

NOTA INTRODUTTIVA

Questo Manuale ha la sua genesi e rinviene la propria giustificazione nell'attività didattica che ha accompagnato la mia attività accademica, che dura oramai da più di trenta anni.

La nuova disciplina degli ordinamenti didattici impone di ripensare la struttura ed i contenuti dei testi rivolti prevalentemente alla didattica. Alcuni colleghi hanno optato per la soluzione di rendere più snelli i contenuti dei tradizionali Manuali istituzionali, riducendo — di conseguenza — le pagine dei testi, ma conservando immutati gli argomenti trattati.

Questo Manuale si caratterizza per una scelta differente, finalizzata non già a comprimere gli argomenti trattati, bensì a selezionare i contenuti che debbono costituire la base culturale e conoscitiva indispensabile per ogni laureato (sia pure triennale) che voglia misurarsi, con possibilità di successo, con le sfide della professione e della cittadinanza consapevole.

Probabilmente, il fatto di appartenere a quella schiera di ex studenti che si sono formati sui Manuali del Mortati, del Biscaretti di Ruffia, del Crisafulli, del Lavagna mi ha indotto a valutare con timore il pericolo che un'eccessiva semplificazione dei programmi di una disciplina fondamentale accentuasse la già notevole tendenza di molti studenti al nozionismo ed alla mancanza di approfondimento critico.

Sulla base di queste considerazioni ho preferito plasmare la materia del diritto costituzionale in modo modulare, così da poter soddisfare le esigenze didattiche dei diversi ordinamenti e venire incontro alla differente consistenza che, in termini di crediti, possiedono gli insegnamenti riconducibili all'area del diritto pubblico e del diritto costituzionale.

Per questa ragione l'opera è suddivisa in cinque parti autonome, ma tra di loro strettamente coordinate sia dal punto di vista contenutistico, che metodologico.

Il primo volume approfondisce l'organizzazione costituzionale dello

Stato: studiata sotto il profilo dei principi generali, della formazione storica degli istituti, degli organi costituzionali, del sistema delle fonti.

Il secondo volume ha ad oggetto l'organizzazione territoriale della Repubblica: prende, cioè, in considerazione, l'ordinamento regionale, il sistema degli enti locali e le relazioni che — in termini di coordinamento e di collaborazione — intercorrono tra lo Stato e le autonomie territoriali. La specificità dell'autonomia in Italia è affrontata in relazione con le principali tendenze del regionalismo e del federalismo.

Il terzo volume è dedicato ai diritti della persona e delle formazioni sociali: considerando, da un lato, le posizioni soggettive tutelate dalla nostra Costituzione e valutando, dall'altro lato, gli strumenti istituzionali e giurisdizionali predisposti dall'ordinamento per assicurare la loro effettività.

Il quarto volume approfondisce il sistema italiano di giustizia costituzionale analizzato alla luce dei prototipi e delle esperienze europee di controllo di costituzionalità. Poiché la giurisprudenza, il diritto vivente sono elementi essenziali per comprendere il sistema, questo volume riporta una selezione di decisioni significative della Corte costituzionale e di alcuni Tribunali costituzionali e sovrarionali.

L'ultimo volume, infine, si propone di inquadrare le caratteristiche del sistema costituzionale italiano nel più ampio scenario internazionale, invitando a comparare la nostra realtà con le esperienze in atto in altri ordinamenti (anche in quelli a noi geograficamente e culturalmente più lontani). Si tratta di un modesto contributo a considerare, in un mondo sempre più globalizzato, le buone ragioni degli altri.

L'augurio è che la mia fatica — giunti quasi al termine della mia esperienza di docente — possa aiutare gli studenti ad acquisire non tanto le nozioni, quanto la consapevolezza dello specifico ruolo che il diritto pubblico assolve nell'orientare e regolare la politica, l'economia e la società; nonché della forza propulsiva che i valori ispiratori la vigente carta costituzionale, pur bisognevoli di opportune revisioni, tuttora esercitano.

Anche per questa ragione spero che l'impegno dedicato alla stesura di questo Trattato di diritto costituzionale — al di là del suo valore e dell'utilità didattica — non sia vano, se consente a nuove generazioni di giuristi di apprezzare la validità dei principi fondanti un moderno Stato sociale di diritto.

Il mio auspicio è di contribuire con questo sforzo di sintesi affinché l'Università assolva a un compito tanto formativo, quanto educativo.

Che riesca, cioè, a licenziare non soltanto laureati preparati, ma anche cittadini attivi e consapevoli del valore immutato dell'art. 1 della nostra Costituzione: « L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ».

GIANCARLO ROLLA

Genova, luglio 2014

INDICE SOMMARIO

<i>Nota introduttiva</i>	v
<i>Indice tematico</i>	XIII

Capitolo Primo STATO FEDERALE E STATO REGIONALE

1. L'evoluzione della forma di Stato	1
2. Le spinte unitarie alla base del processo di federalizzazione	5
3. La regionalizzazione dello Stato unitario e gli ordinamenti costituzionali multilivello	11
4. La formazione di ordinamenti costituzionali multilivello.	27

Capitolo Secondo LO STATO REGIONALE IN ITALIA

1. La nascita del regionalismo in Italia	31
2. L'attivazione e il consolidamento delle Regioni.	46
3. L'ordinamento dei Comuni e delle Province.	54

Capitolo Terzo IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI AUTONOMIA DELLE COMUNITÀ TERRITORIALI

1. La nozione costituzionale di autonomia.	61
2. Gli elementi qualificanti la nozione costituzionale di autonomia.	66
3. Il principio unitario nella prospettiva autonomistica	78
4. Il principio di collaborazione	84

Capitolo Quarto REGIONI, COMUNI E PROVINCE QUALI ENTI TERRITORIALI

1. La natura comunitaria di Regioni, Comuni e Province.	97
2. Il territorio delle Regioni	98
3. Il territorio dei Comuni e delle Province	105
4. Le attività extraterritoriali delle Regioni, dei Comuni e delle Province.	106
5. Le autonomie regionali e l'Unione europea	110

Capitolo Quinto
LE FONTI DI AUTONOMIA NORMATIVA
DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

1.	L'autonomia statutaria	117
2.	La potestà legislativa regionale	130
3.	La potestà regolamentare delle Regioni, dei Comuni e delle Province	146
4.	Altre fonti di autonomia	153

Capitolo Sesto
LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE
ALL'INTERNO DELLA REPUBBLICA

1.	I principi costituzionali in materia di distribuzione delle competenze amministrative	157
2.	Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali	162
3.	L'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative	166

Capitolo Settimo
LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI

1.	Le caratteristiche della forma di governo regionale e locale	177
2.	Gli organi di governo delle Regioni	189
3.	Gli organi ausiliari.	195

Capitolo Ottavo
LA FORMA DI GOVERNO DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

1.	Le caratteristiche della forma di governo locale.	199
2.	Gli organi di governo dei Comuni	203
3.	Gli organi non rappresentativi dei Comuni e delle Province	216

Capitolo Nono
DIRITTI E DOVERI DEI COMPONENTI GLI ORGANI ELETTIVI

1.	Il diritto di accesso alle cariche elettive	223
2.	Le garanzie dei consiglieri regionali, comunali e provinciali	232
3.	I doveri dei consiglieri regionali, comunali e provinciali.	237

Capitolo Decimo
I CONTROLLI

1.	I controlli sugli organi	242
2.	I controlli sugli atti	249
3.	Il potere sostitutivo	255

Capitolo Undicesimo
LA PARTECIPAZIONE POLITICA E AMMINISTRATIVA
NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI

1. La partecipazione nelle Regioni, nei Comuni e nelle Province	261
2. Le principali forme di partecipazione politica	268
3. I referendum regionali e locali	270
4. I diritti di partecipazione e di informazione amministrativa.	278
5. I Difensori civici	285
<i>Indice analitico</i>	291

INDICE TEMATICO

Capitolo Primo. STATO FEDERALE E STATO REGIONALE

Le classificazioni tradizionali: 1. — Le ragioni della nascita degli Stati federali: 5. — Alcune esperienze federali: gli Stati Uniti d'America: 7. — Altre esperienze federali: 9. — La spinta all'autonomia quale tratto caratterizzante gli attuali ordinamenti unitari: 11. — Diverse modalità di attuazione della regionalizzazione: 15. — Diversi tipi di regionalizzazione: 24. — Alcune caratteristiche comuni: 28. — Il regionalismo di integrazione: 28.

Capitolo Secondo. LO STATO REGIONALE IN ITALIA

Il dibattito sul regionalismo dall'unificazione dell'Italia alla caduta del fascismo: 31. — Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio: 35. — Le Regioni ad autonomia speciale: 36. — Il dibattito in Assemblea costituente: 41. — La nascita ed il consolidamento delle Regioni ordinarie: 46. — La fase costituente regionale: 47. — La stabilizzazione del sistema: 48. — La riforma costituzionale dell'ordinamento regionale: 51. — Il lento processo di attuazione dei principi costituzionali: 54. — Il decreto legislativo n. 267 del 2000: 56. — La posizione costituzionale dei Comuni e delle Province: 57. — Le fonti competenti a disciplinare l'ordinamento dei Comuni e delle Province: 59.

Capitolo Terzo. IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI AUTONOMIA DELLE COMUNITÀ TERRITORIALI

I diversi significati del termine autonomia: 61. — Dall'autonomia amministrativa all'autonomia costituzionale: 62. — L'autonomia come autorganizzazione: 63. — Le fonti sull'autonomia organizzativa delle Regioni, dei Comuni e delle Province: 63. — L'autonomia come differenziazione: 64. — Il principio dispositivo: 66. — Il principio partecipativo: 67. — La tutela processuale dell'autonomia: 71. — L'adeguatezza delle risorse finanziarie: 74. — Il rapporto tra unità ed autonomia: 78. — Il principio di coordinamento: 82. — Quale elemento caratterizzante le relazioni interistituzionali: 84. — Le principali forme di collaborazione: 85. — Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento italiano: 87. — La collaborazione istituzionale nei rapporti tra lo Stato e le Regioni: 90. — La collaborazione istituzionale nei rapporti tra le Regioni e gli enti locali: 93.

Capitolo Quarto. REGIONI, COMUNI E PROVINCE QUALI ENTI TERRITORIALI

L'autonomia come fenomeno comunitario: 97. — L'individuazione delle Regioni da parte della Costituzione: 98. — Le modificazioni territoriali delle Regioni: 100. — Le diverse fasi del

procedimento previsto dall'art. 132 Cost.: 101. — Le variazioni territoriali nelle Regioni speciali: 103. — Il procedimento per la modifica delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province: 105. — La consultazione delle popolazioni interessate: 106. — Le attività internazionali delle Regioni: 106. — L'abolizione del limite della circoscrizione amministrativa per le attività di Comuni e Province: 109. — I rapporti tra l'ordinamento regionale e l'Unione europea: 110. — La partecipazione delle Regioni alle decisioni comunitarie: 112. — L'attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni: 113. — Gli statuti come espressione di autonomia costituzionale: 117.

Capitolo Quinto. LE FONTI DI AUTONOMIA NORMATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

Gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale: 117. — Gli Statuti delle Regioni ordinarie: 118. — Gli Statuti comunali e provinciali: 125. — Il procedimento di formazione delle leggi: 130. — La ripartizione della competenza legislativa tra i livelli istituzionali: 131. — La potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali: 134. — La ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni ordinarie: 137. — I limiti alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie: 140. — La potestà legislativa concorrente: 141. — L'art. 116, 3 c. Cost. ed un possibile dinamismo nella ripartizione delle competenze: 144. — Il fondamento costituzionale della potestà regolamentare: 146. — La potestà regolamentare delle Regioni: 149. — La potestà regolamentare dei Comuni e delle Province: 150. — Il potere di ordinanza del Sindaco: 153. — Gli atti di organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro: 155.

Capitolo Sesto. LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ALL'INTERNO DELLA REPUBBLICA

L'art. 118 Cost.: 157. — Il principio di sussidiarietà: 158. — L'attività di indirizzo e di coordinamento: 160. — I decreti di trasferimento e quelli di attuazione degli Statuti speciali: 162. — I principali decreti di trasferimento delle funzioni amministrative: 163. — La promozione di forme associative degli enti locali: 166. — Le convenzioni: 169. — I consorzi: 170. — Le Unioni di Comuni: 171. — Le comunità montane: 172. — Le principali forme di amministrazione coordinata: 174.

Capitolo Settimo. LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI

Le principali forme di governo: 177. — Caratteristiche generali della forma di governo regionale: 179. — Alcune differenziazioni introdotte dagli Statuti delle Regioni ordinarie: 181. — La forma di governo delle Regioni ad autonomia speciale: 183. — I sistemi elettorali regionali: 184. — Il Consiglio regionale: 189. — Il Presidente e la Giunta regionali: 193. — Il Consiglio delle autonomie locali: 195. — Gli organi di garanzia statutaria: 196.

Capitolo Ottavo. LA FORMA DI GOVERNO DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Evoluzione della normativa in materia di forma di governo comunale e provinciale: 199. — Caratteristiche generali della forma di governo comunale: 201. — Il sistema elettorale

per l'elezione del Sindaco: 202. — Gli organi necessari: 203. — Il Consiglio comunale: 204. — Gli organi interni del Consiglio: 207. — Diritti dei Consiglieri strumentali all'espletamento delle loro funzioni: 209. — Il Sindaco: 212. — La Giunta comunale: 214. — Le circoscrizioni ed i circondari: 214. — I dirigenti comunali e provinciali: 216. — I direttori generali: 219. — I segretari comunali e provinciali: 220.

Capitolo Nonο. DIRITTI E DOVERI DEI COMPONENTI GLI ORGANI ELET- TIVI

Le disposizioni costituzionali: 223. — Le procedure per la convalida degli eletti: 227. — Gli impedimenti elettorali: 228. — I principali impedimenti elettorali: 229. — Il procedimento per rimuovere le cause di ineleggibilità e incompatibilità: 230. — Gli impedimenti elettorali dei Consiglieri regionali: 231. — La natura delle prerogative dei consiglieri: 232. — L'insindacabilità: 234. — Il divieto di mandato imperativo: 236. — I principali doveri costituzionali: 237. — Il giuramento: 239.

Capitolo Decimo. I CONTROLLI

Alcune classificazioni: 241. — Differenze tra rimozione e scioglimento: 242. — L'espansione dei controlli sugli organi: 242. — Lo scioglimento del Consiglio regionale: 243. — Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali: 246. — La rimozione e la sospensione del Presidente della Giunta, del Sindaco, del Presidente della Provincia, dei consiglieri e degli assessori comunali: 247. — L'evoluzione del sistema dei controlli: 249. — I controlli sugli Statuti regionali: 251. — I controlli sulle leggi regionali: 251. — I controlli sugli atti amministrativi dei Comuni e delle Province: 252. — I controlli della Sezione regionale della Corte dei conti: 253. — Caratteristiche generali dell'istituto: 255. — Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali: 257. — Il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali: 258.

Capitolo Undicesimo. LA PARTECIPAZIONE POLITICA E AMMINISTRATIVA NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI

Il principio di partecipazione: 261. — Il riconoscimento dei diritti di partecipazione politica agli stranieri non comunitari: 264. — Le fonti competenti a regolare gli istituti di partecipazione: 266. — Iniziativa legislativa popolare: 268. — Petizioni, istanze, proposte, consultazioni: 269. — I differenti tipi di referendum: 270. — I referendum regionali: 272. — I referendum propositivi in alcune Regioni a statuto speciale: 273. — I *referendum* locali: 274. — Disciplina del procedimento referendario: 275. — La partecipazione al procedimento amministrativo: 278. — Il diritto all'informazione: 279. — L'accesso ai documenti: 281. — La tutela della riservatezza: 284. — La tutela dei diritti di partecipazione e di informazione: 284. — I compiti dei Difensori civici: 285. — La costituzione dell'organo: 287. — Le principali competenze: 288.

Capitolo Primo

STATO FEDERALE E STATO REGIONALE

1. L'evoluzione della forma di Stato

La sovranità, il popolo ed il territorio sono gli ingredienti che, nel loro diverso combinarsi, determinano i caratteri delle forme di Stato. *Le classificazioni tradizionali* Attribuendo alla parola “forma” il significato di espressione riassuntiva degli attributi esteriori che esprimono i principi costitutivi di un ente, si può affermare che gli ordinamenti statali si distinguono, sotto il profilo della forma, a seconda dei rapporti che si instaurano tra l'attributo della sovranità e gli altri due elementi (popolo e territorio). In altri termini, **la nozione di forma di Stato** attiene al modo in cui il potere sovrano si pone in relazione con il popolo ed il territorio.

Questo criterio orientatore consente di distinguere tra **forme di Stato** e **forme di governo**: nel senso che le prime attengono al modo in cui si manifesta la sovranità in relazione al popolo ed al territorio; mentre le forme di governo si distinguono e classificano a seconda di come il potere di indirizzo politico si distribuisce tra gli organi costituzionali o, più in generale, tra i soggetti costituenti l'apparato governante di uno Stato.

Mentre nell'esame delle forme di Stato occorre analizzare i rapporti tra il potere sovrano e gli altri elementi fondamentali dello Stato; all'atto di distinguere tra le forme di governo si devono esaminare i modi in cui gli organi costituzionali partecipano all'esercizio dell'indirizzo politico. Anche se la classificazione delle forme di Stato e di governo opera su piani diversi, tuttavia, nella concreta esperienza storica, le une e le altre si combinano, dando spesso vita a soluzioni variegate: nell'ambito della stessa forma di Stato possono aversi diverse forme di governo (ad esempio, parlamentare o presidenziale) e, viceversa, la medesima forma di governo (ad esempio, parlamentare) può manifestarsi in differenti forme di Stato.

Le caratteristiche delle forme di Stato possono essere individuate *sulla base di* differenti parametri: l'evoluzione storica (Stato patrimoniale, assoluto e costituzionale), le relazioni tra sovranità e popolo (Stato

liberale, sociale, democratico, autoritario), i rapporti che si instaurano tra la sovranità e il territorio. A tal proposito, si può distinguere tra Stati composti ed unitari.

Nello **Stato composto** la sovranità si articola su distinti livelli, distribuendosi tra l'ordinamento centrale e gli ordinamenti decentrati. Lo **Stato unitario**, a sua volta, si contraddistingue per l'indivisibilità dell'attributo della sovranità, indipendentemente dalla presenza di una struttura accentrata o fondata sul riconoscimento di ambiti di autonomia. In quest'ultimo caso, i poteri degli enti territoriali autonomi non sono espressione di sovranità, ma derivano dalla sovranità dello Stato.

Appare arduo trovare una definizione che consenta di rappresentare nettamente le differenze tra Stato federale e Stato unitario decentrato: sia sotto il profilo dommatico, sia con riferimento alle esperienze che si sono concretamente affermate.

In via di prima approssimazione si può affermare che lo Stato federale si iscrive entro la più generale figura delle **Unioni istituzionali di Stati**, che pare comprensiva di:

a) Confederazioni di Stati, allorché alcuni Stati danno vita, sulla base di un apposito trattato o atto di rilievo internazionale, ad un ordinamento interstatale per la tutela di interessi comuni. In questo caso, non si ha alcuna devoluzione di funzioni sovrane a favore della Confederazione, che viene integralmente conservata dai singoli Stati.

b) Unioni sovranazionali, le quali si formano quando più Stati creano un ordinamento giuridico superiore, cui devolvono parte dei propri poteri sovrani. La peculiarità delle Unioni consiste nel fatto che le norme e gli atti giuridici prodotti dall'ordinamento sovranazionale vincolano tutti i soggetti appartenenti agli Stati che hanno dato vita all'Unione. Un caso particolare è rappresentato da quelle Unioni che storicamente si sono formate sulla base di precedenti imperi coloniali, dando vita ad un rapporto paritario tra le ex colonie e lo Stato coloniale (*Commonwealth*, Unione francese).

c) **Stati federali**. La caratteristica propria di questa forma di Stato consiste, sotto il profilo descrittivo, nella compresenza di: uno Stato federale fornito di tutti gli elementi costitutivi un ordinamento giuridico statale (popolo, territorio, sovranità); una pluralità di Stati membri dotati, a loro volta, di tutti gli attributi necessari a dar vita ad autonome comunità statuali; una partecipazione paritaria e diretta degli Stati membri agli organi ed alle attività di governo dello Stato federale.

Questa forma di Unione si è realizzata storicamente al culmine di un processo aggregativo, orientato da una tendenza centripeta.

La **distribuzione della sovranità all'interno degli Stati federali** è stata diversamente motivata.

Secondo alcuni autori occorrerebbe far riferimento alla teoria della sovranità divisibile, ammettendo che nella fattispecie si determina una ripartizione della sovranità tra lo Stato federale e gli Stati membri. Altri, sostenendo l'indivisibilità della sovranità, ritengono che essa dovrebbe risiedere originariamente o nei singoli Stati membri o nello Stato centrale. Diversi autori, infine, escludono che sussista una differenza qualitativa tra lo Stato federale e quello unitario (specie se articolato su base regionale) e ritengono che le due forme siano distinguibili solo dal punto di vista quantitativo, in ragione della diversa intensità dell'autonomia e del decentramento delle funzioni sovrane: in altri termini, le forme di Stato si collocherebbero lungo una medesima linea ideale ai cui estremi si situano rispettivamente lo Stato accentrato e quello federale, mentre lo Stato regionale occuperebbe una posizione intermedia.

Secondo questa impostazione, gli Stati membri di uno Stato federale non *avrebbero* la titolarità della sovranità, ma sarebbero in possesso soltanto di un'originaria potestà di imperio, in ciò differenziandosi dagli ordinamenti regionali la cui potestà di imperio non è originale, bensì meramente derivata.

Attualmente appare sempre più difficile intravedere nelle forme di autonomia di cui godono gli Stati che costituiscono lo Stato federale gli attributi propri della sovranità: anche in considerazione del fatto che si sta assistendo, da un lato, alla progressiva erosione dei poteri statali a vantaggio della Federazione, dall'altro lato, alla riduzione del dualismo istituzionale che, agli albori del federalismo, contrassegnava i rapporti tra i due livelli di governo. D'altra parte, tanto le Regioni quanto gli Stati membri derivano i loro poteri direttamente dalla Costituzione: talché non pare forzato affermare che **Stato federale** e **Stato regionale** rappresentano attualmente **due modi di essere dello Stato unitario**, che si contrappongono al tipo di Stato accentrato in virtù del principio di autonomia.

Nel confronto tra le esperienze federali e regionali, non si può trascurare il ruolo svolto dal fattore storico, dal momento che, mentre le prime (maggiormente risalenti nel tempo) appaiono consolidate nei loro caratteri, le seconde — relativamente giovani — sembrano esposte a oscillazioni e differenziazioni che rendono talvolta problematico ogni sforzo di tipizzazione.

Nel corso del secolo XIX e del primo ventennio del secolo scorso, il

diritto comparato evidenziava **due** fondamentali e **contrapposte esperienze di ordinamenti unitari**: le Repubbliche federali e le Monarchie costituzionali.

Queste ultime, diffuse in prevalenza in Europa, non costituirono un'evoluzione della monarchia assoluta, ma si formarono in seguito a rotture rivoluzionarie — la Gloriosa Rivoluzione in Inghilterra e la rivoluzione francese nel continente europeo —: pur ispirandosi in vario modo ai principi organizzativi propri dello Stato liberale di diritto (legalità, separazione dei poteri, centralità della legge nei confronti delle altre fonti del diritto, superamento graduale dell'unitarietà del potere regio a vantaggio di un maggior ruolo dei Parlamenti) conservavano una prevalenza (giuridica e politica) dell'istituzione monarchica. In quanto tali, costituirono una "formula" costituzionale necessariamente transitoria, dal momento che vivevano su di un equilibrio difficile tra sovranità popolare e principio monarchico.

Per contro, **le Repubbliche federali** sono storicamente nate per soddisfare un'esigenza di maggiore unità e le precondizioni per la creazione di una Federazione sono state individuate, da un lato, nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia, dalla razza e da una comune nazionalità e, dall'altro lato, nel fatto che gli abitanti di quei territori desideravano l'unione, ma non l'uniformità e l'omogeneità.

La propensione unitaria che animava le prime esperienze di federalismo (negli Stati Uniti d'America, in Canada, in Australia, negli Stati Uniti del Messico, nell'Argentina, nel Venezuela) era giustificata dalla convinzione che la forma di Stato federale fosse l'assetto istituzionale più idoneo ad assicurare l'unificazione giuridica ed economica di vasti territori, nonché a favorire un'amalgama di culture e tradizioni.

Nonostante l'indubbio e progressivo avvicinamento delle due forme di Stato — entrambe basate sul principio costituzionale di autonomia — non pare corretto negare che esista una differenza qualitativa tra i due fenomeni. Permangono, infatti, alcuni **caratteri sintomatici del federalismo** che possono essere sinteticamente individuati nei seguenti elementi:

- a) il riconoscimento alle entità decentrate di un effettivo potere costituente e non soltanto statutario;
- b) l'adozione di un criterio di distribuzione delle competenze, basato sull'enumerazione delle materie proprie dello Stato centrale;
- c) l'esistenza di un bicameralismo differenziato, in cui una delle due assemblee legislative è rappresentativa delle comunità territorialmente decentrate;

d) la partecipazione degli enti decentrati all'esercizio delle funzioni sovrane (normativa, amministrativa, giurisdizionale);

e) la partecipazione degli enti decentrati al procedimento di revisione costituzionale, con particolare riferimento alla modifica di quelle disposizioni che hanno attinenza con la forma di Stato;

f) la previsione di procedure di garanzia giurisdizionale dell'autonomia;

g) la scelta di dar vita a un ordinamento federale scaturisce da una volontà degli stessi territori (ad es. la Convenzione di Filadelfia del 1787 che diede vita agli Stati Uniti d'America, la Convenzione costituente di Santa Fè che approvò la nascita della Federazione argentina, la volontà dei due "popoli fondatori" — inglese e francese — di dar vita al *British Nord America Act* canadese nel 1867);

h) la competenza degli Stati membri a riconoscere e garantire nelle proprie Costituzioni diritti fondamentali della persona.

Costituiscono, per contro, **elementi sintomatici del regionalismo**:

a) il riconoscimento di un'autonomia statutaria, la quale si deve manifestare nei limiti di oggetto e di contenuto definiti in Costituzione;

b) un limitato potere delle Regioni nelle procedure di revisione costituzionale e nella partecipazione ai processi di decisione nazionale;

c) l'attribuzione allo Stato di significativi poteri di coordinamento e di intervento al fine di assicurare l'unitarietà del sistema;

d) la regionalizzazione scaturisce, di norma, da un processo devolutivo deciso direttamente dai costituenti o dal legislatore;

e) l'accentramento della competenza legislativa in materia di diritto civile, penale, processuale.

2. Le spinte unitarie alla base del processo di federalizzazione

Storicamente, **gli Stati federali sono nati per soddisfare un'esigenza di maggiore unità**: diversi territori hanno rinunciato a parti della propria originaria sovranità per meglio affrontare insieme problemi comuni. La forma di Stato federale appariva l'assetto istituzionale più idoneo ad assicurare una migliore unificazione giuridica ed economica, nonché a favorire un amalgama di culture e tradizioni.

Le ragioni della nascita degli Stati federali

In genere, le precondizioni per la creazione di una federazione possono essere individuate, da un lato, nella presenza di una pluralità di territori collegati dalla storia, dalla razza, da una comune nazionalità e, dall'altro lato, nel fatto che gli abitanti di quei territori desiderano l'unione, ma non l'uniformità e l'omogeneità. In alcune aree geografiche,

poi, la scelta della forma di Stato federale fu indotta sia dall'esigenza di conservare, dopo la fine dell'esperienza coloniale, l'unità e l'integrità del paese, frenando tendenze centrifughe; sia dalla decisione di favorire l'unità ideologica e politica di territori diversi.

Tuttavia, è indubbio che la **principale spinta alla formazione di sistemi costituzionali federali fu di natura economica.**

È nota l'influenza che le ragioni economiche esercitarono sugli Stati nordamericani trasformando, prima, la Confederazione in Federazione e rafforzando, poi, i poteri in materia economica della Federazione degli Stati Uniti d'America. Così come l'obiettivo di dar vita ad un mercato economico unico fu alla base della volontà — manifestata dopo la decisione degli Stati Uniti di denunciare il *Reciprocity Treaty* con le colonie canadesi per impedire le esportazioni canadesi nel mercato degli USA — di unire nel 1867 una serie di colonie britanniche in una Confederazione unica, determinando la nascita del Canada. Egualmente, in Svizzera la Costituzione federale del 1848 unifica il commercio, abolisce le dogane e riconosce la libertà di movimento; mentre la revisione totale della Costituzione del 1878 accentra alcune fondamentali competenze in materia di diritto civile, di commercio e di moneta.

La valorizzazione delle istanze e delle competenze unitarie si accresce, poi, con il passaggio dalla forma di Stato liberale a quella sociale: in quanto il principio federale somma alle originarie motivazioni liberiste le nuove esigenze di potenziare, per un verso, l'intervento pubblico nell'economia e la programmazione economica e di assicurare, per un altro verso, eguali diritti sociali a tutti i cittadini.

In generale, il desiderio di federalismo presuppone una volontà di unione ed esprime la ricerca di soluzioni istituzionali volte a favorire l'**integrazione**, pur **senza rinunciare all'originaria identità.**

In proposito, si può considerare, a titolo di esempio, che alla Convenzione di Filadelfia del 1787 che approvò la Costituzione degli Stati Uniti d'America, parteciparono i rappresentanti di ex colonie che avevano dichiarato la propria indipendenza nel 1776; che la nascita della Federazione argentina si ebbe con la Convenzione costituente di Santa Fé del 1853 cui parteciparono i rappresentanti di 13 Province — con la sola, ma significativa assenza della Provincia di Buenos Aires —; che il *British North American Act*, 1867 che diede vita al Dominion del Canada fu il frutto dell'accordo tra i due popoli fondatori (quello di tradizione inglese e religione protestante e quello cattolico, di lingua francese); che la nascita del Commonwealth australiano fu resa possibile da patti che sancirono l'accordo politico delle sei colonie autonome esistenti circa la

struttura federale del nuovo Stato; che in Venezuela la prima forma federale fu deliberata dal *Congreso General de las Provincias de Venezuela* subito dopo la dichiarazione di indipendenza del 1811, mentre la Costituzione degli Stati Uniti del Venezuela unì venti Province che si erano, prima, dichiarate indipendenti; che l'approvazione della Costituzione federale austriaca del 1918 fu preceduta da Conferenze dei *Länder*; mentre, infine, il disegno federale russo fu preparato da tre Trattati federali del 31 marzo del 1992, siglati con i rappresentanti delle entità decentrate.

La gran parte degli studi sul federalismo ritiene che **l'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America** sia **paradigmatica** e, di conseguenza, identifica gli elementi qualificanti la forma di Stato federale con i caratteri tipici di quell'ordinamento costituzionale — riconoscimento alle entità decentrate di un effettivo potere costituente e non soltanto statutario, clausola residuale di attribuzione delle competenze a favore degli Stati, esistenza di un bicameralismo differenziato in cui una delle due assemblee legislative è rappresentativa dei territori, partecipazione degli Stati al procedimento di revisione costituzionale, presenza di un organo giurisdizionale competente a risolvere i conflitti tra la Federazione e gli Stati —.

Alcune esperienze federali: gli Stati Uniti d'America

L'assunzione di quella specifica esperienza storica a modello possiede un indubbio fondamento, giustificato sia dall'efficacia e dal rendimento manifestato nel tempo dall'organizzazione federale degli Stati Uniti d'America; sia dalla circostanza che i principi e gli istituti che maggiormente caratterizzano la Costituzione di quel paese hanno esercitato una vis attrattiva nei confronti di altri paesi e sistemi giuridici.

La forma di Stato federale propria degli Stati Uniti d'America nacque attraverso una **“forzatura” costituzionale** e sulla base di un confronto tra distinti interessi economici.

Per un verso, va considerato che i delegati dei tredici Stati formatesi in seguito alla dichiarazione di indipendenza delle colonie inglesi, riuniti nella convenzione di Filadelfia, andando oltre il loro originario mandato, esercitarono un vero e proprio potere costituente. Infatti, il mandato loro conferito dagli Stati non era di dar vita ad una nuova forma di Stato — quella federale —, bensì di rendere più funzionale la Confederazione.

Per un altro verso, non è secondario ricordare che la soluzione federale fu caldeggiata soprattutto dai rappresentanti dei grandi proprietari terrieri, dell'industria e del commercio, i quali individuavano in essa l'assetto più idoneo a dar vita ad un forte ed efficiente governo centrale.

Va, inoltre, ricordato, che — pur rimanendo il testo della Costituzione invariato — i rapporti tra la Federazione e gli Stati hanno subito nel tempo profonde ed alterne modificazioni; così come non sono mancati **momenti di profonda crisi**. Due, in particolare, meritano di essere segnalati per le importanti conseguenze di ordine costituzionale.

Il primo si ebbe durante la guerra civile, al cui determinarsi contribuì non poco il contrasto tra il Congresso federale ed alcuni legislatori statali in ordine all'abolizione della schiavitù.

Il secondo si determinò in occasione della crisi economica del 1929, allorché il Presidente, al fine di realizzare una politica economica fondata su di un ampio intervento pubblico, dovette intervenire in materie di spettanza statale, accentuando le competenze federali al di là della formale ripartizione codificata in Costituzione.

Si può, quindi, ritenere che sia lo sviluppo dei fondamentali diritti di libertà, sia la formazione dello Stato sociale favorirono un accentramento delle competenze in ambito federale, imponendo regole vincolanti per tutti gli Stati.

Sotto il profilo dell'**organizzazione dei poteri**, la Costituzione statunitense ha previsto un sistema duale, nel senso che convivono sia organi di rappresentanza nazionale (come la Camera e il Presidente, che rappresentano il popolo degli Stati Uniti d'America) che di rappresentanza statale (come nel caso del Senato). Inoltre gli Stati partecipano direttamente al procedimento di revisione costituzionale e, indirettamente, all'attività legislativa e di controllo dell'esecutivo attraverso il Senato.

Per quanto concerne, poi, la **distribuzione delle competenze** tra i livelli istituzionali, va evidenziato che essa coinvolge tutte le funzioni pubbliche; riguarda non solo l'esercizio dell'attività normativa ed amministrativa, ma anche di quella giurisdizionale e in ciò risiede un elemento sintomatico che differenzia il federalismo dal regionalismo.

A proposito della giurisdizione, le Corti statali applicano il diritto statale, quelle federali il diritto federale e l'unificazione del sistema è realizzata dalle competenze della Corte suprema federale, che è anche corte di appello delle Corti supreme statali.

A sua volta, la **ripartizione delle competenze normative e amministrative** è regolata da alcuni principi.

In primo luogo, va ricordato che, sulla base del principio degli *enumerated powers*, le competenze della Federazione appaiono astrattamente “poche e definite”, mentre i poteri statali risultano “indefiniti”. Infatti, la Costituzione elenca le materie di competenza federale, riservando le altre alla legislazione statale.

Tale criterio generale, tuttavia, è fortemente attenuato dalla presenza di altri principi, tra i quali merita ricordare:

a) la *supremacy clause*, codificata dall'art. VI della Costituzione, secondo cui, in caso di contrasto, deve essere applicata la normativa federale invece di quella statale;

b) la *spending power*, che consente al Congresso di erodere competenze statali attraverso l'erogazione di appositi finanziamenti condizionati al rispetto di precise condizioni fissate a livello federale;

c) la *necessary and proper clause*, che abilita la Federazione ad intervenire anche in materie di competenza statale qualora ciò sia necessario ed opportuno;

d) la *commerce clause*, che è stata utilizzata come una clausola generale, idonea a consentire l'intervento della Federazione in materie di competenza degli Stati.

Inoltre, va ricordato che la Sezione 10 dell'art. I esplicitamente vieta agli Stati di regolare determinate materie; così come in altre materie sussiste una competenza concorrente, nel senso che può essere esercitata dagli Stati, ma solo in assenza di una corrispondente legislazione federale.

Non va, tuttavia, dimenticato che la vicenda storica del federalismo si è alimentata anche di **altre esperienze**.

Altre esperienze federali

In **America latina** gli Stati formatisi in seguito alla crisi della colonizzazione spagnola e portoghese diedero vita ad alcune significative aggregazioni, con l'intento di impedire fenomeni di disgregazione e tendenze centrifughe: le Province dell'impero coloniale portoghese escono dalla transizione con una soluzione unitaria — il Brasile —; mentre nell'area ispanica nacquero ordinamenti federali nel Messico, in Venezuela, in Argentina. L'organizzazione costituzionale di tali ordinamenti — anche se influenzata da diverse motivazioni, come le caratteristiche geografiche, la dimensione territoriale, la mancanza di sistemi di comunicazione ovvero la volontà di superare contrapposizioni economiche e politiche e di stemperare la posizione di preminenza di un'area rispetto alle altre (come nel caso di Buenos Aires in Argentina ovvero di Città del Messico in Messico) — si segnala innanzitutto perché fu fortemente tributaria dell'esperienza coloniale, al punto che non pare azzardato affermare che l'unificazione nazionale degli Stati indipendenti ebbe luogo aggregando unità amministrative già presenti nel periodo coloniale.

Inoltre, il federalismo in America latina assunse subito le caratteristiche di un federalismo centralizzato. A tale risultato contribuirono

tanto elementi ideologici, quanto fattori sociali e politici. Tra questi ultimi va segnalata, da un lato, la specificità del presidenzialismo in America latina, il quale introdusse nel sistema una logica accentratrice che favorì la subordinazione degli Stati al potere federale, dall'altro lato, il peso dell'instabilità costituzionale e la funzione centralizzante svolta dalla posizione costituzionale delle forze armate.

Radicalmente diverse appaiono, invece, le soluzioni che il federalismo ha storicamente assunto all'interno dell'**Impero britannico**.

Può apparire un paradosso la circostanza che la Gran Bretagna abbia prodotto alcuni degli studi più organici in tema di federalismo e che questi, muovendo dall'analisi dell'esperienza nordamericana, trovarono una pratica attuazione non già all'interno della madrepatria, ma nelle soluzioni costituzionali predisposte per i paesi appartenenti al sistema del Commonwealth.

Il pragmatismo politico inglese spinse la classe politica, prima, ad ipotizzare una Federazione imperiale quale forma istituzionale idonea a regolare i rapporti tra il Regno Unito e le sue colonie; quindi, a conferire una base federale agli ordinamenti appartenenti al Commonwealth, con la sola eccezione della nuova Zelanda in considerazione delle dimensioni ridotte del paese.

Dalle riflessioni sulle esperienze storiche emergono alcuni spunti interessanti per considerare l'evoluzione del federalismo.

In primo luogo, non si può non notare che **i primi Stati federali si sono affermati** al di fuori dai confini europei e **sulla base di un'opzione repubblicana**: cosicché la storia dell'800 — che coincide nel nostro continente con la storia delle monarchie europee — potrebbe indurre ad ipotizzare una incompatibilità tra ordinamento monarchico e principio di autodecisione dei popoli, con la conseguenza di individuare nel principio repubblicano di un *humus* favorevole allo sviluppo di un'organizzazione federale dello Stato. Si può, anzi, evidenziare una contrapposizione tra Stati unitari federali e Stati monarchici, derivante dal fatto che mentre i primi pervengono all'unità attraverso la libertà dei popoli, i secondi agiscono, invece, attraverso la fusione e l'annessione.

D'altra parte, si può notare che, in Europa, l'affermazione sostanziale del federalismo scaturì in Austria dalla crisi della monarchia Austro-ungarica, con l'approvazione della Costituzione federale del 1918; mentre in Germania — nonostante che la Costituzione del 1871 qualificò l'Impero come un patto tra principi e la Costituzione di *Weimar* del 1919 delinei una forma di Stato federale (non unitaria) — il principio federale si è consolidato al termine del secondo conflitto

mondiale, allorché la Repubblica federale tedesca si afferma come associazione volontaria di unità autonome, animate da una spinta centripeta e da un volontà cooperativa.

In secondo luogo, si può evidenziare che le principali esperienze federali si reggono sul **principio di eguaglianza federale**, secondo cui a ciascuna delle entità decentrate è riconosciuto il medesimo *status* costituzionale: l'esperienza dell'asimmetria — particolarmente diffusa negli ordinamenti regionali — appare, almeno inizialmente, estranea all'idea ed al pratica del federalismo.

Inoltre, si può sottolineare come diversi ordinamenti federali, essendo il frutto di una volontaria aggregazione di comunità territoriali e politiche, non considerino estraneo al sistema la **possibilità di secessione** di alcune loro parti. In altri termini, il processo che dà vita agli Stati federali, in quanto volontario, non è necessariamente ed esclusivamente unidirezionale. Tale regola non risulta, tuttavia, generalizzabile, dal momento che alcune Costituzioni codificano l'indissolubilità dei legami unitari (Australia), mentre in altri ordinamenti federali il diritto vivente considera la Federazione un'unione indistruttibile di Stati indistruttibili (Stati Uniti d'America).

3. La regionalizzazione dello Stato unitario e gli ordinamenti costituzionali multilivello

La spinta al federalismo non può considerarsi del tutto esaurita: ad esempio, nell'età della globalizzazione, si manifesta dando vita ad ordinamenti sovranazionali, come nel caso dell'Unione europea, dove i processi di integrazione furono inizialmente originati dalla esigenza di dare vita ad un mercato economico comune e soltanto in seguito diedero vita ad una comunità politica che si riconosce in comuni valori, codificati in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

La spinta all'autonomia quale tratto caratterizzante gli attuali ordinamenti unitari

Inoltre, non va trascurato che **l'idea federale** — pur non concretizzandosi in un assetto istituzionale — **continua a esercitare una certa attrazione culturale** in ordinamenti unitari che hanno optato per la forma di Stato regionale. Ad esempio, con riferimento all'esperienza italiana, si può ricordare che durante la fase costituente non mancarono proposte di organizzazione del nuovo ordinamento repubblicano su base federale, con la prospettiva di soluzioni interessanti che avevano come esperienza di riferimento non fu tanto il prototipo statunitense, quanto il sistema cantonale svizzero.

Furono particolarmente interessanti le proposte di ispirazione « federalista » che tendevano a riconoscere alle nascenti Regioni un'ampia **capacità dispositiva** (consentendo ai territori di raggrupparsi in regioni secondo la propria volontà e sulla base di propri statuti), a dar vita a un bicameralismo differenziato (con una seconda Camera organizzata secondo l'esempio del Senato statunitense), a individuare un'autorità giurisdizionale indipendente con il compito di vigilare sul corretto riparto delle competenze.

Eguale, nel corso del dibattito che precedette la revisione costituzionale del 2001 e in quello sulla sua ulteriore modificazione, l'esperienza federale venne ripetutamente richiamata: più spesso come declamazione retorica, in altri casi per motivare determinate soluzioni organizzative (ad esempio, in tema di distribuzione delle competenze e di fiscalità pubblica).

Non mancano neppure processi differenti, come **tendenze alla dissociazione** che si sviluppano in opposizione al tradizionale federalismo di tipo associativo: esse si manifestano soprattutto nei sistemi politici caratterizzati da radicali contrapposizioni etniche e razziali, dove le spinte solidaristiche si attenuano a vantaggio del particolarismo, sino a scomparire.

D'altra parte, la storia recente ci offre l'esperienza di processi di decentralizzazione che non tanto hanno definito i lineamenti di una nuova forma di Stato, quanto rappresentato una tappa transitoria in vista di una divisione — sia consensuale che traumatica. Rientrano nella prima ipotesi le vicende costituzionali della Cecoslovacchia e dell'URSS, mentre esempi di decomposizione del tessuto unitario si rinvergono nel caso della Jugoslavia e, probabilmente, dell'Iraq.

Nelle fattispecie riconducibili al fenomeno del c.d. federalismo dissociativo il principio di autonomia è rivendicato trascurando l'esigenza di salvaguardare l'unitarietà del sistema, mettendo in discussione l'esistenza di valori comuni e di principi unitari, che legittimano la presenza dei diversi ordinamenti all'interno di un unico sistema costituzionale.

Tuttavia, la **dinamica principale dei sistemi costituzionali esprime** un processo istituzionale diverso, tendente non tanto ad **una volontà** di dissociazione, quanto piuttosto **di autonomia**, di differenziazione, di superamento dell'uniformità (politica, istituzionale, economica, giuridica).

Assumendo come punto di riferimento il contesto europeo, si può notare come oggi risultano significativi gli esempi di ordinamenti caratterizzati dall'attribuzione di poteri normativi e politici alle comunità

territoriali decentrate. Alle iniziali esperienze austriaca, italiana e tedesca se ne sono successivamente aggiunte altre, sia pure sulla base di processi costituzionali differenziati.

Se la tendenza è oramai generalizzata, diverse appaiono le motivazioni, al pari delle soluzioni istituzionali concretamente adottate: talché il fenomeno può essere considerato un fiume alimentato da molti affluenti.

Innanzitutto, esiste una stretta relazione tra **autonomia e riconoscimento delle differenze culturali**. Molti autori hanno individuato tra le attuali ragioni di legittimazione del federalismo e del regionalismo la conservazione della diversità e della pluralità culturale: ed in effetti la forma di Stato federale o regionale sembra la più idonea a valorizzare le diversità culturali, etniche e linguistiche. In questa prospettiva, l'autonomia rappresenta un criterio di organizzazione che favorisce la creazione di una comunità nazionale formata da comunità le quali mantengono ciascuna la propria peculiarità.

Ed in effetti, si è fatto ricorso al principio di autonomia per affrontare problemi e conflitti di identità etnica tanto in realtà democratiche consolidate (Canada, Svizzera, Belgio, Spagna, Italia), quanto in situazioni di profonda crisi (Nord Irlanda, Israele, Bosnia, Kosovo). D'altra parte, l'attribuzione di autonomia nel governo di una porzione del territorio rappresenta una soluzione istituzionale cui ricorre l'ordinamento internazionale affinché determinati gruppi etnici possano non soltanto fruire della propria cultura, ma anche organizzare la vita dei territori e lo sfruttamento delle risorse in armonia con la propria concezione della vita.

Molti ordinamenti regionali riconoscono nel pluralismo linguistico una ricchezza da salvaguardare: è il caso, ad esempio, del Belgio, della Spagna — il cui art. 3.3 c. della Costituzione statuisce che la ricchezza dei diversi linguaggi della Spagna costituisce un patrimonio culturale meritevole di speciale protezione —; mentre l'art. 6 della Costituzione italiana prevede che la Repubblica tuteli con apposite norme le minoranze linguistiche. Tuttavia, **gli strumenti** individuati dai diversi ordinamenti **per assicurare il diritto all'utilizzo della propria lingua** sono differenti. Si può distinguere tra:

a) sistemi che pongono le minoranze linguistiche riconosciute sostanzialmente su di un piano di parità, ovvero che attribuiscono ad alcune di esse una posizione di tutela rafforzata;

b) ordinamenti che disciplinano soltanto i diritti linguistici e culturali

dei gruppi storicamente insediati nel proprio territorio — sia diffusi che localizzati — e di ordinamenti i quali si premurano anche di assicurare misure promozionali a gruppi etnici strutturalmente non radicate in uno specifico territorio (come nel caso delle minoranze nomadi e zingare);

c) ordinamenti che prevedono il **separatismo linguistico** — secondo il quale i membri di un gruppo linguistico non sono tenuti a conoscere la lingua dell'altro gruppo linguistico — ovvero optano per un regime di **bilinguismo totale**, il quale presuppone che ognuno possa utilizzare indifferentemente la lingua nazionale o del proprio gruppo linguistico.

All'interno di uno stesso Stato possono convivere entrambi i modelli, ad esempio in Italia, lo Statuto del Trentino-Alto Adige si ispira al principio del separatismo linguistico, mentre quello della Valle d'Aosta aderisce al bilinguismo totale. Infatti, l'art. 38 dello Statuto della Valle d'Aosta garantisce l'eguaglianza dell'italiano e del francese su tutto il territorio regionale, dispone che gli atti pubblici, ad eccezione di quelli giudiziari, possono essere redatti in entrambi gli idiomi. Inoltre, l'art. 39 prevede che le due lingue siano insegnate un numero di ore eguali nelle scuole di ogni ordine e grado.

In secondo luogo, l'**autonomia** esprime la **capacità** che una comunità territoriale ha **di autodeterminarsi**, evidenzia la sua soggettività istituzionale. L'autonomia, prima di essere un modello di organizzazione dello Stato, è lo strumento che consente a determinate comunità di dotarsi di una propria rappresentanza politica, di organi e di apparati preposti alla cura dei suoi interessi. Gli enti dotati di autonomia — al di là del loro *nomen iuris* — rappresentano una comunità territorialmente circoscritta, ne curano gli interessi, ne promuovono lo sviluppo, le forniscono una identità politica e giuridica: e l'autonomia costituzionale riconosciuta è l'autonomia della comunità territoriale di riferimento, prima ancora che dell'ente giuridico.

In tal modo, la Costituzione, riconoscendo la soggettività istituzionale delle diverse comunità, si propone di conseguire la loro integrazione politica all'interno dello Stato attraverso la valorizzazione delle differenze territoriali, di un pluralismo fatto di identità. Il necessario legame tra l'autonomia ed un territorio emerge dalle stesse espressioni linguistiche individuate dalle carte costituzionali, che parlano — ad esempio — di *Comunidades autónomas* (Spagna), di *Länder* (Germania), di Comuni (Italia), di *Collectivité* (Francia), di *Commonwealth* (Australia).

In terzo luogo, esiste anche una **visione funzionale dell'autonomia**, individuata quale modo di essere di un'istituzione idoneo a favorire la

vicinanza tra i poteri decisionali ed i cittadini, a migliorare la loro capacità di controllo e di partecipazione.

Secondo questa prospettiva, l'autonomia si configura alla stregua di principio organizzativo idoneo a realizzare il criterio della sussidiarietà, secondo cui le decisioni debbono essere assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato e compatibile con l'esigenza di assicurare efficienza ed effettività all'azione dei pubblici poteri.

In una prospettiva funzionale la **sussidiarietà** funge da criterio di preferenza (dal momento che presuppone che le decisioni siano assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato) e, soprattutto, di relazione (in quanto riparte le competenze tra i livelli istituzionali): rappresenta, infatti, il principale criterio di distribuzione delle competenze all'interno di ordinamenti costituzionali politicamente decentrati e, non a caso, è uno dei fondamentali principi che regola le relazioni interistituzionali in ambito di Unione europea ed all'interno degli Stati federali.

Si pensi, ad esempio, per un verso, all'art. 118 Cost. italiana secondo cui le funzioni amministrative vengono attribuite ai diversi livelli istituzionali secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; per un altro verso, alla disciplina della potestà legislativa concorrente tra la Federazione ed i Länder contenuta nell'art. 72 della Costituzione tedesca. Mentre in Francia l'art. 72 Cost. afferma che le collettività locali hanno vocazione a prendere decisioni per l'insieme delle competenze che possono essere meglio messe in opera al loro livello.

Da ultimo, non mancano casi in cui il principio di **autonomia** e la distribuzione del potere tra una pluralità di comunità territoriali furono considerati dall'ordinamento internazionale la **soluzione istituzionale più idonea per fronteggiare situazioni politicamente complesse**: come nel caso della Bosnia Herzegovina — che l'esercizio di un potere costituente eterodiretto ha trasformato, secondo l'art. I.3 della Costituzione, in uno Stato composto da due Entità (la Federazione della Bosnia-Herzegovina e la Repubblica Sprska) individuate ed organizzate sulla base delle tre comunità etniche che lo compongono (serbi, croati e bosniaci) —.

La pluralità dei percorsi costituzionali intrapresi, la diversità degli istituti e delle soluzioni utilizzate, unite agli inevitabili fenomeni di ibridazione connessi alla circolazione delle esperienze giuridiche, rendono assai problematici i tentativi di classificazione delle esperienze regionali. Per questa ragione si può applicare — forse a maggior ragione —

Diverse modalità di attuazione della regionalizzazione

alla forma di Stato regionale quanto è stato detto a proposito dell'idea federale: cioè che si è in presenza non tanto di una nozione unitaria, quanto di un *network* di concetti e di principi.

Di conseguenza, è — a nostro avviso — più realistico rinunciare a criteri di classificazione generali per ripiegare su una pluralità di « microcriteri » che consentano di **affrontare il fenomeno del regionalismo secondo distinte prospettive**.

Ad esempio, **qualora sia consideri il regionalism process** si può introdurre una distinzione di massima tra le forme di Stato regionali che sono state configurate in sede di esercizio della potestà costituente e altre in cui l'idea regionale ha preso forma gradualmente, attraverso la stratificazione nel tempo di norme di rango diverso (costituzionali, primarie). Rientra nel primo caso l'esperienza italiana, mentre quelle della Spagna, del Belgio e della Francia costituiscono esempi del secondo.

La nostra Assemblea costituente, approvando il titolo V della Costituzione, non ha inteso portare a compimento un processo storico lineare, bensì ha voluto introdurre un tratto di discontinuità nell'evoluzione della forma di Stato. Si è trattato di una scelta non improvvisata, ma profondamente innovativa in quanto, ribaltando molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale, la Costituzione repubblicana afferma per la prima volta nella nostra storia costituzionale la compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico. Conseguentemente i costituenti hanno dato vita a un assetto istituzionale « intermedio » tra lo Stato federale e l'ordinamento unitario accentrato, disciplinata in modo organico, senza attribuire alle future Regioni una significativa potestà dispositiva.

Su di un piano opposto si colloca, invece, la scelta compiuta dalle *Cortes constituyentes* in **Spagna**. Il disegno costituzionale delineato nel 1978 si distacca profondamente dalla soluzione italiana, dal momento che il testo della Costituzione spagnola prefigura uno scenario poco prescrittivo e sufficientemente indefinito da consentire una trasformazione dello Stato accentrato aperta ad esiti differenti.

Da qui l'originalità di una soluzione che opta per un sistema aperto, il quale ha sostanzialmente decostituzionalizzato l'ordinamento delle Comunità autonome, affidando alla fase di attuazione costituzionale la determinazione concreta dell'organizzazione delle Comunità autonome e la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

Il sistema politico spagnolo non si è trovato, pertanto, innanzi ad un modello da attuare, ma ad una decentralizzazione da costruire sulla base dei criteri indicati nel testo costituzionale: il quale indicava un punto di

partenza — rappresentato da una particolare attenzione nei confronti della storia costituzionale del paese — un criterio procedurale — la valorizzazione del principio dispositivo — ed alcuni principi di riferimento — tra i quali, l'unità della Nazione spagnola, la solidarietà tra i territori, l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali —.

Altri ordinamenti hanno « costruito » processualmente la forma di Stato regionale. In **Belgio**, il processo di « disaggregazione » dello Stato è avvenuto sotto la pressione della contrapposizione linguistica, che ha scandito i tempi e i modi della trasformazione dell'assetto costituzionale dello Stato: dapprima, l'affermarsi dell'identità fiamminga in contrapposizione a quella francofona ha fissato i confini della « frontiera » linguistica che ha dato vita alle differenti comunità e regioni; quindi, a partire dal 1963 questo processo ha messo in moto una laboriosa riforma istituzionale di difficile catalogazione: secondo diffusi orientamenti avrebbe dato vita a una forma *sui generis* di federalismo, mentre — a nostro avviso — si rimane all'interno delle forme regionali, in quanto manca un dato essenziale del federalismo, cioè la presenza di entità federate dotate all'origine di sovranità e di un potere costituente.

Il processo di ristrutturazione della forma di Stato che si è snodato attraverso le leggi linguistiche del 1962 e 1963, la creazione delle Comunità culturali nel 1970, la previsione di organi legislativi nelle Comunità e nelle Regioni nel 1980, l'istituzione del *Tribunal de Arbitraje* con il compito di garantire il rispetto della distribuzione delle competenze nel 1980, l'organizzazione della Regione di Bruxelles capitale nel 1988, la revisione costituzionale del 1993 che sancì la natura del Belgio quale « Stato federale composto da comunità e da regioni ».

A sua volta, in **Francia** la legge costituzionale del 28 marzo 2003, che ha costituzionalizzato il principio del decentramento istituzionale, ha sostanzialmente rappresentato l'esito di un'evoluzione che ha trasformato la Francia da Stato unitario fortemente centralizzato a Stato unitario decentralizzato. Questo *iter*, che ha preso spunto dalla generale formulazione dell'art. 1 — secondo cui la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale, la cui organizzazione è decentrata — si è dipanato progressivamente attraverso l'approvazione di diverse leggi sino alla soprarichiamata legge costituzionale: ne risulta un'articolazione territoriale complessa — ispirata a comuni principi costituzionali, come, ad esempio, il carattere democratico, l'autonomia normativa e finanziaria — articolata nelle Regioni ordinarie, in cinque Regioni speciali (la Corsica e le Regioni dei territori di oltremare), nei Dipartimenti, nei Comuni, nelle Città a Statuto speciale (Lione, Marsiglia) e nella Capitale.

Un altro criterio per classificare la pluralità delle esperienze regionali **può essere individuato nella motivazione costituzionale** che è stata alla base del processo di regionalizzazione. A questo proposito si può, ad esempio, distinguere tra **processi di regionalizzazione animati da una visione funzionale**, dalla volontà di rafforzare con il riconoscimento di una condizione di autonomia le differenze etniche e linguistiche localizzate territorialmente, ovvero da un adeguamento a atti internazionali.

Con riferimento alla prima motivazione, si può notare che alcuni ordinamenti hanno previsto forme di decentramento — politico o meramente amministrativo — con l'obiettivo di migliorare la funzionalità del sistema complessivo, l'esercizio delle attività pubbliche o lo svolgimento dei processi decisionali.

In questi casi, in ossequio a una visione funzionale dell'autonomia, il decentramento politico è accolto con favore in quanto favorisce la vicinanza tra i poteri decisionali ed i cittadini, migliora la loro capacità di controllo e di partecipazione. L'autonomia diviene un principio organizzativo idoneo a realizzare il criterio della sussidiarietà, secondo cui le decisioni debbono essere assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato e compatibile con l'esigenza di assicurare efficienza ed effettività all'azione dei pubblici poteri.

In una prospettiva funzionale la sussidiarietà funge da criterio di preferenza (dal momento che presuppone che le decisioni siano assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato) e, soprattutto, di relazione (in quando distribuisce le competenze tra i livelli istituzionali).

Una **regionalizzazione** di natura **amministrativa** e ispirata al criterio di sussidiarietà caratterizza l'assetto istituzionale della Polonia, nonché alcune esperienze di regionalizzazione in atto negli ordinamenti dell'Europa orientale. Così come — a nostro avviso — si può annoverare anche la legge di revisione costituzionale del Titolo V della Costituzione italiana che, con riferimento alla distribuzione delle competenze amministrative, ha introdotto la regola che tale compito spetti al legislatore che vi deve provvedere secondo criteri di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

Assai numerosi sono, poi, i casi in cui il riconoscimento di particolari forme di autonomia per determinate comunità territoriali è favorito dalla **volontà di riconoscere e rafforzare determinate minoranze etniche e linguistiche**. D'altra parte, un'autorevole dottrina ha ritenuto che la forma di Stato regionale — al pari di quella federale — sia idonea a valorizzare le diversità etniche e linguistiche, individuando nell'elemento

culturale il tratto giustificante il principio di autonomia e, nel contempo, il presupposto per la sua vitalità. Secondo questa prospettiva, la regionalizzazione rappresenta un criterio di organizzazione che favorisce la creazione di una comunità nazionale formata da una pluralità di comunità più circoscritte che mantengono la propria peculiarità.

Il fattore linguistico è stato sicuramente determinante per configurare un regionalismo disaggregativo in Belgio, o per introdurre forme di regionalizzazione parziale, ove l'attribuzione a favore di alcune comunità territoriali di determinate competenze deriva dalla volontà non tanto di delineare i caratteri di una forma di Stato, quanto di riconoscere la specialità linguistica di determinati territori. È il caso, ad esempio, della Provincia autonoma delle Aland in Finlandia, dal momento che in tali territori vive una popolazione che parla lo svedese ed ha una cultura non assimilabile a quella finlandese; ovvero dello statuto speciale riconosciuto dalla Costituzione danese ai territori delle Isole Feroe. Mentre con riferimento alla realtà italiana sorgono naturali i riferimenti alla specialità territoriale della Valle d'Aosta o alla peculiare struttura provinciale all'interno della Regione Trentino Alto Adige/*Südtirol*.

All'interno delle **esperienze di regionalizzazione ispirate dal fattore linguistico**, si potrebbero introdurre, in uno sforzo di specificazione, ulteriori suddivisioni: ad esempio, con riferimento al rapporto tra territorio delle entità autonome e libertà linguistica si hanno soluzioni in cui i confini territoriali risultano rigidi, mentre in altri casi rappresentano delle frontiere variabili.

Si ispira a un criterio di separatismo linguistico su base territoriale — nel senso che all'interno di una Regione si utilizza la lingua parlata dalla maggioranza della popolazione e i componenti di tale gruppo linguistico non sono tenuti a conoscere la lingua di altri gruppi linguistici — la riforma del regionalismo in Belgio, dove la regionalizzazione determina un monolinguisma territoriale, in quanto il territorio circoscrive rigidamente l'ambito di applicazione della legislazione linguistica.

Tale soluzione istituzionale si contrappone alla tradizione del **federalismo cantonale svizzero**, ove l'omogeneità cantonale è temperata dall'utilizzo del criterio di proporzionalità e dall'attenzione per i costumi locali. Infatti, l'obiettivo costituzionale di questo ordinamento si identifica con il rafforzamento della coesione sociale e la volontà di limitare l'«incomunicabilità» tra le frontiere linguistiche: di conseguenza, non è utilizzato un modello unico, ma si demanda ai singoli cantoni di determinare la lingua ufficiale del territorio e di realizzare nei cantoni bilingui

o trilingue relazioni tra i gruppi linguistici ispirate ai principi di proporzionalità e di protezione delle minoranze che parlano una lingua nazionale, nonché coerenti con l'obiettivo di salvaguardare la *paix linguistique*.

In altri ordinamenti, poi, — come ad esempio l'Italia — si adotta tanto del criterio del separatismo linguistico (come nello Statuto del Trentino Alto Adige/*Südtirol*) che del bilinguismo totale, come in Valle d'Aosta, il cui Statuto garantisce l'eguaglianza dell'italiano e del francese su tutto il territorio regionale, dispone che gli atti pubblici, ad eccezione di quelli giudiziari, possono essere redatti in entrambi gli idiomi.

Un'ulteriore sottodivisione può essere introdotta a seconda che **il fattore linguistico** si traduca nella regolazione all'interno dei territori regionali dei diritti linguistici — con speciale riferimento all'istruzione scolastica e all'utilizzo della lingua negli atti pubblici — ovvero **influisca anche sui criteri per la determinazione della rappresenta politica o della struttura del governo, in ambito sia locale che nazionale**.

Tale soluzione è presente specialmente in alcuni ordinamenti di tipi federale (ad esempio in Svizzera e nella Federazione di Bosnia-Herzegovina), ma non mancano anche esempi con riferimento agli ordinamenti regionali.

In generale, come è stato rilevato dalla dottrina, la rappresentanza delle minoranze linguistiche negli organi legislativi nazionale è perseguita sia attraverso una riserva predeterminata di seggi — ad esempio, la riserva di un seggio per la comunità italiana e ungherese in Slovenia, la riserva di almeno un seggio alle minoranze nazionali in Romania, l'attribuzione di un seggio alla Regione Valle d'Aosta per l'elezione del Senato in Italia —, sia con misure promozionali costituite sia da una particolare configurazione dei collegi elettorali — in Polonia, la normativa per l'elezione dei consigli delle amministrazioni locali vieta procedure di *gerrymandering* finalizzate a intaccare il rapporto che le minoranze nazionali hanno con un determinato territorio — o una deroga alla clausola di sbarramento elettorale — la legge elettorale tedesca esclude da tale clausola i partiti rappresentanti le minoranze —.

Con riferimento, invece, alla rappresentanza politica in ambito locale si può segnalare la normativa della Regione Valle d'Aosta che riserva un seggio a un esponente della minoranza qualora nessuno dei candidati abbia raggiunto una percentuale di voti sufficienti, qualora la lista collegata abbia ottenuto nei comuni, dove la minoranza risiede, la maggioranza dei voti validi e almeno il 40% dei suffragi validamente assegnati a tutte le liste negli stessi Comuni. Mentre nel Trentino Alto

Adige/Südtirol la legislazione elettorale riserva alla minoranza ladina della provincia di Bolzano almeno un seggio nelle assemblee elettive regionale e provinciale.

Infine, meritano una sottolineatura i casi in cui **l'attribuzione** a determinati territori **di una condizione di speciale autonomia è la conseguenza diretta di un atto internazionale**: in questo caso si può parlare di regionalismo a tutela internazionale, dal momento che il potere dispositivo degli ordinamenti statali risulta condizionato dalle decisioni assunte in ambito internazionale.

L'esperienza più recente rivela che le organizzazioni internazionali considerano la distribuzione del potere tra una pluralità di comunità territoriali — sia sotto forma di ordinamenti federali che regionali — la soluzione istituzionale più idonea per fronteggiare situazioni politicamente complesse, caratterizzate da forti divisioni di natura etnica, religiosa e linguistica.

Queste soluzioni vanno — a nostro avviso — distinte dai casi in cui la codificazione di una forma di Stato federale o regionale è la conseguenza dell'esercizio di un potere costituente eterodiretto nel senso che le soluzioni costituzionali sono state compiute direttamente da un soggetto esterno all'ordinamento sovrano. Nelle esperienze di regionalismo a tutela internazionale, invece, la concreta determinazione dell'organizzazione e delle competenze delle entità statali decentrate non solo è contenuta in fonti costituzionali, ma è anche il frutto di scelte compiute dallo stesso Stato.

In generale, questo tipo di regionalizzazione si realizza attraverso l'istituzione in determinati territori di Regioni ad autonomia speciale.

Due esperienze possono meglio chiarire la peculiarità di tali soluzioni istituzionali: per un verso, la condizione di speciale autonomia della **Regione Trentino Alto Adige/Südtirol**, in particolare le peculiari attribuzioni delle sue due Province di Trento e di Bolzano, come conseguenza del recepimento da parte dello Stato italiano di precedenti intese tra i governi italiano e austriaco, inserite negli accordi di pace alla fine del secondo conflitto mondiale; per un altro verso lo *status* giuridico delle **Regioni autonome di Hong Kong e di Macau**, fortemente condizionata dal processo di decolonizzazione che ha determinato l'aggregazione di territori da un'entità sovrana (Regno Unito, Portogallo) a un'altra (Cina) in attuazione di due intese bilaterali — la *Joint Declaration* del 19 dicembre 1984 e l'accordo Sino — lusitano del 26 marzo 1987 —.

Atti di natura internazionale influiscono sull'organizzazione della

forma di Stato anche secondo un processo opposto a quella appena richiamato: nel senso, cioè, che l'**attribuzione** da parte dello Stato a determinati territori **di condizioni di autonomia politica deriva non tanto dalla volontà di dar seguito a decisioni di organismi internazionali, quanto dall'intenzione di contrastarle** negando la sovranità degli stessi in cambio di condizioni speciali di autonomia.

Emblematica è la proposta del Marocco di riconoscere l'autonomia per le popolazioni saharawi all'interno della regionalizzazione del sud del Marocco, al fine di conservare l'integrità territoriale del Marocco in contrapposizione alle istanze indipendentistiche. Così come va richiamata la trasformazione in Dipartimento del territorio dell'isola di Mayotte compiuta dalla Francia con l'approvazione della legge organica del 7 dicembre 2010, in contrapposizione a risoluzione dell'O.N.U., dell'Unione araba e dell'Unione africana che hanno rivendicato l'indipendenza di *Mayotte* in quanto parte dell'arcipelago delle Comore.

I criteri di classificazione che abbiamo ipotizzato **non sono tra di loro alternativi**, anzi spesso si combinano tra di loro all'interno del medesimo ordinamento, dando vita a una sorta di « mosaico » regionale.

È il caso, ad esempio, della Francia — dove accanto alle *collectivités* si hanno le Regioni di oltre mare (Guadalupe, Guyana, Martinica, Reunión) che possono essere autorizzate dalla legge a porre autonomamente norme per il proprio territorio in un ambito limitato di materie (art. 73 Cost.), le entità ultramarine (Polinesia francese, Mayotte, San Pedro y Miquelon, Wallis e Futura) rette da uno Statuto approvato con legge organica che definisce l'autonomia organizzativa e le competenze; mentre ancora differente è lo statuto di autonomia della Nuova Caledonia e della Corsica.

Oppure dell'Italia, il cui assetto costituzionale prevede — come è noto — accanto a una forma di regionalismo omogeneo regolato direttamente dalla Costituzione, l'attribuzione alle Regioni elencate nell'art. 116 Cost. di uno *status* di autonomia differenziata tanto sotto il profilo delle competenze e della organizzazione politica, quanto con riferimento al sistema di finanziamento e alle relazioni con lo Stato.

In molti casi l'istituzione di forme di autonomia territoriale è riconducibile alla volontà dei costituenti o del legislatore di **riconoscere la specificità storica di determinati territori**.

Il rapporto con la tradizione e con la storia si manifesta, di norma, in due modi distinti (anche se non necessariamente alternativi).

Innanzitutto può costituire il *principium individuationis* della particolare condizione di autonomia di un territorio. Questa caratteristica è

particolarmente evidente nel caso della **Scozia** che per ragioni storiche rappresenta la parte del Regno Unito dotata di un più elevato *degree* di autonomia: non a caso la comunità scozzese è qualificata come « proud historic nation in the United Kingdom ».

E la memoria storica del passato — la Scozia sino al 1707 ha goduto di uno *status* di effettiva sovranità — ha fatto sì che, nonostante l'incorporazione, mantenesse un proprio ordinamento giuridico con un sistema giurisdizionale separato, fossero riconosciute garanzie alla sua Chiesa e si sviluppasse una certa autonomia nell'organizzazione politica: mentre in seguito alla *devolution* le fu attribuita una potestà legislativa esclusiva e venne istituito un Parlamento scozzese.

L'eco della storia è, poi, presente in varie disposizioni della **Costituzione spagnola** che delineano l'organizzazione territoriale dello Stato: al punto che alcune di esse sono difficilmente interpretabili senza un aggancio a vicende del passato.

In Spagna, il riconoscimento di particolari istituti storici trova un diretto riconoscimento nel testo della Costituzione: la terza Disposizione addizionale attribuisce all'arcipelago delle Canarie un trattamento economico e fiscale specifico, che trae fondamento storico in alcune esenzioni tributarie concesse dai Re cattolici ovvero nella zona franca doganale prevista dalla legge 22 giugno 1870 e dalla legge 6 marzo 1900; mentre la quarta Disposizione addizionale riserva agli Statuti di Andalusia e Castilla — León la competenza a mantenere più di una *Audiencia Territorial* distribuendo le competenze tra le stesse, purché nel rispetto dei principi fissati dalla Legge organica sul potere giudiziario.

Inoltre, in sede di elaborazione degli Statuti di autonomia furono riconosciute ad alcune Comunità autonome competenze speciali in materia linguistica o fiscale, in ambito del diritto civile e dell'organizzazione degli enti locali: sulla base di siffatte peculiarità — qualificate come *hechos diferenciales* — è attribuita una condizione particolare di autonomia alle Comunità autonome insulari (Baleari, Canarie), alle Comunità costituite da nazionalità (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia), a Comunità situate al di là dello stretto di Gibilterra (Ceuta, Melilla).

Il riferimento alle tradizioni consente anche la vigenza in specifici ambiti territoriali di **istituti, diritti, tradizioni giuridiche derogatorie** rispetto all'ordinamento giuridico generale.

In **Spagna** è importante il riconoscimento dei diritti forali (operanti nel diritto civile e in tema di organizzazione e finanza pubblica), che ha consentito alla Comunità autonoma della Navarra di rivendicare un'au-

tonomia differenziata e a quella dei Paesi Baschi di avanzare rivendicazioni nazionalistiche e indipendentistiche.

In **Italia** si possono ricordare le competenze legislative della Regione Valle d'Aosta in materia di « usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali », oppure quella della Provincia di Bolzano in relazione all'ordinamento « dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini ». Così come la Regione Sardegna ha regolato in via legislativa l'antico istituto delle « compagnie barracellari », un'associazione di cittadini costituita su base volontaria e competente a vigilare su proprietà loro affidate, nonché a collaborare con le forze di polizia e le amministrazioni locali.

Mentre, alcuni istituti storici — tipici della legislazione austriaca — (come il sistema tavolare, i beni comuni) sono stati conservati nei territori di Trieste, della Venezia Giulia e Tridentina o il maso chiuso.

Diversi tipi di regionalizzazione

Il quadro delle **esperienze di regionalizzazione** appare variegato, anche perché la concreta strutturazione del principio di autonomia risulta influenzata dai caratteri storici dei singoli ordinamenti; tuttavia, appare possibile operare alcune suddivisioni di massima, che consentono di distinguere:

a) tra una regionalizzazione estesa all'intero territorio nazionale ed una regionalizzazione operante solo su porzioni limitate dello stesso. La prima ipotesi è stata realizzata, ad esempio, in Italia ed in Spagna; la seconda connota alcuni sistemi nordeuropei: ad esempio, il Regno Unito, che ha attribuito poteri particolari ad alcune aree regionali come la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord; oppure la Finlandia, che ha riconosciuto una specifica forma di autonomia alle isole Aaland, per ragioni storiche connesse alla vicinanza strategica con la Svezia;

b) tra regionalizzazione obbligatoria e facoltativa. La prima si ha quando la Costituzione dispone direttamente l'articolazione dello Stato in Regioni; la seconda fattispecie si determina quando la Costituzione prevede la possibilità di istituire le Regioni, ma la concreta attivazione è demandata alla spontanea determinazione delle singole comunità locali. Un esempio di regionalismo facoltativo è offerto dall'ordinamento spagnolo, ove l'art. 143 Cost. ha riconosciuto alle province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, ai territori insulari e alle province con identità regionale storicamente consolidata la possibilità di costituirsi in Comunità autonome;

c) tra regionalizzazione politica o meramente amministrativa. Come nel caso del Portogallo dove sono previste due Regioni (Madera, Azzor-

re) dotate di poteri legislativi, mentre nelle rimanenti parti del territorio si è realizzato soltanto un decentramento di funzioni amministrative;

d) tuttavia, la distinzione più significativa pare essere quella tra una regionalizzazione uniforme ed una differenziata: nel primo caso, si è in presenza di un “modello” comune — individuato dalla Costituzione — che plasma omogeneamente l’organizzazione delle diverse comunità territoriali; nel secondo caso, invece, le comunità territoriali si distinguono per competenze, poteri, *status* costituzionale o soluzioni organizzative.

Si introduce, in altri termini, una *summa divisio* tra casi di decentramento normativo e politico basati su di una eguale distribuzione delle competenze tra gli enti territoriali del medesimo livello e ordinamenti in cui determinati territori godono di un distinto *set* di competenze.

Regionalismo ordinario e differenziato rappresentano anche due strategie istituzionali differenti al fine della integrazione tra le varie comunità territoriali. Nel primo caso, le specificità territoriali non vengono annullate, ma « neutralizzate » attraverso l’attribuzione di comuni ambiti di autonomia e di competenza; nel secondo, invece, l’integrazione di un determinato territorio all’interno dell’ordinamento generale è perseguito attraverso un riconoscimento (una valorizzazione) delle sue specificità.

Nel regionalismo differenziato è compito delle Costituzioni determinare le ragioni che giustificano la peculiare identità di determinate comunità territoriali; in altri termini, è la Costituzione che sceglie tra le differenze storicamente esistenti quelle meritevoli di un particolare riconoscimento e attribuisce, di conseguenza, ad alcune comunità territoriali una specifica tutela istituzionale. Le **cause giustificative una autonomia speciale** sono di solito riconducibili a un complesso di fattori di natura culturale, giuridica e politica, che hanno una base nella storia, ma permangono nell’attualità e si ritiene che, a causa della loro vitalità, possano proiettarsi nel futuro.

Ma il riconoscimento di regimi giuridici speciali per determinati ambiti territoriali può essere favorito anche da esigenze di natura sociologica ed economica — come il miglioramento della capacità competitiva di determinati territori —, identitarie — se sono finalizzate a valorizzare le identità culturali di specifiche parti del territorio nazionale — o di natura giuridica, connesse al riconoscimento di particolari sistemi legali.

Il regionalismo speciale non deve essere confuso con altri fenomeni ai quali potrebbe essere omologato. Ad esempio, non va confuso con le differenziazioni che sono la conseguenza dell’esercizio del principio

dispositivo, insito nella nozione stessa di autonomia: infatti, nei suoi termini generali il principio dispositivo presuppone margini di discrezionalità sia nell'individuare la comunità di riferimento, sia nel determinare i principi di organizzazione e le competenze esercitabili.

Con riferimento all'ordinamento italiano, i primi due commi dell'art. 116 Cost. individuano la specialità di alcuni territori, demandando ad apposite leggi costituzionali la individuazione delle speciali condizioni di autonomia. Mentre il terzo comma — che riconosce alle Regioni ordinarie (che ne facciano richiesta sulla base di un procedimento disciplinato direttamente dalla Costituzione) la possibilità esercitare funzioni normative o amministrative ulteriori rispetto a quelle normalmente spettanti a tutte le altre Regioni — consente l'esercizio di un potere dispositivo.

Né il regionalismo differenziato deve essere confuso con quei processi che spingono le comunità di alcuni territori a far leva sulle proprie specificità storiche o identitarie per rivendicare all'interno dello Stato una posizione di *distinct society*. In quest'ultimo caso, infatti, l'obiettivo perseguito non è tanto quello di acquisire all'interno dello Stato una condizione di specialità, quanto di rideterminare la natura della loro adesione allo Stato.

Si tratta di rivendicazioni che, per quanto politicamente rilevanti, non sembrano — tuttavia — trovare accoglimento nei sistemi costituzionali a democrazia matura, come testimonia l'esperienza delle rivendicazioni indipendentistiche all'interno dello Stato regionale in Spagna.

In proposito, si può richiamare il tentativo della Comunità autonoma dei Paesi Baschi di approvare un nuovo Statuto di autonomia, nel quale si affermava la non rinuncia del popolo basco all'esercizio del diritto alla libera determinazione in base alla sua volontà democratica. Tale codificazione, che prospettava una trasformazione del rapporto giuridico con lo Stato in una relazione di libera associazione, si fondava giuridicamente su di una interpretazione estensiva della *Disposición Adicional Primera de la Constitución* che riconosceva e garantiva i diritti storici dei territori forali.

Tuttavia, questa proposta di revisione statutaria non ha completato il suo *iter* dal momento che il Governo spagnolo ha presentato nel mese di ottobre del 2003 un ricorso davanti al Tribunale costituzionale e lo stesso Parlamento basco, nel novembre dello stesso anno, ha sollecitato la sospensione dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni ai sensi dell'art. 161.2 della Costituzione (sospensione accolta dal Tribunale costituzionale in data 20 aprile 2004).

Una regionalizzazione del tutto particolare, poi, è stata introdotta dalla Costituzione del **Belgio**. Può essere definita una “doppia struttura istituzionale di natura regionale”: infatti, la Costituzione distingue tra regioni territoriali e comunità etniche e culturali. Le prime sono tre (Regione fiamminga, vallone e di Bruxelles) e sono dotate di autonomia politica ed amministrativa in relazione ad un numero determinato di materie; le seconde (comunità fiamminga, francese, tedesca) non corrispondono alla suddivisione territoriale ed accorpano i cittadini del Belgio in riferimento alla loro identità etnica e culturale. Anche queste comunità possiedono una sfera propria di autonomia in tema di uso della lingua, di cultura, di insegnamento, di attività sociali e sanitarie.

4. La formazione di ordinamenti costituzionali multilivello

Una **caratteristica degli attuali processi costituzionali** è sicuramente costituita dalla tendenza ad attribuire più marcati poteri decisionali agli organi politici delle comunità territoriali. Inoltre, è interessante notare che l'esigenza di potenziare i livelli istituzionali decentrati coinvolge ordinamenti assai differenti, indipendentemente dalle caratteristiche della forma di Stato: infatti, si manifesta tanto in ordinamenti unitari, quanto in sistemi federali o regionali già fortemente decentralizzati su base territoriale.

In alcuni sistemi, poi, la tematica autonomistica si manifesta in termini più complessi, dal momento che non coinvolge soltanto la trama delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, ma attiene anche, sul versante della funzione amministrativa, alla distribuzione territoriale delle competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali territoriali.

La pluralità di soluzioni adottate nell'organizzazione dello Stato regionale induce a domandarsi se il “mosaico” di esperienze in atto possa essere ricondotto all'interno di una figura unitaria, capace di individuare gli elementi istituzionali comuni.

La risposta a tale interrogativo può essere positiva, qualora — con riferimento alla realtà europea — si considerino l'inserimento degli Stati all'interno di sistemi sovranazionali “geograficamente circoscritti” come l'Unione europea e la devoluzione di competenze a favore delle comunità territoriali come due profili del medesimo fenomeno, che la dottrina ha qualificato con il termine di “**costituzionalismo multilivello**”.

In questo caso, infatti, si afferma un sistema speculare tra i rapporti tra gli Stati e l'Unione e le relazioni tra questi e le Regioni (o Stati negli ordinamenti federali dell'Austria e della Repubblica federale di Germa-

nia), che funziona secondo le medesime regole: armonizzazione delle normative, leale collaborazione nei processi decisionali, coordinamento per assicurare le esigenze unitarie e sussidiarietà nella distribuzione delle competenze.

Alcune caratteristiche comuni

Nei sistemi multilivello le distinte soluzioni istituzionali rispondono a una comune esigenza: creare un sistema di autonomie, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici che si integrano e interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema.

L'apertura dell'ordinamento costituzionale italiano a forme di regionalismo e di autonomia di integrazione trova un fondamento costituzionale nel nuovo testo dell'art. 114, 1 c. Cost. Se la precedente formulazione — lo Stato si riparte in Comuni, Province e Regioni — presupponeva una visione organica e gerarchica degli ordinamenti interni, i quali (per quanto autonomi) erano considerati parte dello Stato, la nuova disposizione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 delinea un sistema interistituzionale “a rete” secondo il quale tanto lo Stato, quanto gli altri livelli istituzionali diventano, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica, elementi costitutivi della Repubblica italiana.

Lo Stato, le Regioni ed i sistemi decentrati di governo locale tendono ad integrarsi secondo un modello relazionale che segna un netto distacco dal regionalismo duale e competitivo. Si potrebbe parlare, in proposito, di consolidamento di forme di **regionalismo di integrazione**, nel senso che le relazioni tra ordinamento nazionale ed ordinamenti locali vengono scandite da nuove regole: dall'armonizzazione delle normative, dalla leale collaborazione nei processi decisionali, dal coordinamento per assicurare la soddisfazione di esigenze unitarie, dalla sussidiarietà in ordine all'allocazione delle competenze.

Il regionalismo di integrazione

L'adesione a forme di regionalismo di integrazione comporta l'accettazione di **alcune conseguenze**, la mancanza delle quali determinerebbe la negazione del modello stesso. Tra queste ne meritano attenzione soprattutto tre.

In primo luogo, occorre che le relazioni tra i differenti livelli istituzionali non alterino l'ordinario assetto delle attribuzioni normative ed amministrative. Si modificano, invece, le modalità di esercizio delle stesse. Di conseguenza, per quanto concerne le attività, l'attenzione deve essere prevalentemente rivolta alle procedure decisionali, rafforzando gli strumenti di partecipazione e di negoziazione.

In secondo luogo, natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere politico debbono considerarsi valori complementari, dal

momento che lo Stato, le Regioni e gli enti locali territoriali danno vita — come si è ripetutamente ricordato — ad ordinamenti distinti (costituzionalmente autonomi), ma integrati all'interno di un medesimo sistema di valori e di principi individuato dalla Costituzione. Il che, d'altra parte, è esplicitato nell'art. 5 Cost. (la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali).

La terza conseguenza riconducibile all'adesione a forme di regionalismo di integrazione va collegata alla considerazione che il principio di unità della Repubblica e quello di autonomia delle comunità territoriali rappresentano due elementi che qualificano la forma di Stato: per cui divengono un parametro sulla base del quale debbono interpretarsi i precetti costituzionali del titolo V della Costituzione e la relativa normativa di attuazione.

Pertanto, si deve ritenere che gli strumenti che garantiscono al tempo stesso l'**unitarietà del sistema** e la **valorizzazione delle autonomie** non possono essere "creati, ma debbono rinvenirsi direttamente nel testo della Costituzione.

In caso contrario, il richiamo al principio unitario diverrebbe una clausola aperta, una disposizione dal contenuto giuridico indeterminato alla quale ricorrere per giustificare la possibilità dello Stato di incidere su competenze regionali. E ciò si porrebbe in contraddizione con la lettera dell'art. 114, 2 c. Cost., il quale — affermando che le Regioni sono enti autonomi secondo i principi fissati dalla Costituzione — non solo offre al principio di autonomia un'esplicita base costituzionale, ma impone che lo stesso non possa incontrare limiti ulteriori rispetto a quelli posti dal legislatore costituzionale.

Infine, il passaggio da un regionalismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno di integrazione presuppone che sia riconosciuta la **pari dignità istituzionale di tutti i livelli istituzionali** che danno vita all'ordinamento generale (la Repubblica): sia perché ciascuno di essi rappresenta una componente necessaria dell'ordinamento repubblicano, sia in quanto trovano tutti il loro fondamento e la loro legittimazione direttamente nel testo costituzionale.

Siffatto riconoscimento, tuttavia, non può indurre a ritenere che enti locali, Regioni e Stato siano parordinati e che non sussistano differenziazioni — anche marcate — in ordine alla loro posizione all'interno del sistema.

A questo proposito, l'art. 114, 2 c. Cost. appare sufficientemente chiaro.

Esso differenzia nettamente la posizione dello Stato da quella delle Regioni e degli enti locali, possedendo il primo l'attributo della sovranità ed i secondi quello dell'autonomia: una differenza sintetizzabile nel fatto che la sovranità produce l'unità del popolo che si costituisce nella forma di Stato democratico e sociale individuata dai principi fondamentali della Costituzione; mentre l'autonomia — ai sensi degli artt. 5 e 114 Cost. — esprime la distribuzione territoriale del potere, il suo modo di organizzarsi all'interno della Repubblica. Quindi, affermando che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi... secondo i principi fissati dalla Costituzione” si ammette la possibilità di una differenziazione in ordine alle caratteristiche ed all'ampiezza dell'autonomia propria di ciascun ente.

Capitolo Secondo

LO STATO REGIONALE IN ITALIA

1. La nascita del regionalismo in Italia

La richiesta di un sistema di autonomie politiche fu avanzata sin dalla formazione dello Stato unitario italiano; tuttavia, solo con la Costituzione repubblicana del 1948, il principio di autonomia diventò uno dei cardini fondamentali del sistema costituzionale, come testimonia l'inserimento tra i principi costituzionali del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, sia pure all'interno della unità e della indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

Il dibattito sul regionalismo dall'unificazione dell'Italia alla caduta del fascismo

Le vicende storiche che hanno favorito la nascita dello Stato unitario, prima, ed il suo consolidamento, poi, evidenziano che se, da un lato, non mancarono interessanti fermenti autonomistici, dall'altro lato, questi non impedirono che lo Stato italiano si consolidasse secondo un **impianto unitario, ma centralistico**.

Quando si dovettero definire i lineamenti costituzionali del nascente Regno d'Italia, i costituenti avevano dinanzi due distinte esperienze di ordinamenti unitari: le Repubbliche federali e le Monarchie costituzionali. Le prime erano storicamente nate per soddisfare un'esigenza di maggiore unità; per contro, le **monarchie costituzionali** si erano diffuse in Europa ispirandosi in vario modo ai principi organizzativi propri dello Stato liberale di diritto: principio di legalità, separazione dei poteri, superamento dell'unitarietà del potere regio a vantaggio di un maggior ruolo dei Parlamenti, centralità della legge nei confronti delle altre fonti del diritto.

Si trattava di due esperienze considerate alternative sia sul piano storico che teorico, essendo prevalente l'idea che sussistesse una sostanziale contrapposizione tra Stati unitari federali e Stati monarchici, derivante dal fatto che mentre i primi pervengono all'unità attraverso la libertà dei popoli, i secondi agiscono prevalentemente attraverso la fusione e l'annessione. La storia dell'800 — che coincide nel nostro continente con la storia delle monarchie europee — potrebbe indurre ad

ipotizzare una incompatibilità tra ordinamento monarchico e principio di autodeterminazione dei popoli, con la conseguenza di individuare nella forma di Stato repubblicana un humus maggiormente favorevole allo sviluppo di un'organizzazione federale dello Stato.

Alla luce di queste considerazioni si può ritenere che l'opzione italiana a favore della monarchia costituzionale fosse nella logica del processo storico, ma non quella di configurare tale forma di Stato in modo rigidamente centralistico: introducendo una frattura con alcuni orientamenti istituzionali emersi nel corso del Risorgimento e con le posizioni di chi sosteneva l'opportunità di un'unificazione pluristituzionale, in grado di dare espressione alle differenze culturali, alle realtà storiche e di qualificare il processo di unificazione più come aggregazione di diversi popoli, che come incorporazione all'interno dello Stato sabauda.

La **centralizzazione politica ed amministrativa** dello Stato fu perseguita con coerente determinazione e conseguì un risultato fondamentale: la fusione in breve tempo di sette Stati e il superamento del precedente particolarismo territoriale. Ma la stessa rivelò anche dei limiti, se si considerano le scelte principali assunte agli inizi della formazione dello Stato unitario.

Innanzitutto, il rapporto tra lo Stato sabauda e gli altri ordinamenti preunitari si sviluppò secondo un processo univoco, che si tradusse nel rifiuto di sperimentare l'innesto nel tronco sabauda di istituti provenienti da altri ordinamenti. Esclusa la convocazione di un'assemblea costituente — che fu considerata rischiosa per gli equilibri conseguiti — si preferì un'evidente continuità tra la fase sardo-piemontese della dinastia sabauda e quella italiana: simboleggiata dalla decisione di fare dello Statuto albertino la Costituzione dello Stato nazionale italiano, dal fatto che il Re, assumendo il titolo di re d'Italia, rimase pur sempre Vittorio Emanuele II (e non I), che la legislatura del nuovo regno bensì continuò ad essere enumerata come la VIII.

In secondo luogo, il disegno unitario, che ebbe il suo coronamento con l'approvazione della legge n. 2245 del 1865 sull'**unificazione amministrativa del Regno** — un poderoso processo di codificazione che riguardava la legge comunale e provinciale, di pubblica sicurezza, sulla sanità pubblica, sul Consiglio di Stato ed il contenzioso amministrativo, sui lavori pubblici. — proiettò i suoi effetti anche sul sistema delle autonomie territoriali. Infatti, la richiamata legge comunale e provinciale prevedeva un Sindaco non elettivo, ma nominato per decreto regio, una rigida distinzione tra spese obbligatorie e facoltative che trasformò i

Comuni in terminali periferici delle politiche nazionali, la doppia natura del Sindaco quale capo dell'amministrazione ed ufficiale di governo e, soprattutto, enfatizzava il ruolo del Prefetto quale rappresentante del potere esecutivo e capo della deputazione provinciale.

Rivelatore di tale orientamento generale fu anche il rapido ritiro del **disegno di legge in materia di amministrazione comunale, provinciale** e regionale presentato dal ministro Minghetti durante il primo governo Cavour: esso intendeva istituire un consorzio interprovinciale denominato Regione, retto da un "governatore" alle dirette dipendenze del Governo e da una Commissione eletta dai Consigli provinciali interessati. La proposta aveva l'obiettivo di attenuare l'uniformità dell'organizzazione amministrativa dello Stato, conseguente alla decisione di estendere l'assetto istituzionale del Piemonte a tutto il territorio italiano; per usare le parole del ministro proponente si proponeva di "conciliare la varietà regolamentare delle parti dell'Italia all'unità legislativa di tutta la Nazione": ma tale progetto venne bloccato dal governo Ricasoli nella convinzione che la struttura unitaria ed accentrata dello Stato fosse il migliore antidoto al particolarismo.

Va evidenziato che gli artefici del processo costituzionale di unificazione dello Stato non disconobbero l'utilità del decentramento e l'opportunità di un riequilibrio tra il Piemonte ed il resto del paese, ma ritenevano che tale risultato potesse essere conseguito senza riconoscere l'autonomia dei diversi territori. A loro avviso, per superare le disparità regionali erano sufficienti "buone leggi", un'amministrazione retta da "validi funzionari" e l'inserimento nella struttura dello Stato degli esponenti più preparati delle varie aree del paese.

In altri termini, veniva **rifiutato il decentramento politico**, non già quello amministrativo. Basti richiamare, ad esempio, l'esperienza delle Luogotenenze regionali, che operavano alle dirette dipendenze dello Stato ed erano dotate di poteri straordinari di governo; ovvero la preferenza attribuita alle amministrazioni comunali e provinciali — che, in virtù della normativa in tema di ordinamento locale, risultavano ampiamente controllate dall'amministrazione centrale — rispetto alla possibilità di istituire le Regioni per il timore che tali enti potessero in alcuni territori evocare la memoria degli antichi Stati preunitari.

Gli statisti cui toccò l'arduo compito di promuovere un accelerato processo di unificazione sociale e politica del paese manifestarono — come già si è accennato — in tema di decentramento politico un cambio di orientamento rispetto a precedenti posizioni: si pensi, a Crispi che aveva criticato nei suoi scritti giovanili le conseguenze dannose del

“servaggio del potere municipale al centrale”, mentre il Ricasoli era stato in seno ai moderati tra gli animatori di una corrente autonomistica. A sua volta Cavour, ammiratore dell'esperienza inglese del *self-government* e descritto come “ciecamente fiducioso” nell'importanza del decentramento, ha operato scelte accentratrici a mano a mano che giungevano i rapporti degli osservatori inviati nell'Italia meridionale.

L'opzione netta per un'organizzazione amministrativa uniforme sull'intero territorio dello Stato, fortemente centralizzata e politicamente omogenea ha avuto motivazioni diverse che — nonostante i pregevoli e numerosi apporti della dottrina — risulta difficile ricondurre a sintesi.

Sicuramente determinanti furono le **motivazioni di ordine politico**, alimentate dalla diffusa convinzione che il riconoscimento di autonomie territoriali sarebbe stato pericoloso per il consolidamento dell'unificazione politica dell'Italia, avrebbe alimentato la nascita di tendenze centrifughe, favorite dall'assenza di una coscienza nazionale. Prevalse, quindi, un atteggiamento di sfiducia verso la maturità della società italiana, confermato dall'atteggiamento dello stesso Cavour, il quale, divenuto Presidente del Consiglio, apparve intimorito dal pericolo che la regione potesse assumere un colore troppo acceso di federalismo e divenire un pericoloso intralcio al consolidamento del Regno.

Tali preoccupazioni furono alimentate anche dalla circostanza che spesso dietro la richiesta di maggiori autonomie si celavano intenzioni di natura corporativa e conservatrice, che vedevano nella Regione uno strumento utile per frenare il processo di rafforzamento dello Stato nazionale: non a caso i principali centri di irradiazione dell'idea regionalista corrispondevano con i territori maggiormente danneggiati dall'affermazione di un ordinamento unitario accentrato, mentre piuttosto elitari risultarono i gruppi politici e sociali che propugnavano la regionalizzazione dello Stato unitario come fattore di dinamismo economico, nonché strumento di democrazia politica.

Eguualmente, a supporto di un'organizzazione amministrativa centralizzata furono addotte sia **ragioni di ordine economico** (dal momento che i governi liberali considerarono il centralismo politico ed amministrativo la via più sicura per assecondare lo sviluppo dell'economia italiana), sia convinzioni di natura giuridica e istituzionale. Tra le quali si possono indicare, per un verso, l'idea che la sovranità dello Stato escludesse il trasferimento delle funzioni statali a favore di enti politicamente autonomi; per un altro verso, il prevalere di una concezione del principio di eguaglianza — inteso esclusivamente come pareggiamento sul piano formale delle condizioni nell'ambito della legge — inconciliabile con il

riconoscimento delle diversità esistenti all'interno della società italiana e tra i suoi territori. Così come non va trascurata l'influenza esercitata dall'esperienza e dal modello istituzionale francese sulla decisione di dar vita a un'organizzazione politica omogenea e ad un assetto amministrativo uniforme.

Alla luce di queste considerazioni non stupisce se, in concreto, le **proposte** di istituire all'interno dell'organizzazione amministrativa dello Stato unitario degli ordinamenti regionali risultarono **circoscritte** ed assai distanziate nel tempo. Se si esclude la già richiamata deludente esperienza del disegno di legge presentato dal ministro Minghetti, occorre andare al Regio decreto n. 1319 del 1921, il quale istituì una commissione consultiva per il riassetto amministrativo delle Regioni Trentino Alto Adige e Venezia Giulia, con il fine di valutare la possibilità di concedere a quei territori una autonomia regionale. Tale decreto si proponeva di dare attuazione al Trattato di Saint Germain, relativo all'annessione all'Italia di territori facenti parte del Regno austro-ungarico in seguito alla fine della prima guerra mondiale; ma non conseguì alcuno sviluppo concreto.

Le prime aperture dell'ordinamento italiano al riconoscimento di autonomie regionali si ebbero durante il c.d. "periodo transitorio" (1943-1946), cioè nella fase in cui si esaurisce definitivamente la vigenza dello Statuto albertino, si registra la caduta del regime fascista e si creano i presupposti per un assetto costituzionale democratico. Siffatto momento storico si segnala per **una vivace rinascita del dibattito costituzionale**, in cui si supera l'idea di una contrapposizione tra unità dell'ordinamento e riconoscimento di una pluralità di autonomie politiche e si ritiene che per conservare e rafforzare l'unità dello Stato sia necessario promuovere in alcuni territori della penisola forme di autonomia regionale: anticipando l'affermazione generale dell'art. 5 Cost. che collega l'unità e l'indivisibilità della Repubblica al riconoscimento ed alla promozione di un sistema di autonomie locali.

Il dibattito sulla regionalizzazione dello Stato nel periodo transitorio

Le nuove istituzioni prepararono adeguatamente il dibattito in assemblea costituente. Dapprima, all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri durante il secondo Governo Bonomi fu attivata una "Commissione per la riforma della amministrazione", presieduta dal professor Ugo Forti, che articolò i propri lavori in più Sottocommissioni, tra cui una dedicata al "problema della Regione".

Tale Commissione venne, poi, inglobata in seguito all'istituzione nel luglio del 1945 del Ministero per la Costituente, nella "**Commissione per**

gli studi relativi alla riorganizzazione dello Stato", presieduta anch'essa dal professor Ugo Forti. Questa nuova Commissione si suddivise in diverse Sottocommissioni, tra cui una con il compito di occuparsi delle autonomie locali.

Questa Sottocommissione, oltre alla raccolta di una pregevole documentazione anche di diritto costituzionale comparato, si segnala per la predisposizione di un questionario in tema di Regioni e di autonomie locali (furono diffusi circa 5000 questionari). Gli esiti di siffatta consultazione furono utilizzati per la stesura di documenti tematici e per la preparazione della relazione definitiva contenente le proposte circa la forma di Stato da sottoporre all'attenzione dell'Assemblea costituente.

*Le Regioni ad
autonomia
speciale*

Anche l'istituzione delle Regioni speciali fu preceduta (con la sola eccezione del Friuli-Venezia Giulia) da una **fase preparatoria**, articolata, prima, nella nomina in ciascuna Regione da parte del Governo di un Commissario straordinario, poi, nella istituzione di un apposito organo con il compito di elaborare una proposta di Statuto.

In Sicilia, il decreto legislativo luogotenenziale n. 91 del 1944 istituì l'Alto Commissariato civile per la Sicilia, subito seguito dalla nomina sia della Consulta regionale, sia di una Commissione di studio incaricata di predisporre un progetto di Statuto. Anche in Sardegna, immediatamente dopo la dissoluzione dell'ordinamento fascista, fu nominato un Commissario straordinario, poco dopo sostituito da un Alto commissario per la Sardegna: tale organo si avvale di una Consulta per predisporre una proposta di Statuto, il cui *iter* risultò particolarmente travagliato sia a causa della mancanza di un'efficace elaborazione autonoma, sia per i condizionamenti determinati dall'approvazione dello Statuto siciliano e dall'iniziale dibattito costituente in materia di Regioni.

All'origine della specialità della Valle d'Aosta, infine, vi fu sia il decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945, che riconosceva a quel territorio una speciale condizione di autonomia, sia il decreto legislativo luogotenenziale n. 546 del 1945 finalizzato ad offrire una particolare tutela linguistica alla minoranza francofona, riparando — in tal modo — alle politiche di vera e propria "italianizzazione" della Valle che durante il fascismo avevano prodotto un forte processo di assimilazione.

In seno all'Assemblea costituente la decisione di consolidare i processi politici in atto e di prevedere per alcune porzioni del territorio italiano condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale fu pressoché unanime; così come va apprezzata la rapidità con la quale tali Regioni si costituirono ed

entrarono in funzione: anzi, nel caso della Sicilia lo Statuto fu approvato prima della Costituzione repubblicana, ponendo problemi di armonizzazione.

Va, tuttavia, considerato che se, da un lato, la decisione di riconoscere ai cinque territori sopra indicati una condizione particolare di autonomia fu comune, differenti risultarono le **motivazioni a sostegno della specialità delle singole Regioni**.

Nel caso della Sicilia fu determinante la necessità di bloccare il rafforzarsi di tendenze separatistiche, tra l'altro alimentate da forze politiche straniere. Per quanto riguardava la Sardegna, invece, il riconoscimento dell'autonomia venne visto come una riparazione del mancato sviluppo dell'isola, imputato al processo di unificazione nazionale

Alla base della codificazione della specificità del Trentino alto Adige vi era la duplice esigenza di fornire una tutela rafforzata delle minoranze linguistiche presenti e di dare attuazione all'Accordo di Parigi del 1946; mentre nel caso della Valle d'Aosta la scelta della specialità, oltre che essere un impegno assunto in quel territorio dai Comitati di liberazione nazionale, rappresentò un punto di mediazione tra le posizioni estremistiche favorevoli all'annessione alla Francia e gli orientamenti politici meno favorevoli alle autonomie.

Meno chiare appaiono le ragioni che all'origine supportavano la giustificazione l'autonomia speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, per cui le esigenze (inizialmente rilevanti) della tutela delle minoranze linguistiche o del riconoscimento della specificità delle diverse aree territoriali (come lo *status* della città di Trieste o la diversità tra i territori friuliani e giuliani) vennero, a poco a poco sfumate.

L'**autonomia speciale** di cui godono le Regioni elencate nell'art. 116 Cost. può essere fatta rientrare tra gli esempi di differenziazione, **giustificata** dalle diverse condizioni economiche (Sardegna), dalla volontà di valorizzare le identità culturali di specifiche parti del territorio nazionale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige), dalla storia o dalle vicende politiche di un determinato territorio (Sicilia, Friuli-Venezia Giulia).

Tuttavia, il processo quasi coevo di elaborazione degli Statuti ha favorito il confronto e l'influenza tra le varie soluzioni in discussione: cosicché non pare forzato individuare negli Statuti la presenza di principi organizzativi, organi, criteri di distribuzione delle competenze e procedure di relazione con lo Stato riconducibili ad un'ispirazione comune.

Il che ha indotto a prospettare l'esistenza di **regole comuni a tutte le Regioni speciali**, che si manifesterebbero essenzialmente:

a) nell'attribuzione sul piano della potestà legislativa e regolamentare di competenze maggiori e suscettibili di manifestarsi entro una gamma più vasta di settori materiali;

b) nella previsione di procedimenti formalmente distinti, di natura bilaterale, nelle relazioni con lo Stato;

c) nella specificità del sistema finanziario;

d) nel riconoscimento di particolari competenze nei confronti degli enti locali della Regione, specie per quanto concerne la disciplina dei controlli;

e) nell'individuazione di più incisive forme di partecipazione della Regione all'attività dello Stato centrale — specie per quanto concerne la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri ogniqualevolta si debbano trattare questioni che riguardano direttamente la Regione;

f) nell'attribuzione agli organi di governo di una gamma — eterogenea, ma rilevante — di **poteri *extra ordinem*** quali, ad esempio, la competenza del Presidente della Regione Sicilia a provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato (art. 31 St. Sicilia), la possibilità per la Giunta della Regione Sardegna di chiedere al Governo della Repubblica la sospensione nell'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria, quando questi risulti manifestamente dannoso all'Isola (art. 51 St. Sardegna), la facoltà della Giunta regionale della Valle d'Aosta di sciogliere i Consigli dei Comuni e degli altri enti locali, sentito il Consiglio, e con l'osservanza delle norme stabilite dalle leggi dello Stato (art. 43 St. Valle d'Aosta), l'istituzione nella Regione Trentino-Alto Adige di un Tribunale regionale di giustizia amministrativa con un'autonoma sezione per la provincia di Bolzano dinanzi alla quale possono essere impugnati gli atti amministrativi degli enti ed organi della pubblica amministrazione aventi sede nella Regione e ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico (artt. 91 e 92 St. Trentino-Alto Adige).

Un ulteriore profilo che differenzia le Regioni a statuto speciale da quelle ordinarie riguarda anche la diversa competenza in materia di uso della lingua e di **tutela dei diritti linguistici**.

Per quanto riguarda questi ultimi, va considerato che la previsione dell'art. 6 Cost. — che affida alla Repubblica il compito di tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche — è stato interpretato (soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) nel senso di riservare allo Stato la competenza a emanare siffatte « norme »: le quali

coincidono con le disposizioni presenti nella legge n. 482 del 1999, che individua sia le minoranze linguistiche storiche che debbono essere tutelate (le popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate, di quelle parlanti il francese, il franco provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo), sia le misure promozionali che possono essere introdotte nell'ordinamento (consistenti essenzialmente nella possibilità di utilizzare le lingue delle minoranze per lo svolgimento di attività educative in ambito scolastico, nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, all'interno degli organi collegiali, nella possibilità di ottenere il ripristino dei nomi e dei cognomi in forma originaria, qualora siano stati modificati dallo ufficio di stato civile, nella previsione di somme per promuovere le tradizioni linguistiche e culturali delle popolazioni costituenti una minoranza ammessa a tutela).

In altri termini, la riserva di legge di cui all'art. 6 Cost. è stata interpretata come una riserva alla legislazione statale, nei confronti della quale la normativa delle Regioni ordinarie e delle amministrazioni locali si caratterizza come una competenza di natura meramente integrativa.

La salvaguardia e la valorizzazione di gruppi nazionali non italiani è, invece, alla base della **particolare autonomia di cui godono alcune Regioni speciali** come il Friuli-Venezia Giulia, la Valle d'Aosta ed il Trentino-Alto Adige; e tale decisione si basava anche sulla scelta di conseguire un obiettivo di convivenza attraverso la tutela di gruppi linguistici minoritari.

Certamente, l'ampiezza dei poteri riservati alle singole Regioni speciali in materia di tutela delle minoranze linguistiche non è eguale, ma varia a seconda di quanto previsto nei rispettivi Statuti.

Nel caso della Regione Trentino-Alto Adige il problema della tutela delle minoranze etniche incide sulla stessa struttura costituzionale dell'ente. Lo Statuto regionale, infatti, prevede norme atipiche per quanto concerne: i poteri delle Province di Trento e Bolzano, i requisiti per l'esercizio dell'elettorato, l'elezione del Presidente e dei vicepresidenti della Regione, la votazione di proposte di legge che possono risultare lesive della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la votazione dei singoli capitoli del bilancio della Regione e della Provincia di Bolzano, l'organizzazione giurisdizionale amministrativa nella Regione, le competenze stesse della Corte costituzionale.

A loro volta, gli artt. 38 e 39 dello Statuto della Regione Valle d'Aosta parificano l'uso della lingua francese a quello della lingua italiana e dispongono la parità di ore di insegnamento tra le due lingue

nelle scuole di ogni ordine e grado. Mentre risulta più limitata la competenza linguistica della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale — oltre a contenere disposizioni particolari per la zona di Trieste e per alcune aree territoriali costituite in circondari — si limita a prevedere all'art. 2 la parità di trattamento per tutti i cittadini “qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali”.

È interessante, altresì, segnalare che alle Regioni ad autonomia speciale è stata attribuita una competenza legislativa finalizzata a **valorizzare** determinate **tradizioni giuridiche** e assetti proprietari risalenti nel tempo. È il caso, ad esempio: della potestà legislativa della Valle d'Aosta in materia di « usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali »; delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige in materia di impianto e tenuta dei libri fondiari; delle Province di Trento e di Bolzano a proposito degli usi civici dell'ordinamento delle minime proprietà culturali e dei « masi chiusi »; della Regione Sicilia in materia di usi civici.

L'evoluzione delle Regioni speciali ha seguito un itinerario particolare caratterizzato dal progressivo depotenziamento della qualità della loro autonomia.

Alcune delle ragioni che avevano spinto alla loro istituzione hanno perso — a poco a poco, ma incessantemente — di intensità, finendo per appannarsi. Le tendenze separatiste nel sud del paese sono venute meno; così come i gravi e perduranti problemi di sottosviluppo non costituiscono tanto una singolarità, quanto un problema che accomuna diverse Regioni, sia speciali che ordinarie. La stessa rilevanza che in determinate aree geografiche presenta la questione delle minoranze etniche e linguistiche sembra poter trovare soluzione — con l'eccezione della Regione Trentino-Alto Adige — all'interno dell'art. 6 Cost., se interpretato ed attuato in modo estensivo.

Il sistema, quindi, si è evoluto seguendo una traiettoria assai diversa dalle originarie intenzioni. A tale risultato hanno concorso fattori e circostanze differenti, tra le quali si segnalano — a nostro avviso — il rapporto complesso con le Regioni ordinarie, alcune scelte compiute in sede statutaria, la funzione omogeneizzatrice svolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Le Regioni speciali — il cui impianto culturale venne elaborato in assenza del decentramento regionale del Titolo V, cioè in un contesto in cui il sistema non aveva ancora raggiunto il proprio assetto fisiologico —

scontarono il maggior dinamismo manifestato dal sistema delle Regioni ordinarie: per cui, dinanzi alla capacità di queste ultime di acquisire maggiori trasferimenti e più rapide innovazioni nella forma di governo e nelle regole di organizzazione e di funzionamento, si sono trovate nella necessità non tanto di qualificare i tratti della propria autonomia, quanto di rivendicare l'esercizio di competenze amministrative e normative già spettanti alle Regioni ordinarie.

Va, inoltre, considerata la **funzione omogeneizzante svolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale** tesa a stemperare — nel nome dell'unità dell'ordinamento e della priorità degli interessi nazionali — le diversità e ad appiattire le peculiarità dei singoli ordinamenti. È indubbio che la Corte costituzionale, sin dalle sue prime sentenze in materia regionale, abbia prodotto una giurisprudenza finalizzata ad omologare le diverse Regioni speciali e ad estendere a loro limiti previsti formalmente per le sole Regioni ordinarie.

Al processo di progressiva omologazione dei due tipi di regionalismo hanno fornito un apporto importante **anche le riforme costituzionali entrate in vigore nel 2001:** da un lato, la legge costituzionale n. 2 del 2001, ha esteso alle Regioni speciali i medesimi caratteri della forma di governo propria delle Regioni ordinarie (in particolare, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale); dall'altro lato, l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha previsto che le norme costituzionali relative alle Regioni ordinarie si applichino anche alle Regioni speciali, qualora prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Se nel primo caso ha suscitato perplessità la soluzione di approvare un'unica legge costituzionale per tutte le Regioni speciali, che pare contraddire la *ratio* dell'art. 116 Cost. che ipotizzava l'esistenza di singole leggi (non di singole disposizioni all'interno della medesima legge) per gli Statuti speciali; nel secondo caso, la disposizione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata — invece — oggetto di critiche, in quanto si intravedeva in essa il rischio per le Regioni speciali di auto omologarsi a quelle ordinarie.

La regionalizzazione dello Stato rappresenta una delle più significative novità del disegno istituzionale delineato dalla Costituzione italiana, la quale ha optato per uno **Stato unitario a base regionale**, secondo cui la Repubblica « una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie ».

L'approvazione del titolo V della Costituzione non rappresenta la conclusione di un processo storico lineare. L'istituzione dell'ordinamen-

*Il dibattito in
Assemblea
costituente*

to regionale ha rappresentato non solo — al pari della giustizia costituzionale e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo — una delle profonde novità introdotte dall'Assemblea costituente, ma anche un tratto di discontinuità nell'evoluzione della forma di Stato, nato da una comune presa di coscienza circa l'inadeguatezza di una tradizione autonomistica e dal tentativo di ripensarla alla luce dei problemi posti dall'edificazione di uno Stato rinnovato e moderno.

Si è trattato, tra l'altro, di una scelta non improvvisata: sia perché anticipata dalla decisione di istituire alcune Regioni ad autonomia speciale, sia in quanto le scelte compiute in assemblea costituente furono orientate da una pregevole attività preparatoria — tra cui gli studi condotti dalla Commissione per la riforma dell'amministrazione e dalla Commissione per gli Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato — nonché dalla documentazione fornita dal Ministero per la Costituente.

Sulla scia di questo retroterra i costituenti configurarono un'organizzazione dello Stato in cui la tutela dell'unità politica e il rispetto delle autonomie regionali e locali si dovevano realizzare contestualmente. Ribaltando molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato la formazione dello Stato nazionale, la Costituzione repubblicana afferma per la prima volta nella nostra storia costituzionale la compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico.

Anche **lo Stato regionale** — in quanto variante del tipo dello Stato unitario — **presuppone la convivenza dell'autonomia** delle comunità territoriali **con il principio** ad essa speculare **di unità dell'ordinamento costituzionale**. Natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere politico sono valori complementari, costituiscono due poli contrapposti, ma inscindibili, dal momento che lo Stato, le Regioni e gli enti locali territoriali danno vita ad ordinamenti distinti (costituzionalmente autonomi), ma integrati all'interno di un medesimo sistema di valori e di principi individuato dalla Costituzione.

Ad avviso di molti commentatori, le **scelte** dell'Assemblea costituente in materia di ordinamento regionale furono **condizionate dalle vicende della vita politica**: in tal senso fu interpretata sia la repentina conversione del partito comunista verso posizioni autonomistiche, in concomitanza con la crisi dei governi di coalizione popolare, allorché sfumava la prospettiva di una sua duratura presenza nella maggioranza di governo; sia l'affievolimento del regionalismo della democrazia cristiana, nel momento in cui prendeva corpo una realtà politica basata su di una sua solida preponderanza.

Sarebbe errato negare che tra i lavori dell'assemblea costituente e gli sviluppi della lotta politica si siano verificate interferenze e condizionamenti reciproci. D'altra parte, la Costituzione fu approvata in un contesto che era profondamente mutato nei suoi punti di riferimento rispetto a quando i lavori dell'assemblea costituente avevano avuto inizio: sul piano internazionale, vi fu la rottura dell'unità anti-nazista e l'avvio della « guerra fredda »; a livello nazionale, si ebbe la crisi dei governi di unità popolare, l'esclusione dei partiti politici di sinistra dalla formazione della nuova maggioranza governativa, l'incrinatura dell'unità tra le organizzazioni sindacali.

Tuttavia, una simile lettura del dibattito istituzionale di quegli anni sarebbe riduttiva, dal momento che le scelte che diedero vita alla disciplina costituzionale delle Regioni furono il frutto non tanto di tatticismi, quanto della progressiva evoluzione che ha coinvolto — attraverso la discussione — le diverse componenti politiche dell'Assemblea costituente, conducendole a trovare una linea di **mediazione tra regionalisti « spinti » e « tiepidi »**.

I primi, animati da venature di giusnaturalismo, concepivano le Regioni in chiave antistatalista, in funzione di difesa dei corpi sociali intermedi; i secondi, a loro volta, temevano che un eccessivo decentramento politico potesse frenare le più significative riforme di cui il paese aveva bisogno.

Prevalse, infine, una visione mediana, che concepiva le Regioni quale modo di funzionare dello Stato in grado di favorire la integrazione sociale e di ridurre le distanze tra cittadini ed istituzioni. A tal proposito è emblematica la formulazione originaria dell'art. 114 Cost. (ora modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), secondo il quale « la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni ».

D'altra parte, la Costituzione italiana è un esempio tipico di « Costituzione pattizia », cioè di Costituzione che non vuole essere espressione omogenea di una particolare ideologia, che non esprime una concezione di parte, bensì un sistema di valori che interpretino il comune sentire di più gruppi e di diverse culture.

Dal punto di vista normativo, il **“modello” di Regione che emerge dal testo della Costituzione del 1948** presenta, sinteticamente, le seguenti caratteristiche.

Per quanto concerne **la potestà legislativa** si riconosce alle Regioni una competenza legislativa non piena, da svolgersi nell'« ambito dei principi fissati da legge dello Stato »: i costituenti trovarono in siffatta formulazione una mediazione tra i fautori di una competenza legislativa

esclusiva ed i sostenitori di una Regione con compiti legislativi di mera attuazione o integrazione della legislazione statale. Inoltre, su influenza della Costituzione spagnola del 1931, la Regione divenne titolare di competenze legislative « enumerate », definite nell'elenco di cui all'art. 117 Cost.

Sul piano della **competenza amministrativa**, la Costituzione introduce un parallelismo tra competenza legislativa e potestà amministrativa delle Regioni, sia pure attenuato dall'intenzione di non comprimere lo storico ruolo amministrativo dei Comuni e delle Province. Anzi, al fine di evitare il formarsi di una eccessiva burocrazia regionale, si introduce — quale regola generale — il criterio secondo cui le Regioni dovrebbero esercitare normalmente le proprie competenze avvalendosi degli uffici degli enti locali ovvero delegando l'esercizio delle funzioni amministrative.

Sul fronte, infine, dei **controlli**, la preoccupazione di garantire il carattere unitario dell'ordinamento indusse i costituenti a delineare i rapporti tra Stato e Regioni in modo non molto dissimile da come erano regolati i rapporti tra Stato ed enti locali: da ciò l'introduzione di un controllo preventivo dello Stato sugli atti legislativi e amministrativi della Regione (artt. 125 e 127 Cost.), nonché la previsione di un controllo statale sugli organi, con possibilità di scioglimento del Consiglio regionale (art. 126 Cost.).

Dal complesso della scelta costituente, si possono individuare almeno quattro **profili che qualificano la particolarità del regionalismo italiano** tratteggiato in sede di Assemblea costituente: una **modificazione della forma di Stato**, una forte attenzione per le esigenze unitarie dell'ordinamento, un'accentuazione del ruolo della legge nel conformare i caratteri dell'autonomia, una visione statica delle relazioni tra le Regioni e gli altri livelli istituzionali.

In relazione alla prima caratteristica, appare indubbio che l'istituzione dell'ordinamento regionale non solo ha costituito — al pari della giustizia costituzionale e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo — una delle novità introdotte dalla Costituzione del 1948, ma ha anche rappresentato un tratto di discontinuità nell'evoluzione della forma di Stato. La Costituzione repubblicana afferma — come già si è detto — per la prima volta nella nostra storia costituzionale la piena compatibilità tra natura unitaria dello Stato e decentramento politico, riconoscendo che la salvaguardia dell'unità non necessariamente implica il rifiuto di differenziazioni e del riconoscimento dell'autonomia delle comunità territoriali.

Nella disciplina costituzionale delle Regioni è, inoltre, molto forte l'**attenzione per le esigenze unitarie** dell'ordinamento.

Nel dibattito in Assemblea costituente e nei primi commenti della dottrina l'inserimento del principio unitario tra i caratteri fondamentali della Costituzione fu considerato, innanzitutto, nella sua portata storica e politica: come garanzia affinché il pluralismo giuridico non si trasformi in separazione politica; quindi, come affermazione dell'esigenza che tutti i livelli istituzionali concorrano al perseguimento di valori ed interessi comuni.

Conseguentemente, all'interno del testo costituzionale si rinvengono numerose disposizioni che, per un verso, si premurano di sviluppare il sistema delle autonomie territoriali all'interno di un contesto istituzionale attento alla cura degli interessi nazionali e dei principi unitari dell'ordinamento e, per un altro verso, attribuiscono allo Stato competenze specifiche affinché le differenze tra le diverse comunità regionali non pervengano al punto da menomare la parità tra i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali ed il principio di solidarietà.

Sono numerose le **disposizioni che si premurano di rafforzare la cura degli interessi nazionali e dei principi unitari** dell'ordinamento.

Si considerino, ad esempio, la competenza attribuita al legislatore statale di determinare i principi fondamentali all'interno dei quali la Regione svolge la propria potestà legislativa (art. 117 Cost.); la competenza della legge statale di regolare l'autonomia finanziaria delle Regioni, coordinandola con la finanza dello Stato (art. 119 Cost.); la previsione di un articolato sistema di controlli preventivi sugli organi — attraverso il potere statale di scioglimento dei Consigli regionali (art. 126 Cost.)— e sugli atti normativi delle Regioni (artt. 125 e 127 Cost.); il divieto di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni o che limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Così come i molteplici limiti (materiali e procedurali) imposti dall'art. 123 Cost. alla potestà statutaria delle Regioni erano riconducibili alla volontà dei costituenti di evitare che l'autonomia organizzativa delle Regioni potesse incrinare l'unità dell'ordinamento repubblicano.

In terzo luogo, vi è il riconoscimento che l'**autonomia** non tanto scaturisce dal principio dispositivo, quanto **si sviluppa su impulso dell'attività legislativa dello Stato**: come bene evidenzia la formulazione dell'art. 5 Cost., ove si utilizza l'espressione « promuove » per evidenziare che il processo di decentramento deriva dall'azione unilaterale del soggetto titolare della sovranità, cioè dallo Stato.

Dall'intero disegno costituzionale emerge chiaramente l'intenzione di individuare nello Stato il soggetto che conforma l'autonomia delle comunità territoriali: per cui gli ordinamenti dei livelli istituzionali infrastatali sono considerati derivati, nel senso che, per un verso, le Regioni traggono origine dalla volontà dello Stato — che le ha individuate e che possiede la competenza in ordine alle variazioni territoriali —; per un altro verso, il loro ordinamento è reso uniforme dalle norme costituzionali in materia di forma di governo.

Inoltre, la possibilità da parte delle Regioni di esercitare le proprie competenze amministrative e legislative era condizionata, nel primo caso, dalla necessaria approvazione da parte dello Stato di apposite leggi di trasferimento delle funzioni amministrative ai sensi della VIII disposizione transitoria della Costituzione; nel secondo caso, dal vincolo posto dall'art. 9 della legge n. 62 del 1953, il quale (nella sua formulazione originaria) condizionava l'esercizio della potestà legislativa regionale alla previa approvazione da parte del Parlamento dei principi della materia.

La Costituzione, da ultimo, ha istituzionalizzato un sistema rigido di relazioni tra lo Stato e le Regioni, ispirato ad una visione garantistica dell'autonomia, preoccupata di separare le rispettive competenze e di prevedere meccanismi a tutela di possibili ingerenze. Di conseguenza, emerge l'**assenza di strumenti di collegamento** tra le Regioni e gli organi politici dello Stato (Parlamento e Governo), i quali rappresentano un tassello necessario per realizzare un'effettiva integrazione tra le diverse componenti istituzionali della Repubblica.

Così come si è tentato di introdurre una demarcazione rigida tra le competenze statali e regionali: si pensi, ad esempio, alla potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117 Cost., che riparte la competenza secondo la distinzione tra normativa di principio (dello Stato) e di dettaglio (delle Regioni); ovvero al criterio di allocazione *delle* competenze amministrative disciplinato dall'art. 118 Cost., che nella formulazione originale si basava sulla dimensione degli interessi coinvolti.

2. L'attivazione e il consolidamento delle Regioni

*La nascita ed
il consolida-
mento delle
Regioni
ordinarie*

Nel rendimento delle istituzioni un ruolo importante è svolto dal “fattore tempo”: il **ritardo nell'attuazione della Costituzione** non determina soltanto una omissione da parte del Governo e del Parlamento, ma anche una “deviazione”, una modificazione rispetto alle scelte originarie: una Costituzione non interamente attuata è una Costituzione differente.

Di tale aspetto era pienamente consapevole l'Assemblea costituente, la quale si era premurata di prevedere tempi rapidi per l'istituzione delle Regioni: i nuovi Consigli regionali dovevano essere eletti entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione (VIII disp. trans. Cost.), mentre la legislazione statale si sarebbe dovuta adeguare alle nuove competenze regionali entro tre anni (IX disp. trans. Cost.). Invece, la riforma regionale iniziò a decollare soltanto 22 anni dopo, agli inizi degli anni '70, in un contesto sociale, economico e politico profondamente mutato.

Motivazioni diverse, ma concomitanti stanno **alla base del ritardo** con il quale le Regioni ordinarie sono state attivate: il prevalere all'interno dei partiti di governo di posizioni centraliste e antipartecipative, l'azione frenante degli apparati amministrativi preoccupati di perdere competenze e quote importanti di potere, il timore politico che in alcune Regioni si insediassero maggioranze contrarie al governo nazionale, la preoccupazione per un eccessivo costo della riforma regionale.

Il coagulo di questi elementi fece sì che gli atti propedeutici all'attivazione delle Regioni (la legge n. 62 del 1953 detta norme sugli organi e sul funzionamento delle Regioni, la legge n. 108 del 1968 disciplina l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, la legge n. 281 del 1970 detta provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni) furono approvati con lentezza — dopo aspri contrasti politici — e si ispirarono ad una interpretazione riduttiva del testo della Costituzione.

Basti considerare, a titolo di esempio, che le prime proposte in materia di elezioni regionali prevedevano non già il suffragio popolare, bensì un'elezione indiretta da parte dei consiglieri delle Province facenti parte del territorio regionale; mentre, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, si pretendeva di impedire alle Regioni di legiferare prima che lo Stato avesse definito i principi delle materie, con la conseguenza che una probabile inerzia statale avrebbe potuto bloccare (ancora una volta) il funzionamento delle Regioni.

Le prime elezioni regionali ebbero luogo nella primavera del 1970, i Consigli regionali (con l'eccezione dell'Abruzzo e della Calabria, a causa di contrasti e moti di piazza circa l'individuazione del capoluogo regionale) approvarono i loro Statuti con celerità, nel rispetto del termine di 120 giorni previsto dalla legge, il 1° aprile 1972 le Regioni iniziarono ad esercitare le prime competenze amministrative sulla base di un apposito decreto di trasferimento *delle* funzioni da parte dello Stato.

La fase costituyente regionale

La scelta del momento del **decollo della riforma regionale** ha una chiara valenza politica, capace di far intendere gli obiettivi che i fautori del regionalismo intendevano conseguire. Ciò consente di affermare che

le Regioni nascono agli inizi degli anni '70 su motivazioni e per finalità differenti (anche se non antitetiche) da quelle che avevano ispirato i lavori dell'assemblea costituente.

Le Regioni vennero istituite sia per migliorare i rapporti tra società civile e società politica, **sia per realizzare una incisiva riforma dello Stato.** Nel primo caso, si doveva favorire il pluralismo e la partecipazione; nel secondo, invece, si dovevano ridefinire i procedimenti decisionali, riducendo il ruolo degli apparati burocratici e sopprimendo i diversi organismi settoriali espressivi di interessi settoriali.

A conferma di tale valutazione si può richiamare la circostanza che le Regioni prendono corpo in una fase nella quale il Parlamento approva altre significative leggi che intendono promuovere la partecipazione ed il pluralismo, come la legge n. 352 del 1970 sui referendum popolari e la legge n. 300 del 1970 a tutela della libertà e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro. Mentre il d.P.R. n. 616 del 1977 di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, alle Province ed ai Comuni prevede la soppressione di numerosi enti pubblici nazionali e locali operanti nelle materie riservate alla competenza legislativa delle Regioni.

L'approvazione del d.P.R. n. 616 del 1977 rappresenta, forse, il momento più alto (e al tempo stesso conclusivo) della "fase costituente" delle Regioni, dal momento che con tale decreto non soltanto si decentrano numerose ed *importanti* competenze, ma si afferma un'interpretazione estensiva delle materie di competenza regionale, nonché la "centralità" amministrativa degli enti elettivi rispetto a quelli burocratici.

La stabilizzazione del sistema

Alle vicende costituzionali del periodo 1970-1977 segue, poi, un **periodo di stabilizzazione** del sistema, nel corso del quale non si hanno ulteriori trasferimenti di funzioni a favore delle Regioni, mentre si assiste ad una sostanziale riduzione del contenzioso giurisdizionale. Il che non significa, tuttavia, che il regionalismo viva una fase statica: infatti, si precisano meglio i rispettivi ruoli dello Stato e delle Regioni e l'ordinamento è attraversato da un movimento sotterraneo (« carsico ») di riforme in via legislativa, che preannunciano radicali cambiamenti della Costituzione.

Alla stabilizzazione concorrono tanto **la giurisprudenza della Corte costituzionale**, quanto l'attività legislativa dello Stato.

La prima, dinanzi alla genericità del dettato costituzionale, ha svolto un ruolo fondamentale nel delineare le caratteristiche del sistema, nel risolvere le principali questioni connesse alle necessarie procedure di raccordo e di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali: basti considerare che alcuni istituti sono stati prima delineati dal giudice costitu-

zionale e, poi, regolati dal legislatore (ad esempio, per quanto concerne l'attività di indirizzo e di coordinamento o le attività di rilievo internazionale da parte delle Regioni); mentre altri sono eminentemente il frutto dell'attività interpretativa del giudice costituzionale (determinazione del concetto legale di materia regionale, individuazione del principio di leale collaborazione quale criterio base per impostare le relazioni tra Stato e Regioni, definizione dei rapporti tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di tipo concorrente).

Tuttavia, con il passare del tempo, la giurisprudenza costituzionale in materia regionale è rientrata gradualmente nel suo alveo naturale, rappresentato dalla soluzione delle questioni di costituzionalità alla luce dei principi elaborati o dall'esercizio di una funzione arbitraria in sede di risoluzione dei conflitti tra lo Stato e le Regioni. Gli spazi per un intervento creativo del giudice si sono circoscritti a fronte di un **attivismo del legislatore statale**, impegnato — soprattutto — ad affrontare, da un lato, il problema di una nuova redistribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni e, dall'altro lato, ad individuare gli strumenti e le procedure per assicurare un migliore raccordo tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica (Stato, Regioni, governo locale).

Nella fase di consolidamento del regionalismo è, infine, **modificato il sistema delle relazioni interistituzionali**, passando gradualmente da un regionalismo di tipo garantistico ad uno di natura collaborativa. L'apertura a forme di collaborazione interistituzionale è stata promossa sia da **fattori endogeni** che esogeni.

Tra i primi possiamo annoverare la « crisi » di un criterio di ripartizione delle competenze, il quale presupponeva — attraverso l'elencazione delle materie di competenza regionale — una statica demarcazione delle sfere di competenza dello Stato e delle Regioni. Infatti, l'esistenza di numerosi intrecci e sovrapposizioni tra le materie ha reso necessario un coordinamento tra le nazionali e regionali; mentre, per un altro verso, si è introdotta una sostanziale « decostituzionalizzazione » degli ambiti di competenza legislativa regionale, con l'affermazione (anch'essa giurisprudenziale) che la concreta definizione giuridica delle materie è dettata dal legislatore (statale) e scandita dall'evolversi nel tempo della produzione normativa.

Tra i **fattori esogeni**, invece, vanno considerati gli effetti prodotti dal rafforzamento dell'integrazione comunitaria: soprattutto perché le relazioni tra l'Unione europea e gli Stati risultano scandite da regole differenti da quelle delineate dall'originaria formulazione del Titolo V della Costi-

tuzione: come, ad esempio, l'armonizzazione delle normative piuttosto che la rigida distinzione delle competenze, la leale collaborazione nei processi decisionali al posto della separazione tra gli ordinamenti, la sussidiarietà al posto di un sistema statico di attribuzione delle competenze.

Va, tuttavia, rilevato criticamente che la collaborazione non è assurta a principio costituzionale, ma piuttosto risulta limitata a criterio cui rifarsi per attuare di volta in volta il principio unitario, di sussidiarietà o di buon andamento della pubblica amministrazione.

Nella fase di consolidamento si realizza inoltre una **nuova tappa nel processo di decentramento delle funzioni** con l'approvazione della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998.

La legge n. 59 del 1997 — oltre ad introdurre nuovi criteri di individuazione delle materie di competenza regionale — ha individuato nei Comuni i titolari in via primaria delle funzioni amministrative, ha ridotto i controlli statali nei confronti degli atti amministrativi e regolamentari delle Regioni, ha codificato il principio di sussidiarietà.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998, a sua volta, assume una particolare rilevanza nel panorama delle relazioni tra lo Stato e l'ordinamento regionale non solo perché ha favorito un significativo decentramento di funzioni amministrative a favore delle Regioni e degli enti locali territoriali, ma anche in quanto ha introdotto alcune novità nelle relazioni tra i livelli istituzionali.

In primo luogo, infatti, il trasferimento di funzioni amministrative non ha interessato soltanto le materie elencate nell'art. 117 Cost., ma si è rivelato più ampio, dal momento che poteva riguardare ogni settore materiale, con l'esclusione delle materie riservate alla legislazione statale.

In secondo luogo, viene introdotto un meccanismo sanzionatorio in caso di inerzia o grave ritardo delle Regioni nell'esercizio delle competenze loro conferite: viene previsto che il Governo assegni all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale il Consiglio dei ministri deve nominare un commissario che provvede in via sostitutiva.

Va, infine, considerato che l'evoluzione dell'ordinamento regionale è stata accompagnata da un più ampio processo di riforma il quale, da un lato, ha coinvolto anche gli altri livelli istituzionali — dai Ministeri (che sono stati riorganizzati e ridotti dal decreto legislativo n. 300 del 1999) al governo locale (che è stato disciplinato innovativamente dalla legge n. 142 del 1990 e successive modificazioni, prevedendo l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia ed attribuendo anche agli enti locali autonomia statutaria); dall'altro lato, ha innovato i principi di

organizzazione e di funzionamento della pubblica amministrazione (legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo; decreto legislativo n. 29 del 1993 sui compiti dei dirigenti pubblici e sul rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni).

In definitiva, si è assistito ad una legislazione ampia e complessa, che ha assegnato **nuove « missioni » all'ordinamento delle autonomie territoriali** ed ha definito il ruolo delle Regioni su basi differenti rispetto sia alle originarie intenzioni dei costituenti, sia ai propositi degli artefici della c.d. “fase costituente regionale”.

Rispetto alle scelte originarie compiute dall'Assemblea costituente, si trasforma il sistema di relazioni interistituzionali passando da un regionalismo di tipo garantistico ad uno di natura collaborativa. A sua volta, l'idea di Regione che aveva ispirato la fase di prima attuazione delle Regioni a statuto ordinario — imperniata sulla Regione quale ente politico e fattore di riforma dello Stato in senso pluralistico e democratico — viene a poco a poco devitalizzata e prende, per contro, corpo una concezione del decentramento di tipo funzionale, quale strumento idoneo a conferire efficacia ed efficienza alle politiche pubbliche, per semplificare i processi di decisione politica.

Tale evoluzione fu favorita da motivazioni economiche e di natura politica: tra le prime, si possono annoverare le critiche ad un'amministrazione poco efficiente, considerata un freno alle potenzialità di sviluppo dell'economia; tra le seconde, invece, una funzione importante fu svolta dalla reazione alla corruzione politica e dalla conseguente crisi di legittimazione dei partiti politici: il che fece optare il legislatore per forme di « democrazia immediata » (di cui il segno più evidente è l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti ed il favore per sistemi elettorali di tipo maggioritario).

L'evoluzione del regionalismo ha seguito — come si è visto — un percorso differente rispetto all'originario disegno dei costituenti; e ciò, a partire dagli anni '90, ha alimentato la richiesta di un cambiamento di molte parti della Costituzione. Il processo di **revisione costituzionale** è stato, tuttavia, lento, faticoso e pieno di insidie.

Già nel 1983 fu istituita una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (la cosiddetta “Commissione Bozzi”), la quale presentò nel 1985 alcune proposte, che si muovevano nella prospettiva di adeguare il testo della Costituzione alla “fase costituente” del periodo 1970-1977. Nel 1992 vide la luce una nuova Commissione per le riforme costituzionali (Commissione Iotti-De Mita), la quale approvò una serie di principi direttivi per la riforma della parte seconda della Costituzione,

La riforma costituzionale dell'ordinamento regionale

ma lo scioglimento anticipato delle Camere pose fine a questo tentativo: la più vistosa innovazione proposta riguardava i criteri di ripartizione delle competenze legislative, si superava il sistema della enumerazione delle competenze regionali a favore del riconoscimento — accanto alla competenza concorrente — anche di materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni.

Fu quindi, istituita una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali con il compito di elaborare e di approvare una revisione organica dell'organizzazione costituzionale. Tale Commissione, sotto la presidenza dell'on. D'Alema, lavorò con ritmi intensi. Tuttavia, le profonde divisioni tra le forze politiche su aspetti rilevanti (inerenti, in particolare, alla forma di governo ed all'organizzazione costituzionale dell'ordine giudiziario) determinarono una situazione di stallo, che indusse le Camere ad interrompere la discussione parlamentare.

Successivamente il Governo ed il Parlamento, accantonando le ipotesi — rivelatesi velleitarie — di assemblee costituenti o di commissioni bicamerali, optarono per il ritorno alle procedure costituzionali ordinarie. E con una certa celerità furono approvate due leggi: la **legge costituzionale n. 1 del 1999**, che ha modificato gli articoli della Costituzione relativi alla forma di governo, all'autonomia statutaria, al sistema elettorale ed allo scioglimento dei Consigli regionali; e la **legge costituzionale n. 3 del 2001**, la quale ha riformato la restante parte del titolo V, con particolare riferimento alla potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa, ai controlli, all'autonomia finanziaria.

Due aspetti del procedimento che portò all'approvazione di queste leggi costituzionali meritano di essere sottolineati, dal momento che si rivelarono un limite per la loro attuazione. La prima (la legge costituzionale n. 1 del 1999) venne approvata sotto l'urgenza delle imminenti elezioni regionali e, quindi, fu condizionata nella sua formulazione dalla pressione politica favorevole ad introdurre nella forma di governo regionale l'istituto dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, così come era avvenuto nel 1993 per i Comuni e le Province. La seconda, a sua volta (la legge costituzionale n. 3 del 2001), approvata grazie ad una maggioranza parlamentare assai ridotta e sulla scia di profonde divisioni politiche, rappresentò il primo caso in cui una scelta relativa ai caratteri dell'ordinamento regionale fu assunta in modo non condiviso dalle forze politiche.

Le principali novità delle riforme costituzionali del biennio 1999-2001 riguardano sia l'*ampliamento* della potestà statutaria delle Regioni,

sia la determinazione di nuovi criteri per distribuire la competenza legislativa ed amministrativa.

Per quanto concerne la **potestà statutaria**, la legge costituzionale n. 1 del 1999 attribuisce alla Regione la competenza, da un lato, a determinare la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, dall'altro lato, a definire la legge elettorale, sia pure nel rispetto dei principi posti dalla legislazione statale. Viene, in tal modo, codificata la regola che l'autonomia costituzionale degli enti implica una differenziazione delle forme di organizzazione politica.

Una seconda novità attiene al procedimento previsto per l'approvazione degli Statuti regionali, che rientra interamente nella competenza normativa delle Regioni. In proposito, la nuova formulazione dell'art. 123 Cost. delinea una procedura che nei suoi profili fondamentali sembra riecheggiare quella prevista per l'approvazione di leggi costituzionali ed, in quanto tale, può essere considerata testimonianza della volontà del legislatore di considerare lo Statuto una sorta di "Costituzione regionale".

A sua volta la legge costituzionale n. 3 del 2003 introduce un **nuovo criterio di distribuzione della competenza legislativa** tra lo Stato e le Regioni: enumera le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente, mentre le altre sono riservate in via residuale alla competenza legislativa delle Regioni ordinarie.

Se l'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa di tipo concorrente — cioè, da esercitarsi nell'ambito dei principi della materia individuati da leggi statali — non ha carattere innovativo, rappresenta — invece — una novità l'estensione a tutte le Regioni ordinarie di una potestà legislativa di tipo residuale, la quale si affianca a quella propria dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale.

Inoltre, la Costituzione ha determinato una parificazione piena tra legge dello Stato e della Regione, non solo dal punto di vista della forza giuridica, ma anche per quanto concerne i limiti. La potestà legislativa esclusiva delle Regioni e quella dello Stato incontrano i medesimi limiti: rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali.

Per quanto concerne, infine, **l'attività amministrativa**, va precisato che la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto un criterio generale (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), demandando successivamente al legislatore —

statale e regionale, secondo le rispettive competenze (art. 118, 2 c. Cost.) — il compito di provvedere analiticamente alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

La Costituzione precisa, altresì, che il legislatore, all'atto di distribuire le funzioni amministrative, deve tener presente i criteri di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. I principi introdotti dall'art. 118 Cost. sono decisamente innovativi e, se realizzati appieno, determinerebbero una rottura rispetto alla storia amministrativa dello Stato unitario in Italia.

Successivamente **la legge costituzionale n. 1 del 2012** ha modificato la legge di divisione costituzionale del 2001 per allinearsi alla giurisprudenza costituzionale in materia e per favorire la tendenza alla centralizzazione del controllo della finanza pubblica. A tal fine ha modificato la ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni inserendo la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” nell'elenco delle materie di competenza esclusiva (mentre, in precedenza, rientrava tra le materie di competenza concorrente).

Inoltre, nell'art. 119 Cost., inerente all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali territoriali — è stato introdotto il principio del rispetto dell'equilibrio di bilancio: estendendo in tal modo a tutti i livelli istituzionali ed a tutte le pubbliche amministrazioni la responsabilità della tenuta dei conti pubblici. Tale revisione della legge costituzionale n. 3 del 2001 è destinata a modificare in futuro il modo di essere del regionalismo, qualora questa nuova competenza sia utilizzata dallo Stato, non già per indicare criteri di bilancio uniformi che permettano l'attuazione a tutti i livelli istituzionali del principio dell'equilibrio di bilancio, bensì per esercitare un controllo sostitutivo tanto stringente da indebolire il principio dispositivo.

In tal caso, potrebbero prospettarsi problemi di compatibilità con l'art. 5 Cost. che, dalla maggioranza della dottrina, è ritenuto uno dei principi fondanti l'ordinamento repubblicano di cui all'art. 139 Cost. e — come tale — non suscettibile di revisione costituzionale.

3. L'ordinamento dei Comuni e delle Province

Il lento processo di attuazione dei principi costituzionali

Il testo originario della Costituzione si limitava a individuare nella legge la fonte competente in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali, a disciplinare i controlli amministrativi e a distribuire le competenze amministrative tra la Regione e gli enti locali.

L'art. 128 Cost. riservava ad una legge generale dello Stato la competenza a fissare i principi caratterizzanti l'autonomia di Comuni e Province ed a determinare le loro funzioni.

In materia di controlli, l'art. 130 Cost. attribuiva ad un organo *della* Regione la competenza ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, limitando i controlli di merito alla mera richiesta di riesame della deliberazione. Infine, l'art. 118 Cost. disponeva che nelle materie rientranti nella potestà legislativa delle Regioni possono essere trasferite agli enti locali soltanto le funzioni di interesse esclusivamente locale.

L'adeguamento dell'ordinamento delle autonomie locali alle disposizioni costituzionali è avvenuto secondo un processo lento e tortuoso.

Nonostante il chiaro contenuto della IX disp. trans. Cost. in base alla quale « la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali », i Comuni e le Province hanno dovuto funzionare per altri 45 anni secondo le prescrizioni di cui al testo unico della legge comunale e provinciale n. 148 del 1915 e n. 383 del 1934. Infatti, soltanto con l'approvazione della legge n. 142 del 1990 si è data concreta attuazione al principio di cui all'art. 128 Cost. (ora abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), secondo cui i Comuni e le Province godono di autonomia nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica.

Mentre l'attuazione degli artt. 118 e 130 Cost. è stata possibile solo con l'attivazione dell'ordinamento regionale, grazie ai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative ed alle leggi regionali in materia di Comitati regionali di controllo.

Nel periodo 1990-1999, **l'ordinamento dei Comuni e delle Province è stato interessato da un intenso processo di riforma**, che non solo ha attuato il dettato costituzionale, ma ha anche potenziato il ruolo degli enti locali, aggiornando sia il sistema delle fonti, sia i processi decisionali.

In particolare, la legge n. 142 del 1990 ha riconosciuto a Comuni e Province una potestà statutaria ed ha ridefinito le competenze del Consiglio e della Giunta. A questo proposito, ha spostato il baricentro del potere decisionale a favore della Giunta — organo a competenza generale —, mentre al Consiglio sono riservate le competenze appositamente elencate.

Successivamente, la legge n. 81 del 1993 ha previsto l'elezione diretta del Sindaco e Presidente della Provincia e modificato i caratteri della forma di governo locale; la legge n. 127 del 1997 ha revisionato il sistema dei controlli e la posizione istituzionale del segretario comunale e pro-

vinciale; la legge n. 265 del 1999 ha definito nuove procedure per la costituzione delle aree metropolitane, potenziato l'organizzazione dei Consigli e gli strumenti associativi tra gli enti locali, regolato la materia delle indennità e dei permessi per chi è chiamato a svolgere funzioni pubbliche.

Occorre evidenziare criticamente che **i margini di garanzia dell'autonomia costituzionale** dei Comuni e delle Province **sono stati progressivamente erosi** sia dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia della più recente legislazione in materia di enti locali. La legge costituzionale non solo ha abrogato l'art. 128 Cost., ma ha anche demandato a leggi ordinarie dello Stato, senza neppure il vincolo delle disposizioni di principio, la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province.

Mentre, la legislazione successiva, sotto la pressione della necessità di conseguire un equilibrio di bilancio e di ridurre la spesa pubblica, è intervenuta in modo frammentato e senza una strategia, incidendo sull'ordinamento dei Comuni e dei Province che avevano ricevuto una disciplina organica con il nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Da ultimo, la legge n. 56 del 2004, dettando una disciplina transitoria dell'ente nella previsione di una futura revisione costituzionale della materia, priva la Provincia della sua natura di ente locale territoriale elettivo, trasformandolo in una forma di rappresentanza indiretta delle comunità territoriali.

Il decreto legislativo n. 267 del 2000

Per conferire organicità alla congerie di disposizioni in materia di enti locali che si sono succedute nel tempo, e per accrescere la certezza degli operatori giuridici in ordine alle disposizioni vigenti ed effettivamente applicabili, il Governo — attuando una specifica previsione della legge n. 142 del 1990 — ha approvato il decreto legislativo n. 267 del 2000, contenente il **Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**.

Le sue disposizioni contengono — come recita l'art. 1, 1 c. del medesimo decreto legislativo — i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali; ed esso è stato elaborato in forma essenzialmente compilativa, raccogliendo ed organizzando le numerose disposizioni contenute nelle leggi generali che si sono succedute nel tempo e che abbiamo ricordato poco sopra.

Conseguentemente, sono state abrogate dall'art. 274 del decreto legislativo n. 267 del 2000 tutte le disposizioni di legge ancora vigenti in

materia di ordinamento degli enti locali: per cui, risultano applicabili soltanto le norme contenute nel citato decreto legislativo.

Sotto il profilo dei **contenuti**, il decreto legislativo n. 267 del 2000 si divide in due parti (ordinamento istituzionale, ordinamento finanziario e contabile). E la prima di esse si riparte — a sua volta — nei seguenti titoli:

- a) Disposizioni generali;
- b) Soggetti;
- c) Organi;
- d) Organizzazione e personale;
- e) Servizi e interventi pubblici locali;
- f) Controlli.

Tuttavia, l'entrata in vigore nell'anno successivo della revisione costituzionale del 2001 ha reso necessario un **adeguamento del Testo Unico** alle nuove disposizioni costituzionali: a tal fine la legge n. 131 del 2003 ha delegato il Governo a provvedere con decreto legislativo alla sua revisione; ma le deroghe sono scadute e, nonostante le ripetute reiterazioni, non si è ancora provveduto. Al punto di un adeguamento si è assistito, invece, a una pluralità di interventi frammentari, spesso contraddittori o dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale, che hanno gravemente intaccato l'organicità del Testo Unico.

La **legge costituzionale n. 3 del 2001** ha riconosciuto l'autonomia costituzionale dei Comuni e delle Province disponendo all'art. 114 Cost. non soltanto che tali enti sono elemento costitutivo della Repubblica, ma anche che essi sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni.

La posizione costituzionale dei Comuni e delle Province

La Costituzione si colloca così nel solco della tendenza alla valorizzazione dell'autonomia delle comunità locali, che caratterizza l'evoluzione degli Stati democratici. Essa appare giustificabile quando si consideri, da un lato, lo stretto nesso che esiste tra autonomia locale e democrazia, dall'altro, la rottura del principio monistico del potere pubblico che ha accompagnato l'evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato.

Sotto questo secondo profilo, la fine del monopolio statale del diritto consente l'emergere, accanto allo Stato, di una molteplicità di ordinamenti rappresentativi delle comunità locali: il pluralismo istituzionale, in altri termini, si configura quale manifestazione del pluralismo sociale che connota lo Stato democratico contemporaneo.

Nonostante la prescrizione dell'art. 114, 2 c. Cost. (i Comuni e le Province sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione) la disciplina della potestà statutaria e regolamentare dei Comuni e delle Province è contenuta nell'art. 4 della **legge n. 131 del 2003**.

Tale articolo dispone che lo Statuto — in armonia con la Costituzione, con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale — stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, i controlli, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Mentre ai regolamenti, degli enti locali è riservata la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni attribuite ai Comuni ed alle Province.

In definitiva, la **posizione dei Comuni e delle Province all'interno del nostro ordinamento costituzionale** scaturisce dai seguenti elementi.

In primo luogo, si tratta di **enti necessari**, in quanto, per un verso, sono distribuiti sull'intero territorio nazionale e, per un altro verso, vi appartengono tutti i cittadini che risiedono in quel territorio. L'affermazione contenuta nell'art. 114 Cost. secondo il quale la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato deve essere intesa nella duplice accezione che tali enti, da un lato, costituiscono l'articolazione necessaria del decentramento politico-istituzionale della Repubblica e, dall'altro lato, rappresentano gli unici enti locali territoriali dotati di un diretto riconoscimento costituzionale.

Quindi, tali **enti** sono **rappresentativi** delle comunità territoriali ed autonomi: cioè, possiedono quei connotati che contrassegnano il *principium individuationis* dell'autonomia, specie per quanto concerne l'autonomia organizzativa, la potestà normativa, la capacità di indirizzo politico-amministrativo.

Infine, sono riconosciuti e **garantiti dall'ordinamento statale**, che possiede una competenza legislativa esclusiva in relazione sia all'organizzazione di governo, che alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali (art. 117, 2 c., lett. *p* Cost.). Nel nostro ordinamento non è, quindi, corretto parlare di autogoverno dei Comuni e delle Province: infatti secondo l'art. 117, 2 c. Cost. compete al legislatore nazionale qualificare l'autonomia degli enti locali sia per quanto concerne la forma di governo, sia in relazione all'esercizio delle sue funzioni fondamentali.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha innovato il sistema delle fonti competenti a disciplinare l'ordinamento dei Comuni e delle Province.

Precedentemente, era indubitabile la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare l'ordinamento dei Comuni e delle Province ed a determinare il loro sistema di competenze.

Le fonti competenti a disciplinare l'ordinamento dei Comuni e delle Province

Da un lato, l'art. 118 Cost. attribuiva alla legge dello Stato il potere di attribuire, nelle materie rientranti nella competenza delle Regioni, funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali; dall'altro lato, l'art. 128 Cost. assegnava a leggi generali dello Stato il compito di qualificare l'autonomia delle Province e dei Comuni, nonché di determinarne le funzioni.

In tale sistema, non era prevista alcuna particolare competenza da parte delle Regioni, se si esclude la limitata potestà legislativa in materia di circoscrizioni comunali (art. 117 Cost.), di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove Province (art. 133 Cost.).

Una profonda novità è introdotta dalla nuova formulazione costituzionale dell'art. 117 Cost., che sembra rimuovere i limiti che ostavano ad una disciplina regionale dell'ordinamento degli enti locali territoriali.

In proposito, va notato, per un verso, che viene abrogato l'art. 128 Cost. — che forniva la base costituzionale al riconoscimento di una competenza esclusiva della legge statale in materia —, per un altro verso, che **la competenza esclusiva della legge statale non si estende** (ai sensi dell'art. 117, 2 c. Cost.) **a tutti i profili relativi all'ordinamento dei Comuni e delle Province**, bensì appare più restrittivamente circoscritta alla “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province”.

Se si confrontano gli oggetti che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva della legge statale con quelli che disciplina il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è difficile non notare un'evidente differenza. In particolare, vi sono disposizioni presenti in diversi titoli del decreto legislativo che è arduo far rientrare nella materia « organi di governo » ovvero in quella “funzioni fondamentali di Comuni e Province”. È il caso, ad esempio, delle parti relative alle forme associative, all'organizzazione degli uffici e del personale, ai servizi pubblici locali.

In relazione a tali materie si dovrebbe riconoscere una competenza legislativa residuale delle Regioni, con l'innovativa conseguenza di superare l'omogeneità nazionale del sistema degli enti locali, a favore di una differenziazione su base regionale.

Anche riconoscendo una competenza regionale in materia di ordi-

namento degli enti locali non viene meno l'esigenza che tale normativa sia di principio ed a carattere generale, sì da assicurare l'autonomia organizzativa (statutaria e regolamentare) di cui godono i Comuni e le Province.

Qualora si acceda a siffatta interpretazione, si dovrebbe — a nostro avviso — ammettere che **le Regioni possono disciplinare profili significativi dell'ordinamento locale**, con una ampiezza e discrezionalità via via decrescente a seconda che essi attengano a:

a) l'ordinamento di enti locali non dotati di autonomia costituzionale (ad esempio, le comunità montane);

b) l'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (ad esempio, le forme associative);

c) l'ordinamento interno dei Comuni, delle Province per ciò che non attiene alla materia elettorale, agli organi di governo, ed alle funzioni fondamentali.

Capitolo Terzo

IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI AUTONOMIA DELLE COMUNITÀ TERRITORIALI

1. La nozione costituzionale di autonomia

I rinvii costituzionali alla nozione di autonomia sono molteplici. Basti considerare, a titolo di esempio: l'art. 5 Cost., ove si afferma che la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; l'art. 33 Cost., ove si consente alle istituzioni di alta cultura, alle Università ed accademie il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato; l'art. 104 Cost., in cui si statuisce che la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere; l'art. 114 Cost., secondo il quale i Comuni, le Province e le Regioni si qualificano come enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

*I diversi
significati
del termine
autonomia*

Dalla lettura di queste disposizioni si ricava la convinzione che la Costituzione non abbia inteso riferirsi ad una nozione unitaria di autonomia e, soprattutto, che si sia astenuta dal fornire una definizione generale che consenta di enucleare i suoi contenuti strutturali.

Quella di **autonomia**, quindi, è una **figura poliedrica** che varia sia in ragione della posizione istituzionale del soggetto (ordine giudiziario, Università, Regioni, enti locali territoriali) sia dell'attività giuridica attraverso la quale si manifesta (finanziaria, normativa, organizzativa).

Il che, d'altra parte, pare comprensibile qualora si consideri che l'autonomia di un soggetto, di una comunità o di un ente non può essere determinata prescindendo dall'individuazione dei rapporti che regolano la sua attività nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento: si è in presenza, in altri termini, di un concetto di relazione (definibile soltanto sulla base della concreta determinazione delle funzioni e del riparto delle competenze) e dai contenuti non assoluti (variabili alla luce delle limitazioni poste dalle diverse fonti).

È evidente, poi, che l'ampiezza dell'autonomia si modifica in ragione degli strumenti e degli istituti che l'ordinamento prevede.

*Dall'autonomia
amministrativa
all'autonomia
costituzionale*

La nozione di autonomia è fortemente tributaria dei risultati dogmatici a cui è pervenuta la scienza amministrativa, grazie agli apporti di alcuni dei suoi indiscussi maestri.

Tra le **ragioni** che stanno **alla base della preminenza di un approccio di diritto amministrativo** un posto di rilievo occupano le teorie *statalistiche*, che riconoscono allo Stato una posizione di preminenza, in quanto unico ente titolare dell'esercizio della sovranità. Un'altra motivazione può essere ricercata in quelle posizioni che ribadivano il carattere necessariamente unitario dell'amministrazione, omogeneamente rivolta alla specificazione della volontà generale espressa dal legislatore.

Il primo profilo induce a sostenere che tutti i poteri debbono trovare il proprio fondamento nella legge del Parlamento: per cui essi possono manifestarsi soltanto entro i confini e secondo i modi e le regole determinati dalla legge.

La natura sostanzialmente unitaria dell'amministrazione, a sua volta, postula che tutti i suoi atti siano coerenti con la volontà generale dello Stato. Da ciò l'adesione a quelle teorie le quali sostenevano che gli interessi perseguiti dagli enti dotati di autonomia, pur possedendo un autonomo riconoscimento, dovevano sempre subordinarsi a quelli generali fatti valere dallo Stato.

In questo contesto appare emblematica la sostanziale identificazione tra pubblico e statale che aveva portato Santi Romano ad affermare che « pubblico significa statale » e che, quindi, l'attività degli enti locali è comunque « amministrazione indiretta dello Stato compiuta... nell'interesse oltre che dello Stato anche proprio ».

Nonostante la profondità delle trasformazioni intervenute, **tali concezioni continuano a produrre effetti**, orientando l'atteggiamento del legislatore e di ampi settori della dottrina. Se, per un verso, non sussistono più remore a riconoscere che l'autonomia presuppone la possibilità di perseguire finalità proprie; per un altro verso, permane la convinzione che sia la legge a legittimare i poteri dei soggetti autonomi, nel senso che dipendono da tale fonte l'oggetto, i modi di manifestazione ed i limiti dell'autonomia.

Ma se così fosse, l'autonomia, invece di rappresentare un limite alla discrezionalità del legislatore, diverrebbe l'oggetto dell'azione legislativa; rimarrebbe priva di una sostanziale garanzia costituzionale, riducendosi ad essere una « pagina bianca » affidata alla discrezionalità del legislatore.

Opportunamente, quindi, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. offre una **garanzia costituzionale all'autonomia** delle Regioni, dei Comuni e delle Province, affermando che si è in presenza di enti « autonomi

con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione ».

Pur nella diversità delle situazioni previste dall'ordinamento, **l'autonomia presuppone la facoltà di determinarsi** e di organizzarsi **secondo proprie regole**.

L'autonomia come autorganizzazione

L'autonomia, intesa come esclusione di ingerenze esterne nella propria organizzazione interna, trova un sicuro fondamento normativo nelle disposizioni che tutelano le libertà della persona ed il modo di essere delle formazioni sociali che più direttamente favoriscono la personalità del singolo.

Le prime, infatti, si propongono, per un verso, di consentire alle persone di determinare il proprio destino personale e, per un altro verso, di offrire strumenti giuridici a difesa della propria sfera di autonomia contro abusi ed arbitri, sia dei pubblici poteri che dei privati.

Le disposizioni costituzionali in materia di formazioni sociali, a loro volta, si propongono di assicurare una duplice esigenza: di valorizzare la dimensione associativa in quanto proiezione, ai sensi dell'art. 2 Cost., della personalità e fattore di sviluppo dell'individualità delle persone; di colmare la distanza tra l'individuo e lo Stato promuovendo il pluralismo sociale e delineando una democrazia fondata su di una molteplicità di corpi intermedi e di organismi associativi. A tal fine la Costituzione riconosce e tutela tanto la libertà del singolo di far parte di associazioni, quanto l'autonomia del gruppo sociale di organizzarsi al di fuori di stretti condizionamenti da parte dei pubblici poteri.

Pur nell'evidente differenza delle situazioni giuridiche, **il potere di determinarsi** rappresenta **un elemento comune** tanto alla libertà dei singoli e delle formazioni sociali, quanto all'autonomia degli enti e dei poteri.

È noto, ad esempio, che l'autonomia delle assemblee parlamentari si manifesta soprattutto attraverso il potere di determinare la propria organizzazione e di regolare — tramite i regolamenti parlamentari — le attività interne a ciascuna Camera. Così come l'autonomia dell'ordine giudiziario è assicurata dal particolare *status* dei giudici, che debbono svolgere la propria funzione senza subire condizionamenti — né esterni, né interni all'ordine giudiziario —.

L'autonomia organizzativa delle Regioni, dei Comuni e delle Province consiste, a sua volta, nel riconoscimento che ogni ente dotato di tale qualità è in grado di determinare il proprio processo decisionale, i principi di organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni.

Le fonti sull'autonomia organizzativa delle Regioni, dei Comuni e delle Province

A tal fine, la Costituzione, il decreto legislativo n. 267 del 2000 ed il

decreto legislativo n. 165 del 2001 hanno individuato una pluralità di fonti idonee ad assicurare l'autonomia degli enti decentrati in materia di organizzazione degli uffici.

Si tratta:

a) degli Statuti, che debbono — quale contenuto necessario — fissare la forma di governo e le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e relative all'ordinamento degli uffici;

b) delle leggi e dei regolamenti di organizzazione, i quali, nell'ambito dei principi dettati da leggi generali della Repubblica e dagli Statuti, disciplinano la specifica organizzazione degli uffici;

c) degli atti di organizzazione, cui compete dare puntuale attuazione alle previsioni statutarie e regolamentari.

*L'autonomia
come differenziazione*

L'autonomia si contrappone ai principi di omogeneità e di uniformità, con il conseguente riconoscimento che ciascun ente — pur appartenendo ad una comune tipologia — possiede una specifica individualità.

L'autonomia presuppone, quindi, la possibilità di introdurre differenziazioni.

Il principio di differenziazione trova un fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost. (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); nonché una base legislativa nell'art. 4 della legge n. 59 del 1997 che ha qualificato il principio di differenziazione disponendo che nell'allocatione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali in cui si articola la Repubblica si debbono considerare le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti.

Il principio di differenziazione influisce su diversi profili dell'autonomia degli enti territoriali.

La **differenziazione dell'organizzazione politica** di un ente è resa possibile sia dalla competenza statutaria e legislativa delle Regioni in ordine alla propria forma di governo ed alla legislazione elettorale; sia dalla potestà statutaria dei Comuni e delle Province.

La differenziazione **organizzativa** si consegue attribuendo, per un verso, una potestà normativa agli enti in materia di organizzazione e, per un altro verso, una competenza propria dei dirigenti a dirigere gli uffici, esercitando autonomi poteri di organizzazione e di gestione nell'ambito degli atti di indirizzo formulati dagli organi politici rappresentativi degli enti.

La differenziazione **funzionale** si esercita regolando autonomamente — con leggi o appositi regolamenti — le modalità di esercizio delle funzioni amministrative. Il principio di differenziazione funzionale interessa anche l'esercizio della funzione legislativa: sia perché le Regioni ad autonomia speciale esercitano la propria potestà normativa primaria in materie differenti da quelle proprie delle Regioni ordinarie; sia perché le stesse Regioni a statuto ordinario possono, ai sensi dell'art. 116, 3 c. Cost., richiedere ed ottenere dallo Stato l'esercizio della potestà legislativa in alcune materie (ambiente, tutela dei beni culturali, istruzione, giudici di pace) altrimenti riservate alla potestà esclusiva dello Stato.

Si può avere, inoltre, una **differenziazione territoriale**, in quanto gli ambiti di esercizio delle medesime funzioni possono variare in ragione delle specificità locali e della volontà associativa degli enti interessati. Ad esempio, le Regioni possono approvare con legge intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, individuando anche organi comuni (art. 117, 8 c. Cost.); mentre la legge regionale è competente — ai sensi dell'art. 117 Cost. — a disciplinare le forme associative tra gli enti locali territoriali.

Per contro, l'autonomia può generare anche una **differenziazione nella fruizione di alcuni diritti** sociali e di partecipazione, dal momento che l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare in ordine alla disciplina di importanti materie genera condizioni di “cittadinanza” differenti tra i diversi ambiti territoriali della Repubblica.

Siffatta situazione, di per sé, non determina una lesione del principio di eguaglianza tutelato dall'art. 3 Cost.; sarebbe, tuttavia, costituzionalmente illegittima una condizione di differenziazione che si traducesse per alcuni territori o gruppi di cittadini in una compressione sostanziale di un diritto costituzionale.

Per scongiurare tale eventualità la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto due correttivi: all'art. 117, 2 c. Cost. ha riservato alla legge statale la competenza a determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”; all'art. 120, 2 c. Cost., poi, ha previsto il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali, quando lo richiede la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

2. Gli elementi qualificanti la nozione costituzionale di autonomia

Gli ordinamenti che si ispirano al principio di autonomia possono diversamente regolare ed organizzare gli **elementi qualificanti la nozione costituzionale di autonomia**, ma non possono negarli o comprometterli nel loro nucleo essenziale.

Tali elementi possono essere individuati nei seguenti principi:

- a) dispositivo;
- b) partecipativo;
- c) di garanzia;
- d) di sufficienza delle risorse.

In primo luogo, l'autonomia presuppone l'esistenza di un effettivo potere dispositivo circa i contenuti ed i caratteri della propria autonomia. In secondo luogo, autonomia è anche partecipazione alla definizione delle regole fondamentali dell'ordinamento generale e concorso alla determinazione dei principi comuni su cui si fonda il carattere unitario di un ordinamento.

Infine, l'autonomia è effettiva se il soggetto che gode di tale *status* è dotato di efficaci strumenti rivolti alla tutela dei propri ambiti di competenza e di risorse sufficienti ad esercitare le proprie competenze.

Il principio dispositivo

Il potere di disporre di un'effettiva autonomia nella definizione dei caratteri dell'ordinamento della comunità che si rappresenta si manifesta in diversi ambiti e può possedere un'intensità diversa.

Un primo profilo del **potere dispositivo** è costituito dalla **possibilità di individuare la comunità di riferimento** attraverso la competenza a determinare i confini del proprio territorio. In proposito, la Costituzione italiana — a differenza di altri ordinamenti stranieri (ad esempio, la Spagna) — non ha riconosciuto né alle Regioni, né agli enti locali territoriali un potere direttamente istitutivo, ma soltanto quello di richiedere la revisione o la modifica degli ambiti territoriali fissati dalla Costituzione e dalla legge.

Il numero ed il territorio delle Regioni sono stati predeterminati in Costituzione (artt. 116 e 121 Cost.); l'art. 132 Cost. prevede, invece, la fusione di Regioni esistenti o la nascita di nuove Regioni per scorporo da quelle esistenti.

In riferimento, poi, ai Comuni ed alle Province, si è introdotto un meccanismo simile: la nascita di nuove Province compete allo Stato, mentre nuovi Comuni possono essere istituiti con legge regionale.

Tuttavia, la manifestazione principale del potere dispositivo consiste nell'**esercizio della potestà statutaria**.

Nella sua accezione più ampia, l'autonomia statutaria implica la competenza a determinare autonomamente la propria forma di governo, i procedimenti di decisione politica e l'organizzazione interna. In una prospettiva più ridotta — quale è quella che l'art. 117, 2 c., lett. p) Cost. riserva ai Comuni ed alle Province —, invece, l'autonomia statutaria si limita a determinare l'organizzazione degli uffici ed a conferire attuazione ai principi che la legge dello Stato ha posto in ordine alla forma di governo.

Esiste, infatti, una differenza qualitativa tra l'autonomia statutaria delle Regioni e degli enti locali territoriali. Le Regioni, ai sensi dell'art. 123 Cost., determinano la propria forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Invece, l'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province è limitata dai principi generali in materia di organizzazione pubblica e dalle norme statali relative agli organi di governo degli enti locali (art. 4, legge n. 131 del 2003).

Siffatta differenza è stata, tuttavia, vanificata dalla circostanza che la stessa Costituzione agli artt. 121 e 122 contiene diverse disposizioni vincolanti in materia di forma di governo e che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha interpretato in senso restrittivo l'autonomia statutaria delle Regioni.

Tra gli elementi qualificanti la condizione di autonomia di una comunità territoriale deve essere, a nostro avviso, compreso anche il **principio partecipativo**: cioè la necessità di coinvolgere gli enti espressivi dell'autonomia di un territorio nei processi decisionali dello Stato.

Il principio partecipativo

Se il principio dispositivo, l'adeguatezza delle risorse e la garanzia istituzionale rappresentano caratteristiche dell'autonomia costituzionale riconducibili, in buona misura, al tradizionale divieto di ingerenza nelle attribuzioni riservate da parte di altri livelli istituzionali; per contro, il principio partecipativo costituisce un requisito specifico dei sistemi costituzionali a più livelli, dal momento che essi risultano composti da una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, che interagiscono reciprocamente, al fine di assumere decisioni vincolanti per l'intero sistema.

Il principio partecipativo costituisce, in altri termini, un **attributo necessario per il funzionamento di sistemi costituzionali contraddistinti da un'autonomia di tipo relazionale**, che non va confuso con quello di leale collaborazione: mentre quest'ultimo esprime un criterio di relazione, un'attitudine comportamentale, il principio partecipativo — a sua volta — consente all'autonomia di conformare il processo di decisione statale. In particolare, qualifica il procedimento di produzione legislativa, in ossequio alla previsione dell'art. 5 della Costituzione italiana, secondo

cui la Repubblica « adegua la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Innanzitutto, il principio partecipativo dovrebbe rendere necessario il **coinvolgimento** degli enti rappresentativi delle comunità territoriali **nelle procedure di revisione della Costituzione**, con particolare riferimento alle disposizioni che concorrono a qualificare la forma di Stato.

La partecipazione delle comunità territoriali ai procedimenti di revisione costituzionale trova una giustificazione storica ed un fondamento teorico differente a seconda della natura federale o regionale dell'ordinamento costituzionale.

Nel primo caso, siffatta previsione si fonda sull'iniziale decisione di « stare insieme » da parte di ordinamenti originariamente sovrani, i quali hanno pattuito i principi, le regole e le modalità delle relazioni istituzionali. Conseguentemente, i contenuti di tale patto non potrebbero essere modificati unilateralmente, senza la partecipazione dei diversi livelli istituzionali.

Negli ordinamenti regionali — per contro — considerare la Costituzione un patto tra i territori sarebbe una mera finzione; in questi casi non si tratta, a nostro avviso, di ricercare un'impossibile simmetria tra momento genetico della Costituzione e procedimento di revisione; quanto piuttosto di assicurare — tramite il principio partecipativo — la garanzia istituzionale dell'autonomia e di rispettare il principio di lealtà costituzionale, il quale impone a ciascun soggetto istituzionale di esercitare le proprie competenze senza incrinare la necessaria coesione che deve sussistere tra le singole parti che compongono il tutto: cioè, anche tenendo conto degli effetti che determinate scelte potrebbero riverberare nei confronti degli altri livelli istituzionali.

La partecipazione delle comunità territoriali ai procedimenti di revisione costituzionale è assicurata sulla base di **molteplici tecniche**, che possono essere ricondotte all'interno dell'alternativa tra chi opta per una diretta partecipazione degli enti rappresentativi delle comunità territoriali e chi preferisce far riferimento alla particolare struttura della Seconda Camera.

La qualità e l'intensità del procedimento partecipativo, inoltre, sono assai variegata: si passa dalle timide aperture presenti nella Costituzione italiana alla scelta di coinvolgere le entità territoriali nella fase dell'iniziativa della proposta di riforma. Mentre altri ordinamenti prevedono un intervento necessario delle comunità territoriali anche nella fase deliberativa.

In **Italia**, questo profilo del principio di autonomia non ha trovato sinora considerazione, dal momento che l'art. 138 Cost. non prevede una sostanziale partecipazione delle Regioni al procedimento di approvazione delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale.

Secondo l'art. 138 Cost. **le Regioni possono** soltanto **richiedere un referendum popolare** qualora la legge di revisione costituzionale o la legge costituzionale siano state approvate con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti le Camere, ma pur sempre assoluta.

Il principio partecipativo dovrebbe consentire anche **la partecipazione delle autonomie territoriali nei processi decisionali centrali**: in ossequio alla poco valutata previsione dell'art. 5 della Costituzione italiana, secondo cui la Repubblica « adegua la sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento ».

Riconoscere alle autonomie territoriali — più propriamente alle Regioni — procedure che assicurino loro un'effettiva partecipazione alle fondamentali decisioni può essere considerato una specificazione del più generale criterio di leale collaborazione: il quale, essendo un criterio strutturale, informatore le relazioni tra i livelli istituzionali, dovrebbe avere una portata generale.

Come si vedrà più ampiamente nel seguito di questo capitolo, il legislatore italiano ha previsto diversi meccanismi ed organi finalizzati a migliorare le relazioni intergovernative, tra i quali acquisisce un ruolo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ovvero alla Conferenza Stato, Città, autonomie locali.

Meno sviluppata, nella realtà italiana, è la previsione di meccanismi che consentano alle Regioni di **partecipare al processo legislativo statale**. Si tratta, a nostro avviso, di una carenza rilevante, qualora si consideri che la garanzia istituzionale del principio di autonomia è assicurata non solo dal contenuto materiale delle norme, ma anche dalla qualità del procedimento legislativo che le ha prodotte: non essendo, in proposito, influente la circostanza che siano state determinati unilateralmente ovvero definite consensualmente.

In particolare, la partecipazione regionale dovrebbe riguardare la produzione di determinate fonti suscettibili di incidere — direttamente o indirettamente — sulla autonomia costituzionale delle Regioni e degli enti territoriali. Si pensi, ad esempio, ai decreti di attuazione degli Statuti delle Regioni speciali, ai decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, alla legislazione dello Stato cui compete determinare,

nelle materie rientranti nella competenza concorrente delle Regioni, i principi della materia.

Nell'esperienza comparata, la partecipazione delle comunità territoriali al procedimento legislativo evoca l'istituzione di **Parlamenti a bicameralismo imperfetto**, in cui una delle due Assemblee sia rappresentativa delle comunità territoriali.

Tale soluzione istituzionale è presente, soprattutto, negli ordinamenti federali. L'ordinamento che meglio attribuisce ad una Camera la funzione di rappresentanza politica degli Stati è, probabilmente, quello della Repubblica federale di Germania, ove i membri del *Bundesrat* non sono eletti direttamente dal corpo elettorale, ma designati dagli esecutivi dei diversi Stati in misura proporzionale alla popolazione di ciascun territorio. Essi, inoltre, operano e decidono come una vera e propria delegazione del *Land*, dal momento che debbono votare nel medesimo modo e secondo le direttive manifestate dal *Land* di riferimento.

Altri ordinamenti che recepiscono all'interno del Parlamento la natura federale dello Stato sono la Svizzera — ove all'interno del Consiglio degli Stati ad ogni Cantone spettano 2 seggi, ad eccezione dei semicantoni che hanno diritto ad un solo deputato —, gli Stati Uniti d'America — ove la composizione del Senato è retta dal principio di eguale rappresentanza degli Stati — e l'Argentina ove i componenti della Seconda Camera sono eletti in misura paritaria tra le Province.

Nel caso, invece, degli **ordinamenti regionali** le comunità territoriali non hanno, di norma, una propria rappresentanza politica all'interno del Parlamento. Una timida apertura in questo senso si ha in Spagna, ove la Costituzione qualifica il Senato come Camera di rappresentanza territoriale, ma tale caratteristica si sostanzia esclusivamente, per quanto concerne la composizione, nel fatto che dei 264 senatori 56 sono eletti dai parlamenti delle Comunità autonome nell'istituzione all'interno di questo organo di una *Comisión general de las Comunidades autónomas* ai cui lavori possono partecipare i Presidenti delle Comunità autonome.

Diversa è, invece, la situazione del Belgio ove il Senato, pur rappresentando la Nazione (art. 42 Cost.) ha una composizione "mista", dal momento che i senatori sono in parte eletti direttamente dal corpo elettorale in collegi rappresentativi dei gruppi linguistici, in parte eletti all'interno dei Parlamenti delle Comunità, in parte cooptati all'inizio di ogni legislatura.

In Italia, invece, rivela sinora impraticabile l'idea di diversificare la struttura bicamerale del Parlamento — qualificando il Senato come

camera rappresentativa delle comunità territoriali — l'unico meccanismo concretamente attivabile è costituito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che autorizza i regolamenti parlamentari a prevedere che ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali partecipino rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali.

Un altro elemento qualificante la nozione costituzionale di autonomia è rappresentato dalla possibilità di **difendere** il nucleo essenziale della **propria autonomia** anche nei confronti del legislatore medesimo. Al riguardo si è lamentata l'assenza nel nostro ordinamento di efficaci strumenti per Comuni e Province di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di leggi (statali e regionali) ritenute lesive dell'autonomia costituzionale garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

La tutela processuale dell'autonomia

Le Regioni possono sia **promuovere** una questione di legittimità costituzionale avverso una legge o atto avente forza di legge dello Stato o di altra Regione, sia sollevare un conflitto di attribuzione contro atti non legislativi che siano ritenuti lesivi della propria sfera di competenza.

In ordine alla prima competenza, l'art. 127 Cost. prevede che tanto lo Stato, quanto le Regioni possono sollevare innanzi alla Corte costituzionale **un ricorso di legittimità costituzionale** entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge considerato illegittimo. La Regione può impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato che invadano o ledano la sfera della competenza assegnata dalla Costituzione; invece, lo Stato può promuovere una questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione.

Tali formulazioni sono state interpretate nel senso che, per un verso, il ricorso contro le leggi regionali può riguardare un qualsiasi vizio di costituzionalità; mentre, per un altro verso, i ricorsi avverso le leggi dello Stato non hanno ad oggetto qualsiasi violazione della legittimità costituzionale, ma soltanto la lesione di quelle norme della Costituzione che dispongono in ordine alla competenza delle Regioni.

In questo senso va una costante **giurisprudenza della Corte costituzionale**, ad avviso della quale il ricorso dello Stato sarebbe finalizzato a far valere il rispetto della Costituzione in generale (l'interesse oggettivo alla costituzionalità delle leggi), mentre quello delle Regioni sarebbe circoscritto all'interesse specifico dell'ente a veder tutelata la propria sfera di autonomia costituzionale. Pertanto, in quest'ultimo caso, il parametro invocabile è limitato alle disposizioni costituzionali contenute

nel titolo V della Costituzione e ad altre norme costituzionali la cui violazione determinerebbe una lesione della loro autonomia costituzionale.

Sotto il profilo più strettamente processuale, la Regione può promuovere una questione di legittimità costituzionale attraverso un ricorso presentato dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali. Il ricorso della Regione deve essere notificato — nel medesimo termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati — al Presidente del Consiglio dei ministri.

Inoltre, il ricorso, per essere ammissibile, deve aver luogo sulla base di un'autorizzazione da parte della Giunta regionale che non sia generica e che non faccia riferimento a disposizioni puntualmente individuate.

Il ricorso dello Stato avverso ad una legge regionale è presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, anche su proposta della conferenza Stato-Città e autonomie locali. In questo caso, la notifica deve essere fatta al Presidente della Giunta regionale.

A sua volta, **il conflitto di attribuzione tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano** si instaura su ricorso del soggetto che si ritiene leso nella propria sfera di attribuzione.

Sono legittimati a ricorrere, entro il termine di sessanta giorni dall'avvenuta conoscenza dell'atto invasivo della competenza: il Presidente del Consiglio dei ministri per lo Stato, il Presidente della Giunta regionale per le Regioni, il Presidente delle due Province per le Province di Trento e di Bolzano.

In ordine all'individuazione degli atti suscettibili di determinare l'insorgere di un conflitto di attribuzione il giudice costituzionale, anche con l'ausilio della dottrina, ha favorito il consolidarsi di un atteggiamento estensivo, nella condivisibile prospettiva di agevolare i ricorsi innanzi alla Corte.

In primo luogo, è stato precisato che l'insorgere del conflitto non è condizionato all'ipotesi in cui una delle parti rivendichi per sé una determinata competenza. Il ricorso è ammissibile non solo se si contesta di aver esercitato un'attività che non spetta, ma anche se si lamenta che l'esercizio di un potere proprio abbia determinato una turbativa della sfera di attribuzioni costituzionalmente spettante al ricorrente.

In secondo luogo, si è consolidata l'opinione che gli atti suscettibili di ledere la sfera di attribuzioni definita dalla Costituzione non sono soltanto quelli di natura amministrativa; anzi, sul punto si è affermato un

criterio residuale, favorevole a ritenere che qualsiasi atto non legislativo possa suscitare il conflitto. Siffatta esclusione è facilmente comprensibile, poiché la lesione della Costituzione da parte di una legge o di un atto avente forza di legge rientra tra le fattispecie che danno vita ad un giudizio di legittimità costituzionale.

Inoltre, l'espressione "atto" richiamata dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953 a proposito dei conflitti fra Stato e Regioni deve essere intesa in senso ampio ed atecnico. In senso ampio, si da ricomprendere anche gli atti posti in essere da eventuali enti strumentali o incardinati all'interno dell'entità statale e regionale. In senso atecnico, in modo da consentire il ricorso anche avverso comportamenti i quali, pur non basandosi su degli atti giuridici veri e propri, appaiono suscettibili di determinare una concreta turbativa nelle attribuzioni costituzionali.

Il giudice, nel risolvere il conflitto, individua l'ente competente e, conseguentemente, annulla l'atto eventualmente adottato dal soggetto ritenuto incompetente.

Gli strumenti processuali, invece, di cui gli enti locali attualmente dispongono sono essenzialmente i seguenti:

a) il potere di sollevare, in quanto parti di un giudizio, una questione di legittimità costituzionale di fronte al giudice, affinché esso, se ricorrano le condizioni, la trasmetta alla Corte costituzionale;

b) la facoltà della Conferenza Stato-Città e autonomie locali di richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sollevare un ricorso diretto alla Corte costituzionale avverso una legge regionale;

c) la facoltà del Consiglio delle autonomie locali di richiedere al Presidente della Giunta regionale di promuovere un ricorso diretto alla Corte costituzionale contro una legge dello Stato.

Si tratta, tuttavia, di **strumenti processuali poco soddisfacenti**.

In ordine al primo rimedio, esistono molteplici ostacoli all'utilizzo del giudizio incidentale per la difesa dell'autonomia locale: ad esempio, va considerato che non tutte le leggi sono impugnabili in via incidentale (in particolare, difficoltà sorgono per le leggi di organizzazione e di principi) e che, comunque, questa impugnativa potrebbe avvenire soltanto successivamente all'entrata in vigore della legge.

D'altra parte, rimane necessaria la mediazione del giudice nell'individuazione della questione e nella valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza. Anche la possibilità di tutelare l'autonomia costituzionale dei Comuni e delle Province in via indiretta, attraverso una richiesta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali (in ambito nazionale) o del Consiglio delle autonomie locali (in ambito regionale) si

presta a delle controindicazioni. In primo luogo, tale richiesta non è vincolante; in secondo luogo, si ispira ad un modello di relazioni interistituzionali oramai datato, che vede nello Stato il garante delle autonomie locali nei confronti delle Regioni.

Più efficace sarebbe, in funzione di garanzia dell'autonomia locale, riconoscere ai Comuni ed alle Province la **legittimazione ad attivare un conflitto tra poteri dello Stato**.

È vero che sinora la giurisprudenza costituzionale, nei non numerosi casi in cui la Corte si è trovata a decidere sulla ammissibilità di questo tipo di ricorsi, si è orientata nel senso della inammissibilità; tuttavia, occorre considerare che la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. inserisce gli enti locali territoriali tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento costituzionale repubblicano e che l'espressione "poteri dello Stato" non può essere interpretata in senso restrittivo, con riferimento esclusivo all'apparato statale centrale.

Si tratterebbe di una competenza esercitabile qualora si acceda all'idea che i Comuni e le Province sono enti esponenziali della volontà e degli interessi delle comunità territoriali, cioè di poteri dello Stato comunità (della Repubblica).

*L'adeguatezza
delle risorse
finanziarie*

L'autonomia finanziaria, intesa nella sua accezione generale di capacità che un ente ha di disporre autonomamente delle risorse necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, costituisce una delle articolazioni necessarie dell'autonomia costituzionale. Appare, infatti, evidente che un ente può assurgere a centro di vita effettiva all'interno dello Stato soltanto se è in grado di controllare le risorse e di orientare le spese conformemente ai bisogni pubblici che ritiene di dover soddisfare.

L'autonomia finanziaria appare complementare all'autonomia politica, legislativa ed amministrativa, dal momento che un ente per poter esercitare effettivamente le funzioni ed i poteri che l'ordinamento gli riconosce, per interpretare e soddisfare gli interessi della comunità locale rappresentata deve avere la disponibilità effettiva delle risorse da destinare.

Inoltre, il riconoscimento di siffatta autonomia corrisponde ad un principio generale di responsabilità, consistente nella regola — implicita in ogni ordinamento retto da criteri di razionalità e di buona amministrazione — secondo cui al finanziamento delle funzioni deve provvedere, in genere, la stessa comunità interessata, con le debite eccezioni giustificate da esigenze di perequazione economica e di equità sociale.

Secondo l'art. 119 Cost. le Regioni, i Comuni, le Province hanno

autonomia finanziaria di entrata e di spesa, con la possibilità di stabilire e di applicare tributi ed entrate propri attenendosi ai principi di coordinamento della finanzia pubblica e del sistema tributario.

In precedenza, veniva accreditata una interpretazione restrittiva dell'autonomia finanziaria, sintetizzabile nel riconoscimento della disponibilità dei mezzi economici necessari e, quindi, della sufficienza delle fonti di entrata.

La nuova formulazione dell'art. 119 Cost., che fa esplicito riferimento sia alle entrate che alle spese, esprime — invece — una visione più ampia e corretta di autonomia finanziaria, capace di riconoscere lo stretto collegamento che deve sussistere tra diritti e doveri, tra poteri e responsabilità. Il che, applicato allo specifico della materia finanziaria, induce a ritenere che l'ente e la comunità rappresentata vengono corresponsabilizzati non solo sul versante delle entrate, ma anche su quello delle spese; infatti, gli organi politici regionali e locali, dovendo assicurare la corrispondenza tra le entrate e le spese, non dovrebbero limitarsi a possedere una visione globale dei bisogni da soddisfare, ma sarebbero tenuti altresì a graduarne la realizzazione a seconda delle risorse disponibili.

Questa considerazione consente di individuare **i diversi significati dell'autonomia finanziaria** delle Regioni, dei Comuni, delle Province, nel senso che contempla:

a) autonomia di entrata (l'ente può determinare l'entità delle risorse);

b) autonomia di spesa (l'ente decide in ordine ai modi di utilizzazione delle risorse). Tale profilo dell'autonomia è compromesso dall'esistenza di una legislazione statale che pone per le spese numerosi vincoli di destinazione;

c) autonomia contabile (l'ente dispone di un proprio bilancio, che diviene centro di imputazione di entrate e di spese);

d) autonomia normativa in materia di finanza e di bilancio (l'ente dispone in ordine al reperimento delle entrate e regola i procedimenti di formazione del bilancio e di gestione dello stesso).

Tuttavia, nonostante il riconoscimento dell'autonomia della finanza regionale e locale, l'art. 117 Cost. attribuisce alla **potestà legislativa esclusiva dello Stato** materie importanti quali il coordinamento della finanza pubblica e la disciplina del sistema tributario e contabile dello Stato.

In merito, non è agevole individuare né la nozione di coordinamento richiamata dalla Costituzione, né le forme giuridiche attraverso le quali

lo stesso si deve manifestare: anche in considerazione del fatto che nella fattispecie appaiono scarsamente utilizzabili i riferimenti desumibili dagli istituti di coordinamento amministrativo e costituzionale conosciuti. Tuttavia, un possibile incremento delle competenze regionali in materia è ostacolato, oltre che dalle competenze esclusive dello Stato, dal vincolo rappresentato dalla normativa europea in materia.

In ordine alla nozione di coordinamento vanno respinte le impostazioni centralistiche, le quali ritengono che **il coordinamento della finanza pubblica** sia possibile soltanto affermando la sua unitarietà. Secondo questa prospettiva, la legislazione dovrebbe sancire l'accentramento finanziario, come unica, possibile forma di coordinamento; ma in tal modo si finirebbe per negare la sostanza di quell'autonomia regionale che il legislatore, *ex art. 119 Cost.*, deve attuare.

Occorre, inoltre, considerare che il coordinamento postulato dalla richiamata disposizione costituzionale — avvenendo tra lo Stato, le Regioni ed il sistema degli enti locali territoriali — deve esprimere un rapporto tra enti i quali, godendo di autonomia costituzionale, si pongono in una posizione di equiordinazione all'interno della Repubblica. Esso, quindi, realizzandosi tra soggetti autonomi, presuppone la sussistenza di un pluralismo, non già di un accentramento finanziario.

Secondo l'art. 119, 2 e 3 c. Cost. le entrate regionali e locali sono costituite da:

- a) **tributi propri**;
- b) quote di tributi erariali;
- c) contributi speciali.

L'espressione cui la Costituzione ricorre — « alle Regioni sono attribuiti tributi propri... » — autorizza tanto l'interpretazione per cui sono propri i tributi che lo Stato versa interamente alla Regione, anche se da questa non sono né imposti, né riscossi; quanto l'interpretazione che considera come propri soltanto i tributi che scaturiscono da un'autonoma potestà impositiva regionale. Quest'ultima, tuttavia, appare più aderente allo spirito del principio autonomistico sancito dai costituenti.

Tra i tributi propri e quelli parzialmente devoluti dallo Stato deve sussistere un certo equilibrio, tale da non compromettere i significati del principio di autonomia finanziaria che abbiamo in precedenza richiamati. Questo deve essere fissato dal legislatore statale, al quale è comunque inibito disporre in modo che le forme di autofinanziamento risultino residuali o, comunque, marginali rispetto alle quote devolute dallo Stato.

Anzi, la quantificazione degli uni e degli altri dovrebbe avvenire in modo che i tributi propri siano sufficienti a consentire alle Regioni

l'esercizio delle funzioni ordinarie, mentre le quote di tributi erariali dovrebbero assolvere ad una funzione perequativa, riducendo le differenze tra le Regioni italiane.

Infine, la Costituzione prevede che lo Stato assegni a singole Regioni o enti locali **contributi speciali**: sia sotto forma di contributi perequativi senza vincolo di destinazione a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, sia sotto forma di interventi speciali finalizzati — come recita il testo dell'art. 119 Cost. — a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni amministrative proprie delle Regioni e degli enti locali.

Contributi particolari sono previsti per le Regioni ad autonomia speciale: dall'art. 38 St. Sicilia (lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici), dall'art. 13 St. Sardegna (lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola), dall'art. 50 St. Friuli-Venezia Giulia (per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, e per l'esecuzione di programmi organici di sviluppo, lo Stato assegna alla stessa, con legge, contributi speciali).

Vanno, inoltre, considerate **altre disposizioni costituzionali in materia di finanza pubblica regionale e locale** riservate alla competenza esclusiva dello Stato: come la disciplina del sistema tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie, le norme finalizzate ad armonizzare i bilanci pubblici ed a coordinare la finanza pubblica ed il sistema tributario.

Inoltre, non va trascurato che tanto la legislazione statale, quanto quella regionale debbono rispettare i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il sistema tributario italiano registra un indubbio **ritardo nell'adeguarsi a siffatti nuovi principi**: motivato non soltanto dall'oggettiva difficoltà tecnica del necessario processo di riforma, ma anche per le preoccupazioni connesse tanto al difficile rispetto dei vincoli finanziari posti dall'Unione europea, quanto alla grave crisi della finanza pubblica.

Di tali preoccupazioni si è fatta, d'altra parte, partecipe la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha in più occasioni sollecitato l'attuazione dell'art. 119 Cost., sia pure manifestando l'avviso

che il passaggio dal vecchio al nuovo assetto delle competenze in materia di finanza pubblica debba avvenire in modo graduale, senza tuttavia che la disciplina transitoria si prolunghi a tempo indeterminato.

3. Il principio unitario nella prospettiva autonomistica

*Il rapporto tra
unità ed
autonomia*

La Costituzione italiana ha optato per una forma di Stato unitaria a base regionale. Tale scelta, sviluppata nel titolo quinto della carta costituzionale, ha la sua base di riferimento nell'art. 5 Cost., secondo cui la Repubblica “una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie”. Tale articolo conferma la piena **compatibilità tra la natura unitaria della Repubblica e l'autonomia delle sue articolazioni territoriali**.

Siffatto riconoscimento ribalta molte delle impostazioni culturali e politiche che avevano alimentato, nel secolo scorso, il modello istituzionale sul quale è stato costruito lo Stato nazionale: mentre, infatti, la Costituzione repubblicana non considera l'autonomia e l'unità due termini antitetici, lo Stato liberale si reggeva sul convincimento che il riconoscimento delle autonomie regionali avrebbe rappresentato un pericolo per l'unificazione politica del paese, in quanto avrebbe alimentato tendenze centrifughe e separatistiche.

Stato, Regioni ed enti locali territoriali danno vita ad ordinamenti distinti (costituzionalmente autonomi), ma non separati: integrati all'interno di un medesimo sistema di valori individuato dalla Costituzione.

Va, tuttavia, considerato che la conciliabilità tra i principi di unità e di autonomia si deve innanzitutto realizzare sul piano storico e politico, nella percezione dei consociati. Con tale spirito, diverse Costituzioni si sono premurate di codificare **valori unificanti** — attorno ai quali tutti i soggetti del pluralismo si possano riconoscere —, **in grado di impedire il formarsi di spinte centrifughe** o particolaristiche.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla solidarietà ed alla necessità di uno sviluppo adeguato e giusto tra le diverse parti del territorio richiamati dalla Costituzione spagnola; al benessere generale indicato dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America; alla promozione della comune prosperità ed al mantenimento della tranquillità e dell'ordine che la Costituzione svizzera pone — al pari della protezione della tranquillità e dei diritti dei Confederati — come finalità della Confederazione; ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale affermati da altre Costituzioni.

Il carattere unitario della Repubblica può essere inteso secondo una tripla eccezione.

In primo luogo, nel suo significato politico-istituzionale, come garanzia affinché l'ordinamento italiano non venga minacciato da tendenze separatistiche e si possa sviluppare nella salvaguardia delle sue radici storiche. In questo senso, l'unità assolve ad una funzione garantistica, proponendosi di evitare che vada perduta l'unità politica raggiunta, che il pluralismo degeneri in separazione istituzionale.

In secondo luogo, in un significato più propriamente giuridico-ordinamentale, la codificazione del principio unitario suona come riaffermazione dell'esigenza che tutte le articolazioni del sistema si ispirino ad un comune sistema di valori e concorrano lealmente a perseguire l'interesse generale.

In terzo luogo, la dimensione unitaria dello Stato postula che gli organi centrali di Governo siano autorizzati ad intervenire, da un lato, affinché le differenze tra le diverse comunità regionali non pervengano al punto da menomare la parità tra i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali (è competenza esclusiva dello Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), dall'altro lato, al fine di realizzare quei **doveri di solidarietà** richiamati dall'art. 2 Cost. (la Repubblica... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale) che attengono non soltanto ai singoli, ma anche alle diverse componenti della società italiana. Egualmente, l'art. 119 Cost. consente allo Stato di destinare alle Regioni e agli enti locali territoriali risorse aggiuntive finalizzate — tra l'altro — a promuovere la coesione e la solidarietà sociale.

In questo senso, le esigenze unitarie si manifestano sotto forma di interventi volti a riequilibrare le posizioni soggettive o a redistribuire le risorse.

Gli ordinamenti decentrati — sia federali che regionali — individuano un'ampia gamma di strumenti per garantire l'unità dell'ordinamento. Tra quelli più significativi segnaliamo:

a) la codificazione della **prevalenza**, nelle materie non riservate in via esclusiva alla competenza delle comunità territoriali, **del diritto federale** (o statale) su quello decentrato.

Si può richiamare, in proposito, l'art. VI della Costituzione degli Stati Uniti d'America, che qualifica le leggi degli Stati Uniti come leggi supreme del paese; l'art. 109 della Costituzione australiana che considera invalide le disposizioni statali contrarie ad una legge del *Commonwealth*; l'art. 31 della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania secondo il quale il diritto federale prevale sul diritto dei *Länder*; gli

artt. 5 e 31 della Costituzione argentina i quali statuiscono la supremazia dell'ordinamento federale rispetto a quello provinciale.

A sua volta, l'art. 149 della Costituzione spagnola dispone che, nelle materie non rientranti nella competenza esclusiva delle Comunità autonome, le norme dello Stato prevarranno, in caso di conflitto, su quelle regionali.

b) la presenza in Costituzione di clausole che riservano allo Stato **l'esercizio di poteri impliciti**, finalizzati a salvaguardare l'unità politica, economica e giuridica del sistema. Anche in questo caso spicca l'ordinamento degli Stati Uniti d'America, la cui Costituzione attribuisce al Congresso il potere di approvare tutte le leggi che ritenga *necessary and proper* per dare attuazione alle proprie competenze. A sua volta, in Canada il *British North America Act* del 1867 riconosce alla Federazione la competenza di intervenire anche nelle materie riservate alle Province, allorché ciò sia necessario per assicurare *peace, order and good government*; mentre in Belgio lo Stato può intervenire per garantire l'unità economica e monetaria.

c) Altre clausole sono riconducibili, infine, al **dovere di solidarietà** tra i territori ed autorizzano i Parlamenti ed i governi nazionali ad intervenire per redistribuire le risorse, affinché le differenze tra le comunità non incrinino il principio di pari opportunità dei cittadini nel fruire dei servizi pubblici e nel godere dei diritti costituzionali.

Si pensi, ad esempio, all'art. 72 della Legge fondamentale tedesca che autorizza lo Stato federale a legiferare (in materie ordinariamente di competenza dei *Länder*) allorché ciò sia necessario per creare su tutto il territorio federale condizioni di vita analoghe; ovvero per preservare l'unità giuridica ed economica nell'interesse generale dello Stato. Ovvero all'art. 138 della Costituzione spagnola, il quale attribuisce allo Stato il compito di assicurare la realizzazione effettiva del principio di solidarietà e di garantire un equilibrio economico *adecuado y justo* tra le diverse parti del territorio.

A parte la formulazione di alcuni principi generali come gli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale richiamati dall'art. 2 Cost., ovvero il principio di solidarietà che ispira l'art. 119 Cost., diverse disposizioni della Costituzione italiana richiamano la necessità di riservare particolari **competenze allo Stato in funzione unitaria**.

Ad esempio, la natura unitaria del nostro ordinamento repubblicano è assicurata grazie all'attribuzione al Parlamento di una potestà legislativa esclusiva o di principio in determinate materie.

Ciò appare particolarmente evidente qualora si consideri che molte delle materie riservate allo Stato non costituiscono, in realtà, dei veri e propri oggetti materiali, bensì delle attività « trasversali », suscettibili, cioè, di incidere su di un ampio spettro di competenze legislative proprie delle Regioni: è il caso, ad esempio, della riserva statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; a tutelare l'ambiente, l'ecosistema, la concorrenza ed il risparmio; nonché a disciplinare l'ordinamento civile e penale, la giurisdizione e le norme processuali, la sicurezza, l'immigrazione, la politica estera.

D'altra parte, la stessa scelta di inserire numerose ed importanti materie tra quelle di competenza legislativa concorrente risponde all'obiettivo di rafforzare l'unitarietà del sistema, riconoscendo allo Stato la competenza di determinare i principi fondamentali della materia.

Sotto un altro profilo va ricordato l'art. 120 Cost. che riserva al Governo una competenza generale di sostituirsi alle Regioni qualora venga compromessa la sicurezza nazionale, l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

In ambito amministrativo risulta, poi, particolarmente rilevante l'esercizio da parte dello Stato dell'attività di indirizzo e di coordinamento.

Inoltre, l'art. 120, c. 1 Cost. pone dei **divieti all'attività legislativa delle Regioni** in funzione unitaria:

a) di istituire dazi doganali (sia di importazione, che di esportazione o transito tra le Regioni) a garanzia dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

b) di introdurre ostacoli alla libera circolazione delle cose e delle persone al fine di tutelare, da un lato, la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 16 Cost.), dall'altro lato, la libertà di iniziativa economica privata e di commercio (art. 41 Cost.). La Costituzione, propriamente, vieta alle Regioni di « ostacolare » la circolazione delle cose e delle persone, nel senso che non vieta ogni tipo di limitazione, ma soltanto quelle che appaiono artificiose, fondandosi su di una motivazione ragionevole;

c) di **limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione**, impiego e lavoro. Tale divieto costituisce una proiezione dell'art. 4 Cost., il quale impone alla Repubblica di riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro ed a svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della

società. La formula dell'art. 120, 3 c. Cost. non ha introdotto il divieto assoluto di limitare l'accesso a determinate professioni, impieghi o lavori; più propriamente ha previsto che le Regioni possano prevedere soltanto quelle limitazioni che sono giustificate da particolari requisiti attitudinali, necessari per l'esercizio di determinate attività lavorative.

Assolve alla funzione di assicurare, pur nel rispetto del principio di autonomia, l'unitarietà dell'ordinamento anche il limite posto dall'art. 123 Cost., secondo il quale gli Statuti delle Regioni debbono essere in **armonia con la Costituzione**.

Siffatto limite può essere interpretato in due modi distinti, ma tra di loro complementari. Per un verso, rispetto a formulazioni letteralmente più stringenti — come, ad esempio, « nei limiti stabiliti dalla Costituzione » o « secondo quanto previsto dalla Costituzione » — esso consente alle Regioni di determinare la forma di governo ed i principi di organizzazione e di funzionamento introducendo istituti, organi o procedure non previste dalla Costituzione o in deroga, purché razionalmente giustificate e compatibili con il testo della Costituzione; per un altro verso, impone alle Regioni di rispettare non soltanto la forma delle disposizioni costituzionali, ma anche lo « spirito » che anima le scelte compiute dai costituenti.

Il principio di coordinamento

I rapporti tra i diversi livelli istituzionali che compongono la Repubblica (Stato, Regioni, enti locali) e quelli intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello istituzionali possono ispirarsi tanto al **principio** di collaborazione, quanto a quello **di coordinamento**.

Ai fini della loro distinzione, la dottrina ha in genere fatto riferimento al ruolo svolto dai diversi soggetti, ponendo l'attenzione sul soggetto che svolge un ruolo o un'attività in maniera predominante. Laddove la relazione (fra lo Stato e le comunità territoriali ovvero tra le Regioni e gli enti locali territoriali) si fonda su di una posizione di supremazia di un soggetto siamo in presenza di un rapporto coordinato; laddove, invece, si realizzi una relazione di tipo paritario, viene a configurarsi un rapporto di cooperazione.

L'obiettivo che si intende perseguire attraverso il coordinamento è quello di garantire la funzionalità dell'intero sistema, rendendo compatibili l'autonomia dei livelli istituzionali e l'unità dell'ordinamento, evitando che si realizzino inerzie da parte delle comunità territoriali e che non si produca la paralisi del sistema.

Inoltre il coordinamento si propone di impedire lo scollamento e la frantumazione territoriale dell'attività amministrativa, di preservare un

ponderato equilibrio tra lo sviluppo della autonomia e il mantenimento di un'unitarietà di fondo del sistema.

L'attività di indirizzo e di coordinamento non trova un esplicito riscontro nel testo della Costituzione, anche se si può considerare compresa nel principio unitario tutelato dall'art. 5 Cost. e nella generale previsione dell'art. 118, 1 c. Cost.

L'evoluzione legislativa dell'istituto dell'indirizzo e coordinamento è risultata tutt'altro che lineare.

Un primo elemento di chiarezza fu apportato dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975, il quale riconobbe che tale attività era propriamente ed esclusivamente statale e coesisteva con l'azione amministrativa delle Regioni e degli enti locali nelle medesime materie.

A sua volta, l'art. 8 della legge n. 59 del 1997 (delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali) ha individuato il procedimento per l'esercizio di siffatta attività: disponendo che l'indirizzo e coordinamento può essere esercitato dal Governo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora l'intesa non sia stata raggiunta entro 45 giorni dalla prima consultazione, gli atti di indirizzo e di coordinamento sono adottati dal Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che deve essere espresso entro 30 giorni dalla richiesta.

Più recentemente, l'art. 8, 6 c. della legge n. 131 del 2003 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ha innovato la disciplina precedente: al posto degli atti di indirizzo e coordinamento deliberati dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, è prevista la **stipula di intese nell'ambito delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-autonomie locali** previste dal decreto legislativo n. 281 del 1979.

Si tratta di una modificazione significativa che non coinvolge soltanto aspetti procedurali, ma anche una diversa configurazione delle relazioni interistituzionali: la quale può essere sintetizzata nel fatto che si passa da una relazione di supremazia ad una di tipo paritario. Infatti, la caratteristica che differenzia il principio di cooperazione da quello di coordinamento è individuabile nel fatto che lo Stato abbandona una posizione preminente a favore di una posizione paritaria con gli altri livelli istituzionali (Regioni, Comuni, Province).

4. Il principio di collaborazione

*Quale
elemento
caratterizzante
le relazioni
interisti-
tuzionali*

Tra i principi che contraddistinguono le relazioni tra lo Stato e gli altri livelli istituzionali vi è il riconoscimento che i loro rapporti interistituzionali debbono ispirarsi a criteri di lealtà costituzionale e di collaborazione.

La **lealtà istituzionale** afferma la necessità che nessun livello istituzionale ponga in essere comportamenti finalizzati ad ostacolare il corretto e regolare funzionamento del sistema ovvero ad incrinare la necessaria coesione che deve sussistere tra le singole parti che compongono il tutto; la **collaborazione** — a sua volta — impone di superare una logica competitiva, a vantaggio di intese nel perseguimento di comuni obiettivi. La forma di Stato regionale (o federale) può funzionare soltanto se si stabilisce tra i diversi soggetti istituzionali un'attitudine alla collaborazione, che diviene decisiva per l'efficacia complessiva del sistema.

In relazione a quest'ultimo profilo si nota una differenza qualitativa tra i sistemi federali e regionali.

Il **principio di collaborazione** è intimamente connesso all'idea stessa di **federalismo**: il che pare comprensibile qualora si consideri il percorso storico dei sistemi federali, ove diversi territori hanno rinunciato a parti della propria originaria sovranità per conseguire una maggior unificazione economica e giuridica, una migliore amalgama di culture e tradizioni. In altri termini, il principio federale — come ha affermato il Tribunale costituzionale tedesco — contiene il dovere giuridico di tutti coloro che partecipano al « patto » costituzionale di cooperare in conformità all'essenza di tale patto e di contribuire al suo rafforzamento, nonché alla garanzia degli interessi comuni.

Siffatta intima connessione è ben presente, ad esempio, nei due ordinamenti federali europei: **in Germania**, ove la concezione del federalismo si basa sul principio di sussidiarietà e sull'idea di cooperazione; **in Austria**, la cui cultura interistituzionale individua nella ricerca del consenso una delle regole principali che deve orientare i processi di decisione politica.

Ma la stessa si riscontra anche **in ordinamenti di common law**, i quali annoverano la necessità della collaborazione interistituzionale tra le convenzioni costituzionali. È il caso, ad esempio, del Canada ove, per un verso, la distribuzione di poteri fra Federazione e Province si esprime sulla base di intese intergovernative; mentre, per un altro verso, la Corte Suprema ha evidenziato in più occasioni il principio che le principali determinazioni non possono essere il frutto della mera affermazione del

principio di maggioranza, ma debbono configurarsi come il prodotto di un processo consensuale di partecipazione e di negoziazione tra le componenti territoriali.

Negli ordinamenti regionali, invece, l'acquisizione del principio di collaborazione appare più incerta e la sua piena « costituzionalizzazione » si rivela meno compiuta.

Come testimoniano, ad esempio, l'esperienza della Spagna, ove la forma di Stato delle autonomie — peraltro assai sviluppato sotto il profilo dell'autonomia statutaria e della ripartizione delle competenze — sconta l'assenza di efficaci strumenti di integrazione; ovvero dell'Italia, qualora si consideri che manca tuttora nel testo della Costituzione un esplicito riconoscimento del principio di collaborazione.

Nel nostro ordinamento, in particolare, il principio di collaborazione è stato, inizialmente, il frutto di una elaborazione di natura giurisprudenziale. Ma tale criterio ha assunto una portata circoscritta: sia perché è stata considerata non tanto un principio qualificante la forma di Stato, quanto un criterio organizzativo e procedurale idoneo a valorizzare altri principi costituzionali — quali, ad esempio, il principio di unità, di buon andamento della pubblica amministrazione, di sussidiarietà.

Sia in quanto, la leale collaborazione non è assurta a vero e proprio principio costituzionale, bensì ha costituito un criterio interpretativo a cui il giudice costituzionale attinge per « legittimare » l'attribuzione di determinate competenze allo Stato, « compensandola » con l'imposizione di obblighi di collaborazione procedurale.

La collaborazione interistituzionale si realizza attraverso differenti procedure e organi specifici, che la dottrina ha ordinato e classificato secondo diversi tipi.

*Le principali
forme di
collaborazione*

La **collaborazione** può essere, innanzitutto, **istituzionale** o funzionale. La prima si realizza attraverso la istituzione di appositi organi costituiti da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; Conferenza Stato-città ed autonomie locali, Conferenza unificata Stato-Regione-autonomie locali). Tali organi possono essere tanto a competenza generale che settoriale.

La collaborazione **funzionale** si manifesta attraverso la previsione di procedimenti attraverso i quali si realizza una comune volontà tra le diverse amministrazioni (statale, regionale, locale). Tali procedure hanno il pregio, tra l'altro, di accelerare i tempi del procedimento amministrativo e di migliorare, quindi, la qualità delle prestazioni pubbliche.

Le principali procedure di collaborazione funzionale sono le intese, gli accordi di programma, i patti territoriali.

La **collaborazione** può essere sia **orizzontale** che verticale. La prima ha luogo tra enti appartenenti al medesimo livello istituzionale: si pensi, ad esempio, alle intese ed agli accordi tra Regioni disciplinate dall'art. 117, 8 c. Cost. ovvero alle principali forme associative regolate dal decreto legislativo n. 267 del 2000 (convenzioni, consorzi, unioni di comuni, comunità montane).

A sua volta, la collaborazione **verticale** coinvolge enti appartenenti a diversi livelli istituzionali, come nel caso di relazioni tra lo Stato e le Regioni, ovvero tra Regioni ed enti locali territoriali.

Si può distinguere, altresì, tra una collaborazione **multilaterale** — che coinvolge tutte le comunità territoriali — o **bilaterale** — che dà vita a relazioni specifiche tra la Stato e singole Regioni.

Infine, la collaborazione può essere **generale** o **settoriale** (relativa a specifici ambiti materiali).

Rientra tra le manifestazioni di collaborazione anche il **dovere di reciproco aiuto**, in base al quale ciascun ente — pur essendo costituzionalmente autonomo — ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle attività necessarie affinché ciascuno dei soggetti possa essere messo in grado di esercitare correttamente ed efficacemente le proprie competenze. Tale obbligo presuppone, ad esempio, l'istituzione di uffici comuni, lo scambio di informazioni, la trasmissioni di dati e di documenti, sia in forma cartacea che attraverso strumenti informatici comuni a tutte le strutture amministrative.

In proposito, l'art. 6 del decreto legislativo n. 281 del 1997 sulla disciplina della Conferenza Stato-Regioni, impone di favorire il mutuo scambio di informazioni sulle attività delle amministrazioni centrali e territoriali e di avviare protocolli d'intesa per la costituzione di banche dati accessibili a tutte le amministrazioni dello Stato.

Ferma restando una certa dose discrezionalità nello scegliere gli strumenti attraverso cui realizzare la collaborazione, sussiste una certa **correlazione tra il tipo di regionalismo e i tipi di collaborazione**, nel senso che la scelta di questi ultimi non può prescindere dell'evoluzione storica della forma di Stato: cosicché preferibilmente il sistema si orienta a privilegiare quella (o quelle) forme di collaborazione che appaiono maggiormente coerenti con il modo di essere della forma di Stato e con le ragioni per le quali i sistemi costituzionali si sono organizzati sulla base del principio di autonomia.

Ad esempio, appare intuitivo che se la ragione del decentramento consiste in un elemento culturale — come la volontà di conservare e valorizzare diversità etniche e linguistiche — le relazioni interistituzionali saranno prevalentemente di tipo verticale e settoriale. Viceversa, se l'autonomia si configura alla stregua di principio organizzativo idoneo a realizzare il criterio della sussidiarietà, la collaborazione interistituzionale sarà prevalentemente di tipo funzionale e multilaterale.

Inoltre, nel regionalismo omogeneo prevale, in genere, una collaborazione istituzionale, verticale, generale e multilaterale; in quello differenziato si preferisce una collaborazione funzionale, settoriale, bilaterale.

I rapporti tra lo Stato e gli enti dotati di autonomia sono stati a lungo influenzati da una **visione dualistica**, la quale identificava l'autonomia con la separazione netta dei rispettivi ordinamenti. Fu perseguita la distinzione piuttosto che l'integrazione.

Il principio di leale collaborazione nell'ordinamento italiano

Di conseguenza, l'interesse si rivolse, da un lato, alla determinazione dei criteri utilizzabili per individuare le materie di rispettiva competenza; dall'altro lato, al perfezionamento degli strumenti politici e giurisdizionali utilizzabili per risolvere i possibili conflitti. Rimasero, invece, in ombra quei profili del dettato costituzionale che ponevano l'attenzione non tanto sulla garanzia delle rispettive sfere di competenza, quanto sull'esigenza di coordinamento.

Successivamente si è determinato diverso orientamento favorevole ad instaurare un modello di relazioni interistituzionali fondato sul principio di collaborazione.

Il passaggio da un autonomismo duale a uno di tipo cooperativo è stato inizialmente favorito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale — in più occasioni — ha affermato che le relazioni fra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali debbono essere improntate a criteri di parità e di lealtà reciproca, sulla base di procedimenti che assicurino un adeguato equilibrio tra l'azione degli organi statali e le competenze regionali e locali.

In particolare, la Corte costituzionale ha tentato di contemperare una duplice esigenza: da un lato, assicurare la funzionalità dell'intervento pubblico; dall'altro lato, evitare che tutto ciò si traduca in una sostanziale compressione delle competenze locali. A tal fine, ha sollecitato l'introduzione nel sistema di procedure specifiche di cooperazione e di coordinamento.

Il regionalismo cooperativo viene, poi, stabilizzato in via normativa:

nel senso che il legislatore ha disciplinato istituti, organi e procedure idonee ad instaurare una rete di relazioni fra i distinti livelli di governo.

La **necessità di potenziare i meccanismi di collaborazione** si è posta, innanzitutto, in seguito alla “crisi” del criterio di ripartizione delle competenze adottato dal legislatore costituzionale: infatti, l'esistenza di numerosi intrecci e sovrapposizioni tra le materie ha reso necessario un coordinamento tra le politiche nazionali e quelle locali; mentre, per un altro verso, si è introdotta una sostanziale “decostituzionalizzazione” degli ambiti di competenza legislativa regionale, con l'affermazione (giurisprudenziale) che la concreta definizione giuridica delle materie è dettata dal legislatore statale e scandita dall'evolversi nel tempo della produzione normativa.

Successivamente, sul fronte dell'esercizio delle funzioni amministrative, la ricerca di un coinvolgimento dei livelli istituzionali nei procedimenti di decisione è risultata conseguente all'introduzione del principio di sussidiarietà e alla previsione di poteri compartiti di nomina dei responsabili di diversi organi o enti. Attualmente, infine non si può escludere che la limitatezza delle risorse — che, se da un lato impone stringenti vincoli di bilancio, dall'altro lato richiede una forte coesione sociale e istituzionale attorno alle soluzioni da adottare — orienti il sistema verso ulteriori forme di collaborazione.

Nonostante la recente revisione costituzionale del 2001 permane una grave **lacuna nel sistema costituzionale italiano**, rappresentata dal mancato inserimento in Costituzione di una disposizione che faccia assurgere la collaborazione a principio istituzionale in grado di orientare i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Inoltre, la “leale collaborazione”, pur costituendo un obbligo procedurale disciplinato da numerose disposizioni legislative e un parametro utilizzato da una costante giurisprudenza costituzionale per valutare la legittimità di determinati atti dello Stato o delle Regioni, non ha ancora permeato di sé i meccanismi di relazione tra lo Stato e le Regioni, per cui il contenzioso sul punto risulta cospicuo. Esso ha consentito al giudice costituzionale di individuare alcuni principi che dovrebbero caratterizzare le relazioni tra i livelli istituzionali.

Grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale è stato introdotto nell'ordinamento un criterio orientatore per **distinguere le fattispecie in cui la leale collaborazione è necessaria da quelle in cui la stessa non è obbligatoria**.

Quest'ultima ipotesi si realizza allorché lo Stato legifera in materie rientranti nella sua competenza esclusiva. È, inoltre, esclusa dall'obbligo

di adottare procedure ispirate alla collaborazione l'attività normativa di grado primario del Parlamento, a meno che il coinvolgimento delle Regioni sia previsto, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. A questo proposito permane, a nostro avviso, una visione tradizionale di rappresentanza nazionale, che non collega la previsione dell'art. 70 Cost. (La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere) all'art. 5 Cost., secondo il quale la Repubblica adegua i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'obbligo di attivare procedure ispirate alla leale collaborazione sussiste, invece, quando si deve decidere su fattispecie che coinvolgono materie tanto di competenza statale che regionale (« sovrapposizione di materie »), ovvero quando lo Stato utilizza il principio di sussidiarietà per avocare a sé l'esercizio di determinate attività formalmente rientranti nella potestà normativa regionale.

Comunque, la collaborazione interistituzionale deve essere sostanziale e non formale: quest'ultima evenienza si determina sia se le procedure non sono adeguate rispetto alle competenze rispettive dello Stato e delle Regioni, sia se il procedimento partecipativo avviene con modalità tali che rivelano la mancanza di un effettivo animus cooperativo.

Sotto il profilo organico sono stati istituiti appositi **organi con compiti di concertazione**: i quali possono essere misti, cioè composti tanto da rappresentanti del Governo, quanto delle Regioni e degli enti locali (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, Conferenza Stato-città ed autonomie locali); ovvero composti esclusivamente da rappresentanti delle autonomie territoriali (Consiglio delle autonomie locali).

Dal punto di vista funzionale, invece, in relazione a specifiche materie, il legislatore ha agevolato lo sviluppo di **procedure di coordinamento**: il tutto nella prospettiva di semplificare ed accelerare i tempi del procedimento amministrativo per migliorare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, di revisione del Titolo V della Costituzione, non ha fornito uno sbocco di rango costituzionale alle linee evolutive del principio di leale collaborazione tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni.

Nel testo della Costituzione **manca una disciplina compiuta della materia**, mentre si ha soltanto un limitato riferimento al principio di leale collaborazione a proposito delle procedure attraverso le quali si manifesta da parte del Governo l'esercizio del potere sostitutivo (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, art. 120, 2 c. Cost.).

L'individuazione, quindi, degli organi e delle procedure è tuttora rimessa alla volontà del legislatore statale: fatta eccezione per la previsione dell'art. 123 Cost., che vincola gli Statuti regionali ad istituire e disciplinare i Consigli delle autonomie locali, organi di consultazione tra le Regioni e gli enti locali.

La collaborazione istituzionale nei rapporti tra lo Stato e le Regioni

La collaborazione istituzionale si manifesta attraverso l'attività di organi che raccolgono in un unico collegio rappresentanti tanto dello Stato, quanto delle Regioni e degli enti locali.

Particolarmente incisivo è il ruolo della **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome**. Essa è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome: a seconda degli oggetti che deve trattare, possono partecipare alle sue riunioni Ministri interessati e i rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici.

Le funzioni di vicepresidente sono esercitate dal Ministro degli affari regionali.

La Conferenza riceve un primo riconoscimento normativo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre del 1983, il quale — da un lato — assimila tale organo ad una sorta di comitato interministeriale (avendo come componenti necessari soltanto il Presidente del Consiglio ed alcuni Ministri competenti per materia) e — dall'altro lato — lo considera non permanente, dal momento che la sua convocazione è rimessa alla discrezionale volontà del capo dell'esecutivo.

Quindi, l'art. 12 della legge n. 400 del 1988 (disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) perfeziona e stabilizza la fisionomia di questo organo, il quale diviene un organo "misto", che si riunisce periodicamente e si propone di assorbire le competenze attribuite dalla legislazione ad altri organi misti.

Infine, il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha organicamente regolato **le attribuzioni proprie della Conferenza**, che possono essere ricondotte alle seguenti attività:

a) consultiva sugli atti del Governo di interesse regionale, in particolare quelli normativi;

b) di nomina dei responsabili di enti ed organi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, Regioni e Province autonome;

c) di codeterminazione sul contenuto degli atti statali di indirizzo e di coordinamento;

d) di informazione, assicurando lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo e le Regioni;

e) di determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie da assegnare alle Regioni ed alle Province autonome;

f) deliberativa nelle materie indicate dalla legge;

g) di proposta nei confronti di organi dello Stato e di enti pubblici.

Essendo un organo del Governo, la Conferenza permanente si caratterizza più come uno strumento che favorisce la mediazione sulle scelte dell'esecutivo interessanti le competenze regionali, che come un organo volto a consentire la partecipazione delle Regioni alla formazione dell'indirizzo politico del Governo.

Il decreto legislativo n. 281 del 1997 ha istituito, altresì, **la Conferenza Stato-città ed autonomie locali** che opera ad imitazione della Conferenza Stato-Regioni e si riunisce insieme ad essa per le materie ed i compiti di interesse comune.

L'esistenza di questo organo trova un fondamento nel disegno binario che ispira i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, secondo il quale l'amministrazione centrale instaura relazioni dirette sia con le Regioni che con gli enti locali territoriali e si riserva la competenza tanto di distribuire le competenze tra i livelli istituzionali, quanto di regolare gli eventuali conflitti.

La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta da:

a) alcuni Ministri (dell'interno, per gli affari regionali, del tesoro e bilancio, delle finanze, dei lavori pubblici, della sanità);

b) i presidenti delle associazioni rappresentative dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane;

c) 14 Sindaci e 6 Presidenti di Provincia.

La Conferenza ha competenze consultive e di discussione generale in ordine a questioni inerenti al funzionamento degli enti locali, alla gestione ed erogazione dei servizi pubblici, alle iniziative legislative del Governo relative alle medesime materie.

Un particolare rilievo sotto il profilo della collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni assume la **Commissione bicamerale per le questioni regionali**.

L'assemblea costituente ha istituito questa Commissione, assegnandole un compito assai limitato e marginale (art. 126 Cost.); tuttavia, con lo sviluppo del regionalismo e l'esigenza per le Regioni di individuare

all'interno dell'istituzione parlamentare un organo che sia un interlocutore attento delle istanze decentrate, le sue competenze si sono accresciute.

Anche se tale processo si è sviluppato in modo episodico, più sulla base di specifici interventi legislativi che secondo un disegno organico.

Tale commissione attualmente si compone di 20 deputati e di 20 senatori, designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità. Elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

Le **funzioni principali della Commissione bicamerale per le questioni regionali** possono essere suddivise in:

a) consultiva;

b) di controllo. Si esercita attraverso un'azione di monitoraggio al fine di verificare se organi dello Stato non pongano in essere dei comportamenti lesivi dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle Regioni. In particolare, la Commissione bicamerale per le questioni regionali verifica la correttezza della legislazione statale di principio, i casi in cui l'esecutivo si è sostituito alle Regioni a causa della loro inerzia, la congruità del trasferimento di funzioni amministrative statali. Esprime anche pareri su decreti legislativi inerenti a materie che afferiscono all'autonomia regionale;

c) di informazione. La Commissione si caratterizza come un osservatorio privilegiato del funzionamento e delle principali problematiche regionali. Tale attività consente al Parlamento di esercitare adeguatamente non solo la propria attività di controllo e di indirizzo nei confronti dell'esecutivo, ma anche i compiti assegnategli dall'art. 5 Cost. (adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento). L'attività conoscitiva e di indagine è assolta in vari modi: attivando gruppi di lavoro *ad hoc*, svolgendo udienze conoscitive, realizzando una sistematica catalogazione di dati, promuovendo appositi studi e ricerche.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha optato per il **potenziamento del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali**. Da un lato, ha previsto che la composizione di tale organo si apra anche alla partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, sia pure nelle forme e secondo le modalità previste dai regolamenti parlamentari. Dall'altro lato, ha reso più incisivo il suo ruolo nel procedimento legislativo stabilendo che, qualora la Commissione abbia espresso parere contrario a progetti di legge riguardanti le materie di cui all'art. 117, 3 c. Cost. (materie di competenza legislativa concorrente) ed all'art. 119

Cost. (rapporti finanziari tra Stato, Regioni, enti locali), questi debbono essere votati dal Parlamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sia pure limitatamente alle parti oggetto di rilievo.

Nei rapporti tra le Regioni e gli enti locali territoriali il principale organo di collaborazione istituzionale è il Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123, u.c. Cost.

La collaborazione istituzionale nei rapporti tra le Regioni e gli enti locali

La previsione costituzionale non ha carattere innovativo, ma si limita in buona sostanza a codificare una realtà istituzionale già presente nella quasi totalità delle Regioni, le quali hanno individuato in tale organo uno strumento utile a realizzare quel sistema di relazioni concertate tra le Regioni ed il sistema degli enti locali territoriali che la più recente normativa ha delineato.

Il **retrotterra del Consiglio delle autonomie locali** può essere rinvenuto, innanzitutto, nell'art. 4, 1 c. della legge n. 59 del 1997 il quale, dopo aver disposto che compete alle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117 Cost. conferire “alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale”, ha impegnato il legislatore regionale a sentire “le rappresentanze degli enti locali” ovvero gli appositi “organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali”.

A sua volta, diversi articoli del decreto legislativo n. 267 del 2000 richiamano la necessità di istituire organismi misti, rappresentativi del sistema delle autonomie locali con il compito di costituire una sede istituzionale per le relazioni organiche tra la Regione ed i diversi enti locali: secondo l'art. 4 del decreto legislativo, le Regioni debbono prevedere “strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali”; a sua volta, l'art. 33 dispone che le Regioni debbano individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni amministrative, individuandoli “nelle sedi concertative di cui all'articolo 4”.

Quindi, successivamente, le Regioni — nel dare attuazione al decreto legislativo n. 112 del 1998 sul conferimento delle funzioni amministrative al sistema degli enti locali — hanno previsto l'istituzione di tale organo sia per ottemperare a delle previsioni normative, sia per soddisfare il principio partecipativo — che costituisce un elemento qualificante il principio di autonomia — in base al quale alle autonomie territoriali deve essere garantita un'effettiva partecipazione alla definizione dei

principi e delle norme suscettibili di fungere da parametro nella ripartizione delle rispettive sfere di attribuzione.

La normativa nazionale — come si è visto — parlava genericamente di “organismi concertativi”, di “strumenti permanenti di raccordo e concertazione”, sì da lasciare — in coerenza con il principio di autonomia — alle singole Regioni ampi margini di discrezionalità nella individuazione degli strumenti concreti da attivare per realizzare il principio collaborativo voluto dal legislatore.

Tuttavia, **le Regioni hanno unanimemente optato per una soluzione comune**, che appare sostanzialmente riproduttiva di quanto previsto in sede nazionale dal decreto legislativo n. 281 del 1997, che ha istituito la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Di conseguenza, sono state istituite apposite Conferenze o Consigli delle autonomie locali.

Al termine di siffatta evoluzione legislativa, **la legge costituzionale n. 3 del 2001** ha costituzionalizzato la presenza di tale organo. Tale scelta, tuttavia, (come già si è precisato) appare assai discutibile, non soltanto perché lo ha reso obbligatorio, senza aver adeguatamente approfondito la sua effettiva idoneità a favorire il raccordo tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali; ma anche perché ha depotenziato le possibili scelte regionali, stabilendo che si deve comunque trattare di un « organo di consultazione tra le Regioni e gli enti locali » (art. 123, u.c. Cost.).

Fermo restando che la materia è di competenza degli Statuti regionali e, quindi, si assiste a delle discipline differenziate, si possono — tuttavia — individuare alcune caratteristiche comuni.

Sul piano delle **competenze**, siffatti Consigli hanno poteri di proposta, di studio e consultivi su tutte le problematiche che coinvolgono le complesse relazioni tra la Regione ed il suo sistema di governo locale.

In particolare, forniscono pareri su disegni di legge concernenti l'organizzazione e la disciplina delle funzioni degli enti locali, il bilancio e la legge finanziaria, nonché su altri atti di competenza del Consiglio regionale di particolare rilevanza, quali — ad esempio — atti di programmazione regionale, di pianificazione, di ripartizione di fondi e finanziamenti tra gli enti locali.

Alcuni Statuti, al fine di rafforzare il ruolo istituzionale del sistema delle autonomie locali, hanno previsto che il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali possa essere superato dal Consiglio regionale soltanto con una decisione assunta a maggioranza assoluta o qualificata.

In ordine alla **composizione**, si può distinguere tra quegli ordinamenti che hanno qualificato il Consiglio delle autonomie locali quale organo “misto” di concertazione tra i livelli istituzionali e quelli che, invece, lo hanno caratterizzato soprattutto come organo consultivo rappresentativo delle comunità locali.

Nel primo caso fanno parte dell’organo tanto rappresentanti della Regione, quanto degli enti locali territoriali; nel secondo, invece, il Consiglio è composto eminentemente dai rappresentanti degli enti locali — in particolare, Province, Comuni e Comunità montane —.

In genere, alcuni rappresentanti degli enti locali fanno parte di diritto del Consiglio (come i Presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo); mentre gli altri sono eletti indirettamente attraverso assemblee dei Consigli interessati ovvero da parte delle loro rappresentanze associative (Unione delle Province italiane, Associazione Nazionale Comuni d’Italia, Unione Nazionale delle Comunità montane).

Capitolo Quarto

REGIONI, COMUNI E PROVINCE QUALI ENTI TERRITORIALI

1. La natura comunitaria di Regioni, Comuni e Province

Una caratteristica degli attuali fenomeni costituzionali è sicuramente costituita dalla tendenza ad attribuire più marcati poteri decisionali agli organi politici delle comunità territoriali. Inoltre, è interessante notare che l'esigenza di potenziare i livelli istituzionali decentrati coinvolge ordinamenti assai differenti, indipendentemente dalle caratteristiche della forma di Stato: infatti, si manifesta tanto in ordinamenti accentrati, quanto in sistemi federali o regionali già fortemente decentralizzati su base territoriale.

*L'autonomia
come
fenomeno
comunitario*

Tra le ragioni di siffatta tendenza vi è, indubbiamente, il fatto che **l'autonomia soddisfa esigenze di natura comunitaria**: nel senso che non definisce tanto il modo di organizzarsi di un ente, né qualifica la sua posizione all'interno dell'organizzazione statale, ma piuttosto rappresenta il modo di organizzarsi sul territorio di una determinata comunità, di una porzione di popolo, fornita di propria identità.

Le Regioni e gli enti locali territoriali sono enti rappresentativi delle comunità locali, preposti alla cura dei loro interessi generali; e lo *status* costituzionale riconosciuto è l'autonomia della comunità territoriale di riferimento, prima ancora che dell'ente giuridico.

Il legame tra autonomia e comunità territoriali può essere ricavato interpretando l'art. 5 Cost. (la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali) in connessione con l'art. 2 Cost. (la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità), laddove valorizza la proiezione sociale della persona, nella considerazione che essa si manifesta non solo in chiave associativa, ma anche su base territoriale.

La **dimensione comunitaria degli enti territoriali** dotati di autonomia costituzionale si ricava sia dal testo della Costituzione — l'art. 114 Cost., dopo la revisione costituzionale del 2001, afferma che la Repubblica (non

lo Stato) è costituita (non più si riparte) in Comuni, Province, Regioni e Stato —, sia dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale, dopo aver precisato che Comuni e Province sono ordinamenti delle comunità locali, li definisce enti rappresentativi delle rispettive comunità territoriali.

A sua volta, la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con la legge n. 439 del 1989, dopo aver affermato, nel preambolo, che “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico”, dispone che “per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici” (art. 3).

Anche alcuni Statuti regionali qualificano l'ente come rappresentativo della comunità regionale

2. Il territorio delle Regioni

*L'individuazione
delle Regioni da
parte della
Costituzione*

Per le Regioni è notevole **la rilevanza del territorio**.

Innanzitutto, ne costituisce un elemento necessario, dal momento che le Regioni possono essere annoverate tra gli enti territoriali. In secondo luogo, definisce la sfera spaziale entro la quale l'ente può legittimamente esercitare le proprie funzioni normative ed amministrative. In terzo luogo, circoscrive e localizza gli interessi espressi dalla comunità che la Regione deve istituzionalmente e funzionalmente rappresentare.

In altri termini, il territorio concorre a definire la dimensione dell'autonomia consentendo di distinguere tra interessi nazionali, regionali e locali.

Per tali ragioni si ritiene che la definizione dei confini di un ente comunitario possieda una particolare rilevanza, tanto dal punto di vista istituzionale che simbolico, qualora si acceda all'idea che l'autonomia non si riduce ad un complesso di poteri gestionali ed organizzativi, ma è riconducibile anche ad un fattore culturale, di natura identitaria.

La Regione deve necessariamente avere non solo un proprio territorio, ma anche un **capoluogo**.

La sua esistenza è presupposta sia da disposizioni di rango costituzionale che da leggi ordinarie: da un lato, si può richiamare il testo ora abrogato dell'art. 124 Cost. (un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative eser-

citato dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione), dall'altro lato, l'art. 41 della legge n. 62 del 1953 sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali (è istituita nel capoluogo di ogni Regione una Commissione di controllo).

La concreta determinazione della città capoluogo compete alla Regione, che deve compiere siffatta scelta nell'esercizio della potestà statutaria. In alcuni casi, dettati da particolari esigenze di ordine politico (Abruzzo e Calabria), gli Statuti regionali hanno preferito non porre la sede della Regione nel capoluogo, dislocando gli uffici ed i diversi organi tra più sedi: ma si tratta di eccezioni evidenti.

La Costituzione ha introdotto un regionalismo obbligatorio ed uniformemente distribuito sull'intero territorio nazionale e **individua direttamente il territorio ed il nome delle Regioni**. Infatti, l'art. 131 Cost. determina la concreta articolazione territoriale delle Regioni ordinarie, individuandole puntualmente.

In origine, il dettato costituzionale aveva previsto la costituzione di 14 Regioni ordinarie: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

Successivamente la legge costituzionale n. 3 del 1963 — portando a compimento un orientamento già manifestatosi in sede di dibattito in Assemblea costituente — ha incorporato dagli Abruzzi la Regione Molise.

A loro volta, le Regioni ad autonomia speciale sono elencate nell'art. 116 Cost.: tuttavia, la legge costituzionale n. 3 del 2001, per evidenziare le caratteristiche etniche e linguistiche della Valle d'Aosta e dell'Alto Adige, ha affiancato al nome italiano anche quello francese (*Vallée d'Aoste*) e tedesco (*Südtirol*).

I costituenti hanno utilizzato due **criteri per individuare le Regioni ordinarie**: il criterio storico e quello statistico. L'uno faceva riferimento alle Regioni così come si erano naturalmente e tradizionalmente formate nel corso della storia, l'altro si riferiva ai comparti statistici usualmente utilizzati ai fini del censimento.

Non sono mancate critiche nei confronti delle scelte compiute, lamentando che l'elencazione contenuta nell'art. 131 Cost. si fondava su dei parametri obsoleti, i quali non tenevano conto del fatto che gli ambiti territoriali delle Regioni "storiche" non coincidevano affatto con quelli determinati dalle modificazioni economiche ed urbanistiche in atto: a giudizio dei critici tale sfasatura avrebbe inciso negativamente sull'efficacia dell'attività regionale e sulla possibilità per tale ente di assolvere

effettivamente a compiti di programmazione e di governo del proprio territorio.

Il problema non fu estraneo, invero, al **dibattito in assemblea costituente**, al punto che lo stesso relatore — l'on. Ambrosini — pur riconoscendo che « in Italia esistono regioni geograficamente o tradizionalmente determinate », affermò che bisognava tener presente « la necessità che l'ente regione si istituisca in modo da essere vitale e quindi potrebbe sorgere la necessità di non seguire meccanicamente il criterio storico, ma di addivenire a fusioni o cambiamenti consigliati dalla valutazione di particolari interessi ».

Le modificazioni territoriali delle Regioni

Conseguentemente, i costituenti lasciarono aperta la **possibilità di modificare il territorio delle Regioni** seguendo la procedura prevista dall'art. 132 Cost. (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).

Inoltre, l'XI disp. trans. della Costituzione ha previsto — per un periodo di tempo limitato (inizialmente cinque anni, poi prorogati sino a quindici) — la possibilità di formare altre Regioni con legge costituzionale, “anche senza il concorso delle condizioni richieste dell'art. 132, 1 c. Cost., fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate”.

La modificazione del territorio, alla luce del dettato costituzionale, può avvenire in tre diversi modi:

a) la **fusione**. Si determina quando due o più Regioni esistenti formano una nuova Regione. In tal caso, le precedenti Regioni si estinguono ed il numero complessivo di tali enti diminuisce;

b) la **creazione**. Avviene allorché si dà vita ad una Regione nuova per distacco da un'altra. Perché ciò sia possibile deve essere soddisfatto il requisito minimo posto dalla Costituzione, consistente nel fatto che ciascuna Regione — sia la nuova che quella che ha subito il distacco — abbia almeno un milione di abitanti. Nell'ipotesi della creazione il numero delle Regioni aumenta;

c) il **distacco-aggregazione**. Siffatta ipotesi è prevista dall'art. 132, 2 c. Cost. (si può, con 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) e

consente a uno o più Comuni e Province di entrare a far parte del territorio di una diversa Regione, senza che il numero complessivo delle Regioni subisca alcuna modificazione. Secondo la lettera dell'art. 132 Cost. il Comune costituisce l'unità territoriale minima di variazione territoriale.

La procedura prevista dall'art. 132 Cost. per l'istituzione di nuove Regioni o la variazione del territorio di quelle esistenti appare particolarmente gravosa, al punto che qualche autore l'ha considerata un ostacolo quasi insormontabile alla modifica delle circoscrizioni regionali.

Le diverse fasi del procedimento previsto dall'art. 132 Cost.

All'interno del **procedimento per la variazione territoriale** delle Regioni si possono individuare due fasi:

- a) l'iniziativa;
- b) il procedimento legislativo vero e proprio.

L'iniziativa si articola in:

a) avvio del procedimento. Consiste in una richiesta di referendum e compete ad un numero di Consigli comunali che rappresenti almeno un terzo delle popolazioni interessate.

Nell'ipotesi disciplinata dall'art. 132, 2 c. Cost. — relativa al distacco-aggregazione — l'iniziativa spetta non solo ai Comuni, ma anche alle Province, che ne facciano richiesta;

b) deposito della richiesta. La richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di Cassazione e deve essere corredata da identiche deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali;

c) accertamento della sua legittimità. Tale riscontro è svolto dall'Ufficio centrale per il referendum, il quale deve verificare il rispetto di tutte le condizioni previste: in particolare, la sussistenza della consistenza numerica della Regione (non meno di un milione di abitanti) e il conseguimento del numero minimo di deliberazioni prescritto dalla Costituzione;

d) **indizione** e svolgimento del **referendum**. Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta; ha luogo nel territorio delle Regioni interessate. Il risultato è proclamato dall'Ufficio centrale per il referendum e la proposta è dichiarata approvata se il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito non sia inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali il referendum è stato indetto.

La scelta di tale *quorum* è coerente con la volontà dei costituenti di

far sì che le variazioni territoriali avvengano con il consenso della maggioranza delle popolazioni interessate.

L'esito negativo del referendum preclude il proseguimento dell'iniziativa di variazione territoriale; l'esito favorevole, per contro, non obbliga il legislatore all'approvazione finale della legge di variazione.

Gli effetti giuridici del referendum consentono di meglio metterne a fuoco la natura giuridica. In proposito, appaiono difficilmente condivisibili quelle posizioni favorevoli a riconoscere all'atto referendario la natura di atto consultivo ovvero di controllo.

Se la pronuncia del corpo elettorale assolvesse a una funzione meramente consultiva, l'esito (negativo) non avrebbe effetto preclusivo; se svolgesse una funzione di controllo, non troverebbe giustificazione l'attribuzione agli organi rappresentativi di un'ampia autonomia discrezionale in ordine al « se » operare la variazione territoriale.

Pertanto, appare preferibile considerare il referendum come parte della fase dell'iniziativa, anzi come suo atto terminale.

Il procedimento legislativo vero e proprio, a sua volta, si suddivide in:

a) iniziativa legislativa. Qualora la proposta sottoposta a referendum venga approvata, il relativo disegno di legge costituzionale (nel caso di creazione o fusione di Regioni) od ordinaria (nell'ipotesi di distacco-aggregazione) deve essere presentato al Parlamento entro 60 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'esito del referendum. L'iniziativa legislativa compete al Ministro per l'interno, secondo una scelta opinabile in quanto introduce una deroga particolare alla previsione generale dell'art. 71 Cost., che attribuisce l'iniziativa legislativa al Governo nella sua collegialità, non già ai singoli ministri che lo compongono;

b) parere del Consiglio regionale;

c) deliberazione. Avviene secondo la procedura ordinaria per l'approvazione delle leggi;

d) promulgazione ed entrata in vigore della legge. In proposito, l'art. 46 della legge n. 352 del 1970 prevede che la promulgazione sia espressa secondo una formula particolare, che dia conto anche dell'esito del referendum sopra ricordato.

Le leggi che determinano una variazione territoriale delle Regioni possiedono, sotto il profilo delle fonti del diritto, una particolare **natura giuridica**.

Sono, infatti, da un lato, delle leggi rinforzate, a causa del particolare

procedimento necessario per la loro approvazione, che prevede delle procedure e dei vincoli ulteriori rispetto a quelli propri delle altre fonti del medesimo grado; dall'altro lato, delle leggi provvedimento, dal momento che non possiedono un contenuto normativo generale, ma specifico, relativo ad una fattispecie determinata.

Il territorio delle cinque Regioni ad autonomia speciale è stato costituzionalizzato negli Statuti — che come è noto sono leggi costituzionali — e non sono state previste apposite procedure per la modificazione.

Le variazioni territoriali nelle Regioni speciali

D'altra parte, l'**identificazione dei Comuni e delle Province appartenenti ad una Regione ad autonomia speciale** era, in alcuni casi, predeterminata dal dato geografico (come nel caso delle due isole Sicilia e Sardegna), in altri dal fattore identitario e linguistico o dal dato politico (come nel caso delle tre Regioni di confine Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia, formatesi anche in attuazione di accordi internazionali seguenti alla fine del secondo conflitto mondiale).

Ad esempio, l'art. 1 dello Statuto della Valle d'Aosta dispone che il territorio della Regione comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge. Mentre l'art. 2 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia stabilisce che « la Regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia e di Udine e dei comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico ».

A sua volta, l'art. 3 della Regione Trentino-Alto Adige afferma che la Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano, mentre alcuni Comuni analiticamente individuati vengono aggregati alla Provincia di Bolzano.

Dalla lettura delle disposizioni sembra emerge l'intenzione di « pietrificare » il territorio delle Regioni ad autonomia speciale entro i confini fissati in sede statutaria.

La mancanza di una disposizione di rango costituzionale in proposito induce a **ritenere che i costituenti non avessero preso in considerazione la possibilità di modificare il territorio delle Regioni ad autonomia speciale**.

A rafforzare siffatta convinzione si può richiamare la circostanza che i costituenti intesero riconoscere condizioni particolari di autonomia a porzioni ben individuate del territorio italiano, individuate sulla base di necessità di ordine storico (sia interne che internazionali) e sul riconoscimento di specifiche identità culturali.

Ad esempio, alla base della codificazione della specificità del Trentino-Alto Adige — come emerge dall'intervento di De Gasperi in Assemblea costituente che richiamò l'attenzione sull'opportunità di conseguire un obiettivo di “convivenza amministrativa creando garanzie per la minoranza: entro la Regione, dei tedeschi; e dentro la Provincia di Bolzano, degli italiani” — vi era il riconoscimento delle differenze identitarie della comunità italiana e di quella del *Sudtirol*, da assicurarsi attraverso la particolare autonomia delle Province all'interno dell'autonomia generale della Regione. Mentre nel caso della Valle d'Aosta l'attribuzione di una condizione di specialità, scaturì da un impegno assunto in quel territorio dai Comitati di liberazione nazionale della Valle d'Aosta, del Piemonte e dell'Alta Italia, i quali trovarono in tale soluzione un punto di mediazione tra alcune posizioni locali favorevoli all'annessione alla Francia ed orientamenti politici meno favorevoli alle autonomie.

Nella vicenda della Regione Friuli-Venezia Giulia, poi, non fu sicuramente estranea l'esigenza della tutela delle minoranze linguistiche o del riconoscimento della specificità di alcuni territori (come lo *status* della città di Trieste o la diversità tra i territori friulani e giuliani).

In altri termini, siamo dell'avviso che **la problematica della variazione territoriale non può prescindere dal dato storico e politico** che ha giustificato la scelta di attribuire a determinate porzioni del territorio nazionale uno *status* di specialità. Almeno nel senso che, anche qualora si ritenga che il territorio originario di una Regione ad autonomia speciale possa essere modificato, l'eventuale aggregazione dovrebbe avvenire nel rispetto dei medesimi criteri storici, linguistici e culturali che avevano indotto a riconoscere a porzioni del territorio nazionale una speciale autonomia.

La tematica della variazione dei territori di alcune Regioni ad autonomia speciali, tuttavia, comincia ad affacciarsi nel regionalismo italiano, alimentata dalla crisi della finanza pubblica: si assiste, infatti, alla crescente **richiesta** da parte di alcuni Comuni **di distaccarsi da una Regione ordinaria per aggregarsi ad una Regione speciale**, al fine precipuo di beneficiare dei vantaggi economici e fiscali previsti per queste ultime.

E questo fenomeno, sotto il profilo del diritto costituzionale, pone delle questioni non soltanto sostanziali, ma anche inerenti all'eventuale procedimento per la modifica territoriale.

L'*iter* appare complicato dalla circostanza che le due fasi che compongono il procedimento — il distacco da una Regione e l'aggregazione

ad un'altra — sono disciplinate da fonti diverse: l'art. 132 Cost. regola il procedimento di distacco da una Regione mentre la legge costituzionale di riforma dello Statuto speciale dovrebbe determinare l'aggregazione dei nuovi Comuni.

In altri termini, la procedura prevista dall'art. 132 Cost. — regolando *ratione materiae* il distacco da una Regione ordinaria per aggregarsi ad un'altra Regione ordinaria — non può applicarsi interamente, ma soltanto in relazione alla fase iniziale del procedimento, quella della iniziativa, relativa alla decisione di alcuni Comuni di distaccarsi dalla propria Regione.

Per quanto concerne il procedimento di aggregazione, va considerato che la materia del territorio è riservata agli Statuti, ma questi non possiedono una specifica disposizione che regola la procedura per la modifica del territorio. Cosicché la via percorribile dovrebbe essere quella di approvare una legge di revisione costituzionale delle disposizioni che attualmente individuano il territorio regionale.

3. Il territorio dei Comuni e delle Province

Gli artt. 117 e 133 Cost. disciplinano la **modifica delle circoscrizioni comunali e provinciali**. In particolare, l'art. 117, 4 c. Cost. attribuisce alla competenza legislativa residuale delle Regioni la determinazione del procedimento di modifica delle circoscrizioni degli enti locali; mentre l'art. 133, 2 c. Cost. riserva alla Regione la potestà di provvedere con leggi-provvedimento alla modificazione delle circoscrizioni comunali o all'istituzione di nuovi Comuni, sentite le popolazioni interessate.

Il procedimento per la modifica delle circoscrizioni dei Comuni e delle Province

Invece, l'art. 133, 1 c. Cost. prevede che sia la legge statale a modificare le circoscrizioni provinciali e ad istituire nuove Province.

Le leggi — statali e regionali — previste dall'art. 133 Cost. sono delle leggi provvedimento, che possono essere approvate seguendo un *iter* particolare.

La procedura prevista dall'art. 132, 1 c. Cost. (istituzione di nuove Province e mutamento delle circoscrizioni provinciali) riserva l'iniziativa legislativa ai Comuni interessati, dispone che le modificazioni territoriali debbono interessare solo una Regione e prevede il parere obbligatorio della stessa Regione.

A sua volta, il procedimento per la revisione delle circoscrizioni territoriali o l'istituzione di nuovi Comuni varia a seconda delle diverse Regioni, salvo il limite — di natura costituzionale — costituito dall'obbligo di coinvolgere nel processo decisionale le popolazioni interessate.

In generale, la legislazione regionale in materia prevede un procedimento articolato in **quattro fasi**:

- a) l'iniziativa legislativa;
- b) l'acquisizione dei pareri degli enti locali interessati;
- c) l'esame e deliberazione del Consiglio regionale in ordine all'indizione del referendum consultivo sulla proposta di legge;
- d) l'effettuazione del referendum.

La consultazione delle popolazioni interessate

L'art. 133, 2 c. Cost. ha generato incertezze interpretative, in particolare sotto due profili: il primo relativo ai **modi con cui la Regione deve sentire le popolazioni interessate** (domandandosi se sia sufficiente il parere dei Consigli comunali oppure occorra procedere per via referendaria); il secondo relativo al criterio da utilizzare per individuare le popolazioni interessate (se si debbano intendere quelle direttamente interessate dalla modifica oppure anche quelle indirettamente coinvolte).

Il primo problema è stato risolto propendendo per l'istituto del referendum consultivo. Come ha ribadito il giudice costituzionale (sentenza n. 279 del 1994), « presupposto necessario delle leggi regionali modificative di circoscrizioni e denominazioni dei Comuni è infatti la consultazione delle popolazioni interessate attraverso la forma referendaria, a garanzia dell'effettiva partecipazione della comunità locale ad una decisione fondamentale che la riguarda ».

La seconda questione, al contrario, non ha ancora trovato una soluzione omogenea, stante la pluralità delle formule adottate dai legislatori regionali, che oscillano tra una soluzione estensiva, comprendente tutti gli elettori appartenenti alle circoscrizioni territoriali interessate, ed una restrittiva, limitata ai soli cittadini dei Comuni da istituire.

La **nozione di « popolazione interessata »** va commisurata agli interessi coinvolti dalle variazioni territoriali: comporta una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi, caso per caso, al momento di indire il referendum consultivo. In linea generale, dovrebbe far riferimento tanto alle popolazioni che verrebbero a dar vita ad un nuovo Comune, quanto a quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, "residua" del Comune di origine.

4. Le attività extraterritoriali delle Regioni, dei Comuni e delle Province

Le attività internazionali delle Regioni

In genere, anche negli ordinamenti federali e regionali **la soggettività internazionale è riservata allo Stato**, che è competente ad assumere gli

obblighi giuridici in ambito internazionale e la responsabilità in caso di inadempimento.

Diverse disposizioni della Costituzione italiana confermano tale principio. I trattati internazionali più rilevanti (di natura politica, che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, che impongono variazioni di territorio o oneri alle finanze, che modificano leggi) debbono essere autorizzati dal Parlamento (art. 80 Cost.); la loro ratifica compete al Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.). Inoltre la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato sono riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 2 c. Cost.).

Il carattere unitario della politica estera non esclude, tuttavia, che anche le Regioni — nelle materie di propria competenza — possano esercitare attività in ambito internazionale.

In particolare, prima della riforma costituzionale del 2001, le Regioni potevano esercitare sia **attività promozionali**, sia di mero rilievo internazionale (consistenti in attività di studio, di collaborazione transfrontaliera, di scambio di informazioni, ecc.). Tali attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dovevano essere precedute da una informazione o dall'assenso da parte del Governo.

Le attività promozionali furono disciplinate dall'art. 4 del decreto presidenziale n. 616 del 1977 che prevedeva l'intesa con il Governo nell'ambito dell'attività di indirizzo e di coordinamento di quest'ultimo.

Le **attività di mero rilievo internazionale** furono, invece, attribuite alla competenza regionale dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, dal momento che, pur non rientrando nel novero delle attività promozionali in senso stretto, non erano neppure suscettibili di essere ricondotte nell'ambito della politica estera dello Stato. In questi casi, però, le Regioni dovevano preventivamente ricevere l'assenso da parte del governo.

Inoltre, nelle materie di loro competenza le Regioni potevano dare esecuzione agli obblighi internazionali.

La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. — contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001 — si è premurata di introdurre una **disciplina costituzionale del ruolo internazionale delle Regioni**, in precedenza affermatasi in via legislativa o giurisprudenziale.

In primo luogo, l'art. 117, 1 c. Cost., introducendo la regola generale secondo cui la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto degli obblighi internazionali, riconosce indirettamente la competenza regionale a dare attuazione ai trattati internazionali nelle materie di competenza concorrente o residuale. Siffatta potestà è, poi,

precisata nell'art. 117, 5 c. Cost. secondo il quale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali, nel rispetto delle norme di procedure stabilite da legge dello Stato.

Quindi, l'art. 117, 9 c. Cost. riconosce alle Regioni la competenza a concludere, nelle materie di loro competenza, accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, sia pure nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Infine, l'art. 117, 3 c. Cost. inserisce nella competenza concorrente delle Regioni anche alcune materie di rilievo internazionale, quali i rapporti internazionali ed il commercio con l'estero.

Sono attribuite, invece, alla competenza esclusiva del Parlamento due fondamentali competenze legislative, che riconoscono la tradizionale posizione di **centralità dello Stato in materia di relazioni internazionali**.

La prima consiste nella titolarità della politica estera, che non rappresenta una materia in senso proprio, bensì una materia "trasversale" capace di condizionare la potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni.

La seconda, a sua volta, è riconducibile alla competenza dello Stato di disciplinare i modi attraverso cui le Regioni possono, da un lato, svolgere attività di rilievo internazionale e, dall'altro lato, dare attuazione agli obblighi internazionali nelle materie di propria competenza. Questi ultimi sono disciplinati dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003, il quale regola sia la fase della stipula che quella dell'attuazione degli accordi internazionali.

In merito alla c.d. "fase ascendente", la legge distingue tra la conclusione di intese ovvero la stipula di veri e propri accordi.

Nel caso di **intese**, volte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale dei propri territori, le Regioni hanno l'obbligo di informare preventivamente il Governo, il quale può far pervenire nei successivi trenta giorni le proprie osservazioni.

La disciplina della stipula degli **accordi** è, invece, più laboriosa, dal momento che il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati, nonché accertare l'opportunità politica e la legittimità dell'eventuale accordo. Sempre il Ministero degli affari esteri deve conferire alle Regioni i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale.

Inoltre, lo Stato conserva sempre la competenza ad esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost. (il Governo può sostituirsi ad organi della Regione nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la

sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica).

A proposito, poi, della “fase discendente” — relativa all'attuazione degli obblighi internazionali — secondo l'art. 6 della legge n. 131 del 2003 le Regioni debbono preventivamente informare il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del Consiglio dei ministri che possono formulare criteri ed osservazioni.

La disciplina delle attività estere delle Regioni può essere completata anche da norme regionali di procedura: contenute tanto negli Statuti, quanto in eventuali leggi di attuazione delle disposizioni statutarie.

La considerazione del **territorio come limite fisico all'esercizio delle funzioni** da parte dei Comuni e delle Province era particolarmente evidente nell'art. 312 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali del 1934, il quale disponeva che « le spese facoltative dei Comuni e delle Province debbono avere per oggetto servizi ed uffici di pubblica utilità, entro i limiti della rispettiva circoscrizione amministrativa ».

L'abolizione del limite della circoscrizione amministrativa per le attività di Comuni e Province

La sua *ratio*, collegandosi alla distinzione tra spese obbligatorie e facoltative, si iscriveva all'interno di un disegno costituzionale volto, da un lato, a configurare i Comuni e le Province quali enti settoriali, competenti a svolgere l'amministrazione indiretta dello Stato; dall'altro lato, ad ancorare le loro attività agli ambiti della circoscrizione territoriale di competenza.

La relazione illustrativa al testo unico era esplicita nell'affermare che il suo criterio informatore consisteva nella volontà di precludere alle amministrazioni locali e provinciali di « spendere il denaro dei contribuenti in opere estranee alla circoscrizione loro ».

Siffatta disposizione pose subito dei **problemi di compatibilità** e difficile convivenza **con i principi costituzionali** che informano il sistema costituzionale delle autonomie locali: non solo perché circoscriveva entro una visione angusta gli obiettivi e l'attività degli enti locali territoriali, ma anche in quanto accreditava una concezione eminentemente materialistica dell'interesse pubblico delle collettività locali, che non lasciava spazio alla considerazione dei valori sociali, etici, culturali, di solidarietà che le possono animare.

Infatti, sotto la vigenza del testo unico del 1934 molte deliberazioni dei Comuni e delle Province aventi ad oggetto spese di solidarietà (gemellaggi, aiuti a popolazioni straniere, attività umanitarie, interventi economici a favore di cittadini e Comuni colpiti da gravi calamità...) furono annullate dagli organi di controllo in quanto ritenute esorbitanti

dai limiti istituzionali degli enti locali e gli amministratori che le avevano deliberate vennero sottoposti a giudizio di responsabilità amministrativa.

Siffatto limite all'attività amministrativa degli enti locali venne rimosso dalla legge n. 142 del 1990, prima, e dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, poi. Innanzitutto, il soprarichiamato art. 312 venne abrogato, inoltre, la nuova normativa ha qualificato **il Comune quale ente comunitario a finalità generali**, precisando che esso ha competenza su « 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 ». Mentre la Provincia è definita un ente locale intermedio che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

Permane, tuttavia, l'esigenza di adottare **criteri di comportamento ispirati a canoni di buona amministrazione**, nonché di razionalità e di logicità dei comportamenti pubblici: nel senso che le attività dei Comuni e delle Province debbono riferirsi ai compiti istituzionali dell'ente ovvero rispondere a finalità o interessi propri della comunità rappresentata.

In particolare, ogni attività che gli enti locali decidono di intraprendere a beneficio della collettività che rappresentano dovrebbe soddisfare un duplice requisito:

a) perseguire la realizzazione di un interesse che la coscienza sociale ritiene meritevole di appagamento, in quanto non rispondente a mera finalità di parte;

b) rispondere ad un criterio di territorialità, sia pure considerato in chiave non meramente geografica o fisica. Il requisito della territorialità va inteso come interesse della popolazione all'espletamento di un'attività la quale attribuisce all'ente un vantaggio materiale o morale, valutabile oggettivamente.

In altri termini, ogni spesa deve ritenersi legittima se sussiste un nesso ragionevole tra essa e le prospettive di utilità, anche morale, per l'ente e la sua comunità.

5. Le autonomie regionali e l'Unione europea

*I rapporti tra
l'ordinamento
regionale e
l'Unione
europea*

Il processo di integrazione comunitaria ha quale riferimento privilegiato gli Stati, a prescindere dalla loro forma (federali, regionali, composti, centralizzati). Tale scelta può trovare una spiegazione storica qualora si consideri che soltanto due degli Stati "fondatori" della Co-

munità economica europea possedevano, allora, una struttura a base federale o regionale (la Germania e l'Italia): la stessa appare, invece, meno giustificata nell'attuale realtà istituzionale che registra la presenza di Stati federali (Germania, Austria), regionali (Spagna, Belgio, Italia.), e di processi di decentramento all'interno di ordinamenti tradizionalmente non politicamente decentrati (Regno Unito, Francia).

Conseguentemente, la problematica delle **modalità di partecipazione degli enti decentrati ai processi di decisione dell'Unione europea** costituisce un tema ineludibile, che necessita di adeguate procedure di raccordo e di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali che compongono l'ordinamento nazionale.

In ambito comunitario, non mancano **tentativi di inserire le Regioni nell'architettura istituzionale dell'Unione**. Si pensi, da un lato, all'ampliamento dei compiti del Comitato delle Regioni e, dall'altro lato, all'apertura del Consiglio dei ministri dell'Unione europea alla partecipazione di esponenti dei livelli istituzionali decentrati.

Sul fronte interno, poi, si hanno soluzioni normative finalizzate a favorire la partecipazione delle Regioni ai processi di formazione e di attuazione della volontà comunitaria, anche se i risultati appaiono tutt'altro che esaustivi: specie per quanto concerne il coinvolgimento degli enti decentrati ai procedimenti di decisione comunitaria.

In proposito va evidenziato che l'art. 5 della legge n. 131 del 2003 ha previsto che delle delegazioni del Governo che partecipano alle attività dell'Unione europea possano far parte anche rappresentanti delle Regioni.

La Costituzione italiana — a differenza della Costituzione tedesca o di quella austriaca — **non regola i rapporti tra gli ordinamenti interni decentrati e la Unione europea**. L'art. 117, 5 c. Cost., infatti, si è sostanzialmente limitato a rinviare la disciplina della materia alla legge ordinaria (le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari... nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato).

Tale lacuna appare grave qualora si consideri la rilevanza costituzionale del tema, in conseguenza del fatto che in molti settori materiali si registra tanto una competenza istituzionale degli organi dell'Unione europea, quanto una potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Va, inoltre, considerato che tra i limiti che le Regioni incontrano nell'esercizio della potestà legislativa vi è anche quello costituito dal

rispetto degli adempimenti comunitari (art. 117, 1 c. Cost.). E tale limite pare operare sia sotto il profilo negativo (divieto per le Regioni di disporre in contrasto con quanto previsto dalla normativa comunitaria), che positivo (necessità che lo Stato nazionale onori gli obblighi ed i vincoli internazionali anche in caso di inerzia da parte delle Regioni).

La partecipazione delle Regioni alle decisioni comunitarie

La disciplina della c.d. « fase ascendente », relativa alle modalità di formazione delle decisioni comunitarie è contenuta nella legge n. 131 del 2003 e nella legge n. 11 del 2005 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

L'art. 5 della legge n. 131 del 2003 definisce le modalità di **composizione della delegazione italiana** che partecipa ai lavori dei diversi organi dell'Unione europea. Esso precisa che i rappresentanti delle Regioni possono far parte della delegazione del Governo e che il capo delegazione può essere anche il Presidente della Giunta di una Regione; inoltre, deve essere assicurata anche la partecipazione di un rappresentante delle Regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

I criteri per la composizione della delegazione italiana e le regole per il suo funzionamento sono definiti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

In merito alla **partecipazione delle Regioni nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea**, l'art. 5 della legge n. 11 del 2005 si propone di qualificare il ruolo delle Regioni, introducendo diverse procedure e possibilità di intervento a favore di tali enti.

In primo luogo, prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano, nelle materie di loro competenza, trasmettere — entro venti giorni dal ricevimento dei progetti di atti dell'Unione europea — le proprie osservazioni. Possono, inoltre, richiedere la convocazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ai fini di raggiungere un'intesa.

Inoltre, la Presidenza del Consiglio dei ministri, nelle materie di competenza delle Regioni, può convocare in funzione di coordinamento i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il ministro per le politiche comunitarie, prima delle riunioni del Consiglio europeo, debbono riferire alla Conferenza permanente sulle proposte di competenza regionale che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Gli stessi organi, inoltre,

debbono informare le Regioni circa le risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

Per quanto concerne, invece, la c.d. « fase discendente » — cioè **Pattuazione** nell'ordinamento interno **della normativa comunitaria** — la preoccupazione fondamentale è consistita nel contemperare due contrapposte, ma ineliminabili esigenze: da un lato, rispettare la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni; dall'altro lato, salvaguardare la responsabilità dello Stato nei confronti delle istituzioni dell'Unione europea, in caso di inadempimento degli obblighi comunitari.

L'attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni

Inizialmente la necessità di rispettare gli impegni internazionali era stata interpretata in senso restrittivo per l'autonomia regionale, sottraendo a tale ente poteri normativi nelle materie in cui occorreva dar attuazione a direttive o ad altre norme comunitarie.

Una soluzione soddisfacente, anche in seguito alle motivate critiche avanzate dalla dottrina che reputava siffatta impostazione lesiva dell'autonomia costituzionale riconosciuta alle Regioni, fu successivamente conseguita con l'approvazione della **legge n. 86 del 1989** (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), la quale riconobbe — nelle materie di competenza legislativa regionale — la competenza delle Regioni in sede di attuazione degli obblighi comunitari, pur riservando allo Stato un duplice potere: sia di sostituirsi alle Regioni in caso di inerzia, sia di emanare, in funzione di indirizzo e di coordinamento, norme generali volte ad assicurare un'attuazione omogenea delle direttive comunitarie sull'intero territorio nazionale.

Il disegno istituzionale del legislatore può essere sinteticamente riassunto nelle parole del giudice costituzionale, ad avviso del quale nelle materie di competenza regionale spetta allo Stato una competenza finalizzata non ad avocare competenze a danno delle Regioni, ma ad esercitare interventi repressivi, sostitutivi o suppletivi « cedevoli di fronte all'attivazione da parte delle Regioni competenti » (sentenza n. 126 del 1996).

La disciplina della materia è stata modificata dalla **legge n. 11 del 2005** (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), la quale — abrogando la legge n. 86 del 1989 — ha dettato

una nuova disciplina delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Preliminarmente, tale legge prevede che nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano verifichino lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea. Il risultato di siffatta verifica è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri che la utilizza ai fini della predisposizione del disegno di legge comunitaria.

Quindi, l'attuazione della normativa comunitaria segue un procedimento diverso a seconda della materia. In quelle di competenza residuale, le Regioni possono dare autonoma e immediata attuazione alla normativa comunitaria. Invece, nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente, i principi fondamentali cui le Regioni si debbono attenere per dare attuazione o assicurare l'applicazione degli atti comunitari sono contenuti nella « legge comunitaria ».

Infine, in caso di inadempimento da parte delle Regioni lo Stato può legittimamente esercitare l'intervento sostitutivo ai sensi dell'art. 120 Cost. e secondo le procedure disciplinate dalla legge n. 131 del 2003.

Una funzione di coordinamento importante è svolta dalla “**legge comunitaria**” — approvata annualmente dal Parlamento — cui compete (per la parte relativa alle materie di spettanza regionale) fissare i principi non derogabili dalla legislazione regionale di attuazione della normativa comunitaria; mentre le norme regionali possono derogare, all'atto di disciplinare la materia, dalle norme statali non espressamente individuate come di principio.

Tale articolazione del sistema è stata messa in discussione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, specie in seguito all'introduzione di una competenza legislativa residuale delle Regioni.

Diverse Regioni hanno introdotto nel loro Statuto delle disposizioni — invero generiche e prevalentemente di natura programmatica — volte a determinare i principi a cui si deve attenere l'attività regionale in sede di attuazione della normativa comunitaria, relativi soprattutto alla disciplina delle fonti regionali (leggi, regolamenti di attuazione ed esecuzione).

Tra queste fonti si segnala la previsione di una **legge comunitaria regionale**. Tale legge diviene la fonte tipica attraverso la quale la Regione deve procedere annualmente all'attuazione della normativa comunitaria ed alla conseguente revisione di eventuali norme regionali con essa confliggenti.

Riguardo agli aspetti procedurali, l'iniziativa è — di norma — riservata alla Giunta che deve presentare entro un termine prefissato il disegno di legge; il procedimento legislativo è regolato dal regolamento del Consiglio regionale cui compete determinare tempi e modalità di esame e votazione della legge comunitaria regionale. Alcune Regioni prevedono il necessario coinvolgimento nell'*iter* degli enti locali, anche attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Alcuni Statuti, riservano all'approvazione della legge comunitaria regionale una specifica sessione dei lavori del Consiglio regionale (sessione comunitaria).

Mentre in alcune Regioni non è prevista l'attivazione di un **organo tecnico o politico** che abbia nella sua denominazione o nelle sue caratteristiche compiti specifici in materia comunitaria; altre hanno istituito o delle Commissioni permanenti all'interno del Consiglio regionali competenti per materia, o degli organi speciali forniti di poteri consultivi — come, ad esempio, le Commissioni per gli affari comunitari o le Consulte regionali europee.

Capitolo Quinto

LE FONTI DI AUTONOMIA NORMATIVA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

1. L'autonomia statutaria

Gli **Statuti** costituiscono l'**espressione** più significativa **dell'autonomia costituzionale di un ente**. Se la potestà normativa consente di manifestare, nei settori materiali di competenza, il proprio indirizzo politico, la potestà statutaria permette di determinare i principi di organizzazione e di funzionamento.

Gli statuti come espressione di autonomia costituzionale

Poiché lo Statuto esprime l'esistenza di un ordinamento giuridico locale, si deve ritenere che la potestà statutaria non sia devoluta dallo Stato centrale agli enti locali, ma risulti in un certo qual modo immanente allo stesso principio costituzionale di autonomia sancito dall'art. 5 Cost.: almeno nel senso che gli Statuti, a differenza dei regolamenti autonomi o di organizzazione, debbono rappresentare pur sempre il modo di essere, l'identità istituzionale di ciascuna comunità locale.

L'autonomia statutaria è, inoltre, riconosciuta dall'art. 114, 2 c. Cost. (i Comuni, le Province... le Regioni... sono enti autonomi con propri statuti). La Costituzione disciplina l'esercizio della potestà statutaria delle Regioni ordinarie (art. 123 Cost.) e delle Regioni ad autonomia speciale (art. 116 Cost.); invece, gli Statuti degli enti locali sono regolati dalla legislazione ordinaria.

Sotto il profilo del **procedimento** gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale sono approvati dal Parlamento secondo le procedure poste dall'art. 138 Cost.: hanno, pertanto, la forma e la forza delle leggi costituzionali, quindi si tratta di atti dello Stato.

Gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale

Tale particolarità si giustifica con il fatto che gli Statuti delle Regioni speciali hanno un contenuto materiale assai più ampio degli oggetti previsti dall'art. 123 Cost.: disciplinano profili — quali, ad esempio, l'ambito della competenza legislativa ed amministrativa, le procedure di controllo, i rapporti con lo Stato — che nel caso delle Regioni di diritto comune sono regolati direttamente dalla carta costituzionale.

Tuttavia, al fine di mitigare questa anomalia e per riconoscere anche alle Regioni speciali un'effettiva autonomia in ordine alla determinazione della propria forma di governo ed ai principi di organizzazione interna, la legge costituzionale n. 2 del 2001 (contenente disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) ha introdotto disposizioni particolari che derogano al procedimento previsto dall'art. 138 Cost. per l'approvazione di leggi costituzionali.

In primo luogo, ha stabilito che **le modificazioni allo Statuto** approvate **non sono** comunque **sottoposte a referendum nazionale**: di conseguenza, viene meno nella fattispecie la previsione di cui all'art. 138, 2 e 3 c. Cost. (Le leggi sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione ne facciano domanda... Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti). Tuttavia, la lettera della disposizione costituzionale non esclude in assoluto la possibilità che abbia luogo, prima della promulgazione della legge di revisione costituzionale, un *referendum*: questi, infatti, può essere di ambito regionale (non nazionale). L'esclusione del *referendum* nazionale appare opportuna, in quanto limita un'anomalia costituita dal fatto che un atto tipico dell'autonomia regionale (lo Statuto) è deliberato in ambito nazionale.

Nella medesima prospettiva si colloca anche la seconda deroga al procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., consistente nella previsione che **le disposizioni in materia di forma di governo regionale** contenute negli attuali Statuti delle Regioni speciali (leggi costituzionali) **possono essere modificate con legge regionale** approvata dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti e sottoposta a referendum regionale. Si è, in presenza, di una « decostituzionalizzazione » della materia, finalizzata a consentire alle Regioni ad autonomia speciale di appropriarsi di una parte della potestà statutaria, altrimenti nelle mani del legislatore nazionale.

*Gli Statuti
delle Regioni
ordinarie*

La Costituzione statuisce **l'obbligatorietà degli Statuti**: ogni Regione — ai sensi dell'art. 123 Cost. — ha l'obbligo di dotarsi di uno Statuto (« Ogni Regione ha uno statuto... »).

La legge sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali — la legge n. 62 del 1953 — ha disposto che i Consigli regionali debbono deliberare il proprio Statuto entro 120 giorni dal ricevimento della comunicazione. Il termine era chiaramente ordinatorio ed in caso di

inottemperanza non erano previste particolari sanzioni, salvo la possibilità di poter sciogliere il Consiglio — ai sensi dell'art. 126 Cost. — per gravi violazioni di legge; occorre però ricordare che le Regioni, all'atto della loro istituzione, adempiono a tale compito nel rispetto sostanziale dei tempi previsti, cosicché lo Statuto costituì il primo atto politicamente ed istituzionalmente significativo dei Consigli.

In seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha ampliato l'autonomia statutaria delle Regioni, i Consigli regionali hanno dovuto approvare nuovi Statuti.

Tuttavia, in questo caso, il processo di elaborazione dei nuovi Statuti è risultato più lento e politicamente laborioso di quanto accadde nella fase di prima attivazione delle Regioni. È vero che il nuovo contesto istituzionale appare difficilmente comparabile con le fattispecie appena richiamate, qualora si consideri che l'esercizio della potestà statutaria regionale nel biennio 1970-71 era condizione necessaria per il funzionamento delle Regioni appena istituite.

Inoltre, la presenza nella legge costituzionale n. 1 del 1999 di una disciplina transitoria, accompagnata dall'assenza di interventi sostitutivi in caso di inerzia, non ha incentivato le Regioni ad approvare con sollecitudine il proprio Statuto. D'altra parte, i Presidenti della Giunta, eletti direttamente dal corpo elettorale nel 2000, consideravano la disciplina "transitoria" prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 come la soluzione a loro più favorevole, nel timore che i futuri Statuti potessero contenere norme rivolte a temperare i poteri presidenziali e a riequilibrarli a favore dell'assemblea legislativa.

Per contro, i Consigli regionali hanno manifestato diverse perplessità in ordine all'opportunità politica della previsione dell'art. 126, 3 c. Cost. secondo la quale la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento automatico del Consiglio regionale.

In ordine al **procedimento di approvazione dello Statuto** delle Regioni ordinarie, la nuova formulazione dell'art. 123 Cost. attribuisce alla Regione la competenza sull'intero procedimento, che sembra riecheggiare quello previsto per la revisione costituzionale (art. 138 Cost.): in quanto tale, può essere considerata testimonianza della volontà del legislatore di fare dello Statuto una sorta di "Costituzione regionale", nonché di avvicinare la procedura a quella prevista per le Regioni ad autonomia speciale.

Il nuovo **procedimento** di approvazione degli Statuti è **così articolato**.

Innanzitutto, lo Statuto regionale è approvato con legge regionale secondo un *iter* aggravato: per un verso, è prevista una maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale), per un altro verso, viene richiesta una procedura speciale (occorrono due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non minore di due mesi).

La legge di approvazione dello Statuto può essere impugnata dal Governo, che ha la facoltà di promuovere la questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione. Infine, lo Statuto, può essere sottoposto a *referendum* popolare qualora ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla data della sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.

A tal proposito, il giudice costituzionale ha fornito un'utile precisazione, che consente di coordinare il momento in cui il Governo può presentare ricorso davanti alla Corte costituzionale e quello in cui può essere avanzata richiesta per un referendum popolare sul testo dello Statuto: ha ritenuto che il controllo della Corte costituzionale deve precedere la richiesta e lo svolgimento del *referendum*. In tal modo, la Corte si è preoccupata di evitare che le due fasi eventuali previste dall'art. 123 Cost. — controllo di costituzionalità ed indizione del *referendum* — possano sovrapporsi.

La Costituzione individua gli **oggetti che lo Statuto deve necessariamente disciplinare** (art. 123 Cost.). Si tratta, in particolare di:

- a) la forma di governo;
- b) i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento;
- c) il diritto di iniziativa;
- d) il referendum sulle leggi ed i provvedimenti amministrativi;
- e) la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

L'elenco costituzionale non ha natura tassativa, ma individua il contenuto minimo degli Statuti regionali: mentre altri oggetti, purché inerenti all'ordinamento dell'ente, possono essere introdotti. La carta costituzionale ha determinato, in altri termini, il contenuto necessario di tali atti: nel duplice significato che, da un lato, la disciplina di tali oggetti non può mancare e, dall'altro lato, rientra nella competenza propria e riservata alla fonte statutaria.

Tra le materie necessarie indicate dall'art. 123 Cost. quella più rilevante è costituita dalla possibilità per le Regioni di **determinare la propria forma di governo**: in altri termini — a differenza di quanto avviene per gli enti locali, la cui forma di governo è definita in modo

generale dalla legge statale (art. 117, 2 c. lett. *p*) Cost.) — si ammette l'esistenza di assetti istituzionali differenziati tra le Regioni.

Viene, in tal modo, codificato il principio che l'autonomia costituzionale degli enti implica una differenziazione delle forme di organizzazione politica, incrinando quel principio di sostanziale uniformità che, tuttora, regola la potestà statutaria dei Comuni e delle Province.

Occorre, tuttavia, precisare che la discrezionalità nella definizione dei lineamenti della propria forma di governo è risultata limitata, sia dai vincoli posti dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 qualora si opti per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale — inesistenza di un rapporto iniziale di fiducia tra il Consiglio e il Presidente della Giunta, autonomia del Presidente nella scelta e nella revoca dei componenti la Giunta, scioglimento automatico del Consiglio nelle fattispecie previste dall'art. 126 Cost. —; sia dal fatto che il sistema regionale, nei fatti, ha finito per optare per soluzioni istituzionali sostanzialmente omogenee, confermando un orientamento mimetico ed una propensione all'omogeneità in ambito nazionale.

Inoltre, secondo un orientamento restrittivo della Corte costituzionale **non rientra tra gli oggetti disciplinabili in sede statutaria la materia elettorale**, nella considerazione che la formulazione dell'art. 122, 1 c. Cost. (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) sembrerebbe dar vita ad una riserva di competenza a favore della fonte legislativa.

Non si può, tuttavia, negare che la materia elettorale, concorrendo a determinare il carattere della rappresentanza politica, costituisce, comunque, un profilo importante della forma di governo regionale.

L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie è stata ulteriormente circoscritta da alcune leggi statali le quali, con l'obiettivo di porre un freno alle spese degli organi politici delle Regioni, hanno fissato un « tetto » all'ammontare degli emolumenti dei consiglieri (prevedendo che essi non possano essere superiori a quelli previsti per i membri del Parlamento) e posto **un limite al numero dei consiglieri e degli assessori**, individuato in rapporto al numero di abitanti dei singoli territori regionali. In precedenza questa materia rientrava nella potestà statutaria delle Regioni.

La capacità di tali leggi statali di rappresentare un limite materiale

all'autonomia statutaria regionale è stata giustificata dalla Corte costituzionale con una decisione che suscita perplessità. Il giudice costituzionale, infatti, ha considerato l'intervento del legislatore statale non invasivo della competenza regionale con la considerazione che la fissazione di un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri rappresenta un'attuazione delle disposizioni costituzionali inerenti l'elettorato attivo (art. 48 Cost.) e quello passivo (art. 51 Cost.). Infatti, la normativa mirerebbe — sempre secondo la Corte costituzionale — a garantire il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati.

Tali limitazioni non si estendono, invece, alle Regioni ad autonomia speciale dal momento la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi Statuti che sono, ai sensi dell'art. 116 Cost, leggi costituzionali: hanno quindi una forza giuridica passiva che impedisce una modifica da parte di una legge ordinaria.

Gli Statuti regionali possono, invece, **codificare i principi, le finalità** che la Regione intende perseguire, dando vita una sorta di preambolo costituzionale.

La dottrina, in passato, aveva discusso circa l'ammissibilità di tali previsioni e, soprattutto, aveva manifestato dubbi in ordine alla loro forza giuridica. Tuttavia, un punto fermo è stato introdotto dalla Corte costituzionale la quale ne riconosce la piena ammissibilità sia perché rientrano a pieno titolo tra i contenuti eventuali degli Statuti, sia perché appaiono strumentali a "legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative".

Di conseguenza, deve essere riconosciuta alla Regione la possibilità di perseguire finalità ulteriori rispetto alle materie rientranti nella competenza legislativa ed amministrativa, dal momento che le stesse possono essere perseguite anche « avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione e di proposta, e così via, esercitabili in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa » (sentenza n. 372 del 2004).

L'argomentazione della Corte costituzionale è importante perché qualifica l'autonomia regionale in senso costituzionale, facendo di tale ente non un ente settoriale (a competenze predeterminate), ma di rappresentanza generale degli interessi della comunità di riferimento.

Circa la **natura giuridica di siffatte disposizioni**, la Corte costituzionale ribadisce che esse esplicano una funzione “di natura culturale o anche politica”, nel senso che non producono direttamente delle norme immediatamente vincolanti il legislatore regionale, ma esprimono degli obiettivi che diverranno normativi nel momento in cui le Regioni li concretizzeranno attraverso l’esercizio delle funzioni e dei poteri loro attribuiti dall’ordinamento. Tali principi costituiscono, tuttavia, a nostro avviso, un limite per la legislazione e l’attività regionale, nel caso di approvazione di atti contrari alle disposizioni statutarie di principio potrebbero considerarsi viziati da eccesso di potere.

Più delicata appare la questione se tra i principi statutari le Regioni possano anche inserire — sia pure nel rispetto delle livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che debbono essere garantiti sull’intero territorio nazionale che sono riservati in via esclusiva allo Stato (art. 117, c. 2, lett. *p*) — **norme in materia di diritti** riconducibili alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Debbono, a nostro avviso, ritenersi ammissibili le disposizioni statutarie che richiamano specifici diritti fondamentali rinviando al testo della Costituzione ovvero che introducono specificazioni che siano “in armonia” con la normativa costituzionale.

Nel caso, invece, di disposizioni con portata « innovativa » rispetto ai diritti costituzionalmente garantiti l’orientamento prevalente ritiene che siano ammissibili con riferimento alle sole materie di competenza residuale delle Regioni.

Qualora si ritenga, poi, che gli Statuti pongano norme di principio che qualificano la Regione non soltanto come ente, ma anche in quanto comunità territorialmente definita, appare plausibile ritenere che **gli Statuti possono definire anche le caratteristiche del sistema regionale delle autonomie locali**.

In tal caso, le norme statutarie debbono armonizzarsi con i principi ordinamentali che i Comuni e le Province definiscono attraverso l’esercizio della propria autonomia statutaria e regolamentare. Il riparto di competenza tra la fonte regionale e quella locale può essere individuato nel fatto che lo Statuto regionale si deve limitare a disciplinare le caratteristiche del sistema regionale delle autonomie locali, i rapporti interistituzionali e le forme associative; mentre è interamente riservata alla competenza degli Statuti comunali e provinciali (nell’ambito dei principi fissati dal legislatore statale) la definizione dell’organizzazione e delle regole di funzionamento dei singoli enti.

L'art. 123 Cost. prevede — quale limite materiale all'autonomia statutaria delle Regioni — che le disposizioni dello Statuto regionale siano non solo conformi alla Costituzione, ma anche “**in armonia con la Costituzione**” (art. 123 Cost.).

A tale limite non è stato attribuito dalla Corte costituzionale un significato univoco.

Da un lato, ha assunto una portata estensiva, nel senso che si è ritenuto che le norme presenti nella legge statutaria non solo non possono derogare alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, ma debbono anche rispettarne lo spirito: nel senso, cioè, di non operare *in fraudem Constitutionis*.

Dall'altro lato, è stata anche interpretata in modo che alle Regioni fosse consentito di adottare delle soluzioni organizzative che possano anche discostarsi da quelle che regolano i rapporti intercorrenti tra gli organi di governo dello Stato, purché coerenti con i principi che ispirano il sistema costituzionale.

In questo senso, si può segnalare che è stato ritenuto non illegittimo disciplinare in modo innovativo l'istituto del *referendum*, introducendo — ad esempio — un *quorum* di validità (la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali) differente da quello previsto dall'art. 75 Cost. a proposito dei referendum abrogativi di leggi statali (la maggioranza degli aventi diritto al voto) — con la motivazione che tale criterio appare coerente con l'esigenza di vitalizzare l'istituto del referendum adeguando il *quorum* ai flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale.

Qualora, infine, si considerino **gli Statuti sotto il profilo delle fonti del diritto** va riconosciuto che essi rientrano, innanzitutto, tra gli atti con forza di legge: tecnicamente, infatti, si è in presenza di una legge regionale dotata di una particolare forza giuridica (legge statutaria).

In quanto tali, ai sensi dell'art. 134 Cost. (la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni) sono sottoponibili al giudizio della Corte costituzionale, sia pure sulla base di un controllo preventivo.

Gli Statuti non sono soltanto oggetto, ma anche parametro di un giudizio di costituzionalità, nel senso che il contrasto tra norme legislative (tanto regionali, quanto statali) e disposizioni statutarie configura una lesione indiretta dell'art. 123 Cost. In questo senso, le norme degli Statuti possono essere considerate delle « norme interposte ».

Le possibili **antinomie normative tra la legge statutaria e le altre fonti** (statali e regionali) possono essere risolte applicando — a seconda dei casi — o il criterio della competenza ovvero quello della gerarchia.

Il primo opera tanto nel senso che lo Statuto regionale è incompetente a porre norme al di fuori degli ambiti delimitati dall'art. 123 Cost., quanto nel senso che la legislazione statale non può incidere sull'organizzazione e sulla forma di governo regionale, pena violare il principio costituzionale di autonomia.

A sua volta, il criterio della gerarchia si applica nel caso di contrasto tra una legge della Regione e lo Statuto, dal momento che quest'ultimo pone le norme generali di organizzazione e di funzionamento che debbono orientare l'attività normativa regionale. Al fine di affermare la gerarchia nei rapporti tra legge statutaria e leggi regionali diversi Statuti regionali hanno previsto l'istituzione di un apposito organo di garanzia statutaria, competente a dichiarare la conformità delle norme regionali alle disposizioni dello Statuto.

Secondo l'art. 114 Cost. i Comuni e le Province sono enti autonomi con propri Statuti; mentre l'art. 4 della legge n. 131 del 2003 inserisce tale fonte all'interno della potestà normativa degli enti locali territoriali (La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare).

Gli Statuti comunali e provinciali

La formulazione adoperata dal legislatore — al pari di diverse altre — non sembra molto felice. Infatti, l'**autonomia statutaria** potrebbe essere confusa con la **potestà regolamentare di organizzazione**. Sia perché gli Statuti entrano a far parte dell'ordinamento con il rango di fonti secondarie al pari dei regolamenti, sia in considerazione del fatto che anche i regolamenti autonomi, in quanto fonti di autonomia, non debbono ritenersi integralmente subordinati alla legge: ciò in quanto la legge non può spingersi sino al punto di annullare la pluralità degli ordinamenti.

Infine, l'oggetto regolato, consistente nella determinazione delle regole di funzionamento e di organizzazione interna, sembra coincidere limitatamente ad alcuni oggetti.

Tuttavia, il confronto tra queste due fonti non può pervenire alla conclusione di negare l'esistenza di differenze. I regolamenti trovano fondamento nell'art. 97 Cost., cosicché il potere di organizzazione si deve interamente svolgere all'interno delle previsioni legislative; la potestà statutaria — per contro — si muove in ambiti più vasti, essendo delimitata soltanto dai principi ricavabili da leggi generali della Repubblica: di conseguenza, la stessa può esplicarsi anche *praeter legem*.

A sua volta, l'art. 6 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali afferma che i Comuni e le Province adottano il proprio Statuto; la natura prescrittiva di tale disposizione induce a ritenere che **ogni Comune e Provincia sia obbligato a dotarsi di un proprio Statuto.**

Sotto il profilo meramente concettuale nulla osterebbe a comprendere nell'autonomia organizzativa anche il rifiuto dell'ente di adottare nuove regole organizzative e la scelta di continuare ad essere organizzato sulla base della vecchia normativa. Da un lato, perché dovrebbe ritenersi insita nella nozione di autonomia la possibilità di esercitare ovvero non esercitare una potestà; dall'altro lato, in quanto la mancata adozione di norme statutarie non comporterebbe particolari problemi in ordine alla funzionalità dell'ente locale, dal momento che i Comuni o le Province potrebbero essere disciplinati dalla normativa statale in materia di autonomie locali.

Ha, però, prevalso un'impostazione diversa, orientata a statuire la necessità degli Statuti, anche sulla base dell'indicazione del legislatore il quale aveva posto il termine di un anno per la adozione dello Statuto. Egualmente, termini precisi (120 giorni) sono fissati dal legislatore perché i Comuni e le Province adeguino i propri Statuti ai nuovi principi introdotti da leggi generali della Repubblica.

L'autonomia statutaria, pur godendo di un riconoscimento costituzionale (art. 114 Cost.) non è disciplinata direttamente dalla Costituzione, bensì dalla legislazione ordinaria: cioè dall'art. 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Sotto il profilo delle fonti del diritto, lo Statuto non può essere annoverato tra le fonti primarie, dal momento che le norme fondamentali sull'organizzazione dell'ente debbono rispettare le prescrizioni della legge statale di cui all'art. 117, 2 c. lett. p) Cost. (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali). Tuttavia, pur essendo inserito tra le fonti secondarie, lo Statuto si pone in una posizione di sopraordinazione rispetto ad altre fonti di natura regolamentare, possedendo una forza superiore a quella dei regolamenti locali. Pertanto, può essere considerato tra le fonti atipiche di grado subprimario, dal momento che le loro norme sono sopraordinate alle fonti secondarie locali.

I suoi **rapporti con le altre fonti del diritto** possono essere regolati tanto in base al criterio gerarchico, quanto con riferimento al criterio della competenza.

Sotto il profilo gerarchico lo Statuto si pone in una posizione di sopraordinazione rispetto ad altre fonti di natura regolamentare, dal momento che lo stesso decreto legislativo n. 267 del 2000 gli riconosce

forza superiore a quella dei regolamenti locali. Tra legge generale, Statuto e regolamenti degli enti pare instaurarsi una trama di relazioni normative simile a quella che intercorre, a proposito dell'autonomia regionale, tra Costituzione, Statuto regionale e legge.

Secondo il criterio della competenza, poi, le norme degli Statuti possono derogare alla legislazione (ad eccezione dell'ipotesi di cui all'art. 117, 2 c., lett. *p* Cost.); inoltre, non sono vincolate al rispetto delle disposizioni regolamentari dello Stato

Gli **oggetti disciplinabili dalla potestà statutaria** dei Comuni e delle Province possono essere ripartiti in:

- a) necessari,
- b) eventuali,
- c) *praeter legem*.

I primi comprendono gli oggetti che debbono inderogabilmente essere presenti nello Statuto e sono ricavabili dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e dalle altre leggi statali riconducibili alla competenza di cui all'art. 117, 2 c., lett. *p*) Cost.

Si è in presenza, invece, di un contenuto eventuale o facoltativo ogni volta che le fonti statali riferiscono che lo Statuto « può ». Rientra, ad esempio, in questa categoria la disciplina del referendum consultivo, del Difensore civico, delle circoscrizioni di decentramento comunale per i Comuni con popolazione tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti, dei circondari provinciali, delle commissioni consiliari.

Gli oggetti riservati allo Statuto dalla legge non esauriscono la competenza degli enti locali territoriali, ben potendo questa fonte disciplinare profili non previsti, purché non incompatibili con i principi posti dalla legge. Ciò in quanto lo Statuto, essendo una delle manifestazioni dell'esistenza di un ordinamento giuridico, non è limitato unicamente all'organizzazione interna dell'ente.

Sotto il profilo funzionale, poi, gli Statuti comunali e provinciali assolvono essenzialmente alla duplice funzione di prevedere per un verso, le regole che presiedono alle relazioni giuridiche intercorrenti all'interno dell'ente (tra i suoi organi e tra gli organi e la comunità organizzata) e di porre, per un altro verso, i principi che informano l'azione dell'ente nei confronti degli altri soggetti istituzionali.

Ciò in quanto l'autonomia locale non può essere pensata come mera sommatoria di una molteplicità di enti non comunicanti infatti essi, pur distinti e differenti per competenze e funzioni, sono parte di un sistema unitario ed integrato.

I **limiti alla potestà statutaria** degli enti locali territoriali debbono essere ricavati soltanto dalla Costituzione ed in particolare dalla riserva di cui all'art. 117 Cost., secondo cui rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale regolare la legislazione elettorale, la forma e l'organizzazione di governo e le funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Inoltre, il decreto legislativo n. 267 del 2000, intervenendo in funzione interpretativa del dettato costituzionale, ha ulteriormente precisato che la legge deve enunciare espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province. Conseguentemente, norme contenute in altre leggi ovvero ricavabili da fonti secondarie dello Stato non sembrano suscettibili di vincolare l'autonomia statutaria di tali enti locali.

Tuttavia, l'art. 4 della legge n. 131 del 2003 ha previsto un'ulteriore limite alla potestà statutaria rappresentato dal rispetto dei principi generali in materia di organizzazione pubblica. Siffatta previsione — contestabile dal punto di vista teorico, dal momento che secondo l'art. 114 Cost. l'autonomia statutaria trova un limite solo nella Costituzione e nelle leggi da essa espressamente richiamate — può essere giustificata sotto il profilo pratico, dal momento che ai sensi dell'art. 117 Cost. la materia dell'organizzazione pubblica locale non rientra né nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, né in quella concorrente, bensì tra i casi di competenza residuale regionale: il che avrebbe reso non applicabile agli Statuti comunali e provinciali i numerosi principi inerenti all'organizzazione amministrativa introdotti dalla legislazione statale.

Per quanto riguarda i **rapporti con le fonti locali**, va, inoltre, considerato che tra i principi a cui gli Statuti debbono necessariamente conformarsi rientra anche il rispetto delle norme sulla competenza: per cui si deve escludere che un Comune o una Provincia, nell'esercizio della propria autonomia, possa demandare ad altra fonte la regolazione di profili materiali che la legge generale riserva alla potestà regolamentare locale.

Tuttavia, non può parlarsi dell'esistenza di una riserva di regolamento in senso stretto, dal momento che tale competenza non esclude la sussistenza di una parallela potestà dello Statuto di determinare, nelle materie disciplinate dai regolamenti, i criteri ed i principi organizzativi di riferimento, ovvero gli obiettivi ordinamentali a cui la disciplina secondaria deve tendere.

In altre parole, tale limite non deve essere interpretato restrittivamente nel senso di escludere ogni competenza statutaria in materia: si

deve, piuttosto, ritenere che in proposito l'autonomia statutaria incontra un limite sostanziale, sintetizzabile nel divieto di regolare in modo dettagliato materie che rientrano *ex lege* nella competenza regolamentare. Può, però, porre i principi organizzativi di riferimento.

In relazione al **procedimento per l'approvazione degli Statuti comunali e provinciali**, la legge statale prevede che essi siano deliberati dai Consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. In caso contrario, per l'approvazione è necessario che venga approvato per due volte consecutive dalla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Va, tuttavia, considerato, alla luce delle caratteristiche del sistema elettorale comunale e provinciale, che la possibilità di approvare lo Statuto a maggioranza assoluta dei consiglieri appare poco garantistica: infatti, la stessa maggioranza che ha eletto il Sindaco o il Presidente della Provincia può revisionare lo Statuto, anche senza il consenso delle opposizioni o del corpo elettorale, non essendo prevista la possibilità di attivare un referendum approvativo.

Per quanto concerne, poi, le maggioranze occorrenti nelle diverse fasi della votazione, l'orientamento prevalente distingue tra la votazione dei singoli articoli e la votazione complessiva del testo: per la prima è sufficiente la maggioranza ordinaria, mentre per la seconda è necessario conseguire il *quorum* qualificato previsto dalla legge. Si è ritenuto anche che lo Statuto possa essere approvato con un'unica votazione sul testo complessivo.

Mentre l'*iter* di approvazione degli Statuti è disciplinato dalla legge statale, il **procedimento di revisione** degli stessi è regolato dagli Statuti, i quali, in genere, hanno introdotto una deroga al criterio del parallelismo — secondo il quale il procedimento di revisione tendenzialmente corrisponde a quello necessario per la prima adozione dell'atto —. Gli Statuti prevedono, in genere, delle procedure e dei *quorum* aggravati. Tale scelta risponde all'intenzione di rafforzare ulteriormente la rigidità dello Statuto come fonte, rendendo non agevole una sua modificazione con maggioranze non ampie.

Stante la natura ampiamente discrezionale e politica delle scelte immanenti alla approvazione delle norme statutarie è da escludersi che tale competenza possa essere esercitata — in caso di scioglimento del Consiglio — dal commissario straordinario.

2. La potestà legislativa regionale

Il procedimento di formazione delle leggi

Il procedimento di formazione delle leggi regionali **si presenta più semplice di quello previsto per l'approvazione delle leggi statali**: non solo perché i Consigli regionali hanno una struttura organizzativa meno complessa, ma anche perché l'*iter legis* risulta semplificato. La disciplina del procedimento rientra nella competenza degli Statuti e di appositi regolamenti del Consiglio. Esso può essere distinto in tre fasi: l'iniziativa, la fase costitutiva, la fase costitutiva dell'efficacia.

L'iniziativa legislativa compete alla Giunta, ai consiglieri regionali, ad un certo numero di elettori della Regione. Gli Statuti, poi, al fine di agevolare la partecipazione delle comunità locali al processo decisionale del Consiglio hanno attribuito il potere di iniziativa sia alle Province e ad un certo numero di Comuni rappresentativi di una determinata porzione della comunità regionale, sia ad associazioni e organizzazioni particolarmente rappresentative in ambito regionale.

La **fase costitutiva** vera e propria è più semplice di quella parlamentare, dal momento che dei quattro possibili procedimenti disciplinati dai regolamenti parlamentari — ordinario, abbreviato, per commissione deliberante, per commissione redigente — sono previsti, di norma, soltanto i primi due. Tale scelta trova una motivazione nel fatto che il Consiglio regionale non ha una struttura complessa come il Parlamento nazionale da giustificare una ripartizione del lavoro tra assemblea e commissioni assai spinta.

È da escludersi, a nostro avviso, che le leggi regionali possano essere approvate direttamente in commissione. Infatti, la norma di cui all'art. 72, 3 c. Cost. (il regolamento può stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferite a commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari) non appare suscettibile di interpretazione analogica. Egualmente, la dottrina ha manifestato dei dubbi in ordine all'ammissibilità del procedimento redigente — in base al quale si ha l'approvazione dei singoli articoli in commissione e l'approvazione finale della legge da parte del Consiglio regionale — anche se è previsto dagli Statuti di alcune Regioni. Le perplessità derivano dal fatto che tale *iter*, inibendo ai consiglieri di presentare e votare in aula emendamenti, appare pregiudizievole per i gruppi minori che non hanno loro rappresentanti all'interno delle competenti Commissioni consiliari.

Di norma, quindi, il procedimento si svolge in via ordinaria attraverso l'esame della commissione, la trasmissione in aula del disegno di

legge accompagnato da una o più relazioni (di maggioranza e di minoranza), la votazione degli emendamenti e degli articoli, la votazione finale.

La **fase costitutiva dell'efficacia** comprende sia la promulgazione che la pubblicazione. Rientra nella fase costitutiva anche l'acquisizione di pareri obbligatori, come quelli che il Consiglio deve richiedere al Consiglio delle autonomie locali nel caso di disegni di legge inerenti a materie che incidono sull'autonomia e sulle competenze degli enti locali, ovvero ai Consigli di garanzia statutaria, ove previsti dagli Statuti.

La **promulgazione** compete al Presidente della Giunta; è un atto dovuto.

Alla promulgazione segue la **pubblicazione** della legge sul Bollettino Ufficiale della Regione e da tale data inizia a decorrere il termine di quindici giorni — o minore in caso di urgenza — necessario perché le norme possano iniziare a produrre i loro effetti giuridici (*vacatio legis*). La legge è riprodotta anche sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica: però la obbligatorietà della legge discende soltanto dalla prima pubblicazione.

Alcune leggi regionali debbono seguire **procedimenti particolari**, in un certo senso aggravati sia per quanto concerne le maggioranze necessarie, sia con riferimento all'obbligo di acquisire pareri da parte di determinati organi.

Nel primo caso, si può far riferimento alla legge statutaria disciplinata dall'art. 123 Cost. che deve essere approvata a maggioranza assoluta dai componenti il Consiglio regionale e con due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non inferiore ai due mesi.

Un secondo tipo di procedura aggravata si ha quando il Consiglio regionale deve acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali prima di approvare leggi relative all'articolazione territoriale del sistema delle autonomie locali o incidenti sulle loro competenze, ovvero il parere degli organi di garanzia statutaria qualora si ritenga che un disegno di legge possa essere in contrasto con le norme dello Statuto regionale. Alcune Regioni prevedono che il parere espresso da tali organi possa essere disatteso dal Consiglio regionale, ma con atto motivato assunto a maggioranza qualificata.

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni si possono individuare diverse tecniche, ciascuna delle quali — a sua volta — si articola in una pluralità di varianti.

Innanzitutto, è assai diffuso un criterio di ripartizione che si fonda su di una **rigida demarcazione delle competenze**, operata sulla base di

La ripartizione della competenza legislativa tra i livelli istituzionali

appositi elenchi di materie; esso presuppone una visione dualistica, secondo la quale i diversi livelli istituzionali darebbero vita a ordinamenti non solo autonomi, ma anche separati.

Nell'esperienza comparata siffatto risultato è perseguito in modi differenti: ricorrendo al sistema della doppia lista, in base al quale vengono elencati i compiti spettanti, rispettivamente allo Stato e alle Regioni; all'enumerazione delle competenze decentrate per cui la Costituzione indica i compiti propri degli enti decentrati, riservando in via residuale gli altri agli organi dello Stato; ovvero al sistema dell'enumerazione delle sole competenze statali, con clausola residuale a favore delle Regioni.

Tuttavia, il criterio di gran lunga prevalente — tipico degli Stati federali, ma presente anche nei sistemi a decentramento regionale — è quello della enumerazione delle materie riservate allo Stato federale, presente, ad esempio, nelle Costituzioni degli Stati Uniti, della Repubblica federale tedesca, degli Stati federali dell'America latina, della Svizzera.

Un **criterio di distribuzione delle competenze basato sul principio dispositivo** è previsto nell'ordinamento costituzionale della Spagna.

In questo caso, la Costituzione offre la possibilità di scegliere tra due opzioni: quella di cui all'art. 148 Cost., che individua le materie che le Comunità autonome possono decidere di esercitare, riservando le rimanenti allo Stato; quella di cui all'art. 149 Cost., il quale, invece, individua le materie riservate allo Stato, per cui le Comunità autonome possono inserire negli Statuti soltanto materie non rientranti in siffatto elenco.

Comunque, la concreta determinazione delle competenze regionali non è operata direttamente dalla Costituzione, ma rimessa alle scelte operate dagli Statuti (che sono leggi organiche dello Stato: cioè leggi approvate con una procedura aggravata e fornite di una forza giuridica superiore alle leggi — ma inferiore alla Costituzione —).

Un secondo tipo di ripartizione delle competenze può essere ricondotto a un **modello di relazioni concorrenziali**: esso emerge, ad esempio, dagli ordinamenti che suddividono la competenza all'interno di una medesima materia distinguendo tra disposizioni di principio e di dettaglio, tra leggi regionali e leggi statali di armonizzazione, tra legislazione regionale e normativa statale sostitutiva.

A esemplificazione delle varianti sopra richiamata si può — a nostro avviso — far riferimento rispettivamente alla competenza concorrente italiana di cui all'art. 117, 3 c. Cost., alla competenza legislativa attribuita allo Stato per armonizzare la normativa delle comunità autonome dal-

l'art. 150, 3 c. della Costituzione spagnola, alla competenza concorrente tedesca, secondo la quale in alcune materie la legge federale può sostituirsi a quella statale sulla base di esigenze unitarie riconducibili al criterio di sussidiarietà.

Più recentemente, l'esperienza di diritto comparato ha evidenziato ulteriori tecniche. Alcuni ordinamenti hanno introdotto una sostanziale “**decostituzionalizzazione**” della tematica, nel senso che la puntuale ripartizione delle competenze è demandata a fonti di grado subcostituzionale: come, ad esempio, nel caso dei *Concordats* nel Regno Unito, attraverso i quali la ripartizione dei compiti spettanti ai diversi livelli istituzionali è demandata ad appositi accordi intergovernativi.

Altri, invece, preferiscono individuare in dettaglio, in relazione delle singole materie, le attività specifiche spettanti rispettivamente allo Stato ed alle Regioni. È il caso della riforma costituzionale del federalismo tedesco, ove, all'interno di una materia di competenza di un livello istituzionale **si individuano singole attività** (“micromaterie”) riservate all'altro livello istituzionale.

Alla base di siffatte nuove tecniche vi è il superamento di una distinzione statica tra le materie e la considerazione che le materie sono un « mosaico » di attività la cui competenza viene distribuita tra lo Stato e le Regioni sulla base di criteri concordati tra i livelli istituzionali.

L'elencazione delle materie rientranti nella competenza dei diversi livelli istituzionali tende a soddisfare un'esigenza di certezza giuridica e di garanzia delle autonomie territoriali: non si può parlare, infatti, di autonomia se non vengono predeterminati i confini all'interno dei quali le comunità possono autodeterminarsi, i limiti che incontra l'attività normativa dello Stato. Tuttavia, l'esperienza induce a considerare che la frontiera delimitatrice le competenze non è statica e stabile nel tempo: anche l'elencazione più minuziosa rischia di esporsi ad una rapida obsolescenza.

Innanzitutto, va considerato che le materie contenute negli elenchi costituzionali “non vengono intese come ambiti fissi ed intangibili”, ma il loro significato è suscettibile di modificazione alla luce dell'evoluzione della legislazione statale in materia. Infatti, **la nozione di materia ha una caratterizzazione esclusivamente giuridica**, nel senso che la sua definizione deve avvenire tenendo presente non tanto l'etimologia delle espressioni linguistiche richiamate dal legislatore costituzionale, quanto il significato scaturente dalla normativa vigente: ne consegue che il contenuto delle singole materie è costituito da un insieme di norme che

disciplinano funzioni, attività ed istituti, riconducibili ad una determinata materia.

In secondo luogo, va considerata l'incidenza che sulla ripartizione delle competenze esercitano le tecniche di codificazione delle materie, in specie di quelle riservate in via esclusiva alla legislazione dello Stato.

Sono, infatti, frequenti i casi in cui gli elenchi non fanno riferimento soltanto ad ambiti materiali veri e propri, ma richiamano anche **attività "trasversali"** suscettibili di incidere sulla disciplina di diverse materie regionali ad esempio, nei casi in cui la Costituzione italiana riserva allo Stato la competenza in tema di perequazione delle risorse finanziarie, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; ovvero segmenta una medesima materia in una pluralità di sub materie riservate allo Stato o alle Regioni. Ad esempio, l'ambiente è diviso tra tutela e disciplina, i beni culturali tra tutela e valorizzazione.

Talvolta, poi, vengo sottratti alla competenza regionale interi ambiti — come l'ordinamento civile e penale, le norme processuali — suscettibili di incidere su tutte le materie di competenza regionale.

*La potestà
legislativa
esclusiva delle
Regioni
speciali*

La competenza legislativa primaria o esclusiva è **propria delle Regioni ad autonomia speciale** e delle Province di Trento e di Bolzano. È richiamata dagli Statuti speciali delle singole Regioni (artt. 14 St. Sicilia, 3 St. Sardegna, 2 St. Valle d'Aosta, 4 ed 8 St. Trentino-Alto Adige, 4 St. Friuli-Venezia Giulia) e deriva il suo nome dal fatto che, nelle materie ivi elencate, gli organi dello Stato centrale non sono competenti a produrre norme di rango legislativo, se non in funzione suppletoria (cioè la norma statale è applicabile soltanto in assenza di una disciplina legislativa regionale nella medesima materia).

In altri termini, le eventuali norme statali sono applicabili relativamente a quegli oggetti che la legge regionale non disciplina ovvero nel caso in cui la norma regionale viene abrogata in seguito a referendum regionale o dichiarata incostituzionale da una sentenza della Corte costituzionale.

La potestà legislativa esclusiva incontra le limitazioni previste dagli Statuti: il limite territoriale, del rispetto degli obblighi internazionali, delle riforme economico-sociali, dei principi dell'ordinamento giuridico, dell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

Il **limite territoriale** può essere inteso in una duplice accezione: da un lato, qualora si consideri che la Regione è un ente territoriale, occorre

riconoscere che il territorio costituisce l'ambito spaziale che circoscrive l'efficacia delle norme prodotte dalla Regione; dall'altro lato, facendo riferimento alla particolarità degli interessi che debbono essere tutelati dall'ente — interessi regionali, in contrapposizione a quelli nazionali e locali regolati rispettivamente dallo Stato e dagli enti locali — il medesimo limite può essere inteso come divieto per la legge regionale di disciplinare quegli interessi che non sono riconducibili alla comunità regionale.

Siffatta limitazione, tuttavia, non deve essere intesa in modo eccessivamente rigido, dal momento che non si può escludere in assoluto che alcune norme regionali riverberino i loro effetti al di fuori della circoscrizione regionale: si pensi, ad esempio, alle attività promozionali all'estero, agli interventi di assistenza sociale a favore degli emigrati, alla disciplina del diritto allo studio universitario, ecc.

Il limite del rispetto degli obblighi internazionali trae giustificazione dal principio di diritto internazionale — costituzionalizzato negli artt. 10, 11, 80, 87, 117, 1 c. Cost. — secondo il quale tutti gli atti degli ordinamenti giuridici nazionali debbono essere conformi ai trattati e alle intese internazionali regolarmente ratificate. Da ciò la necessità di introdurre un limite generale alla legislazione esclusiva delle Regioni speciali che eviti di esporre lo Stato a delle responsabilità internazionali conseguenti alla mancata osservanza da parte delle Regioni di impegni contratti a livello internazionale.

Il limite delle riforme economico-sociali trova la sua *ratio* originaria nel timore manifestato da alcuni settori dell'Assemblea costituente che un ampio riconoscimento della potestà legislativa delle Regioni potesse compromettere la realizzazione delle riforme economiche e sociali di cui il paese aveva bisogno; è inoltre strettamente connesso al principio, codificato dall'art. 5 Cost., secondo cui lo sviluppo di un'autonomia normativa decentrata non può incrinare comunque il carattere unitario dell'ordinamento.

La genericità della formulazione ha ingenerato delle difficoltà interpretative ed ha costituito l'occasione per interventi del legislatore statale sottrattivi di competenze regionali. Proprio per evitare tale rischio la nozione di legge di riforma economico-sociale va interpretata restrittivamente, sì da non estendere eccessivamente siffatta qualificazione a troppe leggi dello Stato.

In primo luogo, si deve escludere che sia sufficiente che il legislatore autoqualifichi una legge come di "riforma economico-sociale": tale con-

notato non può che scaturire da un esame effettivo dei contenuti oggettivi e delle finalità della legge.

In secondo luogo, occorre prioritariamente riconoscere il requisito *de qua* a quelle leggi che appaiono attuative di obiettivi di riforma indicati direttamente dalla carta costituzionale: come nel caso, per limitarsi all'esame del Titolo III dedicato ai rapporti economici, delle leggi di piano (art. 41, 3 c. Cost.), delle leggi sul regime giuridico dei suoli (art. 42, 2 c. Cost.), delle leggi di nazionalizzazione (art. 43), delle leggi di riforma agraria (art. 44 Cost.).

Il **limite dei principi dell'ordinamento giuridico** ha ad oggetto principi generali che attengono all'ordinamento considerato nel suo complesso. Come ha precisato la Corte costituzionale essi debbono essere individuati tra quelle norme che concorrono ad esprimere la coerenza, l'unità logica e sostanziale, l'intima razionalità del sistema.

Possono essere assimilati, in un certo senso, ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato richiamati dall'art. 11 delle preleggi (« Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato »).

Alcuni principi, poi, sono ricavabili dallo stesso testo della Costituzione: come, ad esempio, quelli relativi all'autonomia contrattuale, alla libera concorrenza, al giusto procedimento, all'irretroattività delle leggi, alla tutela dell'ordinamento giuridico di fronte all'inosservanza delle leggi.

Il **limite dell'interesse** nazionale presenta dei profili tanto di legittimità che di merito. La lesione dell'interesse nazionale sotto il profilo della legittimità si ha allorché vengono incrinata le esigenze unitarie dell'ordinamento riconosciute dall'art. 5 Cost. Per contro, una legge regionale viola l'interesse nazionale sotto il profilo del merito, quando i contenuti della normazione sono tali da contraddire o da mettere in discussione gli di cui è portatrice la collettività nazionale.

A sua volta, il limite del rispetto dell'interesse delle altre Regioni si può suddividere in due sub categorie, in quanto appare comprensivo tanto dell'interesse a che siano tutelate alcune specificità culturali della Regione (tradizioni etniche, linguistiche), quanto dell'esigenza di assicurare i fondamentali interessi economici e sociali della comunità rappresentata. L'individuazione degli interessi tutelabili non può prescindere dall'esame dei valori e delle finalità codificate negli Statuti delle singole Regioni.

Le carte costituzionali, al fine di distribuire la competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, ricorrono normalmente alla **tecnica degli elenchi**, integrata dalla presenza di una clausola residuale (a favore dello Stato ovvero delle Regioni). Nel caso specifico, la Costituzione elenca all'art. 117, 2 c. le materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato; individua nell'art. 117, 3 c. le materie oggetto di una competenza concorrente dello Stato e delle Regioni; infine, introduce all'art. 117, 4 c. una clausola residuale a favore della competenza legislativa delle Regioni (spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato).

La ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni ordinarie

Come detto in precedenza, la definizione delle materie non può che essere una definizione legale: di conseguenza, **la ripartizione delle competenze** tra legislatore nazionale e regionale non è cristallizzata, ma **subisce una continua evoluzione** in ragione delle innovazioni normative prodotte dall'ordinamento giuridico.

Occorre domandarsi se i contenuti giuridici delle materie, pur essendo la risultante dell'intera produzione normativa interessante un determinato settore, debbano prioritariamente essere ricavati da alcune specifiche e qualificate fonti. Questa seconda soluzione presenta, a nostro avviso, un duplice pregio: da un lato, offre al legislatore un quadro di maggior certezza, stante la frammentarietà della legislazione; dall'altro lato, meglio garantisce le Regioni da interventi settoriali del Parlamento, capaci di incidere in misura restrittiva sull'autonomia costituzionale dell'ente.

Qualora si accolga siffatta prospettiva, le principali fonti a cui ricorrere per addivenire alla definizione legale delle materie di competenza regionale dovrebbero essere:

a) le leggi di conferimento delle funzioni amministrative statali a favore delle Regioni ordinarie e degli enti locali;

b) le leggi statali che fissano i principi fondamentali nelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente.

Per individuare le attività riconducibili ad una determinata materia e per procedere, conseguentemente, all'individuazione della fonte competente ad intervenire in un determinato settore (legge statale o regionale) è necessario utilizzare molteplici **criteri interpretativi per la definizione delle materie**.

I principali di essi, anche alla luce di una ricca e variegata giurisprudenza della Corte costituzionale, possono essere individuati nel criterio storico-oggettivo, strumentale, teleologico.

Il criterio **storico-oggettivo** si basa sulla considerazione della natura delle attività disciplinate dalla legge, quali risultano in particolare dall'evoluzione normativa che ha contrassegnato quel determinato settore. Ad esempio, la Corte, dopo aver rilevato che l'evoluzione della legislazione in materia di "asili nido" ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori, ha ritenuto che essa non rientra nell'assistenza sociale, ma prevalentemente nella materia istruzione (sentenza n. 370 del 2003).

Eguale, ha affermato che la disciplina delle fondazioni di origine bancarie non rientra nella materia aziende di credito, ma nella materia ordinamento civile, dal momento che l'evoluzione legislativa non le considera più elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, essendo loro precluso l'esercizio di funzioni creditizie e qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura (sentenza n. 300 del 2003).

Il criterio **strumentale** consente di legiferare non solo sugli oggetti strettamente rientranti nella definizione legale di una materia, ma anche su funzioni ad essi sussidiarie, accessorie o strumentalmente connesse. È il caso, ad esempio, della materia lavori pubblici, la quale non rientra automaticamente nell'ambito della potestà regionale residuale, dal momento che si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono: pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Eguale, secondo il giudice costituzionale, la concessione di contributi economici per favorire l'acquisto e l'utilizzo di personal computer « corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni » (sentenza n. 307 del 2004).

Nella medesima prospettiva, ha ritenuto che gli incentivi alle imprese non sono riconducibili ad una materia specifica, dovendosi differenziare la competenza a seconda dell'attività economica posta in essere. (sentenza n. 354 del 2004).

Il criterio **teleologico**, infine, consente di considerare anche gli scopi che la norma stessa intende perseguire attraverso la disciplina di quella determinata materia. Ad esempio, nella sentenza n. 511 del 2002, che

risolve un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Liguria inerente alla titolarità della competenza in materia di demanio marittimo — in particolare, di concessioni demaniali per finalità turistiche e ricreative —, la Corte costituzionale precisa che le Regioni possono rilasciare concessioni con finalità turistiche e ricreative anche in ambito portuale (pur essendo i porti una materia di competenza amministrativa statale), dal momento che tale attività è considerata « funzione accessoria e complementare rispetto a quelle spettanti alle Regioni in materia di turismo, e modellata sul criterio funzionale ».

La struttura degli elenchi contenuti nell'art. 117 Cost. è complessa e **rende difficoltosa l'attribuzione della competenza legislativa** allo Stato o alle Regioni.

Basti considerare che le disposizioni costituzionali talvolta distribuiscono la competenza tra più sub materie: è il caso, ad esempio, dell'ambiente e dei beni culturali la cui disciplina compete alla potestà legislativa delle Regioni, mentre la loro tutela è riservata allo Stato; ovvero dell'istruzione, a proposito della quale si ha una frantumazione di competenze, dal momento che lo Stato ha competenza esclusiva in tema di norme generali sull'istruzione, mentre le Regioni hanno una competenza residuale in materia di istruzione professionale e concorrente per quanto riguarda l'istruzione.

Va, inoltre, considerato che l'art. 117, 2 c. Cost. riserva allo Stato la competenza legislativa in relazione a **materie che hanno una caratterizzazione trasversale**, nel senso che possono intervenire su oggetti rientranti nella gran parte delle materie riservate alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni. Si pensi, ad esempio, alla tutela della concorrenza, all'armonizzazione dei bilanci pubblici, alle norme relative all'ordinamento penale e civile, alle norme processuali, alla perequazione delle risorse finanziarie, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, le leggi debbono talvolta regolare **attività che non** appaiono **riconducibili univocamente ad una materia specifica**. La giurisprudenza della Corte costituzionale, emergente dal ricco contenzioso che coinvolge lo Stato e le Regioni (art. 134 Cost.), ha individuato, da un lato, attività non riconducibili ad alcuna materia specifica (si pensi alla concessione di incentivi alle imprese o di contributi economici per favorire l'acquisto e l'utilizzo di personal computer); dall'altro lato, attività inerenti a più materie intimamente collegate: Come nel caso dell'apprendistato, che comprende la formazione professionale, l'ordinamento civi-

le, la tutela del lavoro, l'istruzione (sentenza n. 51 del 2005); del servizio civile che comprende la difesa della patria, l'assistenza sociale, la protezione civile (sentenza n. 431 del 2005); delle reti elettroniche di comunicazioni che comprendono l'ordinamento civile, il coordinamento informatico, la tutela della concorrenza (sentenza n. 336 del 2005); ovvero della sicurezza urbana, che coinvolge profili attinenti alla materia « ordine pubblico e sicurezza » (di competenza esclusiva dello Stato), ma anche alla riduzione del disagio sociale, che postula interventi contro l'emarginazione inquadabili nella materia delle « politiche sociali » di competenza esclusiva delle Regioni.

Quando si determinano queste situazioni sono stati individuati **alcuni criteri interpretativi per attribuire la competenza**: innanzitutto, se una normativa interferisce con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre scegliere sulla base dell'ambito materiale prevalente.

Quindi, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, si deve far riferimento al principio di leale collaborazione per sciogliere un'eventuale concorrenza di competenze.

*I limiti alla
competenza
legislativa del-
le Regioni
ordinarie*

Secondo l'art. 117 Cost. la potestà legislativa residuale delle Regioni incontra **tre limiti di ordine generale**:

- a) la Costituzione;
- b) i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;
- c) gli obblighi internazionali.

I limiti relativi alla Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario non costituiscono una novità dal momento che sono riconducibili, per un verso, al carattere rigido della nostra Costituzione e, per un altro verso, al necessario rispetto (ai sensi dell'art. 11 e dell'art. 117 Cost.) da parte della normativa nazionale nei confronti della normativa comunitaria; se mai, si può evidenziare che l'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale « vincoli » appare più ampia del solo rispetto delle norme prodotte dalle fonti comunitarie (regolamenti, direttive, decisioni).

Innovativo appare, invece, il limite degli obblighi internazionali, dal momento che attribuisce agli atti di diritto internazionale ratificati dallo Stato la natura di norme interposte utilizzabili per verificare la legittimità costituzionale della legislazione.

Se collazioniamo tali limiti con quelli che, alla luce degli Statuti speciali, riguardano la potestà legislativa esclusiva delle Regioni ad

autonomia speciale si è colpiti dal fatto che molti di questi ultimi non compaiono nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. (dal limite territoriale a quello delle riforme economico-sociali, dai principi dell'ordinamento giuridico al limite dell'interesse nazionale e delle altre Regioni).

Sarebbe, tuttavia, fuorviante ritenere che **i limiti della potestà legislativa esclusiva non si estendono anche alla legislazione delle Regioni ordinarie**. Anzi, da un esame delle disposizioni costituzionali si potrebbe arrivare anche alla conclusione che la gran parte di essi sono presenti all'interno della formulazione generale dell'art. 117, 1 c. Cost.

Alla luce del processo di internazionalizzazione e di rafforzamento dell'ordinamento sovranazionale costituito dall'Unione europea, non pare arbitrario ipotizzare che in futuro molti dei vincoli contenuti nelle leggi nazionali di riforma economico-sociale discenderanno dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Inoltre, il limite dell'interesse delle altre Regioni ancora sussiste, in quanto parte del principio di leale collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali che è stato codificato dal nuovo testo costituzionale. Egualmente, dovrebbero permanere il limite dell'interesse nazionale e dei principi dell'ordinamento giuridico, i quali traggono fondamento — come è noto — dal principio unitario dell'art. 5 Cost., che conserva la sua formulazione originaria. Infine, il limite territoriale può considerarsi immanente alla nozione di autonomia come capacità di rappresentanza di un determinato territorio.

La disciplina delle materie rientranti nella competenza legislativa di tipo concorrente è la risultante del concorso delle norme prodotte tanto dalla fonte statale che da quella regionale; tale concorso avviene sulla base di una **ripartizione delle rispettive competenze** per cui allo Stato compete legiferare in ordine ai principi fondamentali della materia, mentre le Regioni regolano i rimanenti profili.

*La potestà
legislativa
concorrente*

Tra una fonte e l'altra non si instaura un rapporto gerarchico, bensì di competenza. Va, inoltre, sottolineato che i principi posti dalle leggi dello Stato costituiscono un limite per la legislazione regionale, ma non predeterminano i contenuti della materia: in altri termini, le Regioni non sono tenute a disporre soltanto all'interno degli oggetti individuati dalle leggi statali, ma ben possono introdurre quelle variazioni utili ad adattare la legislazione alle speciali necessità del suo territorio.

Le caratteristiche essenziali della potestà legislativa concorrente si rinvencono nell'art. 117, 3 c. Cost. (nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato).

A tale formulazione si è pervenuti sulla base di una significativa **evoluzione della normativa costituzionale ed ordinaria**.

L'art. 117 Cost. — nella sua formulazione iniziale — si limitava a disporre che la legislazione regionale avvenisse « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ». L'art. 9 della legge n. 62 del 1953 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) introdusse una duplice precisazione: per un verso, stabilì che i principi fondamentali richiamati dall'art. 117 Cost. dovevano risultare da leggi che espressamente li stabiliscano (le c.d. leggi-cornice); per un altro verso, inibì alle Regioni di esercitare la propria competenza legislativa prima che il Parlamento abbia approvato per le singole materie le leggi-cornice.

Questa impostazione — se poteva presentare il pregio di una certa linearità in quanto la definizione dei principi costituiva un *prius* logico rispetto alla regolazione regionale — appariva, però, limitativa dell'autonomia regionale in quanto determinava non solo il « quanto », ma anche il « quando » della competenza regionale.

Cosicché l'inerzia statale avrebbe finito per paralizzare l'esercizio di una competenza regionale costituzionalmente garantita.

Di conseguenza, il legislatore (con l'art. 17 della legge n. 281 del 1970) innovò sostanzialmente al sistema riconoscendo che, in caso di mancata approvazione parlamentare delle leggi-cornice entro un biennio dall'entrata in vigore della nuova disciplina, i principi della materia potevano essere desunti dalle leggi vigenti.

Ne conseguì che le leggi-cornice non costituivano l'unica fonte a cui si deve ricorrere per rinvenire i limiti della competenza concorrente delle Regioni, dal momento che questi potevano essere ricavati in via interpretativa — applicando le usuali regole ermeneutiche — anche da tutte le norme primarie attinenti alla medesima materia.

A conclusione di siffatto processo, **la nuova formulazione dell'art. 117 Cost.** — introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 — **contiene una modificazione linguistica rilevante**: infatti riserva alla legislazione dello Stato la « determinazione » dei principi fondamentali, laddove il precedente testo disponeva che le leggi regionali dovevano rispettare i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. E la novità — a nostro avviso — consiste nella circostanza che la legge statale dovrebbe necessariamente determinare, cioè individuare e indicare le disposizioni che, fungendo da principi, rappresentano un limite per la legislazione regionale.

Da tale precisazione dovrebbe discendere una duplice, rilevante conseguenza: da un lato, i principi della materia non potrebbero più

essere ricostruiti in via interpretativa; dall'altro lato, in assenza nella legge dello Stato di un'esplicita individuazione dei principi, le disposizioni in essa contenute dovrebbero ritenersi cedevoli dinanzi al successivo intervento legislativo delle Regioni.

Siffatta interpretazione del testo dell'art. 117, 3 c. Cost. appare coerente con quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in tema di normazione comunale e provinciale, laddove impone alla legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite di « enunciare espressamente i principi che costituiscono un limite inderogabile per la loro autonomia normativa ».

La stessa interpretazione avrebbe anche il pregio di ridurre l'incertezza giuridica ed il contenzioso tra lo Stato e le Regioni. Infatti, escludendo, per il futuro, che i principi della materia possano essere ricostruiti in via interpretativa, la discrezionalità regionale troverebbe un vincolo inderogabile soltanto in quelle norme che lo Stato ha espressamente qualificato come di principio.

Tuttavia, non pare che il legislatore abbia inteso perseguire siffatto risultato, preferendo privilegiare la continuità rispetto all'innovazione. Infatti, l'art. 1, 3 c. della **legge n. 131 del 2003** — confermando gli orientamenti giurisprudenziali del passato (che, tuttavia, erano stati elaborati sulla base di una diversa formula costituzionale) — prevede che nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente i principi fondamentali siano “espressamente determinati dallo Stato o, in difetto,... desumibili dalla leggi statali vigenti”.

Nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente, i rapporti tra legge statale e legge regionale pongono dei problemi di non agevole soluzione per quanto attiene agli **effetti della modifica dei principi** posti dalla legislazione statale **sulla legislazione regionale** vigente.

In passato, la dottrina risultava divisa. Alcuni autori sostenevano che la nuova legge statale abrogava la legge regionale; altri, invece, ritenevano che la stessa determinasse una condizione di illegittimità sopravvenuta. Nella prima ipotesi, la normativa regionale cessava di produrre i propri effetti e veniva sostituita da quella statale, sino a quando la Regione non legiferava nuovamente nel rispetto dei nuovi principi della materia; nella seconda, invece, la legge regionale — per quanto illegittima per sopraggiunta violazione dell'art. 117 Cost. — continuava a rimanere in vigore, finché la Regione non la modificava ovvero non interveniva il giudice costituzionale annullandola.

La prima impostazione aveva il pregio di porre minori problemi applicativi, dal momento che introduceva un meccanismo il quale consente di depurare, senza soluzione di continuità, l'ordinamento delle norme divenute illegittime; la seconda — a sua volta — appariva più coerente con la regola generale che presiede al sistema delle fonti, in quanto tra legge regionale e statale intercorre una distinzione di competenza che dovrebbe impedire il ricorso all'istituto dell'abrogazione.

Alla luce anche della giurisprudenza della Corte costituzionale, si è, a poco a poco affermato **un criterio mediano**, orientato a combinare esigenze di certezza giuridica e salvaguardia del principio costituzionale di autonomia (e di competenza). Le prime — favorevoli a depurare automaticamente il sistema dalle norme divenute illegittime — inducono a sostenere che il mutamento dei principi statali determina l'abrogazione della normazione con essi incompatibile. La seconda, invece, propende perché in tema di antinomie tra norme statali e norme regionali, le prime si possano sostituire alle seconde soltanto in via transitoria.

Si produce, in tal modo, una situazione dinamica in base alla quale la normativa statale diviene competente a regolare una determinata materia di spettanza regionale, ma siffatte norme sono applicabili in via transitoria: sino a quando, cioè, la fonte di autonomia non si riappropria della propria competenza, provvedendo a sostituire la normativa risultata illegittima.

L'art. 116, 3 c. Cost. ed un possibile dinamismo nella ripartizione delle competenze

La tecnica degli elenchi che caratterizza la struttura dell'art. 117 Cost. presuppone una certa rigidità sia nella distribuzione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, sia nella determinazione del tipo di competenza (esclusiva statale, concorrente, residuale regionale).

Un certo **dinamismo** è stato **introdotto dall'art. 116, 3 c. Cost.**, in base al quale le Regioni ordinarie, seguendo una specifica procedura, possono acquisire maggiori competenze concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e le materie giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali rientranti nella potestà esclusiva dello Stato.

In altri termini una Regione può chiedere una modificazione dell'ordinaria distribuzione della competenza legislativa sia per esercitare una competenza residuale in materie di competenza concorrente, sia per esercitare una competenza concorrente o residuale in materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato.

Siffatta possibilità — se percorsa — potrebbe apportare delle significative **novità** nel modo di essere del regionalismo italiano: sia perché

prefigura una relazione interistituzionale di tipo pattizio e di natura settoriale che modifica la natura dei rapporti tra Regioni ordinarie e Stato (tradizionalmente improntati a relazioni multilaterali e paritarie tra le diverse Regioni); sia perché incrina una tendenza storica all'uniformità, dando vita a sostanziali processi di differenziazione in ordine alle competenze esercitabili. A un sistema statico costituito dalle Regioni ordinarie che non ritengono conveniente avviare alcuna procedura di differenziazione si potrebbe realizzare una situazione di asimmetria per quelle Regioni che, con un diverso grado di differenziazione, procederanno ad assumere forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, 3 c. Cost.

Per acquisire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, è necessario seguire un **procedimento legislativo aggravato**, che si articola nelle seguenti fasi:

- a) l'iniziativa regionale,
- b) l'acquisizione del parere degli enti locali,
- c) l'approvazione di una legge dello Stato.

Tale procedura — nonostante alcune dichiarazioni di intenti — non è ancora stata concretamente attivata, anche perché, subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, la previsione dell'art. 116, 3 c. Cost. è rimasta « congelata » dalla proposta di abrogazione di tale comma presente nel progetto di riforma costituzionale approvato alla fine del 2005 (e mai entrata in vigore a causa della volontà contraria manifestata dal corpo elettorale in sede di referendum confermativo ai sensi dell'art. 138 Cost.).

Al momento, quindi, non hanno trovato pratica soluzione alcuni **dubbi procedurali** che sorgono dalla generica formulazione del dettato costituzionale.

In primo luogo, non è precisato quale fonte sia competente ad individuare le modalità da seguire per acquisire la volontà degli enti locali — se un parere del Consiglio ovvero un referendum popolare locale —; così come ci si domanda se l'eventuale attribuzione di maggiori competenze sia permanente ovvero possa essere revocata e, in caso affermativo, sulla base di quale procedura.

Inoltre, sorge l'interrogativo se la legge dello Stato possa prevedere una fase transitoria di tipo sperimentale, al termine della quale decidere se attribuire a tempo indeterminato ulteriori competenze.

3. La potestà regolamentare delle Regioni, dei Comuni e delle Province

Il fondamento costituzionale della potestà regolamentare

I **regolamenti del potere esecutivo** costituiscono una categoria eterogenea, tanto dal punto di vista tipologico (regolamenti di esecuzione, di integrazione, di organizzazione, indipendenti), quanto sotto il profilo dell'organo e dell'ente che li adotta.

Inoltre, pur rientrando tutti nell'alveo delle fonti secondarie, possiedono una forza giuridica differenziata: sia perché alcuni sono subordinati ad altri, dando vita a dei veri e propri sottosistemi — ad esempio, i regolamenti ministeriali si debbono conformare ai contenuti dei regolamenti governativi e quelli degli organi decentrati ai regolamenti dell'amministrazione centrale —; sia in quanto sono numerosi i settori materiali interessati dal principio della competenza, piuttosto che da quello della gerarchia.

Il Governo è il principale titolare della **potestà regolamentare** e sui caratteri dei regolamenti governativi si sono storicamente modellati quelli degli altri enti (Regione, Comune e Provincia).

La Costituzione italiana, a differenza di altri ordinamenti, non attribuisce direttamente al Governo tale competenza, ma si limita a presupporla attraverso la disposizione di cui all'art. 87 Cost. (il Presidente della Repubblica... emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti).

In altri termini, la Costituzione riconosce l'esistenza dei regolamenti e li annovera tra le fonti del diritto, pur senza disciplinarli. La disciplina è rinvenibile nell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 (disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Tuttavia, affermare che i regolamenti sono disciplinati dalla legge non equivale a negare che la potestà regolamentare del Governo non abbia un fondamento costituzionale: i regolamenti dell'esecutivo statale, infatti, rinvergono la loro legittimazione in quelle disposizioni che sembrano attribuire al Governo una sfera di attribuzioni proprie, ad esso riservate.

Siffatta omissione, d'altra parte, appare coerente con il principio in tema di fonti del diritto secondo cui la Costituzione predetermina interamente il sistema delle fonti primarie, mentre per quanto concerne le fonti di grado secondario — tra le quali vanno annoverati i regolamenti — rinvia prevalentemente alle scelte del legislatore. Ciò conferisce al sistema una maggiore duttilità.

I **regolamenti regionali e degli enti locali**, invece, sono richiamati direttamente dal testo costituzionale. L'art. 117, 6 c. Cost. afferma che

spetta alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie non rientranti nella competenza esclusiva dello Stato ovvero non delegate alle Regioni; mentre riserva agli enti locali territoriali la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

L'esercizio della potestà regolamentare deve considerarsi espressione necessaria della nozione di autonomia, in quanto coinvolge direttamente la capacità di un ente di porre le norme necessarie per disciplinare la propria organizzazione, le funzioni rientranti nella sua competenza, le relazioni con i soggetti esterni all'ente.

I regolamenti hanno la **natura giuridica propria delle fonti secondarie**; in quanto tali, non possono essere sindacati dalla Corte costituzionale qualora violino una disposizione della Costituzione. A ciò osta, infatti, la chiara dizione dell'art. 134 Cost., secondo la quale la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Pur non potendo essere dichiarati incostituzionali dalla Corte, è possibile che i regolamenti siano indirettamente condizionati, in ordine alla loro efficacia, dalle pronunce del giudice costituzionale. Infatti, l'illegittimità costituzionale di una norma di legge attributiva del potere regolamentare determina l'illegittimità sopravvenuta del regolamento che da tale legge traeva la propria legittimazione giuridica.

I regolamenti delle Regioni e degli enti locali costituiscono una categoria eterogenea, tanto dal punto di vista tipologico, quanto sotto il profilo dell'organo (Consiglio, Giunta) che li adotta. Inoltre, pur rientrando tutti nell'alveo delle fonti secondarie, possiedono delle **caratteristiche che li differenziano dai regolamenti del potere esecutivo centrale**.

In particolare, appaiono meritevoli di segnalazione alcune diversità che attengono a:

- a) la forza giuridica,
- b) l'organo competente a deliberarli,
- c) il tipo.

Per quanto concerne la loro **collocazione nel sistema delle fonti**, non sempre si applica ai regolamenti regionali e degli enti locali il criterio di gerarchia, mentre più frequentemente le antinomie normative debbono essere risolte ricorrendo al criterio di gerarchia interna (operante tra fonti appartenenti al medesimo livello di gerarchia, come nel caso di antinomie tra Statuti e regolamenti comunali e provinciali) ovvero

utilizzando il principio di competenza. È il caso, ad esempio, dei rapporti tra regolamenti statali, regionali e locali.

Tra la potestà regolamentare dello Stato, da un lato, e delle Regioni ed enti locali, dall'altro lato, sussiste un'ulteriore differenza in ordine all'**organo competente ad adottarli**: infatti, negli ordinamenti decentrati il potere regolamentare non spetta necessariamente all'organo esecutivo; anzi, anteriormente alla disciplina oggi vigente, il potere regolamentare rientrava di norma tra le competenze proprie dei Consigli regionali, comunali e provinciali.

La **potestà regolamentare delle Regioni** si differenzia da quella dello Stato anche per il fatto che negli ordinamenti decentrati la competenza ad adottare i regolamenti non spetta necessariamente all'organo esecutivo; anzi, l'originaria dizione dell'art. 121 Cost. (successivamente modificata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) aveva riservato al Consiglio regionale l'esercizio tanto della potestà legislativa, quanto di quella regolamentare.

Siffatta scelta contribuì nei fatti a rendere incerta la funzione dei regolamenti e a depotenziare la qualità dell'attività legislativa. Infatti, i Consigli regionali preferivano inserire nel medesimo atto l'intera disciplina di una determinata materia, senza opportunamente distinguere tra norme di principio o di dettaglio: ciò essenzialmente al fine di ridurre i tempi decisionali (approvando un solo atto invece che due), di rinforzare la forza giuridica delle norme (essendo tutte di grado primario), di evitare la fase del controllo amministrativo da parte dello Stato ai sensi dell'art. 125 Cost. (ora abrogato).

Di conseguenza si produsse nel sistema delle fonti regionali un duplice **inconveniente**: da un lato, nelle leggi regionali venivano inserite norme eterogenee, non tutte meritevoli di assurgere al rango di fonti primarie dell'ordinamento; dall'altro lato, la fonte regolamentare fu utilizzata dai Consigli regionali in modo del tutto sporadico e marginale.

La situazione è cambiata significativamente con l'approvazione dei nuovi Statuti regionali: infatti, alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 121 Cost., l'individuazione dell'organo o degli organi competenti ad esercitare la potestà regolamentare rientra tra i « principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento » riservati all'autonomia statutaria di ciascuna Regione. Questi, in genere, hanno ripartito la competenza tra la Giunta ed il Consiglio regionale, valorizzando — però — la potestà regolamentare della Giunta.

Da ultimo, tra regolamenti nazionali e decentrati sussiste anche una **differenza tipologica**.

I tipi di regolamenti statali previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 (di esecuzione, di attuazione ed integrazione, di organizzazione, indipendenti, delegati) non si estendono automaticamente ai regolamenti regionali e degli enti locali.

Nei confronti delle fonti legislative del livello istituzionale superiore, i regolamenti delle Regioni, dei Comuni e delle Province rientrano nel tipo dei regolamenti di attuazione e di integrazione (che possiedono una discrezionalità maggiore rispetto ai regolamenti di esecuzione, dal momento che l'ente ha la possibilità non solo di attuare, ma anche di integrare le disposizioni di legge).

Nei confronti, invece, delle fonti primarie o sub primarie del medesimo livello istituzionale i regolamenti possono essere alternativamente di integrazione o di esecuzione (nel senso di specificare le disposizioni legislative e di indicare le modalità e le condizioni di applicabilità delle stesse) delle leggi regionali ovvero delle norme degli Statuti.

L'art. 117, 6 c. Cost., affermando che la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia non rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, sembra voler costituzionalizzare una sorta di parallelismo tra potestà regolamentare e legislativa. Tale impressione è, però, subito contraddetta dal successivo capoverso secondo cui « i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ».

*La potestà
regolamentare
delle Regioni*

Qualora si interpreti tale disposizione alla luce del principio di sussidiarietà richiamato dal successivo art. 118 Cost. (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), si dovrebbe concludere che **gli ambiti materiali riservati alla potestà regolamentare regionale sono ristretti**: infatti, incontrano un limite sia nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 6 c. Cost.), sia nelle materie rientranti nella competenza amministrativa propria dei Comuni e delle Province (artt. 117, 6 c. e 118, 1 c. Cost.).

Per cui si deve ritenere che **la potestà regolamentare delle Regioni si modula diversamente a seconda delle materie considerate**.

Nelle materie riservate alla potestà legislativa dello Stato, non può mai esercitarsi, a meno che non vi sia una esplicita delega da parte dello

Stato; nelle materie in cui le Regioni hanno contestualmente una potestà legislativa ed amministrativa, può esercitarsi in modo pieno.

Nelle materie, infine, che rientrano nella competenza amministrativa degli enti locali la potestà regolamentare delle Regioni costituisce un vincolo all'attività amministrativa dei Comuni e delle Province soltanto fino a quando questi non si dotano di un proprio regolamento per l'esercizio delle funzioni.

*La potestà
regolamentare
dei Comuni e
delle Province*

Anche anteriormente all'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali, i Comuni e le Province possedevano un'ampia potestà normativa; tuttavia, l'esperienza maturata dalla gran parte delle amministrazioni locali rivela che gli enti hanno utilizzato tale competenza con parsimonia, e soprattutto raramente per qualificare l'autonomia di cui godevano adeguando la disciplina delle diverse materie alle specificità locali.

In genere, si è preferito adottare dei regolamenti omogenei sull'intero territorio nazionale, ovvero dei regolamenti privi di sostanziale contenuto innovativo, dal momento che si riducevano a riprodurre in buona misura disposizioni già vigenti.

La **nuova disciplina del potere regolamentare** si atteggia diversamente rispetto all'ordinamento previgente. Questo assegnava alla normazione locale la funzione di specificare i contenuti della legislazione nazionale; i regolamenti erano di esecuzione e traevano il loro fondamento giuridico, di volta in volta, da singole leggi di settore.

Attualmente, invece, i regolamenti comunali e provinciali rinvengono il loro fondamento in Costituzione e — in quanto primaria espressione dell'autonomia dell'ente — possono essere tanto di esecuzione, quanto indipendenti o di integrazione.

In relazione alla loro **natura giuridica**, i regolamenti degli enti locali debbono essere annoverati tra le fonti secondarie del diritto; tuttavia, in quanto connessi al principio di autonomia, assumono all'interno del sistema una collocazione che non può essere determinata solo in virtù del criterio gerarchico.

I regolamenti comunali e provinciali sono sicuramente subordinati alle leggi di cui all'art. 117, 2 c., lett. p) Cost. e alle norme degli Statuti; tuttavia, non sono necessariamente subordinati al contenuto di tutte le norme poste dalla legislazione statale o regionale, dal momento che in alcuni casi deve ritenersi operante il principio della competenza piuttosto che quello della gerarchia.

In alcune materie, i regolamenti degli enti locali trovano il loro limite contenutistico soltanto nella Costituzione e nello Statuto dell'ente, dal

momento che la legge deve considerarsi incompetente ad intervenire: è il caso, ad esempio, di tutto ciò che attiene alla sua organizzazione ed al funzionamento interno.

I rapporti, poi, tra **legge regionale e regolamenti comunali e provinciali** possono essere, in senso lato, assimilati a quelli intercorrenti tra la legge statale e regionale nelle materie di competenza concorrente. Infatti, secondo l'art. 4, 4 c. della legge n. 131 del 2003, la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni e delle Province è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione che ne assicura i requisiti minimi di uniformità.

Infine, i rapporti con i regolamenti statali o regionali sono disciplinati dal principio di preferenza: la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni costituisce un vincolo all'attività amministrativa dei Comuni e delle Province in assenza di un regolamento locale; mentre i regolamenti locali (una volta entrati in vigore) si applicano al posto di quelli statali o regionali.

I **regolamenti** comunali e provinciali si possono distinguere tra **necessari** ed **eventuali**. In quest'ultimo caso, i Consigli comunali e provinciali — pur essendo competenti a regolamentare la materia — possono astenersi dal farlo.

Alcuni tipi di regolamenti necessari sono indicati nel decreto legislativo n. 267 del 2000. Si tratta, in particolare, dei regolamenti:

- a) delle commissioni consiliari;
- b) sugli atti amministrativi;
- c) sulla partecipazione e sulle circoscrizioni;
- d) sulle istituzioni;
- e) di contabilità;
- f) per la disciplina dei contratti;
- g) per il funzionamento degli organi e degli uffici.

Alcuni regolamenti necessari sono, poi, previsti dagli Statuti. Si ritiene, infatti, che rientri nella potestà statutaria la capacità non solo di porre le norme per il procedimento di formazione dei regolamenti, ma anche per introdurre, nell'esercizio della propria discrezionalità e come assunzione di una volontà di autolimitazione, l'obbligatorietà di altri regolamenti, ulteriori rispetto a quelli espressamente richiamati dalla legge.

I regolamenti a loro volta, possono essere **distinti sulla base del loro fondamento giuridico**, a seconda che siano previsti:

a) dalla Costituzione, che introduce all'art. 117 Cost. una distinzione tra regolamenti in ordine alla disciplina dell'organizzazione e regolamenti relative allo svolgimento delle funzioni;

b) dalla legge;

c) dagli Statuti.

Per quanto concerne, poi, i **regolamenti che traggono il loro fondamento dalla legge** — in particolare nel Testo Unico sull'ordinamento dei Comuni e delle Province — si può evidenziare:

a) che nei regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento degli organismi di partecipazione possono rientrare le previsioni in materia di *referendum*, di circoscrizioni e decentramento, di albo delle associazioni, di erogazione di contributi, di accesso alle strutture dell'ente, di procedimento amministrativo, di volontariato, di difensore civico;

b) che nei regolamenti per il funzionamento degli organi rientrano le disposizioni in materia di funzionamento del Consiglio, della Giunta, delle commissioni e gruppi consiliari, del collegio dei revisori dei conti. Particolare rilievo assumono i regolamenti del Consiglio, che debbono essere approvati a maggioranza assoluta dei consiglieri;

c) che nei regolamenti per il funzionamento degli uffici vengono contenute disposizioni relative al personale ed all'organizzazione burocratica.

È consentito ai Comuni ed alle Province di adottare **regolamenti per l'esercizio delle funzioni**. Si reputa che si tratti tanto delle funzioni proprie di ciascun ente, quanto di quelle conferite ai sensi dell'art. 118, 2 c. Cost., qualora si interpreti tale disposizione in connessione con l'art. 117, 6 c. Cost. secondo il quale i Comuni e le Province hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Alla luce della disposizione si deve ritenere che ciascun ente possa — qualora lo ritenga opportuno — deliberare un regolamento per ciascuna funzione. Siffatta evenienza, nella misura in cui amplia considerevolmente i margini di autonomia, pone dei problemi non agevoli di relazione con la legislazione regionale incidente sulle medesime materie.

Occorre, infatti, considerare che nel nostro sistema costituzionale non sussiste una condizione di parallelismo tra potestà amministrativa e competenza legislativa: anzi, sono assai frequenti i casi in cui, in un medesimo settore materiale, si ha la compresenza di una potestà legislativa regionale e di una competenza amministrativa comunale e provinciale. La prima trae fondamento dall'art. 117 Cost.; la seconda — a sua volta — si fonda sull'art. 118 Cost. La soluzione più corretta sembra

quella che riserva alla legge regionale la competenza a definire le norme che fungono da principio della materia, attribuendo agli enti locali la potestà di sviluppare ed integrare i principi.

Il **procedimento per l'adozione dei regolamenti** è regolato dagli Statuti, i quali trovano un limite contenutistico dalla norma del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che riserva la competenza a deliberare tale fonte al Consiglio comunale o provinciale (con la sola eccezione dei regolamenti di organizzazione e sul funzionamento della Giunta).

I diversi profili del procedimento — iniziativa, pareri, forma della deliberazione, modalità di pubblicazione — sono discrezionalmente disciplinabili dallo Statuto dell'ente locale, che può, ad esempio, prevedere la necessità di determinate maggioranze qualificate ovvero una disciplina differenziata a seconda del tipo di regolamento, tale da assicurare un maggior coinvolgimento delle opposizioni e del corpo sociale organizzato nei casi di regolamenti di maggior rilievo istituzionale.

In proposito, va sottolineato che, in seguito all'introduzione di un sistema elettorale fortemente maggioritario, alcuni enti locali, in sede di adeguamento degli Statuti ai nuovi principi, hanno proceduto a modificare le maggioranze previste per l'approvazione dei regolamenti.

4. Altre fonti di autonomia

Il Sindaco, in virtù delle sue competenze in materia di sicurezza e di ordine pubblico, può emanare delle ordinanze, regolate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

*Il potere di
ordinanza del
Sindaco*

Il potere di ordinanza è stato sufficientemente circoscritto dal Testo unico sull'ordinamento dei Comuni e delle Province in ordine ai presupposti, in relazione ai motivi che legittimano l'intervento e ai settori materiali in cui si può manifestare.

In riferimento ai **presupposti** si deve trattare di provvedimenti contingibili ed urgenti. I due elementi debbono essere compresenti, anzi, possono essere interpretati alla stregua di una formulazione unitaria nel senso che l'ordinanza del Sindaco deve far fronte ad una situazione che, al tempo stesso, appare temporanea, imprevedibile e bisognosa di rimedi urgenti.

In ordine all'**oggetto**, il decreto legislativo n. 267 del 2000 prevedeva all'art. 54 che le ordinanze potessero essere adottate all'interno di un novero circoscritto di materie, quali:

- a) la sanità,
- b) l'igiene,
- c) l'edilizia,
- d) la polizia locale

Funzionalmente, poi, le ordinanze *dovrebbero* mirare a prevenire o ad eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

Più recentemente il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) ha **ampiamente dilatato le attribuzioni del Sindaco** attribuendogli la possibilità di adottare “con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

Tale previsione permette all'autorità locale di emanare non solo ordinanze “in casi contingibili ed urgenti”, ma anche in via ordinaria sulla base di un'amplissima discrezionalità, in assenza di limiti contenutistici posti dal legislatore: il che, secondo, *l'orientamento* della Corte costituzionale contrasta con il principio di legalità sostanziale (sentenza n. 115 del 2011).

Le ordinanze debbono essere adeguatamente motivate, nel senso che nel corpo del provvedimento devono essere evidenziati, da un lato, il titolo giuridico in base al quale l'atto è stato emanato e la sussistenza dei presupposti indicati dalla legge; dall'altro lato, le ragioni concrete di pubblico interesse che giustificano il potere di ordinanza. Inoltre, per essere rispettose del **principio di legalità**, debbono attenersi ad alcuni principi generali:

- a) avere efficacia limitata nel tempo, nel senso che non possono protrarsi oltre il perdurare della situazione di necessità e di urgenza;
- b) essere adeguatamente motivate;
- c) essere pubblicate, qualora il provvedimento non sia individuale;
- d) risultare conformi ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

All'interno del sistema delle fonti del diritto le ordinanze del Sindaco possono essere considerate delle ordinanze necessitate, cioè dei **poteri straordinari esercitabili per tutelare alcuni beni primari** — quali la salute, l'ordine e l'incolumità pubblica — che risulterebbero gravemente lesi se l'autorità non intervenisse con urgenza. Sotto il profilo della loro forza giuridica, poi, sono degli atti di normazione secondaria, suscettibili di introdurre una disciplina derogatoria rispetto a quanto previsto in via ordinaria dai regolamenti.

Le norme poste dalle Regioni, dai Comuni e dalle Province in materia di organizzazione vengono, poi, dinamicamente realizzate attraverso l'adozione di atti di organizzazione. Si tratta di atti amministrativi a contenuto generale che si pongono, quindi, in una posizione intermedia: subordinata rispetto agli Statuti ed ai regolamenti; ma sopraordinata rispetto ai puntuali atti amministrativi o alle misure assunte dai dirigenti ai sensi del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Gli atti di organizzazione e di gestione del rapporto di lavoro

Gli **atti di organizzazione** sono previsti tanto dall'art. 2 quanto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001: il primo riconosce loro la capacità di concorrere alla definizione dell'ordinamento organizzativo degli enti (le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo disposizioni di legge e di regolamento ovvero, sulla base di esse, secondo atti di organizzazione); il secondo attribuisce agli stessi un vero e proprio potere di organizzazione degli uffici (atti generali di programmazione e di organizzazione), finalizzato ad assicurare l'economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.

Tali atti debbono essere adottati precipuamente dai dirigenti, nella misura in cui si configurano come espressione di un compito di direzione degli uffici e dei servizi; viceversa, debbono rientrare nella competenza delle Giunte, del Sindaco e del Presidente della Regione e della Provincia quegli atti di organizzazione che sono direttamente riconducibili all'attività di indirizzo politico ed amministrativo.

Spetta, comunque, ai regolamenti individuare, *ratione materiae*, gli atti rientranti nella competenza dei diversi organi.

In materia di regolazione delle risorse umane impegnate negli uffici e nei servizi delle Regioni e degli enti locali, il decreto legislativo n. 165 del 2001 ha attribuito agli enti la competenza di adottare particolari **atti finalizzati** a conferire continuità, elasticità ed adattabilità **alla gestione dei rapporti di lavoro**. Tali atti sono lasciati dal legislatore nella loro indeterminatezza: anzi, l'espressione adoperata (« misure ») lascia aperta la via alla possibilità che non assumano neppure la forma tradizionale dell'atto amministrativo.

Essi sono strumentalmente rivolti al compimento di quegli atti di gestione, di organizzazione del lavoro, di direzione del personale che la legge attribuisce ai dirigenti.

Se l'adozione degli atti di organizzazione consente di qualificare la dirigenza nei suoi rapporti con gli organi titolari della funzione di indirizzo politico ed amministrativo, l'esercizio delle misure di organizzazione e di gestione individua il ruolo della dirigenza pubblica soprattutto in relazione alla burocrazia interna.

Capitolo Sesto

LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE ALL'INTERNO DELLA REPUBBLICA

1. I principi costituzionali in materia di distribuzione delle competenze amministrative

La Costituzione ha assunto **criteri differenti per distribuire** rispettivamente **la competenza legislativa ed amministrativa tra i diversi livelli istituzionali**. *L'art. 118 Cost.*

In tema di autonomia legislativa e regolamentare, la Costituzione ha fatto ricorso alla tecnica degli elenchi, distinguendo la competenza in base alle materie. Nell'art. 117, 2 c. Cost. ha elencato le materie riservate alla legislazione statale; nel terzo comma ha indicato le materie rientranti nella competenza legislativa concorrente; infine, nel quarto comma ha attribuito alle Regioni una potestà legislativa residuale « in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato ».

In merito, invece, alla potestà amministrativa, la Costituzione sostituisce la tecnica degli elenchi e della clausola residuale con la individuazione di un principio e la fissazione di alcuni criteri interpretativi. Il principio generale è rinvenibile nell'affermazione che « le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni » (art. 118, 1 c. Cost.). Mentre i criteri da rispettare sono quelli di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

La Costituzione ha codificato anche ulteriori **principi a garanzia delle competenze amministrative proprie dei Comuni e delle Province**.

In base all'art. 114, 2 c. Cost., i Comuni e le Province hanno funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, ed il principale di essi è rinvenibile nell'art. 118, 1 c. Cost. secondo cui il Comune è l'ente dotato di una competenza amministrativa generale, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario della funzione, non si debba applicare il criterio della sussidiarietà a favore di Province, Regioni o Stato.

La Costituzione codifica, altresì, alcuni criteri cui si debbono attene-

re il legislatore statale e regionale, all'atto di distribuire le funzioni amministrative, individuandoli nei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

Per **differenziazione** si intende che il legislatore nell'allocazione delle funzioni deve considerare le diverse caratteristiche funzionali degli enti. In proposito, rileva — soprattutto — la distinzione (storica e normativa) di ruolo dei Comuni e delle Province: si consideri, ad esempio, che alla luce del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il Comune è un ente comunitario a competenza generale cui spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico.

Viceversa, la Provincia è un ente comunitario a competenze settoriali di interesse sovracomunale.

Invece, per **adeguatezza** si deve intendere l'idoneità organizzativa dei diversi enti a garantire l'esercizio delle funzioni. A questo proposito il legislatore regionale può verificare, in ragione della dimensione degli enti locali territoriali, se le competenze possono essere adeguatamente svolte singolarmente ovvero in forma associata.

*Il principio di
sussidiarietà*

Il criterio principale da utilizzare per orientare le relazioni tra i diversi livelli istituzionali è costituito, senza dubbio, dal **principio di sussidiarietà**.

Per sussidiarietà si intende che le decisioni debbono essere assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato e compatibile con l'esigenza di assicurare efficienza ed effettività all'azione dei pubblici poteri.

Quello di sussidiarietà è un principio relazionale (in quando introduce un criterio per definire le competenze ed i rapporti tra i livelli istituzionali) e di preferenza (dal momento che presuppone che le decisioni siano assunte dal livello istituzionale più decentrato possibile, qualora ciò sia giustificato).

Inoltre, il principio di sussidiarietà può essere formulato sia in termini dinamici che statici.

Ha optato per un **meccanismo statico** l'art. 118 Cost. allorché dispone che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Regioni e Stato.

Va, tuttavia, precisato che in un sistema — come quello delineato dall'art. 118 Cost. — che afferma la centralità dei Comuni nell'esercizio

delle funzioni amministrative, la sussidiarietà rappresenta una formula che autorizza a “sottrarre” competenze amministrative ai Comuni, a favore — soprattutto — delle Province e delle Regioni.

La Corte costituzionale pare accreditare, per contro, **una concezione dinamica del principio di sussidiarietà**, simile a quella emergente dall’esperienza tedesca (ove l’art. 72, 2 c. Cost. afferma che la Federazione può legiferare in luogo dei *Länder* se e nella misura in cui l’instaurazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale e la garanzia dell’unità del diritto e dell’economia nell’interesse dello Stato nel suo complesso rendono necessaria una disciplina legislativa federale) ovvero dell’Unione europea (dal momento che gli organi dell’Unione possono intervenire in un determinato settore nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati).

Tale concezione emerge, in particolare, dalle sentenze in cui il giudice costituzionale ricava dall’art. 118 Cost. l’esistenza di un meccanismo dinamico capace di rendere meno rigida la distribuzione delle competenze, dal momento che la sussidiarietà opera « non già come ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie » (sentenza n. 303 del 2003).

La **sussidiarietà** può essere utilizzata proficuamente sia per distribuire le competenze a livello **verticale** — tra il centro e la periferia dell’amministrazione pubblica — sia a livello **orizzontale** — tra gli enti pubblici, le autonomie sociali ed i privati —. In questo secondo caso si privilegia una nozione non istituzionale di sussidiarietà, ma prevalentemente sociale: in base alla quale l’intervento diretto dell’amministrazione pubblica è necessario nei casi in cui l’iniziativa dei privati, delle associazioni o delle formazioni sociali non sarebbe in grado di esplicarsi — in relazione ai fini ed ai valori costituzionali comunemente accettati — agli stessi livelli di quella pubblica.

Mentre il primo profilo — quello verticale — della sussidiarietà è stato costituzionalizzato e sviluppato dal primo comma dell’art. 118 Cost.; il secondo — quello orizzontale — trova una generica formulazione nel quarto comma del medesimo art. 118 Cost., in base al quale tutte le articolazioni istituzionali della Repubblica debbono favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Come si evince dal testo letterale della disposizione, in questo caso non si è in presenza tanto di un principio vincolante per la distribuzione delle competenze, quanto di un criterio promozionale (« favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini »).

Secondo l'art. 117.2 lett. p) Cost. è riservata alla competenza esclusiva dello Stato la **determinazione delle « funzioni fondamentali »** dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane: si tratta di un'espressione quanto mai ambigua, fonte di interpretazioni assai differenziate, che oscillano tra quella di "materia", di "compiti" o di "funzione" nel suo stretto significato giuridico. Ovviamente, a seconda del significato che si attribuisce a tale disposizione le conseguenze sono differenti.

Qualora la si interpreti nel suo significato tecnico — con riferimento, cioè, alla funzione normativa e amministrativa propria degli enti locali territoriali — la competenza dello Stato dovrebbe riguardare la determinazione delle modalità di esercizio della potestà statutaria, regolamentare e amministrativa.

Ha finito, invece, per affermarsi una lettura « atecnica » del dettato costituzionale orientata ad assegnare al legislatore statale la individuazione dei compiti che debbono essere svolti omogeneamente e necessariamente da tutti i Comuni e le Province. Siffatto orientamento sembra introdurre surrettiziamente — specie nei momenti di crisi della finanza pubblica — una distinzione tra competenze obbligatorie e facoltative che pare configurare i Comuni come enti settoriali competenti a svolgere l'amministrazione indiretta dello Stato: pericolo, che pare confermato dalla tendenza ad utilizzare la distinzione tra compiti « fondamentali » e « non fondamentali » quale criterio per determinare l'entità del trasferimento finanziario dello Stato.

L'attività di indirizzo e di coordinamento

Secondo l'art. 118 Cost. la salvaguardia delle esigenze unitarie consente di attribuire l'esercizio di una determinata competenza amministrativa ad un livello istituzionale superiore. Tuttavia, le esigenze unitarie possono essere soddisfatte anche in altro modo: cioè, esercitando un'attività di indirizzo e di coordinamento.

L'attività di indirizzo e di coordinamento, anche se non trova un'esplicita disciplina nel testo della Costituzione, rinviene il suo **fondamento costituzionale** nel principio unitario tutelato dall'art. 5 Cost. e riconosciuto dall'art. 118 Cost. Inoltre, trova giustificazione nell'esigenza di integrare le normative nazionali, regionali e locali, sì da evitare contraddizioni e da rendere armonici e compatibili i principi contrapposti di autonomia e di unità.

In altri termini, l'indirizzo e coordinamento funge da contrappeso all'avvenuto decentramento delle funzioni amministrative a salvaguardia della unitarietà del sistema. Tale attività è esercitata dallo Stato nei confronti delle Regioni e dalle Regioni nei confronti degli enti locali.

In carenza di un'esplicita disciplina costituzionale è risultato tutt'al-

tro che agevole mettere a fuoco **i caratteri dell'attività di indirizzo e coordinamento**. Alla luce della sua evoluzione, questi possono essere individuati nei seguenti elementi:

a) è un'attività propria del livello istituzionale superiore, funzionale a garantire le esigenze unitarie dell'ordinamento;

b) deve essere esercitata dagli organi di governo dell'ente cui compete assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa;

c) deve avvenire con modalità che siano rispettose del principio di leale collaborazione;

d) può produrre sia atti normativi che amministrativi;

e) deve trovare comunque fondamento in una previsione legislativa, rinvenendo un limite nel principio di legalità inteso in senso sostanziale.

Le **modalità di esercizio dell'attività di indirizzo e di coordinamento** sono regolate dalla legislazione ordinaria.

Secondo l'art. 8 della legge n. 59 del 1997, l'indirizzo e coordinamento può essere esercitato dal Governo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano.

Qualora l'intesa non sia stata raggiunta entro 45 giorni dalla prima consultazione, gli atti di indirizzo e di coordinamento sono adottati dal Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che deve essere espresso entro 30 giorni dalla richiesta.

In casi di urgenza, il Consiglio dei ministri può prescindere dalle procedure sopra richiamate, ma è tenuto a sottoporre i provvedimenti adottati all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ed a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali sono stati espressi pareri negativi.

La disciplina rappresentata dall'art. 8 della legge n. 59 del 1997 è stata superata dall'art. 8, 6 c. della **legge n. 131 del 2003** (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 3), il quale affronta la problematica dell'attività di indirizzo e di coordinamento in modo innovativo: al posto degli atti di indirizzo e coordinamento deliberati dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, tale articolo prevede la stipula di intese nell'ambito delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-autonomie locali.

2. Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali

I decreti di trasferimento e quelli di attuazione degli Statuti speciali

L'attribuzione concreta delle funzioni amministrative ai diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, enti locali) **compete alla legge** — statale o regionale, secondo le rispettive competenze —. In altri termini, la legge dello Stato deve affidare a Regioni, Comuni e Province le funzioni amministrative esercitate in ambito nazionale; la legge regionale affida a Comuni e Province le funzioni amministrative sinora esercitate a livello regionale.

Ai sensi dell'art. 117, 2 c., lett. p) Cost. è riservato — comunque — alla competenza statale l'affidamento ai Comuni ed alle Province delle funzioni amministrative fondamentali.

In tal modo — introducendo un'ulteriore differenza rispetto all'esercizio della funzione legislativa — la Costituzione esclude la possibilità di autoassumere le competenze: cioè, le Regioni e gli enti locali non possono autonomamente adottare atti amministrativi in assenza di una preventiva legge di conferimento delle funzioni.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha abrogato l'VIII disp. trans. Cost. (leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni), anche se tali disposizioni appaiono non coerenti con la nuova disciplina delle funzioni amministrative.

Basti in proposito considerare che: il primo comma (leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni) appare in contraddizione con il testo del primo comma dell'art. 118 Cost.; mentre il secondo comma, precisando che, fino a quando non si sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre cui le Regioni deleghino loro l'esercizio, disciplina una situazione transitoria oramai superata.

L'VIII disp. trans. Cost., tuttavia, assolve opportunamente ad una funzione di specificazione della formulazione generale contenuta nell'art. 118, 2 c. Cost.: nel senso che essa non contiene soltanto una riserva di legge, ma richiede anche che il conferimento delle competenze amministrative avvenga in virtù di una specifica fonte, cioè di apposite **leggi di trasferimento delle funzioni amministrative**.

Nelle Regioni ad autonomia speciale, invece, il conferimento delle funzioni amministrative ha luogo sulla base di appositi **decreti di attua-**

zione degli Statuti speciali, che hanno il loro fondamento costituzionale nelle disposizioni contenute nei singoli Statuti.

Si possono richiamare, ad esempio, l'art. 43 St. Sicilia (una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto), l'art. 56 St. Sardegna (una commissione paritetica di quattro membri nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna, sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo), l'art. 107 St. Trentino-Alto Adige/Südtirol (con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui 6 in rappresentanza dello Stato, 2 del Consiglio regionale, 2 del Consiglio provinciale di Trento e 2 di quello di Bolzano, 3 componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco), l'art. 65 St. Friuli-Venezia Giulia (con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente statuto).

Nel sistema delle fonti i decreti di attuazione degli Statuti speciali hanno la **forza giuridica** propria delle fonti primarie atipiche: infatti, da un lato, rientrano tra gli atti aventi forza di legge; dall'altro lato, però possiedono una capacità di resistenza all'abrogazione da parte di altre leggi, dal momento che possono essere considerati degli atti normativi di specificazione e di attuazione diretta del dettato costituzionale: di conseguenza, sarebbe incoerente se si consentisse ad altre fonti primarie di modificare autonomamente quell'equilibrio tra le funzioni statali e regionali che è stato il frutto — come si è visto — di un procedimento “contrattato” tra lo Stato e le singole Regioni ad autonomia speciale.

Tre fondamentali fasi hanno contraddistinto il decentramento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. A ciascuna di esse hanno corrisposto appositi decreti di trasferimento.

I principali decreti di trasferimento delle funzioni amministrative

In primo luogo, il principio posto dall'VIII disp. trans. Cost. (leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni) ha trovato attuazione nell'art. 17 della **legge n. 281 del 1970**, contenente una delega

al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni.

In virtù di tale legge di delegazione il Governo ha trasferito nel 1972 le prime funzioni amministrative alle Regioni. I decreti di trasferimento delle funzioni del 1972 — pur essendo stati considerati dalla Corte costituzionale non contrari a Costituzione — sono stati oggetto di penetranti e radicali rilievi. In particolare, furono criticati, da un lato, per aver seguito un'interpretazione restrittiva della competenza regionale, trasferendo solo porzioni limitate di materia; dall'altro lato, per aver trasferito soltanto le funzioni amministrative esercitate dai singoli ministeri, senza considerare le funzioni esercitate nelle medesime materie da numerosi enti pubblici nazionali e locali.

Dopo non poche resistenze, quindi, il Parlamento approvò una nuova legge di delegazione (legge n. 382 del 1975) che innovò significativamente quella precedente sia dal punto di vista procedurale, che sotto il profilo contenutistico. In particolare, la legge di delegazione aveva posto al legislatore delegato dei criteri direttivi sufficientemente univoci impegnandolo a trasferire le funzioni in modo organico e completo e a potenziare le funzioni amministrative da attribuire direttamente agli enti locali, anche se rientranti tra le materie di competenza regionale.

Nei tempi e secondo i criteri indicati dalla legge di delegazione, il Governo ha emanato il **decreto legislativo n. 616 del 1977**, il quale si segnalò per le seguenti peculiarità:

a) forniva una definizione ampia ed aggiornata delle materie di competenza regionale. In tal modo il legislatore ha accresciuto il novero dei profili materiali su cui le Regioni potevano tanto legiferare quanto amministrare;

b) ha attuato in modo ampio il principio dell'organicità del trasferimento, evitando che porzioni di materie continuassero ad essere esercitate da organi o enti dello Stato centrale. A tal fine, il decreto legislativo ha ribaltato la logica del precedente trasferimento individuando puntualmente le funzioni che debbono essere riservate allo Stato centrale, in quanto attinenti ad esigenze unitarie o all'interesse nazionale; mentre tutte le altre funzioni dovevano ritenersi implicitamente trasferite alle Regioni;

c) ha individuato le funzioni di interesse esclusivamente locale da attribuire agli enti locali territoriali secondo un criterio ampiamente estensivo;

d) infine, ha attribuito alle Regioni una competenza ad organizzare gli enti locali infraregionali che operavano nei settori di competenza

regionale: le Regioni potevano controllare, istituire, fondere, sopprimere ed estinguere gli enti pubblici locali operanti nelle materie oggetto del trasferimento.

Un ulteriore processo di decentramento delle funzioni amministrative si è avuto con l'approvazione della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 112 del 1998, il quale ha modificato profondamente la logica che presiedeva al riparto delle competenze tra i tre livelli istituzionali (statale, regionale, locale) in cui si articola l'ordinamento della Repubblica.

La **legge n. 59 del 1997** si caratterizza per la volontà di realizzare un trasferimento di funzioni dal centro alla periferia volto ad assegnare, tramite successivi decreti legislativi delegati, a Regioni e enti locali tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi delle rispettive comunità e, comunque, localizzabili nei rispettivi territori, con la sola eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, riconducibili a una serie di materie elencate nella medesima legge n. 59 del 1997.

La legge contiene diversi criteri direttivi che dovevano guidare il conferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali individuandoli nei principi di:

a) sussidiarietà, per cui, per quanto possibile, le funzioni debbono essere esercitate dall'ente più vicino agli interessi da regolamentare;

b) completezza, secondo il quale il conferimento deve avvenire in modo organico, sì da assegnare a ciascun ente tutte le funzioni appartenenti ad un determinato settore materiale;

c) cooperazione tra i diversi livelli di governo, in base al principio di leale collaborazione;

d) adeguatezza, nel senso che deve essere tenuta presente l'idoneità dei diversi tipi di enti a esercitare, sostanzialmente ed adeguatamente, determinate funzioni;

e) differenziazione, riconoscendo la possibilità di soluzioni territorialmente differenziate.

Con il **decreto legislativo n. 112 del 1998** si è avuta un'ulteriore fase di decentramento delle funzioni, contraddistinta dai seguenti elementi anticipatori la riforma costituzionale del 2001.

In primo luogo, il trasferimento di funzioni amministrative non ha interessato soltanto le materie elencate nell'art. 117 Cost., ma si è rivelato più ampio, dal momento che poteva riguardare ogni settore materiale, con l'esclusione delle materie riservate alla legislazione statale (anticipando la codificazione di una competenza statale esclusiva).

In secondo luogo, il legislatore delegato ha individuato nei Comuni gli enti pubblici più idonei all'esercizio delle attività amministrative, in ragione della loro vicinanza con le comunità territoriali (anticipando la formulazione dell'art. 118, 1 c. Cost.).

Inoltre, è stato attribuito alle Regioni il compito di riorganizzare il sistema delle funzioni amministrative esercitate a livello locale: individuando quelle che richiedono un esercizio unitario a livello regionale; distribuendo le rimanenti tra le Province ed i Comuni; determinando, nelle materie esercitate dai Comuni, i livelli ottimali di esercizio delle stesse, al fine di favorire l'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica.

Infine, coerentemente con la devoluzione di numerosi compiti dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, il Governo ha provveduto alla riorganizzazione dei Ministeri, nonché alla soppressione o riqualificazione di alcuni uffici periferici dello Stato che sono risultati interessati dal conferimento a livello locale di funzioni in precedenza esercitate (d.lgs. nn. 300 e 301 del 1999).

3. L'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative

La promozione di forme associative degli enti locali

Il processo di associazione tra gli enti locali è stato contrassegnato da numerose **difficoltà e incertezze**; ciò spiega perché ogni intento di razionalizzazione si riveli di difficilissima realizzazione in un sistema politico-istituzionale in cui i localismi sono tuttora particolarmente forti. Anzi, sotto il profilo quantitativo si è assistito alla costante lievitazione del numero degli enti locali territoriali; mentre il reticolo amministrativo diffuso sul territorio nazionale si presenta, al tempo stesso, frammentato e polverizzato.

Al fine di conseguire un assetto del governo locale più funzionale ed efficace, sono state prospettate **varie ipotesi**, che andavano da una decisa riduzione del numero delle amministrazioni locali all'incentivazione di forme associative. Tutte le ipotesi di riorganizzazione istituzionale sono risultate, tuttavia, non percorribili.

Quelle più radicali si sono scontrate irrimediabilmente con la resistenza delle comunità locali, che si oppongono ad ogni proposta di riduzione del numero dei Comuni, vedendo in tale scelta sia una diminuzione di autonomia e di significative prerogative costituzionali, sia un attacco alle loro tradizioni storiche. Quelle più favorevoli a forme di incentivazione hanno faticato — a loro volta — ad affermarsi per la limitatezza delle risorse a disposizione e per i contrasti di ordine istitu-

zionale che permangono tra enti locali e Regioni in ordine alla concreta distribuzione delle competenze amministrative.

Di conseguenza, **l'atteggiamento del legislatore nei confronti** della tematica **del coordinamento e dell'associazione tra enti locali** si è evoluto nel tempo, sia pure senza seguire un percorso lineare.

In una prima fase — prevalentemente connessa ai primi trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali avvenuti in seguito al decreto legislativo n. 616 del 1977 — si optò per procedure non coattive: lasciando all'autonoma volontà degli enti locali la possibilità di dar vita a forme associate ed integrate di esercizio delle funzioni amministrative locali.

In una seconda fase — coincidente con l'approvazione della legge n. 142 del 1990 e successive modificazioni — il problema della dimensione territoriale ed organizzativa dei Comuni venne affrontato con maggior determinazione, ma sempre nell'ottica di favorire intese e fusioni su base non coattiva, optando per un sistema di incentivi finanziari. L'obiettivo era quello di rendere “conveniente” il coordinamento nell'esercizio delle funzioni amministrative, attribuendo incentivi diversificati a seconda del grado di integrazione.

Successivamente, poi, ha preso corpo il **ruolo delle Regioni nell'organizzare il sistema di governo locale**: con la conseguente attribuzione a tali enti del potere di individuare ambiti sovracomunali per l'esercizio associato di funzioni amministrative. Entro tali ambiti, lo sviluppo di forme associative è obbligatorio, mentre agli enti locali interessati residua la competenza ad individuare le forme di associazione e di collaborazione che ritengono più adeguate alla loro realtà.

Il procedimento delineato dal legislatore statale appare complessivamente rispettoso sia dell'autonomia degli enti locali territoriali, che individuano autonomamente le forme e le metodologie di collaborazione e cooperazione; sia dei poteri di indirizzo delle Regioni, che possono intervenire, in caso di inerzia comunale.

Più in dettaglio, il procedimento disciplinato dal testo unico delle legge sull'ordinamento degli enti locali prevede le seguenti **fasi procedurali**:

a) le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle funzioni da conferire ai Comuni al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica; inoltre, indicano il limite temporale entro il quale si debbono stipulare apposite intese o conven-

zioni. Sempre le leggi regionali debbono prevedere strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni;

b) le Regioni fanno precedere siffatta individuazione da un'azione di concertazione con gli enti locali interessati;

c) i Comuni, nell'ambito della previsione regionale e nel rispetto dei tempi prescritti, individuano autonomamente le forme e le metodologie di collaborazione e cooperazione;

d) decorso inutilmente il termine previsto dalla legge regionale, la Regione deve esercitare il proprio potere sostitutivo nelle forme indicate dalla propria legge.

Più recentemente, il legislatore statale — mosso prevalentemente da un intento di riduzione della spesa pubblica — **è intervenuto unilateralmente per riordinare il sistema dei Comuni di minori dimensioni** attraverso la previsione di forme associative degli stessi. In proposito ha introdotto un percorso differenziato in ragione della loro consistenza demografica.

I Comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti (escluso il Comune di Campione d'Italia e i Comuni il cui territorio coincida integralmente con quello di una o più isole) esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici loro spettanti, dando vita a un'Unione di Comuni.

Invece, per i Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti è prevista, la mera facoltà di esercizio, in forma associata, delle funzioni e servizi loro spettanti.

Alle Regioni compete individuare con legge, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, il tutto secondo i criteri di economicità, efficienza e riduzione di spesa.

Il decreto legislativo n. 267 del 2000 prevede diversi strumenti di collaborazione e **forme di esercizio associato dell'attività amministrativa:**

a) le convenzioni, per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati (art. 30). Le convenzioni hanno natura di atto amministrativo e si distinguono in obbligatorie e facoltative;

b) i consorzi, per la gestione comune di uno o più servizi (art. 31);

c) le unioni di Comuni, quale forma associativa intermedia in vista di una fusione di due o più Comuni contermini, appartenenti alla medesima Provincia e ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 ab. (art. 32);

d) gli accordi di programma, per definire e attuare opere, interventi o programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizza-

zione l'azione integrata e coordinata di più amministrazioni, sia locali che statali (art. 34).

La varietà delle ipotesi individuate offre al sistema la dovuta flessibilità, consentendo alle amministrazioni di tenere nella giusta considerazione le esigenze mutevoli che si presentano in materia di collaborazione: permette di scegliere la forma ritenuta più appropriata, sia per quanto concerne i soggetti con i quali instaurare il rapporto di cooperazione (Comuni, Province, Regioni, amministrazioni dello Stato), sia in considerazione delle caratteristiche delle attività che si intendono esercitare in comune.

Le convenzioni **sono finalizzate a conseguire una migliore gestione** di funzioni e servizi da coordinare unitariamente: conseguentemente, possono aver ad oggetto sia il coordinamento dell'azione amministrativa, sia la creazione di una struttura operativa comune, sia l'utilizzazione da parte di più enti locali di uffici e servizi propri di uno di loro. Inoltre, la convenzione può stabilire che determinati servizi siano esperiti attraverso aziende di uno degli enti locali interessati. *Le convenzioni*

Di conseguenza, il ricorso alle convenzioni consente di conseguire diversi risultati: evitare un'inutile quanto dannosa duplicazione delle attività, attraverso l'esercizio unitario di funzioni proprie di ciascuno degli enti locali; soddisfare una pluralità di interessi altrimenti non realizzabile, mediante la creazione di una attività congiunta.

A fini classificatori la dottrina suole distinguere tra convenzioni facoltative ed obbligatorie.

Le **convenzioni facoltative** possono essere stipulate sia tra Comuni, sia tra Province, sia tra Comuni e Province allo scopo di gestire in modo coordinato funzioni e servizi "determinati".

La presenza di tale aggettivo ha fatto ipotizzare che il legislatore abbia prefigurato convenzioni di carattere monofunzionale (cioè finalizzate alla gestione di un singolo servizio); in realtà, l'espressione utilizzata pare assumere una portata più limitata, consistente nella previsione che i Comuni e le Province debbono individuare puntualmente le specifiche funzioni e i singoli servizi da svolgere in regime convenzionale, disciplinandone — nel contempo — i modi di esercizio.

In altri termini, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non esclude la possibilità di convenzioni per lo svolgimento di una pluralità di funzioni e servizi, ma vieta che l'oggetto della convenzione sia indeterminato. Le convenzioni debbono necessariamente disciplinare: le finalità, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le **convenzioni obbligatorie** tra Comuni e Province possono essere stabilite — invece — dallo Stato e dalla Regione nelle materie di loro spettanza, quando tale strumento sia ritenuto idoneo a meglio assicurare la gestione temporanea di un servizio o la realizzazione di un'opera pubblica.

Le convenzioni obbligatorie incontrano dei limiti temporali e di oggetto: in ciò differenziandosi dalle convenzioni facoltative le quali possono essere a tempo indeterminato e plurifunzionali. Queste, infatti, per un verso, debbono avere un'efficacia limitata nel tempo, potendo riguardare soltanto “la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio”; per un altro verso, concernono “la realizzazione di una specifica opera”.

La **diffusione** dell'istituto **delle convenzioni** è sicuramente positivo, anche perché può sopperire a carenze organizzative dei singoli enti locali, senza costringerli a vincoli associativi di particolare intensità: sarebbe, pertanto, auspicabile una diffusione ed un potenziamento di tale strumento.

I consorzi Sotto il profilo ordinamentale i consorzi si caratterizzano per la presenza simultanea di due elementi: gli enti locali, associandosi, danno vita ad **un nuovo ente fornito di autonoma personalità giuridica**, inoltre, il consorzio si regge necessariamente su di un substrato istituzionale costituito da una pluralità di enti pubblici che, per conseguire scopi comuni, creano un soggetto giuridico dotato di propri organi e retto da un proprio ordinamento.

Dal punto di vista soggettivo, poi, possono partecipare ai consorzi Comuni, Province, ed altri enti pubblici.

Perché si addivenga alla costituzione di un consorzio tra enti locali è necessario che la volontà degli enti partecipanti si estrinsechi attraverso una deliberazione formale assunta a maggioranza assoluta dai rispettivi Consigli. Il contenuto della deliberazione deve essere identico, esprimendo il consenso univoco degli enti alla scelta ed ai contenuti statuari dell'istituendo consorzio.

Elementi necessari per la costituzione di un consorzio sono la convenzione e lo Statuto.

La convenzione disciplina essenzialmente le finalità, la durata del consorzio, i rapporti finanziari; gli obblighi e garanzie reciproche tra gli enti locali interessati.

Lo Statuto è, invece, competente a disciplinare l'organizzazione e le

funzioni degli organi consortili. Entrambi gli atti costitutivi devono poi determinare la quota di partecipazione finanziaria dei singoli Comuni.

Due o più Comuni, anche non necessariamente contermini, indipendentemente dalla dimensione demografica, possono costituire una **Unione** per l'esercizio di una pluralità di funzioni di loro competenza. L'unione avrà un proprio Statuto, approvato dai Consigli dei Comuni.

Le Unioni di Comuni

Gli organi dell'Unione sono individuati dallo Statuto, mentre i regolamenti disciplinano l'organizzazione, le funzioni, e i rapporti finanziari con i Comuni.

Le Unioni di Comuni possono essere considerate anche una forma associativa di più Comuni contermini in vista di una successiva fusione. In questo caso le modalità di fusione debbono essere indicate dalla legge regionale. Inoltre, al fine di incentivare la fusione è previsto che lo Stato eroghi, per i dieci anni successivi alla fusione, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono.

Il **Comune risultante dalla fusione** si può articolare — se previsto dallo Statuto — in municipi, corrispondenti ai territori dei singoli Comuni fusi, in modo da assicurare alle comunità originarie adeguate forme di partecipazione e di decentramento di servizi. Tale previsione appare finalizzata a incentivare i processi di accorpamento, in quanto volta a garantire alle collettività comprese nei Comuni soppressi il mantenimento della propria identità e la loro partecipazione all'attività del Comune neo-costituito.

Quanto alla natura giuridica dei municipi, si deve ritenere che essi non dispongono di personalità giuridica, in quanto non sono configurabili come ente territoriale; pertanto la loro natura può essere assimilata a quella delle circoscrizioni di decentramento comunale.

Allo Statuto del nuovo Comune spetta, oltre che prevedere la istituzione di municipi, la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni.

Sono **organi dell'Unione** il Consiglio, la Giunta e il Presidente. Il Consiglio deve essere composto da tutti i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione e, in prima applicazione, da due Consiglieri comunali per ciascun Comune associato, eletti con la garanzia che almeno uno dei due appartenga alle opposizioni.

Il Presidente, invece, è eletto dal Consiglio tra i suoi componenti, entro trenta giorni dall'istituzione dell'Unione: dura in carica 2 anni e mezzo e esercita anche le competenze statali delegate ai Sindaci dal

Testo Unico quali l'anagrafe, lo stato civile, la leva, l'ordine e sicurezza pubblica.

A sua volta la Giunta è nominata dal Presidente tra i Sindaci dei Comuni interessati.

Le comunità montane

Nel corso del tempo la **natura giuridica** delle comunità montane ha avuto una evoluzione.

Inizialmente, la legge n. 1102 del 1971 aveva definito le comunità montane «enti di diritto pubblico». Il primo comma dell'art. 28 della legge n. 142 del 1990, a sua volta, ha qualificato le comunità montane come «enti locali costituiti da comuni montani e parzialmente montani». Infine, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ha definito le comunità montane come unioni di Comuni, inserendo tali enti all'interno del più ampio genere delle associazioni di Comuni.

In definitiva, le comunità montane si possono considerare delle **Unioni di Comuni, qualificate dalla particolare caratteristica territoriale e socio-economica** degli enti territoriali che ne fanno parte.

Se esaminate sotto il profilo della loro autonomia, le **comunità montane si collocano in una posizione intermedia** tra gli enti territoriali istituiti e tutelati direttamente dalla Costituzione (Province e Comuni) e gli enti locali non territoriali; non godono della particolare garanzia costituzionale assicurata ai primi (artt. 114 ss. Cost.), ma neppure sono sottoposti ai vincoli di dipendenza propri dei secondi. Si è in presenza di enti dotati di una certa capacità di determinazione, i quali — pur essendo disciplinati sulla base della normativa regionale — sono diretta espressione dei Comuni ricadenti nel rispettivo territorio.

Per far parte di una comunità montana i Comuni debbono possedere determinate caratteristiche, coerenti con le finalità della legge istitutiva, sintetizzabili nell'obiettivo di promuovere e valorizzare le zone montane.

La normativa anteriore prevedeva che i Comuni che davano vita alle comunità montane appartenessero alla medesima Provincia. Tale divieto peccava di eccessiva astrattezza e risultava condizionato da una logica più istituzionale che funzionale: infatti, l'omogeneità sociale ed economica di un territorio prescinde dagli ambiti provinciali; per cui, tale divieto finiva per provocare o la rottura dell'omogeneità territoriale o il frazionamento dei territori montani ricadenti su più Province in una pluralità di comunità montane, con l'insorgere di ulteriori, complicati profili di coordinamento delle politiche e degli interventi.

Per superare tale limite, adesso è possibile la costituzione di Comunità montane formate da Comuni appartenenti anche a Province diverse.

Ai sensi dell'art. 117 Cost., la istituzione e la disciplina delle comunità montane pare rientrare nella competenza legislativa residuale delle Regioni, le quali — nonostante la diversità delle normative — attribuiscono in genere a tali enti tre **compiti fondamentali**:

- a) promuovere la valorizzazione delle zone montane;
- b) consentire l'esercizio associato delle funzioni comunali;
- c) favorire la fusione di tutti o parte dei Comuni associati.

Particolarmente rilevante appare quest'ultima funzione, la quale risponde all'obiettivo di evitare la polverizzazione dei piccoli Comuni, presenti soprattutto nei territori montani. Sotto questo profilo le comunità montane possono essere considerate gli strumenti privilegiati per conseguire l'obiettivo di razionalizzare il sistema delle autonomie locali, qualora si consideri che la gran parte dei Comuni di piccole dimensioni sono montani.

Le comunità montane debbono dotarsi di uno Statuto, da approvare secondo le modalità definite dalla legge regionale. L'**autonomia statutaria** delle comunità montane, tuttavia, non può essere equiparata a quella dei Comuni e delle Province. Mentre quest'ultima trova un diretto riferimento nel dettato costituzionale (art. 114, 2 c. Cost.), quella della comunità montana è condizionata dalla legislazione: infatti, tali enti locali territoriali non sono "riconosciuti" — come nel caso dei Comuni e delle Province — ma vengono "costituiti" dalla legge regionale.

Normalmente, **gli organi delle Comunità montane** disciplinati dalle leggi regionali, sono:

a) il Consiglio o assemblea, la cui composizione varia a seconda delle discipline regionali, anche se comune è il principio per cui deve essere comunque garantita la presenza delle minoranze presenti nei Consigli dei Comuni che fanno parte della comunità:

b) la Giunta e il Presidente eletti dall'assemblea.

In generale, spetta al **Presidente**:

- a) rappresentare la comunità montana,
- b) sovrintendere all'andamento generale dell'ente,
- c) dare impulso e coordinare l'attività degli altri organi,
- d) presiedere le loro sedute, dirigere l'attività della Giunta assicurandone la rispondenza agli atti di indirizzo del Consiglio,
- e) provvedere alla designazione ed alla revoca dei rappresentanti della comunità montana presso enti, aziende ed istituzioni.

Le funzioni delle comunità montane possono essere distinte in:

- a) funzioni proprie, attribuite dalla legge statale e regionale;

- b) funzioni connesse alla realizzazione di interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali;
 c) funzioni delegate dai Comuni, dalle Province e dalla Regione.

*Le principali
 forme di amministrazione
 coordinata*

La progressiva affermazione dell'amministrazione come funzione che, sotto il profilo organizzativo, appare preposta alla produzione di servizi ha agevolato lo sviluppo di procedure e di organi di coordinamento e di raccordo sia tra enti diversi, sia tra enti pubblici e privati. Il tutto nella prospettiva di attenuare la natura meramente autoritativa dell'attività pubblica e di accelerare i tempi del procedimento amministrativo, migliorando, quindi, la qualità delle prestazioni pubbliche.

Con gli **strumenti di amministrazione coordinata** si vuole assicurare un'organizzazione sinergica dell'azione amministrativa quando vi sia, in relazione ad uno stesso obiettivo o progetto, una pluralità di competenze ripartite tra più soggetti pubblici e/o privati.

Gli strumenti di amministrazione coordinata, quindi, tendono a coinvolgere, preventivamente e con intenti di semplificazione e di razionalizzazione dell'attività amministrativa, i soggetti pubblici in qualche modo contitolari di una medesima funzione, obbligandoli a prendere delle decisioni comuni (vincolanti gli enti che concludono l'accordo) e a dare, conseguentemente, pratica esecuzione al patto liberamente stretto.

Molteplici sono gli strumenti di concertazione recentemente introdotti dal legislatore, tra i quali spiccano per la loro rilevanza: la conferenza dei servizi; gli accordi di programma; i patti territoriali.

La **conferenza dei servizi** prevede tanto una fase di concertazione — finalizzata a precisare i programmi dei soggetti che vi partecipano — quanto una fase procedurale — rivolta ad accelerare i tempi di realizzazione di determinati progetti —.

In relazione alla sua funzione di snellimento del procedimento, diventa strumentale all'acquisizione di « intese », « nullaosta » o « assensi » di altre amministrazioni pubbliche.

La conferenza, cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte, può concludersi sostanzialmente con due esiti: con l'acquisizione di informazioni da parte degli enti, utili alla definizione dei successivi interventi; con un accordo formalizzato stipulato tra i diversi soggetti.

Gli **accordi di programma** sono conclusi fra più amministrazioni pubbliche al fine di garantire ordine e coerenza all'azione amministrativa; in tali accordi prevale la dimensione operativa, cioè l'intento di adottare in modo coordinato tutte le procedure necessarie per la realizzazione di un comune obiettivo. L'accordo di programma è uno stru-

mento duttile che può essere utilizzato nelle più diverse aree di competenza degli enti locali.

In sintesi, gli accordi di programma si caratterizzano per:

a) una pluralità di soggetti pubblici fra i quali si ripartono le competenze relative ad un medesimo progetto oppure ad una stessa opera pubblica;

b) l'intento di riportare in qualche misura ad unità, dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia, l'azione amministrativa;

Nel **procedimento di conclusione dell'accordo** si distinguono tre distinte fasi:

a) la convocazione da parte del presidente della Regione o della Provincia o del Sindaco di una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate per verificare la possibilità di conseguire l'accordo di programma;

b) l'approvazione dell'accordo con atto formale del Presidente della Regione o della Provincia o del Sindaco;

c) la pubblicazione dell'accordo nel bollettino ufficiale della Regione, per evidenti esigenze di pubblicità. L'accordo inizia a produrre i suoi effetti dal giorno della sua pubblicazione.

I **patti territoriali** rappresentano uno strumento di concertazione cui partecipano sia le amministrazioni pubbliche che le parti sociali. La loro finalità consiste nel definire gli obiettivi strategici di sviluppo di un'area, individuando concretamente i settori specifici su cui intervenire ed i mezzi adeguati per la realizzazione del patto e le azioni di sostegno.

Il patto territoriale definisce, inoltre, un piano operativo che scandisce cronologicamente le diverse fasi di esecuzione del programma operativo.

La peculiarità di questo strumento di amministrazione coordinata consiste nel fatto che l'incontro delle volontà dei soggetti pubblici e privati ha ad oggetto non un progetto specifico, ma la definizione di obiettivi programmatici.

Capitolo Settimo

LA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI

1. Le caratteristiche della forma di governo regionale e locale

Le forme di governo esprimono i differenti modi attraverso i quali il sistema politico si organizza per perseguire i fini posti dal potere costituente; **definiscono le relazioni tra gli organi** tra cui si riparte l'attività di indirizzo politico. In altri termini, lo studio delle forme di governo ricostruisce come il potere di decisione politica si distribuisce. La particolarità di ciascuna forma di governo attiene, infatti, alla formazione all'interno dello Stato del processo decisionale che esprime l'indirizzo politico.

*Le principali
forme di
governo*

Per questa ragione nello studio delle forme di governo l'attenzione si appunta prevalentemente sugli organi dotati di poteri politici attivi, capaci di determinare i fini fondamentali dello Stato. Il che non esclude che nell'approfondimento dei caratteri di ciascuna forma di governo si debba tenere conto anche di altri elementi, quali — ad esempio — la natura del sistema dei partiti, il tipo di sistema elettorale, i caratteri della base sociale.

La classificazione delle forme di governo si incentra sulla contrapposizione tra forma di governo parlamentare e presidenziale.

La **forma di governo presidenziale** si qualifica per la netta separazione che esiste tra potere legislativo ed esecutivo. Non a caso nella forma presidenziale si *realizza* in modo limpido il principio costituzionale della separazione dei poteri: tanto il Presidente, quanto le Camere sono eletti direttamente dal corpo elettorale e ad esso rispondono del loro operato; manca, quindi, ogni forma di responsabilità politica di un organo nei confronti dell'altro. Il Parlamento non può provocare la crisi dell'esecutivo ed il Presidente non può decidere lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative.

Costituiscono ulteriori profili caratteristici della forma di governo presidenziale:

- a) la coincidenza soggettiva tra Capo dello Stato (il Presidente) e Capo del Governo;
- b) l'assenza del Governo come organo autonomo e collegiale;
- c) l'elezione temporalmente differenziata delle Camere e del Presidente, sì da consentire — nello spirito del principio della separazione dei poteri — la creazione di maggioranze politiche non necessariamente omogenee.

La **forma di governo parlamentare**, a sua volta, si regge essenzialmente sui seguenti principi organizzativi:

- a) la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento: nel senso che tale organo ha bisogno della fiducia delle Camere per poter governare ed è costretto a dimettersi qualora tale rapporto di fiducia si incrina;
- b) l'autonomia del Capo dello Stato, che costituisce un potere autonomo, distinto da quello esecutivo, il quale si differenzia dagli altri poteri attivi per la sua funzione di garanzia;
- c) una forte integrazione tra i poteri.

Mentre l'assemblea elettiva influisce sull'esecutivo attraverso la fiducia, l'esecutivo condiziona a sua volta l'attività del legislatore attraverso strumenti che gli consentono di attuare il proprio indirizzo politico (in particolare, la questione di fiducia e la possibilità di condizionare l'organizzazione dei lavori delle Camere attraverso l'adozione di numerosi decreti legge).

All'interno della forma di governo parlamentare sono state introdotte, con crescente favore, **forme parlamentari razionalizzate**, le quali si propongono di introdurre correttivi al modello classico, sì da facilitare la soluzione delle crisi governative e di conferire maggiore efficienza al processo di decisione politica: i principali meccanismi di razionalizzazione consistono nell'istituto della sfiducia costruttiva (contestualmente alla votazione della sfiducia deve essere eletta la nuova compagine governativa), nell'introduzione di clausole di sbarramento elettorale o di meccanismi finalizzati a rendere più difficili le crisi di governo — come nel caso dell'art. 126, 3 c. Cost. secondo cui l'approvazione di una mozione di sfiducia determina, con le dimissioni del Presidente della Giunta regionale o del Sindaco, lo scioglimento dei rispettivi Consigli —.

In sintesi, le finalità della razionalizzazione possono essere individuate nel:

- a) rendere difficile la crisi (fiducia costruttiva)
- b) rendere la crisi non conveniente (scioglimento anticipato)
- c) prevenire la crisi (clausole di sbarramento, premi di maggioranza)

d) rafforzare il ruolo del presidente del governo (fiducia solo a lui, potere di nomina e revoca dei ministri).

In una posizione intermedia tra la forma presidenziale e quella parlamentare si pongono le **forme di governo semipresidenziali**, che trovano il loro più significativo paradigma nell'ordinamento attualmente vigente in Francia.

Tale forma di governo possiede alcuni dei caratteri tipici della forma presidenziale di tipo nordamericano, tra cui la circostanza che il Capo dello Stato è eletto a suffragio universale e possiede significativi poteri di indirizzo politico: in particolare, presiede il Consiglio dei ministri, nomina e revoca il Primo ministro e i ministri.

Tuttavia, i tratti di differenza dal presidenzialismo sono notevoli. Infatti:

a) il Governo, a differenza della forma presidenziale, ha una sua autonomia ed è dotato di una struttura collegiale. Non può essere considerato il "braccio attivo" del Capo dello Stato, anche se lo presiede;

b) permane un certo *continuum* tra il Parlamento ed il Governo, derivante dal fatto che questo può essere costretto alle dimissioni in seguito ad una mozione di sfiducia;

c) il Presidente può sciogliere, come nella forma parlamentare, il Parlamento.

Nel contempo, però, **i sistemi semipresidenziali si differenziano anche da quelli parlamentari**, al punto che alcuni autori li considerano come facenti parte di una tipologia propria, distinta sia dalla forma presidenziale che parlamentare. A differenza del sistema parlamentare il Parlamento appare assai depotenziato nei suoi compiti: ad esempio, i parlamentari non possiedono l'iniziativa legislativa in alcune materie di rilevanza politica, mentre il Governo può far inserire argomenti rilevanti nell'ordine del giorno dei lavori parlamentari. Inoltre, tale organo non possiede una competenza legislativa di natura generale, nel senso che accanto ad una riserva di legge è codificata anche una riserva di regolamento, cosicché la regolazione di aspetti rilevanti per la vita del paese è riservata all'attività normativa dell'esecutivo.

Le **forme di governo delle Regioni costituiscono**, nell'ambito delle teorie sulle forme di governo, **un ibrido**, nel senso che la legge costituzionale n. 1 del 1999, per un verso, ha innestato nel corpo di una forma parlamentare elementi propri del presidenzialismo, pur senza aderire al tipo delle forme semipresidenziali; per un altro verso, alcune disposizioni costituzionali appaiono tipiche delle forme parlamentari razionalizzate.

Caratteristiche generali della forma di governo regionale

Sotto il profilo negativo si può affermare che **la forma di governo delle Regioni**, nonostante l'elezione diretta del Presidente della Giunta, **non rientra tra i casi di presidenzialismo**, a causa soprattutto dei numerosi rapporti esistenti tra l'esecutivo ed il Consiglio, ivi compresa la possibilità di ciascun organo di provocare la cessazione anticipata del mandato dell'altro.

Tuttavia, le stesse non assumono **neppure** i connotati tradizionali **della forma parlamentare**, qualora si consideri che la Giunta regionale e il suo Presidente non ricevono l'investitura all'esercizio delle proprie funzioni tramite un voto di fiducia da parte del Consiglio.

L'articolazione dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale prende le mosse dalla simultanea investitura politica da parte del corpo elettorale, che conferisce loro un mandato a governare. E l'attività dei due organi si basa su di una presunzione di consonanza politica, la quale può essere superata soltanto ricorrendo ai due istituti giuridici previsti espressamente dalla Costituzione: cioè le dimissioni da parte del Presidente della Giunta o l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale.

In positivo, si può ritenere che la soluzione istituzionale individuata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 **mutua dalla forma presidenziale** il fatto che il Presidente della Giunta è legittimato direttamente dal corpo elettorale e il Consiglio se, per un verso, può sfiduciarlo, per un altro verso, non può sostituirlo. Compete soltanto al corpo elettorale, attraverso il voto, scegliere il Presidente della Giunta.

Così come **mutua dalla forma parlamentare**, la capacità del Consiglio regionale di provocare una crisi di governo. Ma, in questo caso l'art. 126 Cost. introduce un elemento di forte razionalizzazione, prevedendo che da un voto di sfiducia conseguano, oltre alle dimissioni dell'esecutivo, lo scioglimento automatico del Consiglio e nuove elezioni.

Nel delineare i profili costituzionali della forma di governo, il legislatore costituzionale (legge costituzionale n. 1 del 1999) si è attenuto al criterio per cui la determinazione dei caratteri **dell'organizzazione politica di un ente è elemento integrante della sua autonomia** e deve, pertanto, essere riservata alla sua competenza statutaria o di organizzazione. Coerentemente, l'art. 123 Cost. riserva allo Statuto regionale la determinazione, in armonia con la Costituzione, della forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento. Inoltre, l'art. 122 Cost. attribuisce alla legge regionale la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e

degli altri componenti della Giunta regionale — elementi strettamente collegati alla forma di governo —.

La discrezionalità delle Regioni in materia incontra, tuttavia, una limitazione significativa nella prescrizione dell'art. 126, 3 c. Cost., la quale stabilisce che, qualora si opti per l'elezione diretta del Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale debbono derivare due necessarie conseguenze: per un verso, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; per un altro verso, la scelta e la rimozione dei componenti la Giunta è riservata all'esclusiva competenza del Presidente del Consiglio.

Pur essendo la determinazione della forma di governo parte dell'autonomia statutaria di ciascuna Regione, gli Statuti regionali non si sono potuti discostare — salvo marginali correzioni finalizzate a rafforzare il ruolo dei Consigli regionali — dal **modello di riferimento** individuato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

Questo, in primo luogo, attribuisce al Presidente della Giunta — eletto a suffragio universale e diretto — poteri di direzione della politica, nonché di scelta e revoca dei componenti della Giunta.

In secondo luogo, si propone di rafforzare la stabilità dell'esecutivo, introducendo due fattori di razionalizzazione della forma di governo: il primo — attraverso l'elezione diretta del Presidente della Giunta — affida al corpo elettorale il compito di individuare la maggioranza di governo; il secondo si propone di rendere stabile la vita dell'esecutivo attraverso la previsione dell'art. 126, 3 c. Cost. (scioglimento contestuale tra Consiglio e Presidente).

Pur possedendo ciascuna Regione la competenza di determinare autonomamente le caratteristiche della propria organizzazione politica, in concreto, **i margini di discrezionalità delle Regioni si sono rivelati**, nella pratica, assai più **ridotti** di quanto la mera lettera dell'art. 123 Cost. lasciasse intendere.

Alcune differenziazioni introdotte dagli Statuti delle Regioni ordinarie

Innanzitutto, la possibilità di discostarsi dal « modello » di governo previsto transitoriamente dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 — optando per un ritorno all'elezione indiretta del Presidente della Giunta regionale da parte del Consiglio regionale — è risultata ipotizzabile in astratto, ma politicamente e praticamente non percorribile. Una scelta simile avrebbe incrinato il processo politico che, a partire dagli inizi del 1990, ha costantemente caratterizzato l'evoluzione del sistema istituzionale italiano verso meccanismi di democrazia immediata, caratterizzati

dall'obiettivo di limitare il potere di mediazione dei partiti nella scelta delle maggioranze di governo, di instaurare un rapporto fiduciario diretto tra il corpo elettorale e gli organi di rappresentanza politica.

Non ci si deve, quindi, stupire se tutti i nuovi Statuti hanno confermato l'elezione diretta del Presidente, che deve avvenire contestualmente ed in collegamento con l'elezione del Consiglio regionale: facendo, così, del corpo elettorale il soggetto cui compete instaurare un rapporto di fiducia diretto tanto con il Presidente, quanto con il Consiglio regionale.

Inoltre, **la forma di governo** emergente dagli Statuti **appare sostanzialmente omogenea**: sia perché la giurisprudenza della Corte costituzionale ha inteso fornire un'interpretazione assai rigida dei vincoli costituzionali alla potestà statutaria in materia, sia perché le integrazioni introdotte dalle Regioni sono risultate sostanzialmente identiche, finalizzate al tentativo di qualificare il ruolo di indirizzo e di controllo del Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta regionale.

In genere, gli Statuti regionali — riecheggiando quanto già previsto dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali a proposito del potere di indirizzo del Consiglio comunale e provinciale nei confronti del Sindaco e del Presidente (art. 46 del decreto legislativo n. 267 del 2000) — hanno disposto che il Presidente della Giunta debba comunicare o **presentare al Consiglio** l'elenco dei componenti la Giunta ed **il proprio programma di governo**: su tali scelte si sviluppa un dibattito politico, che si può concludere sia con un voto, sia con la presentazione di eventuali ordini del giorno, mozioni o proposte di integrazione.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha precisato che le determinazioni del Consiglio sul punto debbono assumere un valore meramente politico e non giuridico: in altri termini, dall'eventuale voto contrario del Consiglio non deve discendere alcun obbligo giuridico per il Presidente di dimettersi, di modificare il programma ovvero di sostituire uno dei componenti la Giunta. Conseguentemente, sono state dichiarate incostituzionali le previsioni statutarie che assegnavano al voto contrario del Consiglio al programma illustrato dal Presidente della Giunta gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia.

Egual valore deve essere attribuito ad un eventuale **giudizio negativo del Consiglio nei confronti di alcuni componenti la Giunta regionale**: la loro nomina e revoca, infatti, è un atto tipicamente ed esclusivamente presidenziale, per cui il rapporto di fiducia deve sussistere solo tra gli

assessori ed il Presidente, non già anche tra i primi ed il Consiglio regionale.

In caso contrario — qualora, cioè, si estenda anche all'ambito regionale l'istituto della sfiducia individuale di un ministro — si comprimerebbero arbitrariamente i poteri riservati al Presidente della Giunta in violazione dell'art. 112, 5 c. Cost. che riserva al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta stessa.

Gli Statuti regionali possono, altresì, prevedere che faccia parte della Giunta anche un **Vice Presidente**; tuttavia, le modalità di scelta ed i poteri dello stesso non debbono essere tali da alterare l'equilibrio dei poteri fissati dagli art. 121 Cost. (che prevede l'elezione a suffragio universale diretto del solo Presidente) e dall'art. 126 Cost. (che prevede lo scioglimento del Consiglio in caso di rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente).

Di conseguenza non sarebbe conforme a Costituzione l'introduzione nella forma di governo regionale di meccanismi propri del sistema presidenziale di derivazione nordamericana, che prevede, per un verso, l'elezione a suffragio diretto sia di un Presidente che di un Vice Presidente (*ticket* presidenziale), per un altro verso, la sostituzione automatica nell'esercizio delle funzioni del Vice Presidente al Presidente in caso di cessazione dalla carica per dimissioni, morte, impedimento permanente.

Diversi Statuti, inoltre, prevedono — al fine di valorizzare il ruolo di controllo del Consiglio regionale — che **il Presidente della Giunta riferisca annualmente sullo stato di attuazione del programma di governo** ed eventualmente sul mutamento delle priorità da perseguire nel corso della legislatura.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha posto principi inerenti alla forma di governo validi soltanto nei confronti delle Regioni ordinarie, i quali non si estendono automaticamente alle cinque Regioni ad autonomia speciale. Tuttavia, la successiva legge costituzionale n. 2 del 2001 (disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano) **ha esteso tali principi alle Regioni a statuto speciale**, affiancandole con disposizioni specifiche relative alle singole Regioni speciali.

La forma di governo delle Regioni ad autonomia speciale

In tale legge, oltre ai principi caratterizzanti la forma di governo regionale già richiamati a proposito delle Regioni a statuto ordinario, si introducono **disposizioni specifiche, relative alle singole Regioni**, che

hanno consentito al Parlamento di rivedere disposizioni che apparivano meritevoli di riconsiderazione.

A titolo di esempio, si può sottolineare che:

a) nello statuto della Regione **Sicilia**, si sono introdotte disposizioni volte, in materia elettorale, a promuovere condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali, al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; a ridefinire i casi di rimozione del Presidente della Regione e di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale; a disciplinare l'iniziativa legislativa regionale ed i referendum regionali, sia abrogativi che propositivi e consultivi; ad accentuare il ruolo degli organi regionali nell'elaborazione delle leggi costituzionali di revisione dello Statuto;

b) nello statuto della **Valle d'Aosta**, della **Sardegna** e del **Friuli-Venezia Giulia** si sono introdotte disposizioni volte ad attribuire alla legge regionale, approvata con la maggioranza assoluta dei consiglieri (la legge statutaria) la competenza a determinare la forma di governo e le modalità di elezione dei suoi organi; la riformulazione della disciplina dell'iniziativa legislativa regionale; le procedure di revisione dello statuto ed i casi di rimozione del Presidente della Regione e di scioglimento anticipato del Consiglio della Valle e del Consiglio regionale;

c) nello statuto del **Trentino-Alto Adige/Südtirol**, infine, si sono introdotte disposizioni specifiche relative alla particolare composizione etnica della Regione e delle sue due Province.

È il caso, ad esempio, della tutela della popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra residenti nel territorio della Provincia di Trento; dell'obbligo che il Consiglio regionale svolga ciascuna delle sue due sessioni annuali rispettivamente nelle città di Trento e di Bolzano; dell'appartenenza dei Presidenti del Consiglio ai diversi gruppi linguistici; della composizione su base linguistica delle Giunte provinciali e della necessaria rappresentanza del gruppo ladino nella Giunta, anche in deroga alla rappresentanza proporzionale.

I sistemi elettorali regionali

Anche i caratteri del sistema elettorale influiscono sulla forma di governo, dal momento che attraverso il procedimento elettorale si realizza il principio costituzionale della democrazia rappresentativa ed il voto rappresenta il momento principale in cui il popolo — attraverso il corpo elettorale — esercita la sovranità.

Infatti, **le elezioni assumono un duplice significato**: per un verso, attraverso il voto, si costituisce un organo che assume il carattere di organo rappresentativo; per un altro verso, si opera una scelta tra

candidati e programmi differenti: cosicché gli elettori concorrono ad una prima formazione dell'indirizzo politico.

Non va, inoltre, sottovalutata **la spiccata valenza politica dei sistemi elettorali**, dal momento che i diversi meccanismi di traduzione dei voti in seggi non si limitano a registrare in modo matematico le preferenze degli elettori, ma incidono sia sul comportamento del corpo elettorale, sia sulla rappresentatività degli organi collegiali (nel nostro caso i Consigli regionali). In proposito, i sistemi elettorali possono essere classificati a seconda che favoriscano il formarsi di una democrazia « immediata » (in cui la scelta della maggioranza che deve governare spetta eminentemente al corpo elettorale) ovvero di una democrazia « mediata » (in cui gli elettori determinano i rapporti di forza tra i diversi partiti o gruppi politici, affidando a loro il compito di coalizzarsi per esprimere il governo del paese).

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha introdotto una significativa novità, prevedendo che **la materia elettorale rientri nella potestà legislativa concorrente della Regione**: infatti, come afferma l'art. 122, 1 c. Cost., « 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 ».

Su tale punto si registra una differenza qualitativa tra l'autonomia delle Regioni e dei Comuni, dal momento che per questi ultimi la determinazione sia del sistema elettorale che della forma di governo sono di competenza esclusiva dello Stato.

In attuazione di siffatta previsione costituzionale il Parlamento ha approvato la legge n. 165 del 2004, la quale ha determinato i **principi che limitano la potestà legislativa regionale in materia di sistema elettorale**:

a) il sistema per l'elezione del Consiglio regionale deve agevolare la formazione di stabili maggioranze e assicurare la rappresentanza delle minoranze. Tralasciando la considerazione che si è in presenza più di un obiettivo che di un principio, la formulazione utilizzata dal legislatore nazionale pare evidenziare una preferenza per i sistemi elettorali maggioritari o proporzionali razionalizzati; mentre appaiono non coerenti al perseguimento dell'obiettivo i sistemi elettorali rigidamente proporzionali ovvero quelli maggioritari a collegio uninominale (dal momento che non assicurano automaticamente la rappresentanza delle minoranze);

b) gli organi di governo regionali direttamente eletti dal corpo

elettorale sono il Presidente della Giunta regionale ed i Consiglieri regionali. Per contro, i componenti della Giunta regionale sono nominati dal Presidente della Giunta;

c) in caso di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, la stessa deve avvenire contestualmente all'elezione del Consiglio regionale. Una formulazione che sembra evidenziare una preferenza per sistemi elettorali ad un unico turno;

d) viceversa, in caso di elezione diretta del solo Consiglio regionale, la legge regionale deve individuare un limite temporale tassativo non superiore a 90 giorni per la elezione del Presidente e la costituzione della Giunta. Si deve dedurre, che in caso di scadenza infruttuosa del termine, la legge regionale debba prevedere lo scioglimento automatico del Consiglio con rinnovo delle elezioni;

e) il Presidente della Giunta e i consiglieri, indipendentemente dal sistema di elezione, svolgono le loro attribuzioni senza mandato imperativo. Non possono, quindi, essere introdotti meccanismi volti a sanzionare la libertà di voto degli eletti ovvero a vietare il passaggio da un gruppo politico ad un altro o la costituzione di uno nuovo.

Ulteriori limiti alla legislazione regionale si rinvengono direttamente nella Costituzione, in particolare, nell'art. 48 Cost. in materia di voto e nell'art. 51 Cost., che dispone in ordine all'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive.

A quest'ultimo proposito, la Costituzione, in considerazione del fatto che, nonostante l'esistenza del principio di eguaglianza formale, la rappresentanza politica continua ad essere sostanzialmente squilibrata sotto il profilo della rappresentanza di genere, ha ammesso la possibilità di **azioni positive volte a favorire la partecipazione delle donne alle competizioni elettorali e la loro presenza negli organi elettivi**. Infatti, l'art. 117, 7 c. Cost. stabilisce che le leggi regionali debbono rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

D'altra parte, la possibilità di prevedere azioni positive anche in relazione alla determinazione della rappresentanza politica può essere considerata tanto una specificazione di quanto codificato in via generale dall'art. 3, 2 c. Cost., quanto uno sviluppo dell'art. 23 della Carta dei diritti dell'Unione europea, la quale afferma il principio che la parità tra uomini e donne « deve essere assicurata in tutti i campi ».

Le azioni positive regolate dalle leggi regionali prevedono interventi finalizzati ad assicurare al genere femminile **parità di opportunità** ai fini

dell'accesso alle cariche elettive, non già automatiche posizioni di favore in ordine al risultato (cioè la effettiva elezione nei diversi organi rappresentativi). E tra i principali strumenti individuati vi sono:

a) misure di favore nella campagna elettorale: come un particolare sostegno finanziario ai gruppi politici impegnati a promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi, o l'obbligo di presenza di candidate donne nei programmi di comunicazione politica e nei messaggi autogestiti;

b) obbligo di inserire nelle liste elettorali candidati di entrambi i sessi, pena l'invalidità della lista stessa.

La materia elettorale regionale è stata oggetto di un contenzioso costituzionale relativo al dubbio se dovesse essere disciplinata soltanto dalla legge regionale ovvero anche dagli Statuti.

In via teorica, si sarebbe dovuto optare per quest'ultima soluzione, nella considerazione che anche il sistema elettorale è parte integrante dei meccanismi che incidono sui caratteri della forma di governo e che lo Statuto — ai sensi dell'art. 123 Cost. — è la fonte competente a determinare la forma di governo di ciascuna Regione. Tuttavia, il giudice costituzionale ha espresso un orientamento differente e, con un'interpretazione restrittiva dell'art. 122, 1 c. Cost., ha ritenuto che la Costituzione abbia introdotto in materia una **riserva assoluta di legge regionale**.

Sulla base dei vincoli sopra evidenziati, le Regioni possono autonomamente disciplinare il modo di formazione della propria rappresentanza politica.

In proposito, **la disciplina elettorale fissata dalle Regioni** prospetta delle soluzioni diversificate, sia pure all'interno di alcune scelte comuni, sintetizzabile nella:

a) individuazione nelle Province delle circoscrizioni elettorali;

b) previsione che la votazione per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta avvenga su un'unica scheda e che sia ammesso il voto disgiunto;

c) previsione di una soglia di accesso per accedere al riparto dei seggi al fine di evitare una proliferazione delle liste;

d) individuazione quali Consiglieri regionali di diritto sia del Presidente eletto, sia del candidato Presidente non eletto che ha conseguito il maggior numero di voti;

e) previsione di criteri volti ad assicurare una rappresentanza politica espressiva di tutti i territori provinciali della Regione.

Qualora alcune Regioni non esercitino la loro autonomia normativa

in materia, per individuare la normativa applicabile si dovrebbe ricorrere al **criterio della « cedevolezza »**, nel senso che la disciplina prevista dalla legge statale continua ad applicarsi sino a quando le Regioni non esercitino concretamente la propria competenza, legiferando in materia.

Un profilo delicato della disciplina elettorale è costituita dai meccanismi di tutela e di controllo finalizzati alla salvaguardia della **correttezza delle procedure elettorali**. La questione non è di poco conto qualora si consideri che nelle moderne democrazie rappresentative i sistemi elettorali occupano una posizione cruciale: infatti, attraverso il voto i cittadini individuano le élites politiche cui compete la formazione delle decisioni politiche e manifestano un orientamento in ordine all'indirizzo politico che gli organi costituzionali rappresentativi debbono perseguire.

Inoltre, non va trascurato che le posizioni soggettive riconducibili alle diverse fasi del procedimento elettorale — presentazione delle candidature, svolgimento della campagna elettorale, regolarità del voto e dei risultati elettorali — acquisiscono la natura di diritti politici costituzionalmente garantiti. Ne consegue la particolare rilevanza costituzionale delle procedure di controllo della regolarità delle elezioni, dal momento che concorrono, al tempo stesso, a rafforzare la legittimazione degli organi rappresentativi e la tutela dei diritti fondamentali dello Stato democratico.

Mentre il **contenzioso elettorale** delle elezioni nazionali è tuttora regolato dal principio di autodichia del Parlamento (secondo l'art. 66 della Costituzione italiana ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri componenti attraverso l'attività istruttoria della Giunta per le elezioni), la legge n. 69 del 2009 ha introdotto in materia di elezioni regionali e comunali un sistema "misto", nel senso che le decisioni relative alla regolarità delle procedure sono prese da un organo di natura amministrativa, ma con composizione "giurisdizionalizzata", avente sede presso le Corti di Appello (Uffici centrali regionali).

Contro le decisioni di tali organi si può ricorrere innanzi al giudice amministrativo (i Tribunali amministrativi regionali in primo grado, il Consiglio di Stato in appello) a tutela di interessi legittimi o al giudice ordinario qualora si ledano diritti soggettivi.

In particolare, spetta al giudice amministrativo un giudizio sia sulle operazioni elettorali preliminari, concernenti l'esclusione di liste o di candidati, sia sulla proclamazione degli eletti. Mentre si svolgono innanzi al giudice ordinario i contenziosi elettorali in ordine ai casi di incompatibilità, di ineleggibilità e decadenza. Le sue decisioni sono appellabili

innanzi alla Corte di appello e la parte soccombente ha un giudizio di terzo grado innanzi alla Corte di cassazione.

2. Gli organi di governo delle Regioni

Secondo l'art. 121 Cost. sono organi della Regione:

- a) il Consiglio;
- b) la Giunta;
- c) il Presidente della Giunta.

A sua volta, l'ultimo comma dell'art. 123 Cost. dispone che in ogni Regione sia disciplinato dallo Statuto il « Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali ».

Tale elenco non deve ritenersi, tuttavia, esaustivo, in quanto comprende solo gli **organi necessari**, dotati di rilevanza costituzionale; nulla vieta, però, a ciascuna Regione di dotarsi, nell'ambito della propria capacità di autorganizzazione, di organi ulteriori rispetto a quelli indicati nella carta costituzionale: solo che questi non hanno un rilievo costituzionale.

D'altra parte, rientra nella potestà statutaria delle Regioni la determinazione della forma di governo e dei principi di organizzazione, che non può non comprendere anche la individuazione delle forme organizzative attraverso le quali si deve manifestare la volontà dell'ente.

Il Consiglio regionale è il massimo organo rappresentativo della Regione. Formalmente compete allo Statuto di ogni Regione determinare il **numero dei consiglieri**: tuttavia, la discrezionalità del legislatore statutario incontra un limite nella previsione della legge n. 148 del 2011, che pone un rapporto tra la popolazione e il numero massimo dei consiglieri.

Il Consiglio regionale

In particolare, il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, deve essere uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti.

In quanto organo complesso, possiede un'**organizzazione interna** individuata sia dalla Costituzione (il Consiglio elegge nel suo seno un

Presidente e un Ufficio di presidenza per i propri lavori, art. 122 Cost.), sia dai singoli Statuti.

I principali organi interni sono:

a) il Presidente e l'Ufficio di presidenza. Sono eletti tra i Consiglieri, secondo le procedure indicate in Statuto: in genere, per l'Ufficio di presidenza è prevista l'elezione con il voto limitato — cioè ciascun Consigliere può esprimere un numero di preferenze inferiore a quello dei componenti l'organo — in modo da consentire la rappresentanza delle minoranze.

Al Presidente competono poteri di rappresentanza esterna, di direzione, di impulso e di coordinamento delle attività del Consiglio regionale: in particolare, dirige i lavori, ha potere disciplinare, convoca l'organo e ne proclama la volontà.

La durata della carica varia a seconda delle Regioni: alcuni Statuti prevedono una durata quinquennale — eguale a quella della legislatura —; altri hanno introdotto una misura minore, anche se — in questo caso — la carica è rinnovabile;

b) le commissioni consiliari. Sono composte in base alla rappresentatività dei gruppi e con criterio proporzionale.

Si distinguono in permanenti e speciali: le prime — che si costituiscono all'inizio di ogni legislatura e esplicano le loro funzioni per tutta la durata della stessa — partecipano al procedimento legislativo, anche se non possiedono (a differenza delle commissioni parlamentari) poteri deliberanti: infatti, la legge regionale deve essere approvata dall'assemblea del Consiglio.

Le principali **Commissioni speciali** sono quelle **di inchiesta e di vigilanza**.

Le prime vengono istituite su questioni relative a materie di interesse regionale e possono approfondire temi di rilevanza per la comunità regionale e l'azione politica ed amministrativa dell'ente. Le seconde, invece, hanno il compito di vigilare sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla coerenza dell'azione amministrativa rispetto agli atti di programmazione.

Al fine di valorizzare il ruolo delle opposizioni, alcuni Statuti prevedono che tali Commissioni possano essere istituite anche su richiesta delle minoranze ovvero che siano presiedute da un consigliere non appartenente alla maggioranza;

c) i gruppi consiliari. Sono composti dai Consiglieri che vi aderiscono sulla base di una stessa identità politica e programmatica. La loro

funzione è duplice: da un lato, in quanto proiezione del partito o della lista che li ha eletti, concorrono a manifestare all'interno del Consiglio la loro volontà politica e ad attuarne il programma politico; dall'altro lato, partecipano alla formazione degli organi interni del Consiglio — in particolare le Commissioni — consentendo che essi siano costituiti secondo criteri di proporzionalità e di rappresentatività.

Gli Statuti riconoscono la funzione dei gruppi, garantendo ad essi mezzi e personale idoneo per lo svolgimento delle loro attività.

I **Consiglieri regionali** godono di alcune **garanzie**, funzionali a che il Consiglio possa adempiere alle proprie funzioni in piena autonomia ed indipendenza. In particolare:

- a) esercitano le proprie attività senza vincolo di mandato;
- b) non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 122, 4 c. Cost.);
- c) ricevono un'indennità di carica.

Lo *status* di Consigliere regionale comporta anche degli **oneri** particolari.

I Consiglieri debbono far conoscere, nei modi stabiliti dal Consiglio, la loro situazione patrimoniale; inoltre, se sono pubblici lavoratori dipendenti non possono conseguire promozioni se non per anzianità: in questo caso si ritiene possibile un'applicazione estensiva della previsione dell'art. 98 Cost. (i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità).

Accanto alle **guarentigie** proprie dei Consiglieri ve ne sono alcune proprie del **Consiglio**, connesse al fatto che l'organo:

- a) possiede un'autonomia contabile, funzionale ed organizzativa;
- b) può dotarsi di servizi e di personale proprio, distinto da quello della Giunta regionale;
- c) amministra un proprio bilancio e regola la sua attività sulla base di un regolamento consiliare. Tale fonte, però, non è assimilabile ai regolamenti parlamentari né sotto il profilo della forza giuridica, né della funzione. Infatti, da un lato, rientra tra le fonti secondarie e, dall'altro lato, l'attività interna del Consiglio regionale non gode del principio degli *interna corporis*, dal momento che le sue norme sono sindacabili dai giudici comuni.

Sotto il profilo istituzionale, il **Consiglio regionale non può essere assimilato al Parlamento**. Con alcune decisioni univoche il giudice costituzionale ha dichiarato contrari a Costituzione i tentativi di revisione

degli Statuti regionali finalizzati a fregiare i Consigli del nome di “Parlamento” e a denominare i Consiglieri come « Deputati ».

In particolare, ha ritenuto che si fosse in presenza di disposizioni non in armonia con la Costituzione (che ne violavano lo spirito) nella considerazione che il nome di « Parlamento » possiede nella nostra storia costituzionale una particolare forza connotativa, volta unicamente ad esprimere “una funzione di rappresentanza nazionale”; per cui tale *nomen* non può essere evocato con riferimento ad ambiti territoriali più ristretti per individuare l'organo legislativo rappresentativo delle comunità regionali.

Le **funzioni del Consiglio regionale** sono, *lato sensu*, assimilabili a quelle del Parlamento. La principale è costituita dall'esercizio della funzione legislativa e, nell'ambito delle previsioni statutarie, di quella regolamentare.

Inoltre, il Consiglio — al pari delle altre assemblee elettive che instaurano un rapporto di fiducia con il potere esecutivo — svolge le normali attività inerenti alla funzione:

- a) di controllo (inchieste, interrogazioni, interpellanze),
- b) di informazione (indagini conoscitive, udienze legislative),
- c) di indirizzo (mozioni risoluzioni, ordini del giorno).

Il Consiglio **partecipa anche alla formazione di atti e decisioni dello Stato**. Alcune di siffatte competenze sono previste direttamente dalla Costituzione:

a) può presentare una richiesta di referendum abrogativo (“è indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali”, art. 75 Cost.);

b) può presentare voti e petizioni agli organi politici dello Stato al fine di richiamare l'attenzione o di prospettare questioni di rilevante interesse regionale;

c) può esercitare l'iniziativa legislativa presentando alle Camere un disegno di legge statale (« Il Consiglio regionale... può fare proposte di legge alle Camere », art. 121 Cost.) nei confronti di materie che attengono all'interesse regionale. Tale competenza deve essere interpretata in modo estensivo, dal momento che l'interesse regionale non coincide con le materie rientranti nella competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni, ma con gli interessi espressi dalla comunità locale rappresentata, ivi compresi quelli codificati negli Statuti;

d) può svolgere attività consultiva nel caso di creazione di nuove

Regioni (art. 132 Cost.) ovvero di mutamento delle circoscrizioni provinciali o di istituzione di nuove Province (art. 133 Cost.);

e) infine, i componenti i Consigli regionali partecipano all'elezione di alcuni organi dello Stato. La competenza più rilevante è disciplinata dall'art. 83 Cost. il quale, a proposito dell'elezione del Presidente della Repubblica, ha disposto che "all'elezione 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".

Una posizione particolare all'interno della Giunta è occupata dal suo Presidente.

*Il Presidente e
la Giunta
regionali*

In caso di elezione a suffragio universale e diretto dell'organo monocratico, è **eletto** alla carica di Presidente della Giunta il capolista del raggruppamento elettorale che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale.

In virtù della sua investitura da parte del corpo elettorale, il Presidente determina l'indirizzo politico dell'ente e definisce il programma di governo per la legislatura — che, secondo alcuni Statuti, deve essere discusso ed approvato dal Consiglio regionale —. È responsabile dell'attività politica della Giunta e costituisce il principale motore e custode dell'indirizzo politico voluto dagli elettori.

Tra le sue **competenze principali** possiamo annoverare:

a) la rappresentanza dell'ente. Nell'esplicazione di tale compito, il Presidente firma gli atti imputabili alla Regione, promulga le leggi ed i regolamenti, nomina i funzionari, indice i referendum. Inoltre, partecipa, in rappresentanza della Regione, alle riunioni degli organi dello Stato;

b) la ratifica delle intese e degli accordi internazionali;

c) la nomina, la revoca e la sostituzione dei componenti la Giunta, entro il limite massimo di un quinto dei consiglieri regionali.

d) la presidenza della Giunta, in quanto organo collegiale. A tal proposito, il Presidente convoca la Giunta e determina l'ordine del giorno, dirige i lavori e la discussione, distribuisce i compiti tra i diversi componenti della Giunta.

Inoltre, **nomina e revoca i componenti la Giunta regionale**. Va precisato che si tratta di un **atto** esclusivamente **presidenziale**: per cui il rapporto di fiducia deve sussistere solo tra gli assessori e il Presidente, non già anche tra i primi ed il Consiglio regionale.

Nel disegno istituzionale delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 il Presidente rappresenta, all'interno della Regione, l'unico soggetto esponenziale del potere esecutivo che assume su di sé l'intera respon-

sabilità, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta. In altri termini, una volta scelta una forma di governo caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, si instaura un duplice, autonomo sistema di responsabilità politica: del Presidente nei confronti del Consiglio regionale, da un lato, e della Giunta e dei singoli assessori nei confronti del Presidente.

Alla luce del criterio di elezione dell'organo (a suffragio universale e diretto), della posizione che occupa all'interno della forma di governo e delle competenze che la Costituzione e gli Statuti gli hanno attribuito, la **denominazione** di « Presidente del Consiglio regionale » **appare** sicuramente **incongrua**: dal momento che gli elementi sopra evidenziati lo caratterizzano come un vero e proprio presidente dell'Ente, piuttosto che dell'organo esecutivo collegiale (la Giunta).

La **struttura della Giunta regionale**, nonché l'individuazione delle sue competenze sono riservate all'autonomia statutaria delle Regioni. I componenti la Giunta sono scelti direttamente dal Presidente sulla base di un rapporto fiduciario — sia pure mediato dalle esigenze politiche della coalizione elettorale —.

La Costituzione individua l'organo collegiale (Giunta), ma non fa riferimento ai singoli componenti (Assessori) e tale omissione è stata interpretata come volontà del legislatore costituzionale di sottolineare la **natura** eminentemente **collegiale dell'organo**. Evidente è la diversità rispetto all'organizzazione del Governo dello Stato, a proposito del quale l'art. 92 Cost. precisa che « il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri ».

La Costituzione non prevede l'incompatibilità tra membri della Giunta e del Consiglio regionale, demandando tale scelta ai singoli Statuti: questi, in genere, ammettono la presenza all'interno della Giunta sia di assessori esterni (non risultati eletti come consiglieri), che interni (eletti come consiglieri).

La Giunta assolve a una duplice funzione: da un lato, ai sensi dell'art. 121, 2 c. Cost., è l'organo esecutivo della Regione, dall'altro lato, collabora con il Presidente nell'attuazione del programma politico.

Le **principali funzioni della Giunta** regionale consistono:

a) nell'iniziativa legislativa. La Giunta regionale può presentare dei disegni di legge regionale, ma non può — né autonomamente, né per delega — emanare atti aventi forza di legge. In ciò risiede un'ulteriore, significativa differenza rispetto all'esecutivo nazionale il quale — come è

noto — può adottare sia decreti legge (art. 77 Cost.), sia decreti legislativi con forza di legge (art. 76 Cost.);

b) nell'approvazione dei regolamenti di competenza del governo regionale e dei principali atti di indirizzo e di programmazione;

c) nell'esecuzione delle leggi e delle deliberazioni consiliari;

d) nella gestione del bilancio;

e) nella promozione dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale e dei conflitti di attribuzione tra la Stato e la Regione, a tutela delle prerogative costituzionali riconosciute dalla Costituzione;

f) nell'esercizio del potere di iniziativa e di proposta nei confronti del Consiglio regionale.

3. Gli organi ausiliari

Un altro organo obbligatorio della Regione è il **Consiglio delle autonomie locali**, previsto dall'art. 123, ult. c. Cost., che lo qualifica « **organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali** ». *Il Consiglio delle autonomie locali*

La scelta di prevederlo direttamente in Costituzione appare discutibile, non soltanto perché lo ha reso obbligatorio, senza aver adeguatamente approfondito la sua effettiva idoneità a favorire il raccordo tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali; ma anche in quanto ha eccessivamente condizionato l'autonomia statutaria delle singole Regioni, circoscrivendo la sua funzione alla mera consultazione.

La formulazione restrittiva dell'art. 123 Cost. — che parla di organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali — impedisce agli Statuti regionali di fare di questo organo (rappresentativo del sistema regionale degli enti locali) una sorta di colegislatore che, nelle materie che incidono sull'autonomia e sulle competenze dei Comuni e delle Province, interviene nell'*iter legis* con un parere vincolante.

Il **retroterra normativo di tale organo** — codificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 — può essere rinvenuto nell'art. 4.1 della legge n. 59 del 1997 il quale, dopo aver disposto che compete alle Regioni, nelle materie di cui all'art. 117 Cost., conferire « alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale », ha impegnato il legislatore regionale a sentire « le rappresentanze degli enti locali » ovvero appositi « organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali ».

A sua volta, diversi articoli del d.lgs. n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) richiamavano la necessità di

istituire strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali.

La composizione e le modalità di funzionamento del Consiglio delle autonomie locali sono demandate alla legge regionale, mentre la individuazione delle sue **principali competenze** è compiuta direttamente dallo Statuto regionale.

In genere, il Consiglio delle autonomie locali ha poteri:

- a) di proposta,
- b) di studio,
- c) consultivi su tutte le problematiche che coinvolgono le complesse relazioni tra la Regione ed il suo sistema di governo locale.

In particolare, fornisce pareri obbligatori su disegni di legge concernenti l'organizzazione e la disciplina delle funzioni degli enti locali, sul bilancio e la legge finanziaria regionale, nonché su altri atti di competenza del Consiglio regionale di particolare rilevanza per il funzionamento degli enti locali, quali — ad esempio — gli atti di programmazione regionale, di pianificazione, di ripartizione di fondi e finanziamenti tra gli enti locali, di trasferimento delle funzioni amministrative.

Alcuni Statuti, al fine di rafforzare il ruolo istituzionale del sistema delle autonomie locali, hanno previsto che il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali possa essere superato dal Consiglio regionale soltanto con una decisione a maggioranza assoluta o qualificata.

L'art. 9, 2 c. della legge n. 131 del 2003 ha attribuito al Consiglio delle autonomie locali un'ulteriore competenza: richiedere al Presidente della Giunta regionale di **promuovere un ricorso diretto alla Corte costituzionale** contro una legge dello Stato ritenuta lesiva dell'autonomia costituzionale degli enti locali.

*Gli organi di
garanzia
statutaria*

Alcuni Statuti regionali hanno previsto l'istituzione di un nuovo **organo di garanzia** a tutela del rispetto delle disposizioni statutarie.

Le denominazioni utilizzate sono differenti — Consulta statutaria, Commissione di garanzia o per le garanzie statutarie, Collegio di garanzia statutaria, Comitato di garanzia statutaria, Consiglio statutario regionale —; tuttavia al di là del dato lessicale, appaiono comuni sia la *ratio* che ha presieduto alla loro istituzione, sia le competenze attribuite.

Per quanto concerne **la sua funzione**, le Regioni hanno avvertito l'esigenza di dare un seguito alla scelta dell'art. 123 Cost. (così come modificato con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999) che ha

introdotto un procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie avvicinando alla procedura prevista per le leggi costituzionali (maggioranza qualificata, doppia “lettura” da parte dell’assemblea legislativa, possibilità di referendum popolare per la definitiva approvazione).

Da tale parallelismo procedurale si è ritenuto che le nuove disposizioni costituzionali avessero inteso assegnare a tale fonte una forza normativa particolare, tale da creare all’interno dell’ordinamento regionale una sorta di gerarchia strutturale tra le disposizioni degli Statuti e la restante produzione normativa delle Regioni.

Da ciò l’avvertita esigenza di dotare il sistema di uno strumento in grado di valorizzare la posizione di vertice che gli Statuti occupano tra le fonti regionali, di garantire il rispetto delle disposizioni statutarie da parte sia delle fonti che degli organi regionali.

Non sfugge che al momento di prevedere tali organi di garanzia statutaria, i legislatori regionali si siano — in buona misura — ispirati all’esperienza dei **Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole**, sia pure con una significativa differenza: delle due principali competenze esercitate dagli organi di garanzia spagnola — consultiva in ordine al rispetto della normativa statutaria, di consulenza per l’attività del Governo della Comunità autonoma in ordine alla legalità, opportunità e tecnica legislativa — gli Statuti delle Regioni italiane hanno preso in considerazione soltanto la prima, finendo per depotenziarne il ruolo: e la non positiva esperienza in atto conferma senza alcun dubbio tale valutazione negativa.

Anche **le competenze** attribuite a tali organi risultano sostanzialmente omogenee. Esse sono di due tipi:

- a) consultive,
- b) deliberative.

Da un lato, gli organi di garanzia statutaria esprimono **pareri** (sulla conformità agli Statuti dei progetti di legge e dei regolamenti regionali, sulla ripartizione delle competenze tra gli organi, sulla ripartizione delle competenze tra le Regioni e gli enti locali territoriali): dall’altro lato, adottano dei **provvedimenti amministrativi finali**, suscettibili in quanto tali impugnazione innanzi al giudice amministrativo competente.

Tra questi ultimi, rientrano — ad esempio — l’esercizio di compiti amministrativi per lo svolgimento delle elezioni, la valutazione dell’ammissibilità del referendum e delle proposte di iniziativa legislativa popolare.

In dottrina si è discusso in merito alla **natura giuridica** di tali organi: se fossero annoverabili tra quelli di natura amministrativa ovvero esercitassero compiti giurisdizionali.

Un punto fermo in proposito è stato fornito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che in più occasioni ha dovuto pronunciarsi sulla natura degli organi regionali di garanzia statutaria, sino ad addivenire ad un orientamento risolutivo con la sentenza n. 200 del 2008.

Al centro della questione affrontata dal giudice costituzionale vi era l'interrogativo se le "decisioni" delle Consulte statutarie fossero compatibili con la natura amministrativa dell'organo o se, invece, il carattere vincolante di tali atti li qualificasse come sostanzialmente giurisdizionali e pertanto estranei alla sfera di competenza del legislatore regionale.

In via generale, il giudice costituzionale ha negato che la competenza a emanare atti decisori sia riservata agli organi giurisdizionali, giacché l'ordinamento giuridico italiano conosce da lungo tempo molteplici tipi di atti riconducibili alla categoria delle decisioni amministrative; nel caso di specie, poi, le decisioni degli organi di garanzia statutaria erano finalizzate ad eliminare dubbi e controversie sull'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio.

Inoltre, la Corte costituzionale fornisce due ulteriori precisazioni. Per un verso, puntualizza che il **controllo** deve essere **preventivo** e avvenire sui disegni di legge e non già sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati: in quest'ultimo caso, infatti, non si eserciterebbe un'attività consultiva, ma giurisdizionale.

Per un altro verso, fa presente che le decisioni amministrative delle Consulte non possono precludere o limitare la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o amministrativi, a pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria.

Capitolo Ottavo

LA FORMA DI GOVERNO DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

1. Le caratteristiche della forma di governo locale

L'autonomia dei Comuni e delle Province in materia di forma di governo è assai limitata: secondo l'art. 117, 2 c. lett. p) Cost. essa rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e la vigente normativa — contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000 — appare assai dettagliata, cosicché i margini di discrezionalità degli Statuti degli enti locali territoriali risultano ristretti.

Evoluzione della normativa in materia di forma di governo comunale e provinciale

Inoltre, la disciplina normativa ha registrato **un'evoluzione progressiva**, contraddistinta da aggiustamenti e precisazioni.

Inizialmente, la legge n. 142 del 1990 ha distinto i ruoli e le competenze del Consiglio e della Giunta. Inoltre, ha potenziato le attribuzioni della Giunta a scapito di quelle proprie del Consiglio comunale o provinciale. La legge n. 81 del 1991 ha successivamente spostato il baricentro del processo decisionale in direzione dell'organo monocratico — Sindaco o Presidente della Provincia —, prevedendone la diretta investitura da parte del corpo elettorale.

A sua volta, la legge n. 127 del 1997 ha rafforzato gli strumenti rivolti a rendere più incisiva l'attività di direzione politica, così come ha accentuato la distinzione funzionale ed organizzativa tra Consiglio e Giunta, prevedendo due distinti regolamenti di organizzazione approvati dai rispettivi organi. Infine, la legge n. 265 del 1999 si è proposta di riqualificare l'azione del Consiglio e di rendere più efficace il controllo delle opposizioni, riconoscendo a tale organo elettivo autonomia funzionale ed organizzativa.

A conclusione di siffatta evoluzione il decreto legislativo n. 267 del 2000 ha raccolto la normativa vigente in un apposito Testo Unico.

Successivamente il Governo, con due decreti legge del 2011 (n. 201) e del 2012 (n. 95) ha tentato di modificare tanto l'organizzazione costituzionale delle Province — trasformate in enti elettivi di secondo grado — quanto il loro numero e le dimensioni territoriali. Tuttavia, l'uso della

decretazione di urgenza per incidere sull'assetto istituzionale della Repubblica (art. 114 Cost.) e sulle modificazioni territoriali degli enti (art. 132 Cost.) è stato ritenuto non conforme alla Costituzione dal giudice costituzionale (sentenza n. 220 del 2013).

Nel travagliato e contraddittorio tentativo di definire la natura della Provincia il Parlamento ha approvato la legge n. 56 del 2014 la quale, rinviando una soluzione della problematica a una ulteriore, futura revisione del Titolo V della Costituzione, ha dettato una ulteriore disciplina transitoria dell'ente.

Alla luce di questa normativa, gli organi della Provincia sono individuati nel Consiglio provinciale, nel Presidente e nell'Assemblea dei Sindaci. Il Presidente della Provincia è eletto dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni appartenenti alla Provincia. Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente e da un numero di componenti che varia in ragione della popolazione eletti dai Sindaci e dai Consiglieri dei Comuni della Provincia. L'Assemblea dei Sindaci è composta dai Sindaci dei Comuni appartenenti al territorio della Provincia.

Siffatta situazione ha generato una **grave incertezza** sulla natura e **sulle prospettive istituzionali delle Province**: di conseguenza, in attesa di un intervento organico del legislatore sul punto, riteniamo opportuno concentrare al momento la nostra attenzione sulla forma di governo dei Comuni.

Prima di evidenziare più in dettaglio le caratteristiche proprie della forma di governo comunale occorre precisare che, in realtà, il legislatore ha delineato non “uno”, ma “due” distinti modelli. Infatti, **la disciplina della forma di governo dei Comuni può essere differenziata in base alla loro consistenza demografica**: distinguendo, in particolare, tra i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, da un lato, e i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

L'organizzazione politica di tali enti si differenzia in ordine a **tre** rilevanti **profili** quali:

a) il sistema elettorale. Nei Comuni di minori dimensioni si ha un sistema maggioritario ad un turno e conquista la maggioranza qualificata dei seggi la coalizione che appoggia il candidato Sindaco che risulta eletto; nei Comuni con più di 15.000 abitanti si ha un sistema elettorale maggioritario a due turni;

b) la presidenza del Consiglio. Nei Comuni di maggiori dimensioni tale organo è autonomamente eletto dal Consiglio, mentre negli altri enti

locali tale funzione può essere esercitata dal Sindaco, qualora lo Statuto non disponga diversamente;

c) l'incompatibilità tra la carica di consigliere e di assessore. Siffatto impedimento opera solo nei Comuni con più di 15.000 abitanti: ferma restando la possibilità per gli altri Comuni di introdurre nello Statuto tale divieto quale regola generale.

La **caratteristica principale** della forma di governo dei Comuni può essere individuata nella posizione di prevalenza che il Sindaco ha nei confronti dei rispettivi Consigli.

Caratteristiche generali della forma di governo comunale

A tal fine occorre considerare che:

a) il Sindaco è eletto direttamente dal corpo elettorale e concorrono alla formazione della maggioranza politica presente nel Consiglio. Infatti alle liste ad esso collegate viene attribuita la maggioranza dei seggi: in ragione della proporzione dei voti se è stato eletto al primo turno; ovvero assegnando alla coalizione vittoriosa il 60% dei seggi se viene eletto al secondo turno;

b) i componenti la Giunta sono nominati dal Sindaco e tale carica è incompatibile — nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti — con quella di Consigliere;

c) le determinazioni dell'organo monocratico influiscono sulla durata tanto della Giunta, quanto del Consiglio: per un verso, può revocare gli assessori dandone motivata comunicazione al Consiglio; per un altro verso, può provocare lo scioglimento del Consiglio stesso attraverso le proprie dimissioni.

Infatti, il collegamento instauratosi tra il Consiglio e il Sindaco all'atto dell'elezione si riproduce nelle situazioni di crisi, dal momento che l'approvazione di una mozione di sfiducia comporta, contestualmente, la cessazione dalla carica di Sindaco e lo scioglimento del Consiglio.

Particolarmente interessante è, a nostro avviso, **la dialettica** che si instaura **tra l'organo monocratico e il Consiglio**.

Da un lato, si può sostenere che sussista tra i due organi di derivazione popolare uno stretto collegamento; la loro esistenza è strettamente legata: Sindaco e Consiglio sono eletti contestualmente e la vita dell'uno dura fintanto che dura la vita dell'altro. Infatti lo scioglimento del Consiglio determina in ogni caso la decadenza del Sindaco, mentre la cessazione, per qualsiasi motivo, del Sindaco (sfiducia, dimissioni, morte), determina l'automatico scioglimento del Consiglio.

Dall'altro lato, si instaura una situazione di parallelismo: nessuno dei due organi è causa della investitura dell'altro, ma ciascuno può determinare il venir meno dell'altro: il Sindaco dimettendosi determina au-

tomaticamente lo scioglimento del Consiglio; quest'ultimo, a sua volta, può votare la sfiducia al Sindaco provocandone le dimissioni.

Il decreto legislativo n. 267 del 2000, inoltre, ha **separato i compiti del Consiglio da quelli del Sindaco**: facendo del primo l'organo di indirizzo e di controllo e del secondo l'effettivo organo di governo dell'ente (tale distinzione è evidenziata sancendo l'incompatibilità tra l'incarico di assessore e di consigliere).

La Giunta, a sua volta, rappresenta l'organo collegiale che collabora con il Sindaco nella attuazione dell'indirizzo politico dell'ente.

Inoltre, la normativa si propone di razionalizzare la forma di governo, al fine di conseguire **la stabilità degli esecutivi locali**.

Il procedimento delineato dalla legge dello Stato si prefigge di determinare la rapida costituzione degli esecutivi locali, dal momento che la scelta della coalizione di maggioranza è compiuta direttamente dal corpo elettorale, con l'atto di elezione del Sindaco.

Inoltre, la permanenza degli organi per l'intera durata del mandato (cinque anni) è agevolata non soltanto dalla particolarità del sistema elettorale, che assegna una congrua maggioranza consiliare alle forze politiche che hanno espresso il Sindaco, ma anche dalla condizione di pieno parallelismo ed equilibrio tra il Consiglio e gli organi di governo.

Infine, tra le novità introdotte dalla vigente legislazione, va segnalata una **ripartizione di compiti tra gli organi di indirizzo politico e di direzione dell'amministrazione**.

A questo proposito, gli artt. 48 e 107 del decreto legislativo n. 267 del 2000, integrati ed arricchiti dalle previsioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, hanno precisato che agli organi politici compete fissare gli obiettivi, esercitare l'indirizzo politico ed amministrativo, controllarne l'effettiva realizzazione; ai dirigenti spetta, per contro, la direzione degli uffici e dei servizi, la responsabilità gestionale per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente locale.

Il sistema elettorale per l'elezione del Sindaco

Come già anticipato, il decreto legislativo n. 267 del 2000 prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco, secondo una procedura differenziata a seconda che si tratti, per un verso, dei Comuni con meno di 15.000 abitanti o, per un altro verso, delle Province e dei Comuni più di 15.000 abitanti.

I due meccanismi elettorali presentano alcuni elementi comuni, tra cui:

a) la presenza di una unica scheda per la elezione del Sindaco e del Consiglio;

b) un necessario collegamento tra i candidati alla carica di Sindaco (o Presidente) e le liste di candidati per il Consiglio: le candidature (insieme al programma amministrativo), sono presentate congiuntamente.

I meccanismi elettorali **si differenziano**, però, sotto altri profili.

Nei **Comuni con meno di 15.000 abitanti**, il Sindaco è eletto in un unico turno, essendo proclamato eletto il candidato che ha il maggior numero di voti; esso è collegato ad una sola lista di candidati, alla quale si intendono attribuiti tanti voti quanti sono quelli conseguiti dal candidato a Sindaco ad essa collegato.

Nei **Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti** è invece proclamato eletto al primo turno solo il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti; altrimenti si procede, dopo due settimane, al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti.

Più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di Sindaco e lo stesso programma, risultando in tal modo collegate. L'elettore può esprimere un unico voto, per un candidato a Sindaco e unitamente una delle liste collegate; o due voti, votando per un candidato alla carica di Sindaco e una lista diversa da quelle ad esso collegate.

Inoltre, l'elettore che intende esprimere nell'elezione del Consiglio più di una preferenza deve ripartirle in misura eguale tra candidati di sesso diverso.

Nel ballottaggio il voto riguarda solo il candidato a Sindaco; in tale fase, liste presentate al primo turno in collegamento con candidati diversi, possono collegarsi ai due candidati che partecipano al ballottaggio.

2. Gli organi di governo dei Comuni

Alla luce dell'art. 117, 2 c., lett. p) Cost., lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di **organi di governo degli enti locali**, cosicché la ripartizione di competenza tra la legge e gli Statuti può essere basata sul fatto che la prima individua gli organi che esprimono l'indirizzo politico e che concorrono al processo decisionale, mentre i secondi possono istituire altri organi.

Gli organi necessari

La formula dell'art. 117 Cost. — relativa ai Comuni ed alle Province — è differente da quella dell'art. 123 Cost. — che attiene alle Regioni —. Infatti, mentre quest'ultima parla, a proposito dell'autonomia statutaria

regionale, di “forma di governo”, la prima utilizza la più tradizionale espressione “organi di governo”: ciononostante appare ragionevole ritenere che anche i profili che attengono ai rapporti tra i diversi organi di governo rientrino a pieno titolo nella competenza legislativa dello Stato.

In base alla legge dello Stato sono organi di governo del Comune:

- a) il Sindaco;
- b) la Giunta;
- c) il Consiglio.

Sempre il decreto legislativo n. 267 del 2000 individua **altri organi** (non di governo) da considerarsi necessari, tra cui:

- a) i Consigli circoscrizionali, che possono esercitare funzioni deliberative proprie o delegate dal Comune;
- b) i dirigenti, che possono compiere atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno;
- c) il segretario comunale;
- d) il collegio dei revisori.

Tale elencazione non deve considerarsi tassativa: rientra nell'autonomia statutaria la possibilità di individuare organi ulteriori, facoltativi.

Qualora si consideri **la distribuzione delle competenze tra gli organi politicamente rappresentativi** dei Comuni occorre sottolineare che la vigente normativa ha ribaltato il precedente criterio di ripartizione. Il previgente Testo unico configurava il Consiglio quale organo a competenza generale e residuale, che si contrapponeva alla Giunta ed al Sindaco, che erano dotati di una competenza di tipo puntuale, tassativamente individuata dalla legge.

Adesso, il decreto legislativo n. 267 del 2000 individua tassativamente le competenze del Consiglio, mentre alla Giunta spetta, ai sensi dell'art. 47 del medesimo decreto legislativo, una competenza generale, di tipo residuale.

Inoltre, il successivo art. 48 ha ulteriormente spostato il baricentro del potere decisionale a favore dell'organo monocratico, precisando che “la Giunta collabora con il Sindaco o il Presidente della Provincia nell'amministrazione del Comune e della Provincia”.

Il Consiglio comunale

La legge dello Stato individua in modo tassativo **le competenze del Consiglio**, circoscrivendole all'approvazione degli atti fondamentali dell'ente, che si collegano alla sua natura di organo di indirizzo politico-amministrativo.

Tra questi assumono un rilievo particolare, le competenze in materia di:

- a) Statuti e regolamenti, programmi,
- b) piani finanziari e bilanci,
- c) convenzioni tra enti locali,
- d) organizzazione dei pubblici servizi,
- e) istituzione e ordinamento dei tributi e disciplina generale delle tariffe,
- f) mutui e spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi,
- g) appalti e concessioni.

Le altre materie rientrano nella competenza residuale della Giunta.

Tale scelta si ispira all'intenzione di **valorizzare la funzione di indirizzo** e di controllo **del Consiglio**, riservandogli una competenza circoscritta, ma inerente alle determinazioni di maggior rilievo politico. Nella pratica, tuttavia, la modificazione della forma di governo locale ha spostato il baricentro del potere decisionale a favore dell'organo monocratico (Sindaco), limitando politicamente il ruolo del Consiglio.

Alla riduzione delle competenze del Consiglio ha corrisposto un orientamento favorevole alla riduzione del numero dei consiglieri.

La **disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio** comunale compete sia allo Statuto, sia ad uno speciale regolamento, approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri.

Tale regolamento, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge e dallo Statuto, deve indicare in particolare:

- a) le modalità per la convocazione;
- b) le regole per la presentazione e discussione delle proposte;
- c) la determinazione del numero dei Consiglieri necessari per la validità delle sedute;
- d) la disciplina della gestione di tutte le risorse attribuite per il funzionamento del Consiglio e dei gruppi consiliari.

La **convocazione del Consiglio** rientra tra i compiti del suo Presidente, il quale è tenuto a riunirlo, in un termine non superiore a venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

La richiesta di convocazione può essere presentata, sotto il profilo soggettivo:

- a) dal Sindaco,
 - b) da un quinto dei consiglieri,
 - c) un certo numero di elettori o di residenti — fissato dagli Statuti.
- L'attribuzione del potere di richiesta di convocazione al Sindaco si

giustifica con l'esigenza di stabilire un raccordo tra i due organi dell'ente direttamente rappresentativi della volontà popolare.

La competenza di una porzione di consiglieri rientra, invece, nella tradizionale tendenza ad attribuire un ruolo attivo ai gruppi consiliari — in particolare, a quelli espressione delle minoranze —, anche in considerazione del fatto che il Consiglio costituisce l'organo di controllo dell'azione di governo sviluppata dal Sindaco. In altri termini, il potere di iniziativa consiliare mira anche a salvaguardare, in un sistema maggioritario, il ruolo delle minoranze.

Il potere popolare di richiedere la convocazione del Consiglio si collega — a sua volta — al principio di partecipazione; mentre l'intervento del Prefetto è da esercitarsi con molta cautela ed in casi eccezionali: può essere attivato solo in caso di comportamenti omissivi che configurino gravi violazioni di legge, ovvero inottemperanza ad un vincolo normativo che non consente alcuna discrezionalità.

Una disciplina a parte è prevista per **la prima convocazione del Consiglio neoeletto**. Deve essere fatta dal Sindaco entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione degli eletti e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione. In caso di inosservanza dell'obbligo di convocazione, provvede in via sostitutiva il prefetto.

La prima seduta è presieduta dal Consigliere anziano ed in essa, oltre alla convalida degli eletti, il Sindaco o il Presidente presenta la Giunta ed illustra le linee programmatiche di azione di governo. Inoltre, si procede all'elezione del Presidente del Consiglio.

Di norma, **le sedute del Consiglio sono pubbliche**. Tale regola consente ai cittadini di conoscere, assistendo alla discussione, gli atteggiamenti tenuti dai propri eletti e di essere informati sulle motivazioni adottate a sostegno delle diverse deliberazioni.

Ovviamente la partecipazione dei cittadini alla vita dell'assemblea elettiva deve avvenire secondo modi che non turbino l'ordinato e regolare svolgimento della seduta. Essi non hanno diritto di parola e la loro presenza deve essere silenziosa.

Inoltre, i regolamenti prevedono, in genere, che il presidente dell'assemblea abbia il potere di ammonire e di espellere chiunque disturbi o crei disordini, sino al potere estremo di ordinarne l'arresto.

Il principio generale della pubblicità delle sedute incontra una possibilità di deroga. Si hanno, infatti, **sedute segrete**:

a) nei casi previsti dal regolamento, in genere quando il Consiglio tratti questioni concernenti persone, che implicino apprezzamenti sulla condotta, sui meriti e sui demeriti delle stesse;

b) su discrezionale decisione del Consiglio, qualora, con motivata deliberazione, si ravvisi l'opportunità di affrontare determinate questioni in seduta non pubblica. Tale ipotesi deve ritenersi ammissibile in quanto sussiste un potere di autoregolamentazione degli organi politici che deve ritenersi connaturata alla loro posizione di autonomia costituzionale.

Però, in questo caso, la decisione del Consiglio, in quanto costituisce una eccezione alla regola generale della pubblicità, deve essere congruamente motivata a garanzia che la maggioranza consiliare non imponga la segretezza della discussione per impedire la partecipazione ed il controllo dei cittadini.

Ovviamente la partecipazione dei cittadini alla vita dell'assemblea elettiva deve avvenire secondo modi che non turbino l'ordinato e regolare svolgimento della seduta. Essi non hanno diritto di parola e la loro presenza deve essere silenziosa.

Inoltre, i regolamenti prevedono, in genere, che il presidente dell'assemblea abbia il potere di ammonire e di espellere chiunque disturbi o crei disordini, sino al potere estremo di ordinarne l'arresto.

Il principio generale della pubblicità delle sedute incontra una possibilità di deroga. Si hanno, infatti, **sedute segrete**:

a) nei casi previsti dal regolamento, in genere quando il Consiglio tratti questioni concernenti persone, che implicino apprezzamenti sulla condotta, sui meriti e sui demeriti delle stesse;

b) su discrezionale decisione del Consiglio, qualora, con motivata deliberazione, si ravvisi l'opportunità di affrontare determinate questioni in seduta non pubblica. Tale ipotesi deve ritenersi ammissibile in quanto sussiste un potere di autoregolamentazione degli organi politici che deve ritenersi connaturata alla loro posizione di autonomia costituzionale.

Però, in questo caso, la decisione del Consiglio, in quanto costituisce una eccezione alla regola generale della pubblicità, deve essere congruamente motivata a garanzia che la maggioranza consiliare non imponga la segretezza della discussione per impedire la partecipazione ed il controllo dei cittadini.

Nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti il Consiglio è presieduto dal Sindaco, a meno che lo Statuto non disponga diversamente. Viceversa, nei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti e nelle Province viene eletto un **Presidente del Consiglio comunale**.

*Gli organi
interni del
Consiglio*

L'elezione deve avvenire nella prima seduta, subito dopo la convalida degli eletti, con votazione a scrutinio segreto; in genere è richiesta la maggioranza assoluta dei voti: nel caso in cui non si riesca a raggiungere

la maggioranza richiesta, dopo due votazioni è previsto il ballottaggio fra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti nella seconda votazione, oppure può essere sufficiente la maggioranza relativa dei voti espressi.

Il Presidente del Consiglio presiede l'assemblea, agendo come organo *super partes*, garante dei diritti dei Consiglieri, del buon funzionamento del Consiglio. Va, infine, sottolineato che l'attribuzione— da parte di diversi Statuti — al Presidente del potere di interpretazione del regolamento per il funzionamento del Consiglio sottrae al Segretario comunale e provinciale una significativa competenza che, in precedenza, esercitava stante la sua posizione di terzietà istituzionale.

Gli Statuti degli enti locali possono articolare i lavori del Consiglio in **Commissioni**, la cui disciplina è rimessa al regolamento.

Tali organi interni debbono essere costituiti dal Consiglio nel proprio seno (l'interpretazione prevalente è orientata nel senso di ritenere che le commissioni dovranno essere formate unicamente da Consiglieri, pur potendo essere integrate da esperti esterni), e debbono essere composti secondo un criterio proporzionale (in virtù del principio democratico e di quello di tutela delle minoranze).

Si può, inoltre, distinguere tra Commissioni permanenti e Commissioni speciali, da crearsi per questioni specifiche. Mentre queste ultime hanno il compito di svolgere indagini ed inchieste, alle prime sono attribuite funzioni non solo consultive, di studio, ma anche propositive e referenti, oppure redigenti.

La politicizzazione della vita amministrativa fa sì che il ruolo dei partiti o di altre associazioni sia determinante per il funzionamento dei diversi organi del Comune. I singoli Consiglieri, infatti, partecipano all'attività dell'assemblea non soltanto come rappresentanti di una porzione del corpo elettorale, ma anche nella loro qualità di eletti in rappresentanza di un gruppo politico.

Da ciò l'opportunità di riservare agli Statuti la competenza ad inserire tra le articolazioni interne del Consiglio anche i **gruppi consiliari**, cui aderiscono i consiglieri in base ai loro orientamenti politici.

La costituzione dei gruppi è obbligatoria nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, mentre per gli altri Comuni il riconoscimento è subordinato ad una espressa disciplina statutaria.

La disciplina dei gruppi, la definizione dei loro compiti nel processo decisionale, la determinazione degli strumenti e delle risorse di cui debbono godere deve essere contenuta nel **regolamento per il funziona-**

mento degli organi. Il regolamento del Consiglio deve precisare anche gli strumenti e le risorse necessarie per il loro funzionamento. In genere, l'intervento a sostegno dei gruppi consiliari si manifesta attraverso la predisposizione di strutture, l'assegnazione di personale e la fornitura di attrezzature.

I rappresentanti dei gruppi consiliari, di norma, danno vita alla **conferenza dei capi-gruppo**, i cui compiti consistono eminentemente:

a) nel collaborare con il Presidente dell'assemblea consiliare per risolvere quesiti di procedura o di interpretazione delle norme del regolamento;

b) nel concordare modifiche nell'ordine di trattazione delle pratiche;

c) nel definire posizioni comuni in ordine a particolari deliberazioni che il Consiglio è chiamato ad assumere.

Alcuni Statuti comunali e provinciali prevedono la figura del **Consigliere delegato**, cui viene affidata dal Consiglio la cura di particolare questioni o settori materiali, di competenza del Consiglio.

Inoltre, è disciplinata anche la figura del **Consigliere aggiunto** ogniqualvolta si rende necessario far partecipare alle riunioni del Consiglio persone non elette, in rappresentanza di particolari interessi ritenuti dagli Statuti meritevoli di particolare attenzione. È il caso, ad esempio, dei Consiglieri aggiunti in rappresentanza degli stranieri presenti in ambiti comunali e provinciali, ovvero degli "immigrati", cioè dei cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno, residenti nel Comune.

I Consiglieri aggiunti partecipano alle sedute del Consiglio senza diritto di voto ed hanno facoltà di intervento e di interrogazione sulle materie attinenti.

Un esercizio corretto e consapevole delle funzioni consiliari postula, altresì, la possibilità per l'eletto di fruire di una conoscenza completa delle problematiche e delle attività dell'ente. Al riconoscimento di un diritto di **accesso alle informazioni** si è pervenuti progressivamente.

*Diritti dei
Consiglieri
strumentali
all'espletamen-
to delle loro
funzioni*

Dapprima, l'art. 292 del T.U. del 1934 disponeva che ogni Consigliere aveva diritto di prendere visione di tutti i documenti necessari perché la pratica sottoposta al Consiglio possa essere da questo esaminata. Inoltre, ogni ente locale doveva assicurare ampia pubblicità alle deliberazioni, sia attraverso la pubblicazione nell'albo pretorio, sia consentendo al pubblico di prenderne cognizione e di far copia dei regolamenti.

Quindi, la legge n. 816 del 1985 riconobbe ai Consiglieri provinciali, comunali e delle comunità montane, il diritto di prendere visione sia dei

provvedimenti adottati dall'ente, sia degli atti preparatori e richiamati, sia di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del mandato.

Infine, l'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 ha precisato meglio la natura e l'ampiezza delle informazioni necessarie all'esercizio del mandato "che gli enti sono tenuti a fornire", specie per quanto concerne la possibilità di acquisire notizie e copia degli atti interni dei vari uffici, delle attività istruttorie preliminari alla formazione dei diversi atti.

Si tratta di una previsione ampia, dal momento che ai Consiglieri si riconosce la facoltà non soltanto di prendere visione dei provvedimenti dell'ente e degli atti preparatori degli stessi, ma anche di **acquisire ogni informazione utile all'espletamento del proprio mandato**: *in primis*, tutto ciò che concorre a formare un'adeguata conoscenza delle questioni che saranno trattate nelle sedute del Consiglio.

Ma non è neppure da escludere la possibilità per il Consigliere di accedere a tutte le informazioni necessarie per esercitare un'attività di controllo sull'operato complessivo dell'amministrazione, ovvero per svolgere un'azione di proposta e di iniziativa.

La possibilità, per i Consiglieri, di presentare **interrogazioni** è espressamente prevista dall'art. 43, 3 c. del decreto legislativo n. 267 del 2000 e, in conseguenza, è stata disciplinata negli Statuti. Tuttavia, il legislatore ha direttamente stabilito che "il Sindaco o il Presidente della Provincia o gli assessori rispondono, entro trenta giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri".

Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo Statuto e dal regolamento.

L'interrogazione consiste in una domanda, presentata per iscritto, che tende a sapere se un determinato fatto sia vero, se l'amministrazione ne sia a conoscenza, se abbia preso o intenda prendere provvedimenti in merito.

Nel caso dell'**interpellanza**, invece, il fatto è dato per noto ed il consigliere chiede all'amministrazione i motivi della sua condotta e gli intendimenti futuri: l'interpellanza si propone, cioè, di verificare il comportamento passato o le posizioni che il Comune o la Provincia intendono assumere nei confronti di una specifica questione. In questo caso il dato valutativo appare preminente sull'elemento conoscitivo.

Nel senso di un potenziamento delle funzioni di controllo del Consiglio, e del ruolo delle minoranze, va anche la previsione secondo la quale il presidente del Consiglio comunale e provinciale è chiamato ad assicurare una adeguata e **preventiva informazione** ai gruppi consiliari e

ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio: si tratta di una disposizione di principio alla quale gli Statuti e i regolamenti locali debbono adeguare pertanto il proprio contenuto, individuando le idonee forme di comunicazione e raccordo.

Il **diritto di iniziativa** è espressamente riconosciuto ad ogni consigliere su qualsiasi questione sottoposta a deliberazione del Consiglio.

L'esercizio del diritto di iniziativa contribuisce a collegare il Consigliere (ed in specie quello di minoranza) con gli uffici, in quanto su ogni proposta di deliberazione del Consiglio devono essere richiesti i pareri inerenti alla regolarità tecnica, alla regolarità contabile, alla stessa legittimità. Inoltre, se l'iniziativa comporta l'assunzione di impegni di spesa, occorre anche l'ulteriore attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario.

Tra i diritti di iniziativa dei Consiglieri va annoverato anche il potere di **richiedere la riunione del Consiglio**. Tale facoltà non spetta al singolo, ma ad un quinto dei Consiglieri: alcuni autori ritengono che ci si debba riferire ai Consiglieri in carica, altri a quelli assegnati.

In caso di richiesta, il Sindaco o il Presidente della Provincia, o il Presidente del consiglio quando sia previsto, sono obbligati a riunire il Consiglio in un termine non superiore a venti giorni, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste: sussiste un vero obbligo alla convocazione, sempre che, naturalmente, la richiesta abbia ad oggetto materie di competenza dell'organo collegiale.

L'**obbligo** dei consiglieri **di astenersi** nelle deliberazioni del Consiglio comunale cui essi stessi siano interessati è stato introdotto dalla legge e ribadito dalla giurisprudenza amministrativa.

Esso costituisce una regola assoluta, che non ammette deroghe o eccezioni, in quanto dettata al fine di garantire la imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa. Alla base della scelta legislativa non è, infatti, la sfiducia sulla capacità del singolo Consigliere di saper decidere anche contro il proprio personale interesse, ma la convinzione che il soggetto, al quale è affidata la cura di un interesse pubblico, deve essere posto in condizione di operare senza condizionamenti di sorta.

Quindi, se la decisione da assumere può riflettersi, positivamente o negativamente, sulla propria sfera giuridica, il consigliere è obbligato ad astenersi e la violazione di tale obbligo comporta l'invalidità della manifestazione di volontà che egli ha concorso a formare, a prescindere da vantaggi o svantaggi che egli ne abbia ricevuto e dalla legittimità o illegittimità del procedimento seguito.

L'obbligo di astensione impone di non prendere parte alla discussione ed alla votazione di deliberazioni riguardanti interessi propri, di loro parenti o affini.

Il Sindaco

Il Sindaco è eletto a suffragio universale e diretto; tuttavia, non viene meno la necessità di un **rapporto fiduciario**, quantomeno implicito, **tra organo monocratico e Consiglio**.

Tale rapporto è testimoniato innanzitutto, dalla necessità che il Consiglio discuta le linee programmatiche del Sindaco, ma anche e soprattutto dalla possibilità che il Consiglio voti, per appello nominale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti una mozione di sfiducia, dalla cui approvazione discende direttamente la cessazione dalla carica del Sindaco.

La mozione deve essere motivata e sottoscritta da almeno i due quinti dei consiglieri assegnati e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta dalla sua presentazione.

Secondo il decreto legislativo n. 267 del 2000, **le fonti competenti a determinare le competenze** del Sindaco sono:

- a) le leggi statali;
- b) lo Statuto;
- c) i regolamenti.

Per quando riguarda le funzioni attribuite dalle leggi, si possono ulteriormente distinguere quelle individuate direttamente dal decreto legislativo n. 267 del 2000 da quelle definite da successive leggi statali emanate ai sensi dell'art. 117, 2 c. lett. p) Cost. Per questa ragione — essendo la materia degli organi di governo di competenza esclusiva della legge statale — è da escludersi che ulteriori attribuzioni possano essere riconosciute al Sindaco dalle leggi regionali.

Per contro, l'inserimento dei regolamenti tra le fonti attributive di funzioni al Sindaco e suscita — a nostro avviso — delle perplessità: i regolamenti, in quanto fonti secondarie, non dovrebbero attribuire funzioni ulteriori rispetto a quelle individuate dalla legge e dallo Statuto, ma limitarsi a regolamentarle.

In base alla legge statale, il Sindaco

- a) rappresenta l'ente;
- b) convoca e presiede il Consiglio, quando non è previsto il Presidente del Consiglio;
- c) convoca e presiede la Giunta;
- d) sovrintende al funzionamento dei servizi, degli uffici e alla esecuzione degli atti;

- e) sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate;
- f) coordina gli orari;
- g) definisce gli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna.

Tra le competenze, merita una particolare sottolineatura il **potere di nomina**, in quanto rappresenta lo strumento principale che il Sindaco ha per assicurare un'azione amministrativa finalizzata al perseguimento delle linee programmatiche che contraddistinguono la sua azione di governo.

Secondo il decreto legislativo n. 267 del 2000, il **Sindaco**, oltre ad essere l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune, assume la qualifica di **autorità locale di governo**, esercitando le relative funzioni attribuitegli da specifiche disposizioni di legge.

Sulla base di una normativa stratificata e risalente nel tempo, possono essere fatte rientrare tra queste:

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

Nella sua funzione di autorità locale di Governo il Sindaco, pur essendo gerarchicamente subordinato all'autorità statale non si configura quale mero esecutore di direttive o di ordini; è piuttosto sottoposto ad un generale potere ispettivo.

Infatti, il **Prefetto**, da un lato, può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi e per acquisire dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale; dall'altro lato, a seguito dei riscontri effettuati, qualora verifichi che il Sindaco non adempie regolarmente ai compiti, può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse a spese dell'ente interessato.

Nonostante la previsione normativa dell'art. 50, 4 c. del decreto legislativo n. 267 del 2000 si nutrono **perplexità** circa la compatibilità di tale *status* del Sindaco con la più recente evoluzione legislativa. In

particolare, esso pare mal conciliarsi con la nuova formulazione dell'art. 118 Cost. relativo all'esercizio delle funzioni amministrative.

Il dettato costituzionale, come si è visto in precedenza, ha superato la tradizionale distinzione tra funzioni proprie, attribuite e delegate, optando per un sistema che, sulla base del criterio di sussidiarietà, individua nei Comuni gli enti titolari in via generale delle competenze amministrative « salvo quelle che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite allo Stato o alla Regioni ».

Di conseguenza, anche nelle materie riservate alla potestà legislativa statale, possono essere affidati compiti amministrativi ai Comuni ai sensi dell'art. 118, 2 c. Cost..

Tuttavia, tale affidamento deve essere fatto all'ente (al Comune), non ad un suo organo (il Sindaco). Con la conseguenza, che l'organo competente all'esercizio di tali funzioni dovrà essere individuato alla luce delle previsioni dello Statuto comunale e del regolamento sull'ordinamento generale dei servizi e degli uffici.

La Giunta comunale

Secondo il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, la **Giunta collabora con il Sindaco** nell'amministrazione dell'ente locale, nonché nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio.

Ha una competenza di tipo residuale, nel senso che esercita tutte le funzioni che la legge e lo Statuto non riservano al Consiglio o all'organo monocratico.

La nomina dei componenti della Giunta, ivi compreso un Vicesindaco, spetta al Sindaco, che ne deve dare comunicazione al Consiglio, nella prima seduta dopo l'elezione; la scelta delle persone da nominare rientra nella sua esclusiva discrezionalità.

I criteri per la **composizione della Giunta** sono di spettanza dello Statuto, mentre la legge statale deve limitarsi a fissare un tetto massimo, in connessione con la popolazione del Comune.

I componenti della Giunta possono essere individuati anche al di fuori del Consiglio comunale; nel caso siano scelti all'interno del Consiglio, si determina la incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere comunale, per cui, qualora un consigliere assuma la carica di assessore, cessa dalla carica di consigliere all'atto di accettazione della nomina.

Le circoscrizioni ed i circondari

Il decreto legislativo n. 267 del 2000 ha introdotto alcuni criteri per l'istituzione delle **circoscrizioni comunali**, configurate quali organismi di partecipazione e di decentramento dell'azione amministrativa dell'ente.

In particolare, la legge ha disposto:

- a) l'obbligo per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti di istituire le circoscrizioni;
- b) la facoltà di attuare il decentramento per i Comuni con popolazione tra i 30.000 e i 100.000 abitanti;
- c) mentre, nel caso di Comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, lo Statuto può istituire altri e diversi organismi di partecipazione.

A sua volta, l'art. 17, 5 c. del decreto legislativo n. 267 del 2000 ha introdotto per i Comuni con popolazione superiore ai trecentomila abitanti un'ulteriore ipotesi di decentramento comunale — le **Municipalità** — che può prendere il posto delle circoscrizioni.

Compete allo Statuto disciplinare queste particolari forme di decentramento, determinandone gli organi, le competenze ed i rapporti con l'amministrazione comunale.

La **natura giuridica** delle circoscrizioni è stata al centro di un lungo dibattito dottrinale, sussistendo il dubbio se fossero organi interni del Comune ovvero enti autonomi. La posizione più convincente sostiene che giuridicamente le circoscrizioni non sono enti autonomi, ma possiedono pur sempre una limitata soggettività, connessa al fatto di essere organi esponenziali dell'interesse e della volontà politica di un determinato territorio.

Le circoscrizioni sono organi del Comune, ma i loro atti sono anche imputabili alla circoscrizione in quanto tale.

La scelta delle modalità di elezione degli **organi delle Circoscrizioni** è rimessa allo Statuto e al regolamento.

Gli Statuti prevedono, in genere, che l'attività decisionale delle Circoscrizioni si articoli attraverso due organi:

- a) il Consiglio circoscrizionale,
- b) il Presidente.

Il **Presidente** rappresenta, convoca e presiede il Consiglio di circoscrizione, indice le consultazioni, cura l'esecuzione degli atti del consiglio ed intrattiene i rapporti con gli organi del Comune; inoltre propone al Consiglio, per l'approvazione, le deliberazioni; tutela le prerogative dei consiglieri e garantisce l'esercizio effettivo delle loro funzioni; sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi riguardanti il territorio del quartiere.

Inoltre, molti Statuti dispongono che i Presidenti dei Consigli circoscrizionali si riuniscono periodicamente in conferenza, convocata e pre-

sieduta dal Sindaco, al fine di assicurare il coordinamento ed il raccordo con gli altri organi del Comune.

I Consigli di circoscrizione svolgono **compiti** di:

- a) partecipazione,
- b) consultazione,
- c) gestione di servizi di base,
- d) esercizio delle funzioni delegate dal Comune.

I Comuni possiedono ampia autonomia nello scegliere sia le funzioni da delegare (anche se esse debbono essere dirette in primo luogo alla gestione dei servizi di base), sia le materie in cui attribuire poteri consultivi o deliberativi.

I Consigli sono, inoltre, chiamati ad esprimere parere obbligatorio su numerose materie di interesse locale.

La Provincia, a sua volta, può suddividere il proprio territorio in **circondari**, al fine di organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini. In genere, vengono istituiti per favorire, al tempo stesso, il decentramento di alcuni servizi provinciali e la partecipazione della comunità municipali alle decisioni della Provincia.

Sotto questo profilo i circondari possono essere funzionalmente assimilati alle Circoscrizioni comunali, pur non essendo necessariamente dotati di appositi organi.

3. Gli organi non rappresentativi dei Comuni e delle Province

Tra gli organi dei Comuni e delle Province il decreto legislativo n. 276 del 2000 ha inserito anche delle **figure professionali** non politiche — cioè manifestazione del principio della rappresentanza politica —, ma **tecniche** — cioè funzionali ad assicurare la gestione delle strutture e dei servizi nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento. Si tratta, in particolare de:

- a) i dirigenti comunali e provinciali;
- b) i dirigenti generali;
- c) i segretari comunali e provinciali.

I primi e i terzi costituiscono organi necessari dell'ente; la presenza della seconda figura, invece, è eventuale, nel senso che il Sindaco o il Presidente della Provincia possono decidere di affidare la relativa funzione al Segretario (comunale o provinciale).

I dirigenti comunali e provinciali

Tra i principi innovativi introdotti dalla normativa in materia di ordinamento comunale e provinciale va sicuramente annoverata la scelta

di **superare la tradizionale commistione tra decisione politica e attività amministrativa e gestionale**: infatti, in precedenza, il Sindaco ed il Presidente della Provincia erano al vertice dell'amministrazione, mentre i componenti la Giunta — o meglio, i singoli assessori — assumevano la responsabilità dell'attività dei diversi settori in cui si articola l'organizzazione amministrativa dei Comuni o delle Province.

Tale principio è oggi superato in quanto — come bene precisa il decreto legislativo n. 165 del 2001 — « gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti », mentre ai dirigenti « spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo ».

Eguale, il decreto legislativo n. 267 del 2000 precisa che gli Statuti e i regolamenti comunali e provinciali si debbono uniformare al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti.

La disciplina della dirigenza pubblica è regolata da fonti differenti a seconda del livello istituzionale che si considera.

Per quanto concerne lo Stato occorre far riferimento al decreto legislativo n. 165 del 2001.

A loro volta, le Regioni a statuto ordinario possiedono competenza legislativa residuale in materia di dirigenza, che deve svolgersi nell'ambito delle disposizioni contenute nello Statuto — cui è riservata ai sensi dell'art. 123 Cost. la determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione —.

Invece, nel caso delle Regioni ad autonomia speciale la competenza legislativa trova un limite non tanto nelle disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001, quanto nei criteri direttivi posti dalla legge di delegazione n. 421 del 1992, stante la sua natura di legge di riforma economica e sociale.

Nel caso, infine, dei Comuni e delle Province la disciplina della materia deve ricavarsi dalle disposizioni del titolo IV del decreto legislativo n. 265 del 2000 dedicato all'organizzazione dell'ente ed alla disciplina del personale. Poi, nell'ambito di tali norme, gli Statuti comunali e provinciali, da un lato, ed i regolamenti locali, dall'altro lato,

fissano la disciplina della dirigenza applicabile all'interno del singolo ente.

Inoltre, il decreto legislativo puntualizza che l'esercizio dei poteri dirigenziali è esplicazione di una **funzione** particolare, **a termine e sottoposta a verifica**: infatti, la titolarità delle funzioni dirigenziali scaturisce dal conferimento di uno specifico incarico temporaneo di funzioni attribuito dal Sindaco o dal Presidente della Provincia. Tale incarico può essere rinnovato, ma previa valutazione dei risultati conseguiti.

L'art. 107 del decreto legislativo n. 267 del 2001 reca un importante contributo alla determinazione dei compiti e della **posizione della dirigenza negli enti locali territoriali**: da un lato, separa funzionalmente i compiti degli organi elettivi (di indirizzo politico) da quelli dei dirigenti, cui è affidata una responsabilità gestionale nell'attuazione degli obiettivi fissati e nella direzione degli uffici e dei servizi. Dall'altro lato, attribuisce alla dirigenza specifici poteri deliberativi, da assumersi sotto la forma di determinazioni.

Il legislatore statale ha introdotto una deroga a tale principio generale autorizzando i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti ad adottare disposizioni regolamentari e misure organizzative finalizzate ad attribuire ai componenti le Giunte la responsabilità degli uffici e dei servizi, nonché il potere di adottare atti anche di natura gestionale.

In particolare, **competete alla dirigenza comunale e provinciale**:

- a) la direzione degli uffici e dei servizi secondo criteri dettati dagli Statuti e dai regolamenti;
- b) l'adozione in via residuale degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, ad esclusione di quelli che la legge o lo Statuto espressamente non riservano agli organi di governo dell'ente;
- c) l'adozione di atti di organizzazione funzionale al conseguimento degli obiettivi e dei programmi definiti dagli organi di governo dell'ente.

Compete, inoltre, ai dirigenti:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) i provvedimenti di autorizzazione e concessione, tra i quali le concessioni edilizie;
- f) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, au-

tenticazioni, legalizzazioni ed ogni atto costituenti manifestazione di giudizio e di conoscenza.

Inoltre i dirigenti debbono esprimere **pareri di regolarità** (tecnica e contabile) in ordine alle deliberazioni degli organi di governo del Comune o della Provincia: tali pareri sono obbligatori, ma non vincolanti, nel senso che l'organo collegiale (Giunta e Consiglio) può disattenderlo, purché siano motivate le ragioni che inducono l'organo deliberante in contrario avviso.

I dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione. In altri termini, si è in presenza di una responsabilità connessa ai risultati e alla qualità della gestione.

Si tratta, pertanto, **di una** forma di **responsabilità** diversa ed **ulteriore** rispetto a quelle che traggono origine dagli artt. 28 e 81 Cost., che trova la sua giustificazione nel principio di buon andamento dell'amministrazione pubblica sancito dall'art. 97 Cost.

Un importante **contributo** all'individuazione della specificità della responsabilità dei dirigenti è stato **offerto dalla giurisprudenza amministrativa**, la quale ha fissato i seguenti criteri:

a) tale forma di responsabilità è autonoma da quella penale, civile, contabile e disciplinare e prescinde da un giudizio sulla colpevolezza del dirigente, in quanto verte sulla sua idoneità ad assolvere alle proprie funzioni istituzionali;

b) è una responsabilità di tipo manageriale, che si collega all'efficienza gestionale, alla produttività dei servizi cui i dirigenti sono preposti;

c) non attiene a singoli atti, ma concerne i risultati o le omissioni dell'attività complessiva del dirigente;

d) infine, nel valutare l'eventuale responsabilità, l'organo competente deve considerare congiuntamente sia gli elementi oggettivi (attività esercitate), sia i profili soggettivi (attitudini e delle capacità professionali del dirigente).

La distinzione tra attività di governo e di gestione amministrativa, così come i compiti differenziati attribuiti agli organi di rappresentanza politica e agli apparati burocratici non può essere intesa in senso rigido. Per favorire una certa coerenza tra l'indirizzo politico, da un lato, e l'attività amministrativa, dall'altro lato, si rende necessaria un'**attività intermedia di coordinamento e di direzione**.

I direttori generali

Da ciò l'inserimento tra gli organi di rappresentanza politica (Sindaco, Giunta, Consiglio) e gli organi gestione (Dirigenti) di un livello intermedio, strategicamente rilevante, che realizzi un raccordo tra l'azione politica e l'attività amministrativa.

Con tali finalità il decreto legislativo n. 267 del 2000 ha previsto **la figura del direttore generale**, ponendo i seguenti criteri:

a) il direttore generale può essere previsto soltanto nel caso delle Province o dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Nel caso di Comuni con popolazione inferiore, la nomina del direttore è consentita soltanto sulla base di una convenzione tra Comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti;

b) l'incarico al direttore generale non può eccedere la durata del mandato del Sindaco e del Presidente della Provincia;

c) l'incarico di funzioni di direzione generale può essere conferito anche al segretario comunale;

d) l'incarico può essere revocato anticipatamente dal Sindaco e dal Presidente della Provincia, previa deliberazione della rispettiva Giunta.

*I segretari
comunali e
provinciali*

Secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 267 del 2000 è il Sindaco o il Presidente della Provincia che nomina il segretario, scegliendolo fra gli iscritti in un apposito albo. Il suo incarico è di durata pari a quello dell'organo che lo nomina e il rapporto di collaborazione con quest'ultimo può essere interrotto con un provvedimento motivato per violazione dei doveri di ufficio.

Sotto il **profilo giuridico**, il segretario è un funzionario pubblico (non statale); tuttavia, una condizione necessaria per l'esercizio delle sue funzioni resta il provvedimento di nomina.

Inoltre, i compiti che il segretario sarà chiamato a compiere variano in modo significativo a seconda delle scelte organizzative dell'ente in cui svolgerà la sua attività.

Il decreto legislativo n. 267 del 2000 determina **le competenze obbligatorie del segretario**, consistenti nella:

a) assistenza giuridico-amministrativa;

b) partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta:

c) verbalizzazione;

d) rogito dei contratti nei quali l'ente è parte e autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali nell'interesse dell'ente;

e) sovrintendenza e coordinamento dell'attività dei dirigenti in assenza del direttore generale.

Tuttavia, gli enti locali possono, individualmente, decidere di ampliare anche in misura significativa le funzioni del segretario — innanzitutto — attribuendogli anche le funzioni di Direttore generale dell'ente — attraverso tre fonti: lo Statuto, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, gli atti di organizzazione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Il Sindaco ed il Presidente della Provincia debbono esercitare il **potere di nomina** del segretario non prima di 60 giorni e non oltre 120 giorni dalla data del loro insediamento. Inoltre, in caso di vacanza della sede di segreteria determinatasi nel corso del mandato, la procedura di nomina deve essere avviata entro 60 giorni dalla data della vacanza; nel frattempo, le funzioni del segretario sono svolte dal vicesegretario.

Il segretario comunale e provinciale cessa automaticamente dall'incarico con la fine del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Inoltre, qualora si determini una rottura del rapporto di collaborazione che si era instaurato, può essere anticipatamente **revocato** dal Sindaco o dal Presidente della Provincia con provvedimento motivato e su deliberazione della Giunta, previo contraddittorio con l'interessato.

Il decreto legislativo n. 267 del 2000 aveva previsto l'iscrizione dei segretari comunali e provinciali ad un apposito **Albo** (articolato in sezioni regionali) gestito da un'Agenzia autonoma, fornita di personalità di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno: da tale albo i Sindaci e i Presidenti della Provincia dovevano attingere al momento di individuare il Segretario del proprio Comune (o Provincia). Tuttavia, la legge n. 122 del 2010, con l'obiettivo di ridurre i costi delle amministrazioni pubbliche, ha sciolto l'Agenzia e trasferito le sue funzioni al Ministero dell'interno.

Capitolo Nono

DIRITTI E DOVERI DEI COMPONENTI GLI ORGANI ELETTIVI

1. Il diritto di accesso alle cariche elettive

La partecipazione dei cittadini agli organi elettivi costituisce una forma altamente qualificata di partecipazione politica, in diretta attuazione dell'art. 1, 2 c. Cost. secondo il quale la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione: la partecipazione alla determinazione della rappresentanza politica rappresenta sicuramente una delle principali forme — insieme al diritto di voto — di espressione della sovranità.

Le disposizioni costituzionali

Essa trova fondamento costituzionale nell'art. 51 Cost., anche se la formulazione letterale della disposizione (tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza) può apparire generica, rendendo incerta l'identificazione dell'**oggetto della tutela costituzionale**, cioè l'individuazione delle concrete cariche elettive richiamate dalla disposizione costituzionale.

Una ricostruzione della *voluntas* dei costituenti e un'analisi sistematica dell'art. 51 Cost., compiuta in connessione con l'art. 3, 2 c. Cost., possono, però, contribuire a risolvere tale incertezza.

A nostro avviso, vanno scartate le interpretazioni estreme. Per un verso, l'oggetto della tutela offerta dall'art. 51 Cost. non può essere esteso indifferentemente all'intero complesso di organi, enti, aziende in cui si articola il nostro variegato assetto istituzionale; per un altro verso, sarebbe eccessivamente restrittiva un'interpretazione della disposizione costituzionale la quale si limitasse a considerare solo le cariche derivanti da una diretta investitura da parte del corpo elettorale.

Più realistica appare la posizione mediana, secondo cui sono da ritenersi elettivi sia gli organi direttamente eletti dal corpo elettorale (Presidente della Giunta regionale, Sindaco, Consiglio regionale, e comunale), sia gli organi costituiti mediante elezione di secondo grado, in quanto espressione della volontà di collegi eletti direttamente dalla collettività popolare.

La disciplina dell'accesso alle cariche elettive è regolata da tre **distinte fonti**:

a) la Costituzione, che fissa i principi della materia validi per tutti gli enti;

b) la legge regionale ai sensi dell'art. 122 Cost. per le Regioni (il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità... sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi);

c) la legge statale ai sensi dell'art. 117, 2 c., lett. p) Cost. per i Comuni e le Province (lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni Province).

In particolare, **i principi individuati dalla Costituzione** sono i seguenti.

In primo luogo, la possibilità di accesso alle cariche elettive deve avvenire in condizioni di eguaglianza, senza alcuna discriminazione, specialmente in ordine al sesso.

In secondo luogo, il cittadino eletto a una carica deve essere posto nelle condizioni materiali idonee a svolgere adeguatamente la propria funzione di rappresentante (chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro, art. 51, 3 c. Cost.).

Il testo costituzionale, invece, non ha ritenuto di riconoscere espressamente il diritto all'integrale o parziale retribuzione. Ciò non preclude, tuttavia, la possibilità di remunerare l'attività dei cittadini chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive, purché ciò sia previsto in una fonte primaria: lo Statuto per le Regioni; la legge statale per i Comuni e le Province.

Da ultimo, in considerazione del fatto che, nonostante l'esistenza del principio di eguaglianza formale, la rappresentanza politica continua ad essere sostanzialmente squilibrata sotto il profilo della rappresentanza di genere, la Costituzione prevede la possibilità di **azioni positive nella formazione della rappresentanza politica**, volte a favorire la partecipazione delle donne alle competizioni elettorali e la loro presenza negli organi elettivi.

L'art. 117, 7 c. Cost. stabilisce che le leggi regionali debbono rimuovere ogni ostacolo che impedisca 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. Tale disposizione

costituzionale costituisce una specificazione di quanto codificato in via generale sia dall'art. 3, 2 c. Cost., il quale pone l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena partecipazione di tutti alla vita politica; sia dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale afferma il principio che la parità tra uomini e donne « deve essere assicurata in tutti i campi ».

Queste disposizioni sembrano **superare il concetto liberale di rappresentanza politica**, fondato sull'indifferenza della qualità dei rappresentanti, a favore di una visione più articolata della democrazia pluralistica, attenta a comprendere le frastagliate differenze che compongono la società, in particolare (nel caso di specie) quelle di genere.

Tuttavia, le azioni positive in materia di rappresentanza politica, per essere rispettose del principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost., non dovrebbero prevedere automatiche posizioni di favore in ordine al risultato (cioè l'effettiva elezione), ma misure di favore circa le modalità di predisposizione delle liste elettorali, di indicazione delle preferenze o in materia di disciplina della propaganda elettorale.

Eguale non è agevole determinare **la quantità di tempo** che deve essere riconosciuta a chi è chiamato ad assolvere a funzioni elettive, in quanto ritenuta « strettamente necessaria all'espletamento della carica elettiva ».

Anche in questo caso, la genericità della formulazione costituzionale può indurre a ritenere che siffatto diritto comprenda tutti i casi, congruamente motivati, in cui l'eletto è costretto ad assentarsi dal lavoro per prendere parte alle attività connesse alla carica ricoperta o necessarie per assicurare la concreta tutela degli interessi delle collettività rappresentate.

Tuttavia, l'attuazione dell'art. 51, 3 c. Cost. deve essere temperata con altre esigenze, egualmente meritevoli di tutela. Ad esempio, va evitato che il costo della funzione pubblica ricada interamente sui datori di lavoro; ovvero, per garantire una situazione di sostanziale parità, occorre considerare le diverse posizioni in cui si possono trovare, da un lato, i lavoratori subordinati rispetto a quelli autonomi; dall'altro lato, i non abbienti nei confronti degli eletti dotati di maggior reddito.

Come è stato chiaramente sottolineato dalla Corte costituzionale, spetta al legislatore ordinario disciplinare e perfezionare il sistema dell'accesso alle cariche pubbliche elettive conciliando tutti i dati del complesso problema.

Nella fattispecie, quindi, si è in presenza di una **disposizione ad**

efficacia differita, dal momento che, pur affermando principi immediatamente applicabili, rimanda ad una più puntuale disciplina legislativa la regolamentazione concreta dei modi di esercizio di tale diritto.

La disciplina specifica dei diritti connessi all'espletamento del mandato nelle Regioni è contenuta nelle leggi regionali in materia elettorale; mentre nel caso degli enti locali territoriali si rinviene nel decreto legislativo n. 267 del 2000. **La normativa in materia di diritto all'espletamento del proprio mandato persegue alcune** specifiche **finalità**, tra le quali:

- a) equiparare il settore pubblico a quello privato, remunerando adeguatamente anche il *lucrum cessans* dei lavoratori autonomi chiamati a ricoprire talune cariche pubbliche elettive;
- b) commisurare le indennità all'accresciuto costo della vita e alla quantità e qualità delle incombenze spettanti agli amministratori locali;
- c) ampliare la possibilità di ottenere dal datore di lavoro, sia pubblico che privato, permessi, retribuiti e non, per adempiere adeguatamente alle funzioni connesse alla carica pubblica elettiva ricoperta;
- d) eliminare, per quanto possibile, situazioni di conflittualità con i datori di lavoro, attraverso una più puntuale regolamentazione dei diritti spettanti al lavoratore eletto.

Il legislatore prevede alcuni **istituti funzionali a rendere effettivo l'esercizio delle funzioni elettive**. Tra questi, i più rilevanti appaiono:

- a) l'**aspettativa**, che riguarda tutti i lavoratori dipendenti. Il collocamento in aspettativa dà diritto al raddoppio delle indennità di carica e di funzione fissate dalla legge. Inoltre, il legislatore opera una sostanziale equiparazione di trattamento tra dipendenti pubblici e lavoratori privati;
- b) i **permessi**. La disciplina dei permessi è, invece, articolata a seconda della natura della carica elettiva ricoperta, nel senso che la normativa intende differenziare il tempo ritenuto necessario per l'esercizio del mandato, formulando un giudizio di valore in ordine alla qualità ed alla quantità dei compiti propri delle diverse cariche elettive. I permessi danno il diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata di convocazione dell'organo elettivo;
- c) le **indennità**. Il legislatore ha preso definitivamente atto che, specie per gli enti di maggiori dimensioni, i compiti elettivi non possono essere svolti senza un'adeguata remunerazione che tenga conto sia dell'impegno intellettuale e fisico profuso, sia del lucro cessante conseguente alla necessità di dover distogliere energie dalla propria attività lavorativa;
- d) la **conservazione del posto di lavoro**. Per poter esercitare nel

modo migliore le funzioni connesse alla carica pubblica occorre, altresì, che l'impegno sia libero da condizionamenti o da comportamenti emulativi dei datori di lavoro, che potrebbero ostacolare l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese. In proposito, l'art. 51 Cost. garantisce a chi è chiamato a svolgere funzioni elettive la conservazione del proprio posto di lavoro.

Ultimate le operazioni elettorali, per costituire gli organi elettivi si deve preliminarmente procedere alla proclamazione degli eletti. Tale atto richiede **un'apposita deliberazione** da parte dell'organo, che è impugnabile dinanzi al giudice amministrativo.

*Le procedure
per la convalida
degli eletti*

In base alla normativa vigente coloro che sono proclamati eletti entrano « subito » in carica: il candidato è nella pienezza della carica all'atto della proclamazione, tuttavia non può esercitare le funzioni ad essa connesse prima che sia intervenuta la convalida.

Nel caso dei consiglieri comunali e provinciali va ricordato che **il Consiglio**, prima di deliberare su altri oggetti, **deve** obbligatoriamente **esaminare la condizione degli eletti**. In sede di trattazione dell'esame della condizione degli eletti, può essere evidenziata anche l'esistenza di impedimenti — originari o sopravvenuti:

- a) d'ufficio;
- b) sulla base di denunce presentate dagli elettori, che emergono dal verbale dell'ufficio centrale elettorale;
- c) a causa di reclami e opposizioni presentate nelle more della proclamazione degli eletti o nella prima riunione del Consiglio;
- d) su iniziativa degli stessi consiglieri nel corso del dibattito.

Su ogni **opposizione alla convalida** si deve sviluppare una discussione alla quale può partecipare lo stesso soggetto interessato. Quindi, si procede alla votazione. Qualora le eccezioni vengano respinte, si procederà alla convalida di tutti i consiglieri.

Nell'ipotesi, invece, in cui una o più opposizioni vengano accolte, si deve attivare la procedura per le cause di incompatibilità o di ineleggibilità insorte dopo il giorno fissato per la presentazione delle candidature. Se, invece, il Consiglio delibera la sussistenza di una causa di ineleggibilità originaria la sostituzione deve essere immediata e si deve procedere alla surroga con il primo dei non eletti nella medesima lista.

Le deliberazioni dei Comuni e delle Province in materia di convalida degli eletti **sono impugnabili** da parte di qualsiasi elettore o di chiunque altro vi abbia interesse; l'impugnativa va proposta con ricorso al Tribunale civile della circoscrizione territoriale in cui è compreso l'ente locale,

entro il termine di 30 giorni dalla data della pubblicazione della stessa o della sua notificazione.

Stante l'interesse pubblico ad una pronta definizione del contenzioso, la legge fissa dei termini processuali perentori.

Gli impedimenti elettorali

Quando si affronta la materia elettorale l'attenzione si appunta, di solito, sui modi prescelti per selezionare la rappresentanza politica. Ciò è indubbiamente giustificato dal fatto che la composizione degli organi fondamentali delle Regioni e degli enti locali è condizionata in misura determinante dal tipo di sistema elettorale adottato; siffatta consapevolezza non deve, tuttavia, far passare in secondo piano il rilievo che ha la disciplina delle incompatibilità e degli impedimenti elettorali: essa, infatti, rappresenta **una deroga al diritto di accesso alle cariche pubbliche elettive**.

La regolazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità assume una valenza chiaramente istituzionale, dal momento che incide, in via diretta, sulla scelta da parte degli elettori dei propri rappresentanti e, indirettamente, sulla composizione stessa della rappresentanza politica. Essa non risponde a criteri puramente tecnici, ma risulta inevitabilmente influenzata dagli orientamenti generali in ordine alla forma di Stato, cioè ai rapporti tra corpo elettorale e rappresentanza politica.

È del tutto evidente che la casistica degli impedimenti elettorali diverge sensibilmente a seconda che il suffragio sia ristretto e si applichi a un sistema contrassegnato da omogeneità sociale e culturale, ovvero operi in un moderno ordinamento pluriclasse, contraddistinto dal suffragio universale.

In quest'ultimo caso i rapporti tra cittadini e istituzioni risultano più variegati, le occasioni di incompatibilità aumentano e, di conseguenza, non è agevole determinare le diverse specie ostative all'accesso o alla conservazione di una carica elettiva.

Sotto il profilo costituzionale, **l'individuazione degli impedimenti elettorali persegue una duplice finalità**: garantire la libertà di scelta dell'elettore; assicurare il disinteresse dell'eletto nell'espletamento delle funzioni pubbliche a cui è stato chiamato dagli elettori.

Come è stato puntualmente colto dal giudice costituzionale, l'esclusione dall'elettorato passivo di determinate categorie risponde all'esigenza generale di chiedere « da un lato che l'espressione del voto rappresenti la libera genuina volontà dell'elettore, donde l'ineleggibilità delle persone, dei funzionari che possono esercitare pressioni sugli elettori stessi » ed assicurare « dall'altro lato, che i rapporti di dipendenza diretta o indiretta o di affari o per posizioni personali di conflitto con

l'amministrazione diano garanzie di obiettività e di disinteresse nell'esercizio delle funzioni alle quali i candidati aspirano ».

Di conseguenza, non pare arbitrario collegare la disciplina degli impedimenti elettorali a due specifiche **disposizioni costituzionali**: infatti, la determinazione delle ipotesi limitative l'elettorato passivo si collega tanto all'art. 48 Cost., che tutela la libertà del voto, quanto all'art. 97 Cost., il quale afferma il principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

Il voto è realmente libero se la manifestazione del suffragio non viene influenzata, condizionata psicologicamente dalla presenza di candidati che possono utilizzare la loro posizione o l'attività svolta per orientare a proprio favore la scelta degli elettori; l'esercizio delle funzioni pubbliche elettive richiede che non sussistano determinati interessi o rapporti — strumentali o funzionali — tra l'eletto e l'ente.

La scelta delle cause ostative all'esercizio dell'elettorato passivo richiede, però, una particolare cautela: infatti, l'art. 51 Cost. statuendo che tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, individua nella possibilità di essere eletti la regola e nella carenza di elettorato passivo l'eccezione.

I principali impedimenti elettorali sono — come precisa la Costituzione (per le Regioni) ed il Testo Unico sull'ordinamento dei Comuni e delle Province (per gli enti locali territoriali) — l'ineleggibilità e l'incompatibilità.

*I principali
impedimenti
elettorali*

In genere, rientrano tra le cause di **ineleggibilità** le situazioni che debbono essere regolarizzate prima dell'accettazione della candidatura o della eventuale elezione; mentre vengono annoverate tra le ipotesi di **incompatibilità** le fattispecie che possono venire sanate successivamente, rimuovendo la situazione di incompatibilità all'atto di assumere una determinata carica. Questa impostazione presenta, però, il limite di rinunciare a ogni sforzo definitorio, dal momento che la concreta distinzione delle fattispecie ostative viene demandata alle valutazioni storiche del legislatore.

Nel tentativo di offrire al legislatore precisi criteri tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno precisato le **differenze tra** le cause di **incompatibilità** e quelle che generano uno *status* di **ineleggibilità**.

In estrema sintesi si può affermare che le cause ostative che determinano l'ineleggibilità hanno quale parametro di riferimento l'art. 48 Cost., dal momento che incidono sulla libera e genuina manifestazione

della volontà del corpo elettorale. Invece, le fattispecie che generano situazioni di incompatibilità si richiamano all'art. 87 Cost., poiché evidenziano una condizione di inconciliabilità tra l'attività svolta dall'eletto ed il carattere di imparzialità proprio dell'azione amministrativa.

La differenziazione non è fine a se stessa, bensì genera notevoli **conseguenze**: l'ineleggibilità rende l'elezione nulla e l'esito del voto è invalido *ab origine*; tale vizio non è sanabile e la sua sussistenza impone di procedere alla surroga dell'ineleggibile con un altro candidato che abbia titolo alla elezione.

L'incompatibilità, invece, non configura un vizio insanabile; l'elezione non è nulla, ma all'eletto è inibito ricoprire contemporaneamente più cariche o svolgere più funzioni. La causa ostativa può essere rimossa con una scelta in grado di far venir meno la condizione che ha provocato l'incompatibilità.

La dicotomia tra ineleggibilità e incompatibilità è stata sostanzialmente attenuata dall'introduzione nell'ordinamento di cause di **incandidabilità**, cioè di cause ostative che intervengono già al momento della presentazione delle candidature.

Tale divieto — previsto nei confronti di chi è sottoposto a procedimenti penali per reati di particolare gravità — tende a recuperare la natura dell'impegno politico negli organi elettivi quale servizio a beneficio della collettività.

Da ciò, l'impossibilità di presentarsi come candidati per chi, ad esempio, sia sottoposto a procedimento penale:

- a) per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso;
- b) per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti;
- c) per importazione, esportazione, produzione illegale di armi;
- d) per peculato, concussione, corruzione.

L'accertamento di tali cause ostative spetta alle commissioni elettorali mandamentali e determina la cancellazione dalla lista dei candidati. Qualora l'esistenza di una delle cause di incandidabilità previste dalla legge venga accertata successivamente alla presentazione delle candidature o alla data di svolgimento delle elezioni, l'eventuale elezione risulta nulla, con l'obbligo di procedere alla revoca dell'eletto.

Il procedimento per rimuovere le cause di ineleggibilità e incompatibilità

Per quanto concerne la **rimozione delle cause di ineleggibilità**, la normativa fissa, innanzitutto, un termine perentorio: in genere, la causa ostativa invalidante deve essere rimossa non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. Per rimuovere, invece, gli eventuali impedimenti elettorali suscettibili di determinare una situazione **di in-**

compatibilità, la normativa assume quale data utile per la sanatoria il momento in cui si è verificato l'evento che ha generato la situazione di incompatibilità.

Ulteriori distinzioni possono essere operate tra **impedimenti originari e sopravvenuti**.

Gli impedimenti sono originari allorché le cause di ineleggibilità o di incompatibilità sussistono *ab origine*, cioè anteriormente alla presentazione della candidatura (nell'ipotesi di ineleggibilità) o dell'avvenuta convalida dell'elezione (in caso di incompatibilità).

Gli impedimenti sopravvenuti si hanno qualora le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità si verificano successivamente, normalmente, nel corso dell'espletamento del mandato elettivo. Il sopraggiungere di cause di incompatibilità o di ineleggibilità determina la decadenza dalle cariche, a meno che l'interessato non intenda rimuovere gli ostacoli seguendo le procedure e rispettando i termini previsti dalla legge.

In proposito, il legislatore ha previsto una **procedura per rimuovere gli impedimenti sopravvenuti** ispirata dalla volontà garantistica di impedire che l'organo collegiale — per ragioni politiche o estranee alla *ratio* della legge — impedisca arbitrariamente ad alcuni suoi membri l'esercizio delle funzioni pubbliche a cui è stato chiamato dall'espressione del suffragio universale.

Il Consiglio deve, in primo luogo, contestare all'interessato l'esistenza delle condizioni di incompatibilità o di ineleggibilità; inoltre, l'eletto ha la possibilità di formulare osservazioni o di eliminare tali cause.

Qualora l'eletto non rimuova la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, ovvero non esprima, se del caso, l'opzione per la carica che intende conservare, l'organo collegiale lo dichiara decaduto. Contro tale deliberazione è ammesso il ricorso all'autorità giurisdizionale competente per territorio.

Tale procedimento ha natura cogente, cosicché, una volta avviato formalmente, deve essere portato a compimento e non può essere oggetto di un comportamento omissivo.

I casi di incompatibilità e di ineleggibilità alla carica di Consigliere regionale sono stabiliti dalla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale.

Gli impedimenti elettorali dei Consiglieri regionali

Alcune **fattispecie**, però, vengono **individuare** direttamente **dalla Costituzione**. Ad esempio, secondo l'art. 122 Cost. nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e a una delle

Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale ovvero al Parlamento europeo; in base all'art. 135 Cost. l'ufficio di giudice della Corte costituzionale è incompatibile con quello di membro di un Consiglio regionale; mentre l'art. 104 Cost. afferma l'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e di membro del Consiglio superiore della magistratura.

A sua volta, **la legge n. 165 del 2004** fissa quali principi fondamentali cui la legislazione regionale si deve conformare la necessità di regolare tra le **cause di ineleggibilità**:

a) le attività e funzioni svolte dal candidato che possono turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori o violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

b) la non impedita rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

La stessa legge richiede di individuare tra le **cause di incompatibilità**:

a) le situazioni di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente, i componenti la Giunta e i Consiglieri regionali e altre cariche suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva;

b) i casi di conflitto tra le funzioni svolte dai componenti gli organi di cui sopra e le funzioni da essi svolti presso organismi internazionali o sopranazionali;

c) un'eventuale incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di Consigliere regionale.

2. Le garanzie dei consiglieri regionali, comunali e provinciali

La natura delle prerogative dei consiglieri

Storicamente, gli appartenenti agli organi elettivi e rappresentativi dello Stato — in particolare i parlamentari — hanno goduto di uno *status* particolare di autonomia e frutto di apposite **prerogative** e **garanzie**.

Le prime rappresentano una qualità dell'organo, le seconde rappresentano una condizione soggettiva di chi ricopre tali cariche: ma entrambe sono strumentalmente rivolte a consentire il libero e corretto esercizio delle funzioni attribuite loro dalla Costituzione. Tra le principali garanzie si possono individuare:

a) l'insindacabilità;

b) l'immunità;

- c) l'inviolabilità;
- d) il diritto di esercitare la propria funzione senza vincolo di mandato.

Tali garanzie hanno una **funzione strumentale**, in quanto attraverso la tutela dei componenti l'organo rappresentativo si persegue — in realtà — l'obiettivo di salvaguardarne la funzione che le assemblee elettive esercitano, come diretta espressione della sovranità popolare.

E proprio siffatta *ratio* consente di distinguere nettamente tali prerogative dal privilegio: dal momento che questo è posto nell'interesse esclusivo di chi ne è titolare, mentre quelle si propongono di tutelare attraverso l'organo la funzione esercitata.

In altri termini, la libertà e la sicurezza con la quale gli eletti possono svolgere le loro funzioni servono a garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'organo di cui fanno parte.

Tali garanzie derivano la loro origine dagli albori del parlamentarismo, allorché le assemblee rappresentative dovevano tutelarsi — attraverso apposite guarentigie — dalle possibili ingerenze del sovrano, titolare del potere esecutivo e della stessa funzione giurisdizionale: in particolare, trovano un primo riconoscimento di rango costituzionale nel *Bill of Rights* inglese del 1689 il quale, nel ridefinire i rapporti tra il Parlamento e la Corona, ha riconosciuto al Parlamento alcune prerogative: tra cui libere elezioni, rispetto degli *interna corporis*, insindacabilità dei voti e delle dichiarazioni.

Nella realtà costituzionale contemporanea **l'esigenza di difendere il Parlamento** da possibili attentati provenienti dal potere esecutivo **appare diminuita**, in considerazione della comune legittimazione dei due poteri.

Inoltre, in un sistema contraddistinto dal principio di legalità, dall'equilibrio tra i poteri e informato allo spirito democratico, sussistono altre forme e modi di tutela dell'istituzione. Non per questo, però, viene meno l'esigenza di assicurare al Parlamento e, di riflesso, ai membri che lo compongono uno *status* particolare, che consenta loro di esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza e liberi da condizionamenti, da pressioni e da coercizioni provenienti dall'esterno.

Con l'attribuzione ai Consigli regionali di una funzione legislativa equiparabile come natura a quella propria del Parlamento — come riconosce l'art. 117, 1 c. Cost. — si è ritenuto necessario **estendere anche ai Consiglieri regionali alcune prerogative** proprie dei deputati e dei senatori.

In particolare, l'art. 122 Cost. afferma che i Consiglieri regionali non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Va, tuttavia, precisato che non si realizza, comunque, sotto questo profilo, una piena equiparazione tra lo *status* di parlamentare e di consigliere.

Infatti, la Costituzione non estende ai Consiglieri regionali le garanzie dell'immunità penale e dell'inviolabilità sancite dall'art. 68 Cost. (senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza).

La possibilità di estendere ai consiglieri regionali la previsione dell'art. 68 Cost. è esclusa dalla considerazione che non siamo in presenza di un principio generale posto a salvaguardia degli organi rappresentativi, bensì di una disposizione particolare, relativa soltanto al Parlamento nazionale.

L'insindacabilità L'insindacabilità consiste nel divieto di perseguire i consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 122, 4 c. Cost.).

Tale garanzia possiede una **duplice caratteristica**.

Innanzitutto, tutela il consigliere in via permanente, nel senso che questi non può essere perseguito per i voti dati e per le opinioni espresse neppure una volta che sia cessato dallo *status* di Consigliere; tale protezione appare comprensibile, qualora si consideri che il timore per una sanzione futura potrebbe condizionare l'attività dell'eletto.

In secondo luogo, si estende a tutti gli atti che risultano l'espressione tipica della funzione propria di un'assemblea legislativa, indipendentemente dalla sede fisica in cui sono posti in essere.

Circa **l'ampiezza delle manifestazioni del pensiero tutelate** dall'art. 122, 4 c. Cost. occorre, innanzitutto, far riferimento tanto alla giurisprudenza della Corte costituzionale, quanto alla disciplina della garanzia di cui godono i parlamentari introdotta dalla legislazione.

Per quanto concerne il primo profilo, va segnalata una significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità. In un primo momento, la Corte costituzionale riconobbe alle Camere il potere di valutare il carattere delle opinioni espresse dai parla-

mentari, ritenendo che il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino debba cedere di fronte all'esigenza di tutelare il principio di indipendenza e di autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri poteri dello Stato.

Quindi, il giudice costituzionale, assumendo una posizione intermedia, ha precisato che rientrano nella deroga dell'art. 68 Cost. non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo. Infine, precisando che una prerogativa non può trasformarsi in privilegio, ha riconosciuto la propria competenza a verificare l'esistenza di un effettivo nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

Alla base di questi ultimi orientamenti vi è la **distinzione tra « contenuto » e « presupposto » della funzione** di componente un'assemblea legislativa. Intendendo per presupposto l'esercizio dell'attività politica che, retta dagli artt. 49 e 3 Cost., spetta in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini; mentre il contenuto della funzione parlamentare consiste nell'esercizio delle specifiche attività svolte dal parlamentare nell'espletamento delle funzioni (legislativa, di controllo, di indirizzo...) proprie dell'assemblea legislativa.

Inoltre, può essere utile ricordare che il Parlamento ha approvato la legge n. 140 del 2003, la quale precisa le attività rientranti nella garanzia dell'art. 68, c. 1 Cost., individuandole nei compiti istituzionali del parlamentare (disegni di legge, emendamenti, mozioni, interpellanze, interrogazioni) ed in « ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica purché soddisfi alla condizione di “essere connessa alla funzione di parlamentare ».

Stante la differente natura costituzionale del Parlamento e dei Consigli regionali appare evidente **l'impossibilità di pervenire a una piena equiparazione tra la tutela del parlamentare e dei Consiglieri regionali**. Fermo restando che la garanzia è limitata — come si è detto — alle dichiarazioni del pensiero strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie dell'organo, occorre — innanzitutto — considerare che le competenze e le funzioni del Consiglio regionale sono assai più circoscritte di quelle proprie di un'assemblea parlamentare, come implicitamente rilevato dal giudice costituzionale allorché ha negato la possibilità di fregiare i Consigli regionali del titolo di assemblea parlamentare.

Inoltre, vi è una differenza rilevante tra l'ampiezza della garanzia

offerta dall'art. 68 Cost. e quella di cui all'art. 122 Cost. per quanto concerne i voti dati nell'esercizio delle funzioni.

L'art. 68 Cost. introduce il principio dell'irresponsabilità assoluta dei componenti il Parlamento, nel senso che l'immunità opera tanto in sede penale che civile, tanto sotto il profilo amministrativo che disciplinare: in tal modo, la Costituzione sottrae l'esercizio della funzione parlamentare ad ogni sindacato che non sia quello politico, esercitato in modo diffuso dai cittadini elettori.

Al contrario, la garanzia di cui all'art. 122 Cost. deve essere temperata con il riconoscimento che i Consigli regionali approvano non soltanto leggi, ma anche regolamenti ed atti amministrativi: e in questo caso l'organo è sottoposto alle responsabilità generali previste per l'attività della pubblica amministrazione.

Inoltre, la garanzia costituzionale si riferisce ai "consiglieri regionali", per cui non pare estendersi ai componenti degli organi di governo della Regione che non possiedono lo *status* di Consigliere (ad esempio, gli assessori « esterni »).

*Il divieto di
mandato
imperativo*

La Costituzione non estende espressamente la garanzia del divieto di mandato imperativo ai consiglieri regionali, ma si limita a prevederlo per i parlamentari (art. 67 Cost.); tuttavia, è indubbio che tale principio tuteli anche i componenti delle altre assemblee elettive non solo perché è stato codificato negli Statuti, ma anche in quanto si tratta di un **principio generale connesso alla natura della rappresentanza politica**, riconosciuto dalla stessa legge di principio sulla legislazione elettorale regionale.

Il divieto di mandato imperativo svolge una **funzione di garanzia**, sia per l'eletto, sia per l'autonomia dell'assemblea elettiva. Il primo può far valere la sua autonomia dal rappresentato, ed ora anche dai partiti; la seconda è preservata da limiti alla sua « sovranità » provenienti da soggetti esterni in grado di impedirne decisioni o funzioni.

La garanzia di cui all'art. 67 Cost. opera essenzialmente per impedire i casi patologici di condizionamento del mandato: come, ad esempio, le dimissioni in bianco, il preventivo impegno ad accogliere qualunque direttiva del partito, la perdita del mandato a seguito delle vicende individuali (espulsioni, scissioni, dimissioni dal partito di origine).

In proposito, la Corte costituzionale ha confermato tale impostazione affermando che « il divieto di mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente

disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito ».

Come anticipato, il principio del divieto di mandato imperativo fa parte dell'evoluzione storica delle assemblee elettive e, come tale, ha conquistato una sua stabile collocazione entro gli ordinamenti contemporanei. Tuttavia, nel corso del tempo ha progressivamente **smarrito il suo significato profondo**: il legame diretto tra eletti e elettori tende ad attenuarsi — soprattutto ove vigono sistemi elettorali, nei quali il potere di scelta del candidato da parte dell'elettore viene meno, cosicché la rappresentanza politica è in buona misura designata dai partiti — e si indeboliscono i meccanismi volti ad affermare la responsabilità degli eletti.

Inoltre i partiti stanno modificando la loro base programmatica: dai partiti ideologici si è passati ai c.d. partiti « piglia tutto » (*catch all*), il che favorisce frequenti episodi di « transfughismo » di passaggio di eletti da un gruppo politico ad un altro.

3. I doveri dei consiglieri regionali, comunali e provinciali

Il tema della responsabilità degli amministratori e dei pubblici dipendenti deve essere correttamente inquadrato in una prospettiva più generale, costituita dal complesso dei doveri che essi assumono nei confronti della collettività e della stessa pubblica amministrazione. In estrema sintesi, la responsabilità può essere considerata una sanzione che l'ordinamento fa valere ogniqualvolta si determina la lesione di un dovere.

*I principali
doveri
costituzionali*

Diverse **disposizioni costituzionali** fungono da presupposto per l'esistenza di particolari doveri in capo agli amministratori degli enti locali.

A titolo di esempio, possiamo richiamare:

a) l'art. 4, Cost., secondo cui ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo la propria possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Di conseguenza, il cittadino che per propria scelta svolge una funzione pubblica è tenuto a espletarla in modo da non contraddire all'obiettivo finalistico di favorire il progresso sociale e l'interesse pubblico;

b) l'art. 54, Cost., per cui tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi. Il c. 2 del medesimo articolo impone di adempiere alle pubbliche funzioni con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge;

c) l'art. 97 Cost., che individua tra i connotati che debbono contrassegnare l'attività dei pubblici uffici il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

All'interno dei doveri costituzionali si può operare una *summa divisio* tra dovere di **fedeltà alla Repubblica e fedeltà all'amministrazione**. I due tipi di doveri non debbono essere confusi, in quanto tutelano oggetti diversi e si riferiscono a concetti distinti.

L'uno intende preservare la forma di Stato uscita dal referendum istituzionale del 1946 e, in particolare, i principi fondamentali della Costituzione; l'altro si prefigge l'obiettivo più limitato di richiedere correttezza nei comportamenti, cura nell'espletamento del servizio (diligenza, riservatezza, rispetto), attenzione alle attività esterne (condotta conforme alle dignità delle proprie funzioni, perseguimento dell'interesse pubblico e spirito di servizio).

L'**obbligo di fedeltà alla Repubblica** trova un diretto riconoscimento nell'art. 54 Cost. che obbliga tutti i cittadini — in particolare quelli che sono chiamati ad assumere pubblicamente responsabilità sia nel campo politico sia all'interno dello Stato apparato — ad operarsi a favore dello Stato democratico e del sistema di valori che costituisce la struttura portante della nostra Costituzione.

Nei primi anni di vita dell'ordinamento repubblicano, quest'obbligo parve rivolgersi prevalentemente al personale politico ed amministrativo che aveva servito lo Stato anteriormente dell'ordinamento repubblicano, con l'obiettivo di legarlo alla Repubblica attraverso l'imposizione di un obbligo di fedeltà alla forma istituzionale scelta con il referendum del 1946.

Oggi, invece, la disposizione dell'art. 54 Cost. non deve essere letta solo in chiave difensiva: più che prevenire atteggiamenti ostili al vigente assetto istituzionale, richiede a coloro che sono chiamati a svolgere pubbliche funzioni di adoperarsi affinché vengano realizzati gli obiettivi ed i valori costituzionali.

E tale impegno deve essere assolto, ai sensi dell'art. 54, 2 c. Cost. con disciplina ed onore.

Il dovere di **fedeltà all'amministrazione** consiste essenzialmente nel dovere di svolgere la propria attività esclusivamente nell'interesse pubblico. Sono riconducibili all'obbligo di fedeltà all'amministrazione modernamente inteso diversi doveri, tra cui quelli di:

- a) avere un rapporto collaborativo con i cittadini;
- b) adempiere agli oneri connessi alla funzione;
- c) operare con scrupolo e cura.

L'obbligo di fedeltà all'amministrazione sembra trovare un diretto referente costituzionale nei principi di buon andamento e di imparzialità amministrativa richiamati dall'art. 97 Cost..

Secondo l'art. 50, 11 c. del decreto legislativo n. 267 del 2000, il Sindaco e il Presidente della Provincia prestano davanti al Consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana. *Il giuramento*

Tale disposizione ha sostituito il precedente testo della legge n. 142 del 1990, secondo il quale, prima di assumere le funzioni, il Sindaco e il Presidente della Provincia dovevano prestare giuramento nelle mani del Prefetto.

In tal modo, la procedura, oltre ad essere dotata di elevato **valore simbolico** nel senso di valorizzare il rapporto con la comunità locale, realizza la rottura del cordone ombelicale con il Ministero degli interni e con le sue articolazioni periferiche.

Con il giuramento il Sindaco e il Presidente della Provincia **entrano nell'esercizio delle loro funzioni**.

Al riguardo, nel periodo precedente, si fronteggiavano due opinioni: alcune ritenevano che ciò avvenisse direttamente, al momento della elezione (per cui il giuramento sarebbe venuto a costituire una condizione non tanto sospensiva, ma risolutiva, benché sprovvista di termine); secondo altri il giuramento avrebbe continuato a costituire una condizione sospensiva.

La nuova normativa, inoltre, ha eliminato la regola che alla mancata prestazione del giuramento faccia seguito la decadenza, spingendo quindi a **ritenere il giuramento una condizione sospensiva**, alla quale è subordinato lo svolgimento delle funzioni.

Capitolo Decimo

I CONTROLLI

Il diritto pubblico conosce diversi **tipi di controlli**.

Qualora si considerino gli obiettivi di tale attività, si può distinguere tra controllo:

*Alcune
classificazioni*

- a) come verifica tra comportamenti concreti e previsioni astratte contenute in una legge o in un'altra fonte giuridica;
- b) come accertamento di congruità tra obiettivi e risultati;
- c) come possibilità di riesame dell'attività da parte di un'autorità sopraordinata;
- d) come valutazione dell'economicità o produttività dell'azione pubblica.

Assumendo, invece, come punto di riferimento **l'oggetto del controllo**, si distingue tra:

- a) controlli sull'attività;
- b) controlli sugli organi;
- c) controlli sugli atti.

Infine, la natura dei profili presi in considerazione in fase di controllo consente di distinguere tra:

- a) controlli di legittimità;
- b) controlli di merito.

I primi tendono a verificare se un determinato atto è in contrasto con norme giuridiche; i secondi attengono alla scelta discrezionale dell'ente e l'atto è censurato non perché viola determinate norme, ma in quanto il contenuto delle decisioni è ritenuto non opportuno.

Nel caso, poi, di controlli sugli atti e sugli organi delle amministrazioni regionali, comunali e provinciali occorre **evitare che** tali attività — volti ad assicurare principi costituzionali, come quelli di legalità e di buon andamento delle amministrazioni pubbliche — **menomino l'autonomia costituzionale di questi enti**.

La natura dell'organo che esercita il controllo, nonché le modalità di svolgimento dello stesso possono, infatti, condizionare il pieno dispiegamento dell'autonomia decisionale degli enti territoriali: manifestandosi su enti espressivi della volontà delle comunità locali, tali controlli non possono essere assimilati a quelli che un superiore esercita nei confronti di soggetti collocati in una posizione di subordinazione gerarchica.

1. I controlli sugli organi

*Differenze tra
rimozione e
scioglimento*

I controlli sugli organi delle Regioni, dei Comuni e delle Province si esercitano essenzialmente attraverso la **rimozione** dei componenti gli organi elettivi e lo **scioglimento** del Consiglio, con successiva indizione di nuove elezioni.

Questi due istituti **si differenziano per la natura giuridica e per la funzione**. Infatti, la rimozione è un provvedimento individuale — che colpisce i singoli componenti gli organi elettivi —, finalizzato a rimuovere situazioni di illegalità in grado di incidere sul buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Lo scioglimento, per contro ha ad oggetto l'organo piuttosto che i suoi componenti e si propone di superare una condizione patologica suscettibile di influire negativamente sulla funzionalità costituzionale del sistema.

*L'espansione
dei controlli
sugli organi*

La linea di tendenza espressa dalla più recente legislazione in materia va nella direzione di un graduale, ma significativo **incremento dei poteri di intervento da parte dello Stato**. Anche se la *ratio* della normativa appare differente nel caso delle Regioni, da un lato, e degli enti locali territoriali, dall'altro.

La disciplina costituzionale dello scioglimento del Consiglio regionale si propone non soltanto di favorire la funzionalità dell'organo legislativo, ma anche di qualificare la forma di governo regionale nel senso di impedire nel corso della legislatura il formarsi di maggioranze diverse da quelle espresse direttamente dal corpo elettorale.

La disciplina del decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di organi dei Comuni e delle Province assume, invece, una connotazione diversa. Sotto il profilo quantitativo, occorre notare che, rispetto al passato, è notevolmente aumentato il numero dei decreti di scioglimento adottati alla luce della nuova normativa della materia. Dal punto di vista qualitativo, inoltre, non può sfuggire la tendenza del legislatore ad introdurre nuove ipotesi di scioglimento.

L'atto di scioglimento degli organi degli enti locali assume sempre di più la natura di strumento finalizzato sia a **sanzionare comportamenti omissivi** dell'ente locale di particolare gravità, sia a dirimere — quale estrema *ratio* — problemi relativi al funzionamento degli organi, altrimenti di difficile soluzione.

Stante la delicatezza della materia, che incide sull'autonomia costituzionale degli enti, le ipotesi di scioglimento sono tassativamente previste dalla Costituzione (nel caso delle Regioni) e dalla legge (per quanto riguarda i Comuni e le Province) e non sono suscettibili di interpretazione estensiva.

In casi particolari, direttamente previsti dalla Costituzione (art. 126 Cost.), si può procedere allo scioglimento del Consiglio regionale.

Lo scioglimento del Consiglio regionale

Tale istituto risponde a una **finalità prevalentemente garantistica**, volta a ripristinare il funzionamento fisiologico dell'organo, alterato nel corso del concreto esercizio dell'autonomia regionale. Lo Stato è abilitato a intervenire nella sfera politica propria dell'autonomia regionale, al fine esclusivo di eliminare situazioni che impediscono alla Regione di assolvere ai propri compiti costituzionali.

L'art. 126 Cost. disciplina **il procedimento per lo scioglimento del Consiglio regionale** stabilendo che lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. A sua volta, l'art. 51 della legge n. 62 del 1953 ha integrato le disposizioni costituzionali, precisando che il potere di proposta per lo scioglimento del Consiglio regionale appartiene al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Nelle **Regioni ad autonomia speciale**, la procedura per lo scioglimento dell'organo è regolata dagli Statuti, i quali contengono — in genere — una disciplina assimilabile a quella prevista dall'art. 126 Cost. Si differenzia lo Statuto della Regione Sicilia, il cui art. 8 attribuisce, da un lato, il potere di proposta al Commissario dello Stato e, dall'altro lato, quello di deliberare lo scioglimento al voto unitario dei due rami del Parlamento.

Per quanto concerne **l'imputabilità del decreto di scioglimento**, la dottrina ha espresso tre distinte posizioni.

Secondo alcuni, l'atto di scioglimento è basato sulla duplice volontà del Governo e del Presidente della Repubblica e prevarrà la volontà dell'uno o dell'altro organo a seconda che lo scioglimento abbia un

carattere tecnico funzionale oppure un carattere di difesa dell'indirizzo costituzionale.

Altri autori considerano lo scioglimento un atto sostanzialmente governativo, attribuendo al decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica il carattere di mero controllo estrinseco e formale sulla scelta compiuta dal Governo.

La soluzione preferibile ritiene che il decreto di scioglimento del Consiglio regionale sia un atto presidenziale, facendo riferimento non soltanto al dato letterale espresso dall'art. 126 Cost., ma anche a una considerazione di natura sistematica: riconducibile al criterio per cui in caso di contrasti tra lo Stato e le autonomie regionali il Governo può attivare le procedure per la risoluzione dei conflitti, ma mai risolverli, spettando questo compito ad un organo che si pone in una posizione di neutralità istituzionale.

Di conseguenza, **il ruolo che nel procedimento assumono gli organi costituzionali** dello Stato può essere così riassunto:

a) il Governo assume l'iniziativa per lo scioglimento, in quanto, per la sua posizione istituzionale, è nella condizione migliore per conoscere l'attività delle Regioni e per verificare se si sono creati i presupposti per lo scioglimento previsti dall'art. 126 Cost.;

b) il Parlamento, tramite la Commissione bicamerale per le questioni regionali, esprime il proprio parere, valutando nel merito l'iniziativa del Governo e controllando che essa non configuri una lesione del principio di autonomia;

c) il Presidente della Repubblica porta a compimento il procedimento, verificando in una posizione di terzietà se sussistono tutti i presupposti previsti dalla Costituzione per legittimare lo scioglimento del Consiglio regionale.

L'art. 126 Cost. elenca **le fattispecie che determinano lo scioglimento del Consiglio regionale** e tale elenco deve considerarsi tassativo. In particolare, la sua dissoluzione è possibile:

a) quando sono compiuti atti contrari alla Costituzione. Si deve trattare di lesioni dei principi istituzionali e dei valori cui si ispira il nostro ordinamento costituzionale. Si può anche trattare di comportamenti omisivi, che configurano il mancato adempimento da parte del Consiglio di un dovere costituzionale: ad esempio, la elezione dei delegati che debbono partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica;

b) per gravi violazioni di legge. La gravità delle violazioni deve

risultare da comportamenti inequivoci e deve essere congruamente motivata;

c) per ragioni di sicurezza nazionale.

La disposizione costituzionale individua anche **casi in cui lo scioglimento è automatico**, nel senso che sfugge ad un apprezzamento discrezionale del Presidente della Repubblica:

a) morte o dimissioni volontarie del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto;

b) dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio;

c) approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta. Tale mozione deve essere motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti il Consiglio e votata a maggioranza assoluta.

Quest'ultima previsione appare ispirata all'esigenza di ricercare dei meccanismi atti ad **assicurare la stabilità degli esecutivi**, evitando, in particolare, che nel corso della medesima legislatura si formino governi sorretti da una maggioranza politica diversa da quella emersa dal voto.

Tale eventualità è, invero, insita in ogni sistema parlamentare, in cui l'assemblea elettiva così come conferisce la fiducia ad un esecutivo, gliela può revocare sostituendolo con un altro. Tuttavia, nel corso delle ultime legislature, essa è stata vissuta come un'anomalia, in considerazione del fatto che, per un verso, la modifica dei sistemi elettorali in senso prevalentemente maggioritario sembrava aver aperto la strada all'introduzione anche in Italia di forme di investitura diretta dell'esecutivo da parte del corpo elettorale; mentre, per un altro verso, le vicende politiche, sia nazionali che regionali, hanno determinato il formarsi nel corso della medesima legislatura di maggioranze di governo diverse da quelle espresse dal voto ed il passaggio determinante di gruppi politici — o di singoli consiglieri — da una coalizione all'altra.

Da ciò la ricerca di un meccanismo di razionalizzazione del sistema parlamentare finalizzato a far coincidere la vita del Governo con la durata della legislatura; ovvero, in caso di cambio della maggioranza, di determinarne la fine anticipata, sì da favorire un nuovo ricorso al voto popolare. In altri termini, si è formata la convinzione che la rottura del rapporto di fiducia, con contestuale cambio di maggioranza, avrebbe dovuto determinare sia le dimissioni del Governo regionale, sia il rinnovo dell'assemblea elettiva.

Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali

Il procedimento per lo scioglimento dei Consigli provinciali e comunali rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117.2, lett. p) Cost. (organi di governo di Comuni e Province). Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali prevede, in concreto, la seguente procedura:

a) la proposta di scioglimento compete al Ministro dell'interno, che vi deve allegare una relazione motivata. L'adozione del decreto di scioglimento non deve essere preceduta dal parere del Consiglio di Stato;

b) lo scioglimento avviene con decreto del Presidente della Repubblica, il quale deve contenere anche la nomina di un commissario e la determinazione delle funzioni attribuitegli: normalmente si tratta dei poteri spettanti al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco;

c) il decreto di scioglimento è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* e della sua adozione deve essere data immediata comunicazione al Parlamento;

d) all'avvenuto scioglimento consegue il rinnovo del Consiglio, che deve avvenire in coincidenza con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

Il Prefetto, iniziato il procedimento e in attesa del decreto di scioglimento, può, per motivi di grave ed urgente necessità, sospendere i Consigli per un periodo non superiore a sessanta giorni e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione straordinaria dell'ente.

Se le ipotesi di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali sono tassativamente previste dalla legge, la valutazione della loro sussistenza nelle concrete fattispecie è frutto di una valutazione discrezionale dell'autorità competente; di conseguenza, tale atto può essere sindacato esclusivamente per la verifica della sussistenza delle circostanze di fatto riportate nella motivazione, ma non per il merito della decisione.

La legge individua i **casi che legittimano** il grave provvedimento dello **scioglimento** dell'organo elettivo dei Comuni e delle Province. Si tratta di un elenco tassativo, non suscettibile di interpretazioni estensive:

a) atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico. La giurisprudenza amministrativa ha circoscritto la portata dell'espressione "gravi motivi di ordine pubblico" ai casi di attentato alla incolumità e sicurezza dei cittadini, e di mancato rispetto delle esigenze di legalità e di trasparenza dell'azione amministrativa;

b) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia. Questa ipotesi di scioglimento appare conseguenza della concomitanza che deve sempre esistere tra

elezione diretta dell'organo monocratico ed elezione del Consiglio. È questo il solo caso di scioglimento del Consiglio al quale non segue la nomina di un commissario: il Consiglio e la Giunta rimangono in carica fino alla elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco o Presidente della Provincia, mentre le funzioni di questi ultimi sono svolte, rispettivamente, dal Vicesindaco o dal Vicepresidente;

c) dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia. Si tratta di un atto volontario e non sindacabile del titolare dell'organo monocratico;

d) impossibilità di surroga della metà dei componenti il Consiglio ovvero dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri;

e) mancata approvazione del bilancio entro i termini. A tale fattispecie è equiparata la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio;

f) in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. La possibilità di scioglimento si determina nel caso in cui emergano elementi circa collegamenti (diretti o indiretti) degli amministratori con la criminalità organizzata, ovvero si appurino forme di condizionamento degli amministratori stessi. La sua *ratio* può essere individuata nell'obiettivo di rimuovere possibili interferenze della criminalità organizzata nell'attività degli enti locali;

g) mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco.

Il **rinnovo del Consiglio** in seguito a scioglimento avviene nel primo turno elettorale utile previsto dalla legge. Questa normativa, privilegiando la contestualità dello svolgimento delle elezioni, pare rispondere a un'esigenza di razionalizzazione e di programmazione delle consultazioni elettorali da tenere ogni anno. Essa considera, soprattutto, le esigenze organizzative dell'amministrazione centrale dello Stato, mentre pone, invece, in secondo piano la concreta situazione del singolo ente il cui Consiglio è stato sciolto e la correlata necessità di una rapida ricostituzione del legame rappresentativo. In alcuni casi, infatti, il periodo di gestione commissariale che risulta da tale normativa può risultare eccessivamente lungo.

La rimozione è un atto individuale, nel senso che — a differenza dell'istituto dello scioglimento il quale colpisce il collegio — si rivolge ai singoli. Il provvedimento deve fondarsi su una soglia minima di accertamenti. L'eventuale revoca del provvedimento determina la reimmissione nella carica del rimosso.

La rimozione del Presidente della Giunta regionale segue la medesima disciplina dello scioglimento del Consiglio e compete al Presidente della Repubblica; invece, nel caso degli enti locali, **il provvedimento di rimozione** rientra nella competenza del Ministro degli interni.

La rimozione e la sospensione del Presidente della Giunta, del Sindaco, del Presidente della Provincia, dei consiglieri e degli assessori comunali

In attesa del decreto di rimozione, il Prefetto, quando sussistano motivi di grave e urgente necessità, può sospendere gli amministratori: tale sospensione si configura come misura cautelativa in attesa del decreto di rimozione; pertanto non è necessario che essa sia preceduta necessariamente dalla formalizzazione della proposta di rimozione, in quanto, in tal caso, potrebbero venire meno sia l'effetto di immediatezza, tipico del provvedimento cautelare, sia il valore di garanzia a ripristino della legalità violata a danno delle istituzioni.

Inoltre, **le conseguenze giuridiche dell'avvenuta rimozione** sono differenti, a seconda che essa interessi i consiglieri, i membri della Giunta, il Sindaco o il Presidente della Provincia.

Nel primo caso si è in presenza di una causa di decadenza che consente la surrogazione. La rimozione dei membri della Giunta implica invece la loro sostituzione da parte del Sindaco o Presidente della Provincia.

Infine, la rimozione del Sindaco o del Presidente della Provincia determina la decadenza della Giunta, lo scioglimento del Consiglio, la indizione di nuove elezioni.

Secondo il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, **la rimozione ha luogo in caso di:**

- a) compimento di atti contrari alla Costituzione;
- b) gravi e persistenti violazioni di legge;
- c) gravi motivi di ordine pubblico;
- d) imputazione di uno dei reati previsti dalla normativa antimafia;
- e) sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza.

Secondo la legislazione vigente si ha immediata sospensione dalla carica quando i componenti tali organi siano imputati o sottoposti a misura di prevenzione per delitti di **associazione a delinquere di tipo mafioso** o di favoreggiamento.

La legittimità di questa sanzione ha trovato anche il conforto del giudice costituzionale, il quale ha ritenuto che i delitti previsti siano accomunati dalla connotazione di essere stati commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione, o a un pubblico servizio: appaiono, pertanto, unitariamente riconducibili all'esigenza di assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Viceversa i casi indicati nelle lettere *a)* e *b)* hanno ad oggetto situazioni patologiche che coinvolgono la vita ed il funzionamento dell'organo.

2. I controlli sugli atti

Una fondamentale distinzione consente di distinguere tra **controlli preventivi e successivi**.

*L'evoluzione
del sistema dei
controlli*

I primi hanno luogo nella fase di integrazione dell'efficacia dell'atto, prima che lo stesso sia entrato in vigore e abbia iniziato a produrre i propri effetti giuridici. I secondi, a loro volta, vengono esercitati successivamente, dopo la loro entrata in vigore, quando hanno già iniziato a produrre i propri effetti giuridici.

In genere, i controlli successivi competono ai giudici, mentre quelli preventivi possono essere esercitati da organi amministrativi.

Si può anche distinguere tra **controlli interni ed esterni**.

I primi sono esercitati da organi esterni all'assetto istituzionale ed organizzativo dell'ente; i secondi, invece, sono esercitati da soggetti facenti parte della struttura organizzativa dell'ente e si manifestano secondo le procedure e le metodologie autonomamente individuate dagli enti stessi.

I controlli interni delle Regioni sono disciplinati dagli Statuti, dalle leggi e dai regolamenti di organizzazione: variano da ordinamento ad ordinamento e, pertanto, appare difficile addivenire a una sintesi unitaria. Nel caso, invece, dei Comuni e delle Province, i controlli interni sono direttamente previsti dal decreto legislativo n. 267 del 2000, secondo il quale gli enti locali, territoriali debbono individuare — in sede statutaria e regolamentare — strumenti e metodologie adeguate a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

L'esercizio di forme di controllo preventivo di legittimità da parte di organi non giurisdizionali ha sempre posto dei delicati profili di opportunità e di costituzionalità, dal momento che occorre coniugare due istituti non sempre conciliabili: il controllo e l'autonomia. L'uno presuppone un potere di verifica da parte di un organo esterno; l'altro riconosce che gli enti di cui all'art. 114 Cost. (Regioni, Comuni, Province) sono portatori di autonomi indirizzi politici, di interessi distinti da quelli rappresentati dallo Stato.

In coerenza con questo convincimento, la legislazione più recente si è caratterizzata per il costante **orientamento favorevole a limitare**, se non

a abolire del tutto, **il sistema dei controlli preventivi**. Dapprima, si sono eliminati i controlli di merito, quindi i controlli di legittimità sono stati progressivamente circoscritti.

Tale processo ha registrato un'importante accelerazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 la quale, per quanto concerne i controlli sugli atti amministrativi, ha abrogato le disposizioni costituzionali che regolamentavano la materia (art. 125, 1 c. per le Regioni; art. 130 per i Comuni, le Province e gli altri enti locali). In materia, invece, di controlli sulle leggi regionali è stata modificata la formulazione dell'art. 127 Cost., sottraendo al Governo la possibilità di esercitare un controllo preventivo sulla legittimità delle leggi regionali.

Alla luce dell'indubbia tendenza a ridurre le forme di controllo amministrativo esterno sulla legittimità degli atti, **non si deve**, tuttavia **depotenziare il principio di legalità** a vantaggio di nuove forme di controllo sull'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Più semplicemente, si assiste ad una riorganizzazione del sistema dei controlli, la quale si propone, da un lato, di accentuare il ruolo dei controlli successivi di natura giurisdizionale (da parte della Corte costituzionale nei confronti delle leggi regionali e dei giudici amministrativi rispetto agli atti regolamentari ed amministrativi delle Regioni e degli enti locali); dall'altro lato, di preferire i controlli interni a quelli esterni, in coerenza con il principio costituzionale di autonomia.

L'abrogazione di tali disposizioni costituzionali non ha escluso in assoluto l'ammissibilità di **controlli esterni sulla legittimità degli atti amministrativi**: soltanto ha privato la normativa primaria in materia di una copertura costituzionale, con la conseguenza che **non sono più** divenuti **giuridicamente necessari**.

L'individuazione del soggetto e della fonte competenti a disciplinare la materia non pare agevole.

Alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001 si è dell'avviso, che — per quanto concerne l'attività amministrativa delle Regioni — la competenza sia dello Statuto regionale, potendosi considerare la disciplina dei controlli come parte dell'organizzazione e del funzionamento della Regione (art. 123 Cost.).

Nel caso, invece, degli enti locali territoriali, si può ricostruire una potestà legislativa statale qualora la materia sia fatta rientrare tra le ipotesi previste dall'art. 117, 2 c., lett. *p*) Cost. (organi di governo, funzioni fondamentali di Comuni e Province). In caso contrario, la competenza dovrebbe essere attribuita alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Secondo l'art. 123 Cost. il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli Statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Secondo una precisazione dello stesso giudice costituzionale, il termine decorre non tanto dalla pubblicazione che determina l'entrata in vigore dello Statuto, quanto dalla pubblicazione che — come accade nel caso della legge costituzionale di cui all'art. 138 Cost. — la Regione deve fare a fini meramente notiziali.

I controlli sugli Statuti regionali

Siamo, quindi, in presenza di un **controllo preventivo di natura giurisdizionale**.

Sotto il profilo procedurale, si pone un'esigenza di **coordinamento logico e temporale tra il controllo eventuale** da parte della Corte costituzionale, da un lato (art. 123, 2 c. Cost.), **e l'eventuale svolgimento di un referendum popolare** qualora ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla data della sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale, dall'altro lato (art. 123, 3 c. Cost.).

Occorre, in particolare, scongiurare che tra i due istituti si determini una pericolosa sovrapposizione: si deve evitare, sotto il profilo dell'economicità procedurale, il rischio che si abbia un pronunciamento popolare su di un testo che potrebbe essere, successivamente, dichiarato non conforme a Costituzione dal giudice costituzionale; mentre, dal punto di vista dell'opportunità istituzionale, occorre scongiurare che si determini una contrapposizione tra la volontà del corpo elettorale e le determinazioni della Corte.

A tal fine, il giudice costituzionale ha precisato che il controllo della Corte costituzionale deve precedere la fase dell'eventuale richiesta e svolgimento del referendum. In tal modo, la Corte ha evidenziato che le due fasi previste dall'art. 123 Cost. — controllo di costituzionalità ed indizione del referendum — debbono rimanere distinte.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, modificando la formulazione originaria dell'art. 127 Cost., ha soppresso il controllo preventivo sulle leggi regionali — che era attivato dal Commissario di Governo, su deliberazione del Consiglio dei ministri —. Tale scelta appare ampiamente condivisibile, in quanto la decisione di rinviare una legge regionale spettava ad un organo prettamente politico, titolare — in ambito nazionale — dell'indirizzo politico di maggioranza.

I controlli sulle leggi regionali

Attualmente, **il contenzioso tra lo Stato e le Regioni** (e viceversa) è interamente **giurisdizionalizzato** e trova la sua sede di composizione nel giudizio della Corte costituzionale.

Secondo l'art. 127 Cost. e la legge costituzionale n. 1 del 1948 — che disciplina le modalità di accesso al giudizio di legittimità costituzionale — il giudizio in via d'azione si instaura attraverso un ricorso presentato:

- a) dallo Stato avverso leggi regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) dalle Regioni avverso leggi dello Stato o di altre Regioni;
- c) dalle Province autonome di Trento e di Bolzano avverso leggi dello Stato, della Regione Trentino-Alto Adige o dell'altra Provincia autonoma;
- d) dalla Regione Trentino-Alto Adige avverso le leggi delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Lo Stato e le Regioni sono poste dall'art. 127 Cost. in una posizione di parità processuale. In entrambi i casi, infatti, il ricorso è successivo e deve essere promosso entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge considerato illegittimo.

Permane, invece, una asimmetria per quanto riguarda **i vizi che possono essere denunciati**. Il Governo può promuovere una questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge regionale « eccede la competenza della Regione »; la Regione, a sua volta, può impugnare una legge dello Stato che « leda la sua sfera di competenza ».

La diversità dell'espressione linguistica utilizzata, ha indotto a ritenere che lo Stato possa impugnare la legge regionale per qualsiasi vizio di costituzionalità, mentre le Regioni debbono impugnare la legge statale solo per invasione della sfera di competenza assegnata dalla Costituzione alle Regioni.

I controlli sugli atti amministrativi dei Comuni e delle Province

La formulazione originaria — ora abrogata — **dell'art. 130 Cost.** affidava il controllo sugli atti dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali ad un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica.

L'assemblea costituente aveva optato, quindi, per un organo che non facesse parte dell'organizzazione dello Stato, bensì assumesse la duplice caratteristica di essere, per un verso, rappresentativo delle nascenti comunità regionali e, per un altro verso, funzionalmente indipendente dagli apparati burocratici della Regione.

In relazione, poi, alle modalità di esercizio del controllo, la Costituzione, pur riconfermando il principio che dovesse operare nei confronti di tutti gli atti deliberati da Comuni, Province ed altri enti locali, introdusse due innovazioni significative: la possibilità di esercitare il controllo anche in forma decentrata e la previsione che il controllo di

merito avesse luogo esclusivamente sotto forma di richiesta di riesame del provvedimento.

Un passo decisivo verso la possibilità di eliminare — come avvenuto nel caso degli atti amministrativi delle Regioni — ogni forma di controllo preventivo ed esterno di legittimità sulle deliberazioni degli enti locali territoriali è stato compiuto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale ha **abrogato l'art. 130 Cost.** (un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei comuni e degli altri enti locali).

Siffatta abrogazione non determina automaticamente l'illegittimità della disciplina dei controlli amministrativi contenuta nella legislazione vigente. Si ritiene, piuttosto, che la materia sia stata decostituzionalizzata e riservata alla normativa primaria.

Un problema scaturente dall'abrogazione dell'art. 130 Cost. consiste nell'**individuazione** — alla luce delle novità costituzionali che hanno interessato il riparto della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni — **della fonte competente a regolare i controlli amministrativi sugli atti degli enti locali.**

In proposito, si può ipotizzare una alternativa: o si ritiene che la materia sia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella considerazione che l'art. 117, 2 c., lett. p) Cost. faccia riferimento anche alle modalità di esercizio delle funzioni normative ed amministrative dei Comuni e delle Province: in questo caso, le Regioni avrebbero in tema di controlli sugli atti degli enti locali un ambito di competenza inferiore a quello consentito dal previgente art. 130 Cost., in contraddizione con la riconosciuta competenza regionale a dar vita a sistemi regionali delle autonomie locali.

Ovvero si ritiene che la materia sia adesso di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ai sensi della disposizione dell'art. 117, 4 c. Cost., secondo la quale « spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato ».

In questo caso, ciascuna Regione potrebbe regolare diversamente la materia, incontrando quale limite, da un lato, le disposizioni dello Statuto, dall'altro lato, quelle della Costituzione, riconducibili essenzialmente al rispetto del principio costituzionale di autonomia.

La **Corte conti**, sotto il profilo costituzionale, **svolge una duplice funzione** (di controllo e giurisdizionale): il che indusse i costituenti e

I controlli della Sezione regionale della Corte dei conti

ripartirne la disciplina in due parti distinte del testo costituzionale: nella Sezione « Organi ausiliari » e nel Titolo relativo all'ordine giudiziario.

L'esercizio dell'attività di controllo — la quale presuppone una distinzione tra controllante e controllato — rende necessario garantire l'autonomia dell'organo nei confronti del Governo; mentre l'attività giurisdizionale richiede di apprestare per i componenti garanzie di indipendenza omogenee a quelle proprie dei magistrati ordinari.

Inoltre, mentre l'attività giurisdizionale presenta dei caratteri ben definiti, la nozione di funzione ausiliare comprende una pluralità di attività eterogenee e difficilmente riconducibili a una categoria unitaria: si deve, tuttavia, alla dottrina uno sforzo pregevole per individuare un comune denominatore nel fatto che si è in presenza di compiti funzionali a garantire il rispetto del diritto oggettivo, strumentali agli interessi della Repubblica. Il che ha indotto a elaborare la nozione di “funzioni pubbliche neutrali”.

L'abrogazione delle disposizioni costituzionali in materia di controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni (art. 124 Cost.) e degli enti locali (art. 130 Cost.), unita alla crescente necessità di **rafforzare i controlli sulla regolarità e efficienza della spesa pubblica**, ha favorito un progressivo incremento delle competenze della Corte dei conti nei confronti degli atti degli enti richiamati dall'art. 114 Cost.

Le leggi n. 19 e 20 del 1994, nell'ottica di adeguare l'organizzazione e il funzionamento dell'organo alle trasformazioni intervenute nel funzionamento della pubblica amministrazione (tra cui l'avvenuta regionalizzazione della Repubblica) ha realizzato una decentralizzazione su base regionale delle sezioni giurisdizionali, che ha trasformato il giudice contabile in un vero e proprio apparato giurisdizionale parallelo al sistema di giustizia amministrativa.

Una seconda tappa è stata introdotta dalla legge n. 131 del 2003 che ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti il compito di verificare il rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Tale processo è, poi, culminato nella formulazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, il quale prescrive che le Sezioni regionali di controllo, qualora emergano dalle loro pronunce « comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanzia-

rio », sono tenute a trasmettere gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Mentre con la legge di stabilità per il 2012 sono state rafforzate le misure « antielusive » delle regole del patto di stabilità interno, assegnando alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti il compito di irrogare sanzioni pecuniarie, qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificialmente conseguito.

Tale ampliamento delle competenze ha potenziato il ruolo della Corte dei conti, facendone anche uno strumento di garanzia del rispetto dei vincoli comunitari e, quindi, dell'art. 11 e 117.1 della Costituzione con riferimento al settore della finanza pubblica statale e comunitaria.

3. Il potere sostitutivo

La nozione di potere sostitutivo è stata definita dalla dottrina alla stregua di un « **ibrido concetto** »: dal momento che assomma in sé elementi propri sia dell'attività di controllo che di quella di coordinamento. La funzione di controllo viene in rilievo in quanto l'esercizio del potere sostitutivo è preceduto da una verifica circa il rispetto da parte di un ente di uno specifico obbligo giuridico; a sua volta, l'attività di coordinamento si manifesta attraverso la decisione di un'autorità superiore di sostituirsi a quella formalmente competente ad adottare un determinato atto in caso di inerzia.

*Caratteristiche
generali
dell'istituto*

Il potere sostitutivo, pur possedendo un'indubbia unitarietà, è suscettibile di **alcune classificazioni** che consentono di distinguere:

a) potere sostitutivo sugli organi e di attività: il primo si manifesta, soprattutto, in caso di scioglimento dei Consigli e di sospensione o rimozione del Presidente della Giunta regionale, del Sindaco o del Presidente della Provincia; il secondo, a sua volta, si propone di adottare, in caso di inerzia, atti obbligatori per legge;

b) potere sostitutivo nell'esercizio di atti amministrativi o nell'adozione di norme, sia legislative che regolamentari;

c) potere sostitutivo che si esercita attraverso la nomina di un commissario *ad acta* ovvero e adottando direttamente la norma o l'atto obbligatori.

Inizialmente, il potere sostitutivo era inquadrato nel più ampio *genus* dei controlli amministrativi: anche se non mancarono dubbi, in considerazione del fatto che il momento del controllo assume una funzione preliminare e servente rispetto alla fase centrale del procedimento,

costituita dall'intervento sostitutivo di un'autorità superiore in caso di inerzia.

Progressivamente, però, tale istituto giuridico ha precisato la sua funzione, assumendo **una identità propria**, distinta da quella del controllo, finendo per assolvere a compiti di impulso, di garanzia della funzionalità complessiva del sistema delle autonomie: in coerenza tanto con il principio di autonomia, quanto con la logica cooperativa che deve informare le relazioni tra i diversi livelli istituzionali.

La sua evoluzione evidenzia come si ricorra all'intervento sostitutivo per tutelare il principio unitario, piuttosto che per assicurare la vincolatività degli obblighi giuridici. In proposito, il giudice costituzionale ha affermato che tale istituto è posto a garanzia "di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità... assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, l'unità e la coerenza dell'ordinamento" (sentenza n. 236 del 2004).

Se i casi che legittimano il ricorso all'intervento sostitutivo sono chiaramente riconducibili alla funzione propria dello Stato di garante dell'unitarietà dell'ordinamento costituzionale, i modi e le procedure attraverso cui tale istituto si deve manifestare debbono, invece, fare riferimento alla natura non gerarchica delle relazioni interistituzionali: in altri termini, debbono essere assicurate alcune **garanzie procedurali a salvaguardia del principio di autonomia**.

Innanzitutto, gli effetti del potere sostitutivo in caso di inerzia debbono avere una durata circoscritta nel tempo: non possono pregiudicare la possibilità per le Regioni e gli enti locali territoriali di esercitare concretamente la propria autonomia normativa. L'intervento sostitutivo non si propone di comprimere o pregiudicare la sfera delle attribuzioni dei soggetti autonomi, bensì intende assolvere ad una funzione meramente sollecitatoria e di garanzia della funzionalità complessiva del sistema. Le norme emanate dal titolare del potere sostitutivo hanno un valore provvisorio, in quanto vengono automaticamente sostituite da quelle dell'ente competente.

In secondo luogo, l'ente inadempiente deve essere preventivamente diffidato. Il titolare del potere sostitutivo deve fissare un termine temporale congruo entro il quale esso possa effettivamente provvedere. Tale condizione è importante perché l'intervento sostitutivo deve costituire uno strumento eccezionale, dal momento che determina una modificazione della competenza, cui si deve ricorrere come *extrema ratio*.

In terzo luogo, il potere sostitutivo deve avere una base legale, anzi deve essere esplicitamente previsto e regolato da una legge.

In quarto luogo, l'inerzia — per legittimare un intervento sostitutivo — deve riguardare la mancata adozione di atti sottoposti a termini perentori, la cui mancanza metterebbe in serio pericolo interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato. Si deve trattare, in altri termini, sia di esercizio di funzioni vincolate nell'*an* e nel *quando*, sia di funzioni preposte al perseguimento di interessi tutelati costituzionalmente o di rilievo costituzionale.

L'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato trova fondamento nell'art. 120.2 Cost. In base alla disposizione costituzionale, **le fattispecie che autorizzano il Governo ad esercitare il potere sostitutivo** sono molteplici, eterogenee e alcune dal contenuto giuridico indeterminato e difficilmente determinabile: in alcune ipotesi il confine tra profili di legittimità e di merito appare assai labile e facilmente superabile.

Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali

Si tratta, in particolare, di:

- a) mancato rispetto di norme e trattati internazionali;
- b) mancato rispetto della normativa comunitaria;
- c) grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- d) quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il procedimento necessario per esercitare il potere sostitutivo da parte dello Stato è stato regolato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2002, n. 3) e riproduce sostanzialmente i criteri garantistici individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

In particolare:

- a) l'intervento sostitutivo deve essere attivato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente;
- b) deve essere assegnato all'ente inadempiente un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari;
- c) decorso inutilmente tale termine, l'organo interessato deve essere ascoltato, nel rispetto del principio di leale collaborazione;
- d) successivamente, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri deve partecipare anche il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

Nel rispetto del principio di legalità, l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato deve essere previsto dalla legge. Ed in effetti,

disposizioni di legge sempre più numerose autorizzano lo Stato a sostituirsi ai competenti organi regionali nell'esercizio di determinati compiti di natura normativa o amministrativa, in caso di persistente inattività degli stessi.

I primi casi di **intervento sostitutivo** sono stati introdotti dal legislatore in materia comunitaria, per sopperire all'eventuale inerzia delle Regioni nell'attuazione delle direttive dell'Unione europea. Il rispetto puntuale e tempestivo degli obblighi comunitari è stato considerato dallo stesso giudice costituzionale espressione di un interesse nazionale, anche in connessione con la responsabilità internazionale dello Stato.

In seguito, l'intervento sostitutivo dello Stato è stato esteso a diversi settori materiali i quali, pur rientrando nella potestà legislativa ed amministrativa delle Regioni, si segnalano per una particolare rilevanza e per la compresenza di interessi unitari da salvaguardare in caso di inerzia delle amministrazioni competenti: soprattutto in materia ambientale, sanitaria, energetica e paesaggistica.

Inoltre, casi di intervento sostitutivo sono stati previsti dalla legislazione in tema di distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli istituzionali: in particolare, in conseguenza della mancata individuazione da parte delle Regioni delle funzioni da conferire al sistema degli enti locali.

Il potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali

Quello previsto dall'art. 120, 2 c. Cost. non rappresenta l'unico tipo di potere sostitutivo previsto dall'ordinamento: questo articolo introduce un potere sostitutivo straordinario, che lascia impregiudicata — come ha ammesso una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale — l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di poteri sostitutivi individuati legislazione statale e regionale di settore.

In particolare, non deve escludersi una competenza in materia anche da parte delle Regioni, cui compete **assicurare l'unitarietà del sistema regionale delle autonomie locali** ed il rispetto della normativa regionale dinanzi all'inerzia dei Comuni e delle Province.

Il fondamento costituzionale del potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali è da rinvenirsi nell'art. 118 Cost., il quale, dopo aver dato una preferenza generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini (le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni), introduce un criterio flessibile per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza). In questo schema si situa anche la

previsione di forme di potere sostitutivo di un livello di governo nei confronti di un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti.

La disciplina dell'intervento sostitutivo nei confronti degli enti locali territoriali rientra nella competenza statutaria delle Regioni. Comunque, si ritiene che essa debba rispettare **alcuni criteri generali** ricavabili sia del sistema, sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Innanzitutto, tale attività deve essere esercitata non da un organo di natura amministrativa, bensì di governo della Regione (Presidente della Giunta, Giunta, Consiglio regionale), dal momento che si tratta di uno spostamento eccezionale e temporaneo di competenze, che incide su enti rappresentativi e garantiti costituzionalmente.

Inoltre, sotto il profilo del procedimento si debbono, comunque, assicurare tutte le garanzie di salvaguardia dell'autonomia degli enti locali territoriali già previste per l'esercizio del potere sostitutivo statale ai sensi dell'art. 120 Cost.

Capitolo Undicesimo

LA PARTECIPAZIONE POLITICA E AMMINISTRATIVA NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI

1. La partecipazione nelle Regioni, nei Comuni e nelle Province

La Costituzione, pur aderendo ad un modello di democrazia rappresentativa, ha tentato di potenziare il principio di sovranità popolare di cui all'art. 1, 2 c. Cost. (la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione) prevedendo un **sistema politico aperto alla partecipazione**. *Il principio di partecipazione*

Ciò è avvenuto in duplice modo: da un lato, attribuendo un ruolo particolare alle formazioni sociali ed al tessuto associativo della società (la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, art. 2 Cost.), dall'altro lato, prevedendo una disciplina particolare per le associazioni ritenute più funzionali alla crescita della partecipazione, con particolare riferimento alle organizzazioni sindacali (l'organizzazione sindacale è libera, art. 39 Cost.) e ai partiti politici (tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, art. 49 Cost.).

La partecipazione politica ed amministrativa è stata codificata anche in ambito comunitario, dal momento che la Carta europea dei diritti fondamentali riconosce — all'interno del Capo dedicato alla cittadinanza — il diritto di voto, ad una buona amministrazione, di petizione e di accesso ai documenti.

Gli istituti connessi al principio di partecipazione sono specificati anche negli Statuti regionali e degli enti locali, che dedicano un apposito titolo alla partecipazione popolare. Essa, in genere, è considerata un elemento qualificante l'attività dei rispettivi enti.

In Italia, le più significative esperienze di partecipazione sono maturate nelle Regioni e negli enti locali territoriali: ciò è pienamente comprensibile qualora si consideri che le autonomie territoriali non sono enti burocratici, ma comunitari, esponenziali degli interessi propri della

società civile organizzata e rappresentativi degli indirizzi politici da essa espressi. Ciò ha favorito l'instaurarsi di una certa connessione tra partecipazione e decentramento.

Si tratta, invero, di fenomeni che esprimono due concetti giuridici distinti. **Il decentramento** costituisce un principio ordinamentale ed organizzativo, finalizzato sia ad introdurre nuove tecniche di distribuzione del potere capaci di arricchire il tradizionale principio della separazione dei poteri, sia a migliorare l'efficacia delle decisioni pubbliche. A tal fine, distribuisce l'esercizio delle funzioni (normativa, amministrativa, giurisdizionale) tra i diversi livelli istituzionali che costituiscono — ai sensi dell'art. 114 Cost. — l'ordinamento repubblicano (Stato, Regioni, enti locali territoriali).

La partecipazione, invece, attiene eminentemente ai caratteri del procedimento di formazione della volontà e si manifesta attraverso il coinvolgimento di realtà esterne all'amministrazione (associazioni, singoli cittadini) nella formazione delle decisioni politiche, sì da rendere trasparente l'*iter* di selezione dei diversi interessi.

Tuttavia, i due fenomeni, nonostante la diversità tipologica, **possiedono una base comune**: non fosse altro perché rispondono alla stessa esigenza di migliorare la democraticità del sistema politico. Inoltre, è indubbio che lo sviluppo del decentramento favorisca, anche indirettamente, la partecipazione, dal momento che la vicinanza delle sedi di decisione politica ed amministrativa stimola ed agevola il coinvolgimento dei cittadini.

Il principio di partecipazione è costituzionalmente rilevante dal momento che i soggetti privati rilevano non soltanto come *cives*, al momento della formazione della rappresentanza istituzionale, ma anche nella loro qualità di fruitori di servizi e di portatori dell'interesse a prestazioni pubbliche qualificate.

L'amministrazione è una funzione necessaria per accrescere la promozione della persona umana e l'obiettivo primario delle amministrazioni pubbliche deve consistere nel soddisfacimento delle esigenze dei cittadini. Si ritiene, quindi, che sia un compito dell'ordinamento costituzionale della Repubblica introdurre principi ed individuare istituti in grado di **migliorare i rapporti tra i cittadini e le istituzioni**.

Alcune recenti tendenze contribuiscono a **porre l'amministrazione in sintonia con le comunità locali**. Tra queste meritano una particolare considerazione:

a) l'ampliamento della nozione di *cives*, favorita sia dall'affermazio-

ne della nozione di cittadinanza europea, che ha consentito di estendere alcuni diritti politici, sia da una certa propensione ad attenuare la storica dicotomia tra cittadino e straniero, estendendo diritti di partecipazione anche agli stranieri residenti da tempo nel nostro territorio;

b) l'affermazione di un rapporto più paritario tra apparati pubblici e società civile, nel senso che sempre meno le amministrazioni pubbliche devono essere concepite come apparati autoritativi e sempre più devono diventare degli strumenti rivolti alla produzione dei servizi;

c) la predisposizione di un'articolata gamma di strumenti di garanzia e di istituti finalizzati a rendere effettivo l'esercizio dei diritti dei cittadini, nella convinzione che quest'ultimi specularmente riflettono un coerente dovere organizzativo da parte dell'amministrazione locale.

Inoltre, il principio di partecipazione consente di arricchire di nuovi significati i principi generali che caratterizzano l'attività dell'amministrazione, quali — ad esempio — quelli di imparzialità e buon andamento. Il requisito dell'**imparzialità** non presuppone un'amministrazione asettica e lontana dai bisogni e dalle aspettative dei cittadini, bensì capace di conoscere gli interessi in competizione e le diverse ragioni che li sostengono. In questo senso, l'imparzialità riguarda non solo i risultati finali, i contenuti della scelta, ma anche il procedimento seguito per pervenire ad essi: implica, in altri termini, l'obbligo di seguire percorsi decisionali trasparenti e partecipati.

A sua volta, il principio di **buon andamento** non si riduce al pur fondamentale rispetto della legalità, al perseguimento corretto degli interessi dell'amministrazione e di quelli collettivi, né può essere restrittivamente identificato con una gestione corretta: comprende anche la trasparenza, la conoscibilità dei processi decisionali da parte dei cittadini e la tutela contro ogni forma di abuso. Il concetto di buona amministrazione, da una parte, richiede un'amministrazione ispirata maggiormente all'efficienza, all'economicità ed all'efficacia; dall'altro lato, presuppone un'amministrazione che offra prestazioni complete e adeguate, che renda sostanziali ed effettivamente fruibili i diritti economici e sociali dei cittadini.

Le Regioni e gli enti locali sembrano manifestare una maggiore attenzione e determinazione nella ricerca di strumenti volti a **instaurare rapporti** particolari con le comunità di base e **con i cittadini rappresentati**: tentando di fornire l'immagine di un potere pubblico più aperto alle esigenze, alle aspettative della società civile.

Questa propensione può essere ascritta sia alla natura di molte

funzioni amministrative, soprattutto di tipo sociale, di competenza degli enti locali, sia alla circostanza che — come si è visto in altro capitolo — le Regioni, i Comuni e le Province si caratterizzano come enti comunitari, esponenziali degli interessi propri della società civile. Inoltre, va considerato che storicamente le amministrazioni locali hanno svolto una funzione essenziale nella realizzazione del principio di solidarietà proprio dello Stato sociale.

I titolari dei diritti di partecipazione non si identificano necessariamente con i cittadini. È riconosciuto agli enti dotati di autonomia di individuarli in rapporto alla natura ed alle caratteristiche dei diversi istituti.

Per cui, accanto a diritti strettamente riconducibili allo *status civitatis* — quali, ad esempio, quelli di cui all'art. 51 Cost. (tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge) — ve ne sono altri che debbono essere esercitati da tutte le persone che entrano, a vario titolo, in rapporto con le Regioni e gli enti locali. È il caso, ad esempio, del diritto di petizione, di accesso agli atti, di referendum consultivo.

Opportunamente, alcuni Statuti hanno favorito l'**estensione dell'esercizio di determinate forme di partecipazione** tanto agli stranieri residenti nel territorio (non cittadini), quanto ai residenti non maggiorenni (non elettori). Tali previsioni, a nostro avviso, non ledono l'art. 48 Cost. — in base al quale sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età — dal momento che i requisiti che la Costituzione pone per l'esercizio del diritto di voto non automaticamente, né necessariamente si estendono a altre forme di partecipazione, sia politica che amministrativa.

Il riconoscimento dei diritti di partecipazione politica agli stranieri non comunitari

L'ordinamento costituzionale differenzia in modo netto gli interventi suscettibili di incidere sulla rappresentanza politica e quelli che rientrano, in senso lato, all'interno della problematica della partecipazione.

Per quanto concerne l'individuazione delle **fonti competenti** in materia, occorre precisare che la disciplina della rappresentanza politica in ambito locale è riservata alla competenza legislativa e regolamentare dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.: sia per quanto concerne gli organi di governo, che la disciplina elettorale e la determinazione delle funzioni fondamentali.

Le Regioni possono regolamentare, a loro volta, i caratteri della rappresentanza politica regionale tramite gli Statuti e le leggi elettorali:

tuttavia, le leggi statutarie trovano un limite nelle disposizioni costituzionali, mentre le seconde debbono rispettare i principi della materia fissati dal legislatore statale.

Decisamente più ampie sono le competenze delle Regioni e degli enti locali in ordine all'istituzione ed alla disciplina degli strumenti ed organi di partecipazione politica: in questo caso, la competenza delle Regioni trova fondamento nella potestà statutaria, mentre per quanto concerne gli enti locali si può richiamare, da un lato, l'art. 8 del decreto legislativo n. 267 del 2000 nella parte in cui assegna ai Comuni il compito di « promuovere forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti »; dall'altro lato, il decreto legislativo n. 286 del 1998 che ha previsto forme di partecipazione degli stranieri istituendo a tal fine apposite Consulte e Commissioni con funzioni prevalentemente consultive.

La disciplina dell'**elettorato attivo e passivo regionale** rientra tra le competenze proprie dello Stato.

Dalla disciplina costituzionale (artt. 48 e 51 Cost.) emerge che l'individuazione dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo rientra tra i fattori di unità dell'ordinamento i quali, in quanto tali, fanno parte della competenza esclusiva dello Stato: in caso contrario, si determinerebbe un'irragionevole differenziazione nell'esercizio di un diritto politico fondamentale tra persone residenti in parti diverse del territorio italiano.

Cionostante, alcune Regioni hanno inserito — con norme statutarie e legislative — tra gli obiettivi ed i principi orientatori dell'azione regionale anche l'adozione di iniziative finalizzate a promuovere il diritto di voto per gli stranieri extracomunitari residenti. Si tratta, tuttavia, di una finalità che le Regioni possono perseguire non attraverso una disciplina diretta della materia, ma come conseguenza di una iniziativa nei confronti del legislatore statale.

Per quanto concerne, invece, le amministrazioni locali, va ricordato che alcuni Comuni hanno tentato autonomamente di **estendere agli stranieri residenti il diritto di elettorato** per le elezioni e **per i referendum comunali**, attraverso una apposita previsione statutaria.

Tuttavia, tali tentativi sono stati contrastati dal Consiglio di Stato il quale si è pronunciato per l'illegittimità delle relative disposizioni statutarie, con la considerazione che l'estensione ai cittadini non comunitari del diritto di elettorato attivo e passivo è materia devoluta in via esclusiva allo Stato sia dall'art. 10, 2 c., della Costituzione, secondo il quale la condizione giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in

conformità delle norme e dei trattati internazionali, sia dal successivo art. 117, 2 c., lettera *a*) e lettera *p*), che riservano alla legislazione esclusiva dello Stato, rispettivamente, la « condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea » e la « legislazione elettorale di Comuni, Province e città metropolitane ».

Va, tuttavia, precisato che **le disposizioni costituzionali** offrono ai cittadini la garanzia costituzionale del diritto di elettorato attivo e passivo, ma **non precludono al legislatore ordinario di estendere gli stessi diritti a soggetti privi della cittadinanza italiana.**

In altri termini, si può ritenere che le amministrazioni locali e regionali possono intervenire in materia soltanto sulla base di una previa disciplina legislativa dello Stato, che può avvenire sia attraverso una legge *ad hoc*, sia all'interno di una legge inerente alla disciplina della cittadinanza.

D'altra parte, non va trascurato, per un verso, che l'art. 10, 2 c. Cost. riserva la regolazione della condizione giuridica dello straniero alla legge in conformità con la normativa internazionale; per un altro verso, che il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero consente agli stranieri non comunitari di partecipare alla vita pubblica esercitando anche l'elettorato, se previsto dall'ordinamento e in armonia con le prescrizioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

L'individuazione e **la disciplina degli istituti di partecipazione rientra nella potestà statutaria** delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

Le fonti competenti a regolare gli istituti di partecipazione

L'autonomia delle Regioni incontra il limite dell'armonia con la Costituzione (art. 123 Cost.); mentre, nel caso degli enti locali territoriali, l'autonomia è più circoscritta, dal momento che l'individuazione delle principali forme di partecipazione è operata dalla legge, che affida agli Statuti il compito di disciplinare in concreto gli istituti già previsti dalla legge e di introdurne di ulteriori.

Opportunamente, è stata riconosciuta alle Regioni e agli enti locali una certa discrezionalità, sia in relazione alla concreta regolazione di istituti già previsti dalla legislazione, sia consentendo agli Statuti di introdurre ulteriori forme di partecipazione. Siffatta scelta consente di valorizzare l'autonomia costituzionale di ciascun ente, offrendogli l'opportunità di modellare i principi generali della legge sulla base delle specificità e sensibilità locali.

La risposta regionale e degli enti locali è apparsa generalmente favorevole, nel senso che essi hanno dedicato nei loro Statuti un ampio

spazio alla disciplina degli istituti di partecipazione, anche con varietà di soluzioni significative.

Tuttavia, la discrezionalità riconosciuta agli enti locali trova un limite nello stesso **principio di eguaglianza**. La concreta determinazione del principio di partecipazione rappresenta un obbligo per gli enti locali, in quanto la mancata attivazione degli istituti previsti finirebbe per introdurre un'irragionevole disparità di trattamento tra i cittadini.

In relazione ai principi di partecipazione, di conoscenza e di informazione i cittadini sono titolari di posizioni soggettive che prescindono da un formale riconoscimento da parte degli Statuti comunali e provinciali: gli enti locali sono tenuti, piuttosto, a predisporre gli strumenti, ad individuare i modi e le forme attraverso cui si possono concretamente manifestare.

A questo proposito, l'art. 8 del decreto legislativo n. 267 del 2000 è chiaro nel precisare che le "libere forme associative" preesistono al riconoscimento degli enti locali e debbono da questi essere valorizzate. Ciò significa che il riconoscimento della partecipazione alla vita dell'ente rappresentativo non può essere demandata ad una valutazione discrezionale dell'ente stesso. La discrezionalità riguarda non il se, ma il modo di promuovere la partecipazione e di valorizzare la società civile organizzata.

Inoltre, la disciplina degli istituti di partecipazione deve, a nostro avviso, tener conto dei **principi introdotti da alcune leggi statali in materia di organizzazione pubblica**, le quali possono essere ricondotte — ai sensi dell'art. 117 Cost. — tra le funzioni fondamentali di Comuni e Province che vengono riservate alla competenza esclusiva della legge statale.

Si tratta, ad esempio:

a) della normativa sul procedimento amministrativo, che ha inciso sulla trasparenza del procedimento amministrativo, introducendo il diritto di accesso alle informazioni e di partecipazione al procedimento;

b) del decreto legislativo n. 165 del 2001, che, ponendo le basi per un modello di amministrazione pubblica più funzionale ed aperta ai cittadini ha introdotto sia l'ufficio per le relazioni con il pubblico — che si inserisce fra gli strumenti di informazione e di garanzia del diritto di accesso —, sia le carte dei servizi pubblici, strumenti di garanzia dei diritti dei cittadini nei confronti di comportamenti non corretti dell'amministrazione pubblica;

c) della normativa sulla semplificazione amministrativa.

In materia, si può distinguere tra **istituti di partecipazione obbligatori e facoltativi**.

In ambito regionale, secondo l'art. 123 Cost., lo Statuto regionale deve necessariamente regolare l'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi.

A loro volta, gli Statuti degli enti locali territoriali debbono necessariamente prevedere e disciplinare:

a) la possibilità per forme associative di cittadini o per organismi di partecipazione promossi dal Comune, anche su base di quartiere o di frazione, di partecipare all'amministrazione locale;

b) l'intervento degli interessati nei procedimenti di adozione di atti che incidono su loro posizioni soggettive;

c) le forme di consultazione della popolazione su materie di esclusiva competenza locale;

d) le procedure per l'ammissione di istanze, petizioni, proposte e le garanzie per il loro tempestivo esame;

e) il diritto di accesso dei cittadini agli atti amministrativi dell'ente locale;

f) il diritto all'informazione dei cittadini sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine delle domande, progetti e provvedimenti che li riguardano.

Per contro, fanno parte del contenuto eventuale degli Statuti i referendum consultivi e il Difensore civico.

2. Le principali forme di partecipazione politica

*Iniziativa
legislativa
popolare*

L'iniziativa legislativa regionale compete sia ad organi titolari dell'indirizzo politico — Giunta e consiglieri regionali — sia ad esponenti della comunità regionale — enti locali, cittadini —. In questa ultima ipotesi, l'iniziativa legislativa ha il fine di agevolare la partecipazione delle comunità locali al processo decisionale del Consiglio regionale.

In particolare, l'**iniziativa popolare** deve essere esercitata, secondo le modalità previste dagli Statuti, da un certo numero di elettori, i quali debbono sottoscrivere il testo di un progetto di legge, redatto in articoli ed accompagnato da una relazione illustrativa.

In genere, all'iniziativa popolare ricorrono i gruppi sociali e politici non rappresentati in Consiglio regionale ovvero porzioni di corpo elettorale che intendono richiamare l'attenzione degli organi regionali su tematiche ritenute sottovalutate o non adeguatamente affrontate dagli organi della Regione.

Al fine di rendere più agevole lo svolgimento dell'*iter legis*, evitando che l'iniziativa popolare non riesca a perfezionare il procedimento, gli Statuti regionali hanno introdotto **alcune garanzie**. In primo luogo, il disegno di legge deve essere necessariamente votato entro un periodo di tempo determinato; in secondo luogo, esso non decade al termine della legislatura o in caso di scioglimento anticipato del Consiglio.

Alcune Regioni ad autonomia speciale hanno, inoltre, collegato all'iniziativa legislativa popolare l'istituto del *referendum* propositivo, nel senso che in caso di non deliberazione o di approvazione del disegno di legge con sostanziali modificazioni, lo stesso deve essere sottoposto al voto del corpo elettorale.

Inoltre, gli organi di garanzia statutaria istituiti in alcune Regioni debbono verificare l'ammissibilità delle proposte di legge popolare, prima della necessaria raccolta di firme: si tratta di una soluzione opportuna, che consente di evitare il dispendio di tempo e di risorse che deriverebbe se il controllo di ammissibilità avvenisse soltanto al momento in cui il testo — corredato dalle necessarie firme — è depositato presso il Consiglio regionale.

Tanto gli Statuti regionali che quelli comunali e provinciali prevedono ulteriori forme di partecipazione al processo di decisione normativa ed amministrativa, tra le quali assumono una rilevanza particolare le istanze, le petizioni, le proposte e le consultazioni.

*Petizioni,
istanze,
proposte,
consultazioni*

Con il termine **istanza** si fa riferimento ad una formale richiesta (scritta) rivolta agli organi dell'ente per richiedere atti di loro competenza.

Si ricorre ad una **petizione** per sollecitare audizioni da parte di rappresentanti dell'Amministrazione, oppure per fornire una memoria sui contenuti di atti amministrativi o normativi da adottare, al fine di evidenziare determinate esigenze. In genere, si espongono comuni necessità, si sollecitano modifiche ai programmi, semplificazioni di procedure, miglioramenti organizzativi dei servizi dell'ente, ecc.

Invece, la **proposta** ha una funzione di impulso, con la quale il titolare di tale diritto invita l'ente a prendere in considerazione ed a fare proprio attraverso una formale deliberazione il contenuto di un determinato atto predisposto dal proponente.

Infine, la **consultazione** si traduce nella volontà dell'ente di acquisire — quando si appresta ad assumere decisioni di rilevante significato — l'orientamento della popolazione interessata, allo scopo di conoscerne gli orientamenti.

In particolare, Comuni e Province possono:

a) promuovere incontri tra esponenti dell'amministrazione e rappresentanti di organizzazioni o gruppi di cittadini che abbiano come finalità specifica la cura dell'interesse o del problema che forma oggetto dell'atto da compiersi o della decisione da assumersi;

b) attivare consulte o organismi similari;

c) convocare assemblee, con la partecipazione di esponenti dell'amministrazione locale, invitando la popolazione interessata ad intervenire;

d) procedere alla conoscenza degli orientamenti della popolazione, attraverso l'attivazione di questionari, sondaggi di opinione, indagini a campione, inchieste demoscopiche, distribuzione e raccolta di questionari, ecc.

I risultati delle consultazioni, opportunamente pubblicizzati da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco, debbono essere discussi dai rispettivi Consigli.

L'istituto della consultazione della popolazione deve essere tenuto distinto dal referendum. La prima segue un procedimento di carattere informale; all'opposto il referendum si svolge secondo procedure formali ben individuate.

In proposito, gli Statuti hanno previsto che l'ente, di propria iniziativa (Consiglio o Giunta) o su richiesta di altri organismi (sindacati, organizzazioni di categoria, associazioni ecc.), quando si appresti a compiere atti o comunque ad assumere decisioni che riguardano in modo specifico gli interessi della popolazione o una parte definita di essa, possa consultare la popolazione interessata, allo scopo di conoscerne gli orientamenti.

Si tratta, in altri termini, di un procedimento di partecipazione alternativo al *referendum* consultivo e parallelo alla partecipazione al procedimento amministrativo, in quanto si manifesta nei confronti di deliberazioni di rilevante significato politico, in genere sottratte alla disciplina della legge n. 241 del 1990.

3. I referendum regionali e locali

I differenti tipi di referendum

Il *referendum* può essere considerato uno **strumento che arricchisce la democrazia rappresentativa** in quanto consente al corpo sociale di esercitare direttamente (nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione) alcune funzioni sovrane. Può consentire di attenuare il limite paventato da Rousseau a proposito dei sistemi rappresentativi: che, cioè, un popolo pensi di essere libero, mentre si inganna gravemente dal

momento che « non lo è che durante le elezioni dei membri del Parlamento; appena questi sono eletti, esso è schiavo, è un niente ».

I diversi tipi di referendum possono essere classificati secondo differenti criteri.

I **principali tipi di referendum di natura** istituzionale o politica sono:

- a) i *referendum* relativi alle modificazioni territoriali dello Stato;
- b) i *referendum* consultivi (attraverso i quali gli organi di governo acquisiscono preventivamente l'orientamento del corpo elettorale in relazione ad una particolare questione);
- c) i *referendum* costituzionali (con i quali i cittadini approvano o impediscono l'entrata in vigore di una Costituzione oppure una revisione di alcune sue parti).

Con riferimento al sistema delle fonti del diritto si può distinguere, invece, tra:

a) **referendum abrogativi**, che determinano l'abrogazione di una o più norme o provvedimenti amministrativi;

b) **referendum approvativi**, quando la manifestazione della volontà popolare costituisce un requisito per la promulgazione di una legge o la pubblicazione di un atto;

c) **referendum consultivi**, se il voto espresso dall'elettorato assume il valore di un parere per l'organo competente ad assumere la decisione definitiva. Hanno, ad esempio, natura consultiva i *referendum* locali previsti dall'art. 8 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e quelli regolati dagli Statuti regionali.

In base all'ampiezza del corpo elettorale coinvolto, si può anche parlare di:

a) **referendum nazionali**, disciplinati dagli artt. 75 (*referendum* abrogativo) e 138 Cost. (*referendum* costituzionale);

b) **referendum regionali**, previsti dall'art. 132 Cost. (*referendum* per la modifica, la fusione o la creazione di nuove Regioni) e dai singoli Statuti regionali (secondo l'art. 123 Cost. lo Statuto deve regolare l'esercizio del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione);

c) **referendum locali**. Hanno un carattere locale, in quanto coinvolgono una frazione limitata del corpo elettorale, i *referendum* previsti per l'istituzione di nuovi Comuni o per modificare le loro circoscrizioni e denominazioni (art. 133, 2 c. Cost.) e quelli consultivi disciplinati dal d.lgs. n. 267 del 2000 sull'ordinamento dei Comuni e delle Province.

*I referendum
regionali*

La Costituzione prevede direttamente due tipi di *referendum*.

In primo luogo, il referendum **per la modifica, la fusione o la creazione di nuove Regioni (art. 132 Cost.)**.

La richiesta di *referendum* compete ad un numero di Consigli comunali che rappresenti almeno un terzo delle popolazioni interessate; la richiesta è depositata presso la cancelleria della Corte di Cassazione e deve essere corredata da identiche deliberazioni dei Consigli comunali e provinciali. L'Ufficio centrale per il referendum riscontra la legittimità di tale richiesta verificando il rispetto di tutte le condizioni previste: in particolare, la sussistenza della consistenza numerica della Regione (non meno di un milione di abitanti) ed il conseguimento del numero minimo di deliberazioni prescritto dalla Costituzione.

Successivamente il *referendum* — indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza che dichiara la legittimità della richiesta — ha luogo nel territorio delle Regioni interessate.

Il risultato è proclamato dall'Ufficio centrale per il *referendum* e la proposta è dichiarata approvata se il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito non è inferiore alla maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni nei quali il *referendum* è stato indetto. La scelta di tale *quorum* è coerente con la volontà dei costituenti di far sì che le variazioni territoriali avvengano con il consenso della maggioranza delle popolazioni interessate.

L'esito negativo del *referendum* preclude il proseguimento dell'iniziativa di variazione territoriale; l'esito favorevole, per contro, rende possibile lo svolgimento delle seguenti fasi, costituite dalla predisposizione di un disegno di legge, dal parere del Consiglio regionale e dalla approvazione da parte del Parlamento.

In secondo luogo, la Costituzione prevede il referendum **per l'approvazione delle disposizioni statutarie**. Secondo l'art. 123 Cost. lo Statuto può essere sottoposto a *referendum* popolare qualora ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla data della sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.

Si tratta di una procedura che riprende, nella sostanza, il contenuto dell'art. 138 Cost. e, in quanto tale, può essere considerata testimonianza della volontà del legislatore di fare dello Statuto una sorta di « Costituzione regionale ».

Cronologicamente il *referendum* popolare sul testo dello Statuto deve aver luogo successivamente all'eventuale promozione da parte del

Governo della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale — da farsi entro trenta giorni dalla pubblicazione —.

Si tratta di un orientamento ragionevole ed ispirato a criteri di economicità procedurale, che consente di evitare il rischio che si abbia un pronunciamento popolare su di un testo che potrebbe essere, successivamente, dichiarato non conforme a Costituzione dal giudice costituzionale. Inoltre, evita che si possa determinare una pericolosa contrapposizione tra la volontà del corpo elettorale e le determinazioni della Corte.

A loro volta, gli Statuti regionali hanno previsto — in genere — tre tipi di *referendum*:

- a) **abrogativo**, di una legge o di un regolamento;
- b) **consultivo**, su specifiche proposte di particolare interesse per la popolazione;
- c) **approvativo**, qualora una maggioranza qualificata del Consiglio regionale decida di sottoporre a *referendum* proposte di leggi regionali prima della loro pubblicazione.

I ***referendum* propositivi** intervengono nel procedimento legislativo obbligando il legislatore a compiere, al verificarsi di determinate condizioni, una determinata scelta normativa ovvero — in caso contrario — a demandare la scelta finale al corpo elettorale. La disciplina dell'istituto varia nei diversi ordinamenti che lo hanno previsto, ma l'ispirazione di fondo risulta comune: si propone di rafforzare gli istituti di partecipazione popolare al procedimento legislativo.

I referendum propositivi in alcune Regioni a statuto speciale

L'esperienza principale di *referendum* propositivo si ha in Svizzera, la cui Costituzione ammette — tra le altre forme di partecipazione popolare — anche una iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione: in questo caso 100.000 cittadini aventi diritti al voto possono presentare una proposta generica o un progetto elaborato di nuove disposizioni che l'Assemblea federale deve comunque sottoporre al voto del corpo elettorale entro diciotto mesi della pubblicazione ufficiale dell'iniziativa. L'Assemblea federale ne raccomanda l'accettazione o il rifiuto, così come può contraporre un suo progetto alternativo.

Di recente, alcune **Regioni ad autonomia speciale** hanno introdotto tale tipo di *referendum*, finalizzato a qualificare la partecipazione diretta dei cittadini alla formazione delle leggi rendendo più incisivo l'istituto del disegno di legge di iniziativa popolare.

Si tratta di una innovazione interessante, dal momento che mira a rafforzare un istituto di partecipazione al procedimento legislativo — l'iniziativa popolare —, che l'esperienza ha dimostrato essere un'« arma

spuntata » in quanto, in precedenza, il legislatore non aveva alcun obbligo di trasformare l'iniziativa in legge.

Per prima, la **Provincia di Bolzano** ha disciplinato il *referendum* propositivo, prevedendo che esso possa essere promosso da parte di un certo numero di elettori iscritti nelle liste elettorali di un Comune della Provincia, che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale. La richiesta di *referendum* deve essere accompagnata da un progetto di legge su cui si richiede il voto dei cittadini, diviso per articoli, redatto nelle lingue italiana e tedesca, nonché da una relazione illustrativa con l'indicazione del relativo onere finanziario e dei modi per farvi fronte, qualora siano previste nuove o maggiori spese a carico del bilancio provinciale.

Il *referendum* propositivo non è ammesso per le leggi tributarie e di bilancio, per la disciplina degli emolumenti spettanti al personale ed agli organi della Provincia, nonché per disposizioni che riguardano questioni attinenti ai diritti e alla tutela dei gruppi linguistici.

Qualora il risultato del *referendum* sia favorevole all'emanazione della legge, il Presidente della Provincia la promulga. In caso contrario, per i successivi cinque anni non può essere riproposta la medesima richiesta di *referendum*.

Anche la **Regione Valle d'Aosta** con la legge n. 5 del 2006 ha introdotto l'istituto del *referendum* propositivo, ma lo ha disciplinato in modo differente dalla Provincia di Bolzano. In questa Regione, infatti, la richiesta di *referendum* può essere presentata qualora il Consiglio regionale approvi una proposta di legge di iniziativa popolare modificandola nei suoi elementi fondamentali; inoltre, perché il *referendum* abbia esito positivo viene fissato un elevato *quorum* di partecipazione pari al 45% degli elettori iscritti nelle liste elettorali per l'elezione degli organi regionali.

Più recentemente, anche l'art. 4 della Legge statutaria della **Regione Sardegna** ha previsto che quindicimila elettori possono presentare al Consiglio regionale una proposta di legge regionale che è sottoposta a *referendum* popolare, qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato definitivamente sulla proposta entro sei mesi.

*I referendum
locali*

In ambito locale, la Costituzione prevede il ***referendum per la istituzione di nuovi Comuni*** o per modificare le circoscrizioni e denominazioni comunali.

L'art. 133 Cost. attribuisce tale competenza alla legge regionale, che gode in proposito di ampia discrezionalità, salvo l'obbligo di coinvolgere

nel processo decisionale le popolazioni interessate attraverso l'effettuazione di un *referendum* consultivo. Il *referendum* è necessario e non può essere sostituito in nessun caso da una deliberazione dei Consigli comunali interessati.

Deve essere chiamata a pronunciarsi, secondo il testo della Costituzione, la « popolazione interessata ». Permangono incertezze a proposito della concreta individuazione dei titolari del diritto di *referendum*, stante la pluralità delle formule adottate dai legislatori regionali, che oscillano tra una soluzione estensiva, comprendente tutti gli elettori appartenenti alle circoscrizioni territoriali interessate, ed una restrittiva, limitata ai soli cittadini dei Comuni da istituire.

Inoltre, gli Statuti comunali e provinciali hanno introdotto *referendum* consultivi su materie di esclusiva competenza locale.

Gli statuti, nel disciplinare il procedimento referendario, hanno introdotto delle **differenziazioni rispetto alla disciplina nazionale**, contenuta nella legge n. 352 del 1970 (norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). Tra queste, meritano una particolare attenzione i profili relativi: all'individuazione dei promotori della richiesta di *referendum*, alla determinazione delle materie escluse dal *referendum*, al controllo sull'ammissibilità delle richieste, agli aventi diritto al voto, alla data di svolgimento del *referendum*, ai *quorum* necessari per la sua validità.

*Disciplina del
procedimento
referendario*

I promotori della richiesta di *referendum* sono stati individuati nel:

- a) Consiglio;
- b) un adeguato numero di "cittadini";
- c) un certo numero di Consigli comunali e provinciali in rappresentanza di una determinata porzione di abitanti.

Nel disciplinare il potere di iniziativa, gli enti si sono attestati su di una posizione mediana, attenta, da un lato, ad evitare che sia troppo difficoltosa la possibilità di richiederlo; dall'altro lato, ad impedire che un limitato numero di sottoscrittori o enti locali di dimensioni ridotte obblighi ad indire *referendum* non adeguatamente condivisi.

Gli Statuti hanno circoscritto l'oggetto del *referendum*, elencando le **materie escluse**. Tra queste, sono comprese, in genere:

- a) le norme statutarie ed ordinamentali;
- b) le norme in materia di bilancio, tributi, finanze;
- c) le norme di attuazione della normativa comunitaria o aventi ad oggetto accordi e intese internazionali;
- d) le norme in materia di personale e di organizzazione.

Inoltre, le richieste di *referendum* debbono avere ad oggetto un quesito specifico ed univoco.

La **valutazione sull'ammissibilità dei quesiti** che si intendono sottoporre a *referendum* è demandata generalmente ad un organo *ad hoc*, il quale ha, altresì, la facoltà di proporre al comitato promotore, ove lo ritenga necessario, una più chiara e completa formulazione dei quesiti medesimi.

Quanto alla composizione di tale organo, le scelte compiute dagli Statuti non sembrano riconducibili a sintesi unitaria: infatti, si è in presenza sia di collegi di natura tecnica che politica o misti; così come vengono previsti organi interni o esterni all'ente locale.

A parte la differente composizione dell'organo, l'orientamento prevalente sembra quello di attribuire tale delicato compito a soggetti esterni all'organizzazione dell'ente, individuati in modo da offrire garanzie di imparzialità e indipendenza. Interessante è la soluzione individuata da alcune Regioni, le quali hanno riservato il controllo sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* a un organo di garanzia, istituito con il più generale compito di esercitare una funzione consultiva e di controllo in merito alla rispondenza degli atti regionali alle disposizioni dello Statuto.

Generalmente gli Statuti attribuiscono la **titolarità del diritto di voto** ai cittadini iscritti nelle liste elettorali; tuttavia, non è da escludersi la possibilità di estendere, nel caso di *referendum* consultivi, l'esercizio del diritto di voto anche ai residenti non cittadini o a residenti minorenni (non elettori).

Non vanno, tuttavia, nascosti i problemi di natura operativa inerenti alla scelta di ampliare in misura indeterminata il novero dei titolari. Si consideri, ad esempio, la difficoltà di predisporre le liste dei titolari del diritto di voto referendario. A meno che, come accade in altri ordinamenti, non si faccia ricadere sui titolari del diritto l'onere di farsi parte attiva, avanzando documentata richiesta di iscrizione nelle liste elettorali per le consultazioni referendarie.

In merito alla **data di svolgimento dei referendum**, in precedenza i *referendum* non potevano aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto. Questa previsione restrittiva è stata, però, modificata per i *referendum* locali, rendendo possibile lo svolgimento di *referendum* consultivi locali simultaneamente ai *referendum* abrogativi nazionali ovvero alle operazioni elettorali di ambito regionale, nazionale o europeo.

Tale scelta risponde, per un verso, ad esigenze di razionalizzazione e di economicità che spingono ad accorpare per quanto possibile le consultazioni elettorali; per un altro verso, sconta la parabola discendente che sembra caratterizzare gli istituti di partecipazione e rappresenta un tentativo di rinvigorire la partecipazione dei cittadini ai *referendum* locali

Per i *referendum* regionali è, in genere, previsto un **doppio quorum**, così come dispone l'art. 75 Cost., a proposito del *referendum* abrogativo nazionale. Infatti, l'esito positivo della consultazione è soggetto al determinarsi di una duplice condizione.

In primo luogo, occorre che partecipi all'elezione la maggioranza degli aventi diritto, in modo da evitare che una legge votata dalla maggioranza dei rappresentanti politici del corpo elettorale possa essere abrogata da una minoranza del corpo elettorale. In secondo luogo, la proposta di *referendum* abrogativo deve conseguire la maggioranza dei voti validamente espressi: vengono, quindi, computati soltanto i voti a favore o contrari alla richiesta, mentre le schede nulle o bianche non influiscono sull'esito della consultazione.

Alcuni Statuti regionali — invece — hanno introdotto un **quorum per la validità dell'esito del referendum** (la partecipazione al voto della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali) **diversa da quello previsto dall'art. 75 Cost.** a proposito dei *referendum* abrogativi di leggi statali (la maggioranza degli aventi diritto al voto).

Si tratta di una scelta condivisibile e opportuna, in quanto potrebbe rivitalizzare l'istituto del *referendum*. Non va, infatti, dimenticato che i *referendum* abrogativi nazionali appaiono in crisi dal momento che non riescono più a conseguire il *quorum* previsto dall'art. 75 Cost.: anche a causa di una prassi formalmente corretta — ma sostanzialmente elusiva del dettato costituzionale — la quale induce coloro che sono contrari alla proposta a non andare a votare, in modo da sommare artificialmente il loro numero a coloro che, per vari motivi, non partecipano alla votazione.

In merito ai **referendum locali**, di natura consultiva, si sono adottate soluzioni diversificate. Alcuni Statuti comunali e provinciali richiedono la partecipazione di una determinata maggioranza, in generale inferiore alla maggioranza assoluta richiesta dall'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo: e ciò è comprensibile, considerata la natura consultiva della votazione. Altri Statuti, invece, non richiedono in modo espresso alcun *quorum* per la validità della consultazione referendaria.

4. I diritti di partecipazione e di informazione amministrativa

La partecipazione al procedimento amministrativo

La partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo non assolve soltanto a una funzione di garanzia, ma assume anche il ruolo di **mezzo per avvicinare il cittadino alla pubblica amministrazione**, che in tal modo si apre agli apporti collaborativi del privato.

Assicurando la trasparenza del procedimento — cioè la verificabilità delle diverse fasi —, si concorre anche a qualificare il principio di imparzialità — inteso come acquisizione e ponderazione, prima della determinazione, dei diversi interessi che sono in gioco —.

Inoltre, coinvolgendo gli interessati nell'*iter* dell'atto amministrativo che li riguarda, il legislatore ha inteso prevenire possibili ricorsi tra cittadini e amministrazioni pubbliche: nella considerazione che partecipare significa, soprattutto, intervenire nel meccanismo decisionale prima che questo si sia esaurito.

Nella regola della partecipazione convivono, quindi, tanto aspetti di garanzia, quanto profili collaborativi.

Dalla constatazione che la Costituzione non contiene disposizioni che si riferiscono espressamente al procedimento amministrativo non è corretto trarre la conclusione che tale problematica sia estranea al nostro sistema costituzionale. Si possono, infatti, richiamare alcuni articoli suscettibili di fornire una **copertura costituzionale** alla partecipazione al procedimento amministrativo.

Innanzitutto, l'art. 97 Cost., il quale, riconoscendo il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, presuppone che l'azione amministrativa sia volta a realizzare un'amministrazione efficiente e appropriata: dal che discende, tra l'altro, l'esigenza che l'azione amministrativa si realizzi sulla base di un'istruttoria adeguata al caso. In altri termini, implica l'obbligo di seguire un « giusto procedimento ».

Sotto il **profilo soggettivo**, l'art. 8, 2 c. del decreto legislativo n. 267 del 2000 garantisce il contraddittorio nei confronti degli « interessati »; ma tale espressione va intesa in senso ampio, comprensiva cioè di:

- a) i diretti destinatari del provvedimento finale;
- b) i soggetti che per legge debbono intervenire;
- c) i soggetti che possono comunque subire un pregiudizio, purché individuati o facilmente individuabili;
- d) agli altri soggetti ai quali possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, siano essi portatori di interessi pubblici o privati oppure anche di interessi diffusi, purché costituiti in associazioni o comitati, è data facoltà di intervenire nel procedimento.

A tutti, infine, senza distinzione tra soggetti chiamati a partecipare e soggetti intervenuti spontaneamente, è consentito di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti, con l'obbligo per l'amministrazione di valutarli, ove ne riveli la pertinenza con l'oggetto del procedimento.

Queste norme vanno, però, collegate alla legge sul procedimento amministrativo, che sancisce la **necessità che il procedimento si concluda, « in un tempo determinato »**, nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, pubblicità e del divieto di aggravio del procedimento. Occorre, in altri termini, che la sostanziale realizzazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo si concretizzi nel rispetto dei criteri di razionalità e di proporzionalità che presiedono a tutti i comportamenti pubblici.

Sono sottratte al principio di partecipazione determinate categorie di atti, tra cui gli atti:

- a) normativi;
- b) amministrativi generali;
- c) di pianificazione e programmazione;
- d) per i procedimenti tributari.

Tali eccezioni trovano la loro ragione giustificativa nell'esigenza di non estendere le norme sulla partecipazione a settori nei quali l'azione dell'amministrazione non incide con immediatezza su situazioni giuridiche: trattandosi per lo più di attività di programmazione, ovvero di atti aventi destinatari individuabili per categorie generali.

Nel caso, poi, dei **procedimenti tributari** la riservatezza è strumentale all'esigenza di accertare eventuali comportamenti elusivi. Ciò non esclude, tuttavia, che le singole amministrazioni — nell'ambito della propria autonomia statutaria e regolamentare — possano prevedere, in ossequio al generale principio di partecipazione, forme specifiche di coinvolgimento dei cittadini interessati.

Il **diritto** dei cittadini a una buona amministrazione si configura come un *puzzle*, che non prende forma se non si riescono a comporre i molteplici tasselli che ne formano l'immagine. In particolare, è necessario che l'amministrazione sia in grado di assicurare i diritti del cittadino:

- a) alla conoscenza;
- b) alla comprensione;
- c) ad essere compresi;
- d) a comportamenti corretti e professionali.

Il diritto all'informazione

Il **diritto alla conoscenza** si esplica attraverso il linguaggio, come canale di dialogo tra il cittadino e le amministrazioni, le quali devono essere in grado di produrre informazione per tutti coloro che vogliono interagire con i pubblici poteri per dar vita ad un'amministrazione ben funzionante.

L'amministrazione non si deve limitare a fornire risposte agli utenti, a soddisfare le richieste con precisione e puntualità; ma deve anche sistematicamente rendere i cittadini coscienti ed informati delle scelte, dei dati, delle informazioni più rilevanti. Pertanto, l'informazione diviene, non soltanto, un diritto per l'utente, ma anche un'esigenza dell'amministrazione, che, in tal modo, si dota di un osservatorio dei bisogni e delle linee di tendenza, su cui costruire la propria offerta di servizi.

Il **diritto alla comprensione** prevede che una pubblica amministrazione, affinché sia realmente al servizio dei cittadini, si relazioni con questi ultimi con un linguaggio chiaro ed inequivocabile. L'informazione non deve essere fornita in maniera poco accessibile, ambigua, scorretta e distante. A tal fine si rende necessaria una duplice semplificazione: da un lato, dei procedimenti amministrativi, così da ridurre appesantimenti burocratici e inutili oneri per i cittadini, dall'altro, del linguaggio.

L'operazione di semplificazione del linguaggio deve consistere nella « traduzione » di termini tecnico-specialistici in parole di significato comune e nel rendere i periodi il più lineari possibili.

In questa ottica, nasce l'esperienza dei codici di stile: documenti destinati, *in primis*, ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche, affinché la loro attività informativa sia intelligibile ai cittadini e anche all'interno dell'intera amministrazione.

Il **diritto all'esser compresi** investe l'altro soggetto del processo di comunicazione. Se nel diritto a comprendere è l'amministrazione l'attore principale, nel diritto a esser compresi sono, invece, i cittadini a farsi attivi, nei confronti dei pubblici poteri, utilizzando canali comunicativi, che, comunque, devono essere stati previamente ed adeguatamente predisposti dalle pubbliche amministrazioni.

I cittadini devono essere non solo informati, ma anche ascoltati: cioè occorre che l'amministrazione sia preparata a conoscere le loro esigenze, aperta alle critiche e pronta a misurarsi con le proposte.

Dal punto di vista organizzativo ciò implica che l'amministrazione possieda una sufficiente flessibilità tale da poter modulare la propria organizzazione in coerenza con le esigenze, da modificare il proprio modo di operare sulla base delle critiche e a rinnovarsi alla luce delle proposte.

Infine, va considerato il **diritto a comportamenti professionali**, il quale richiede che il personale delle amministrazioni abbia nei confronti degli utenti un comportamento non soltanto formalmente cortese, ma anche professionalmente corretto: cioè, adeguato al ruolo ed ai compiti che si richiedono ad un'amministrazione.

In coerenza con questa prospettiva, le amministrazioni debbono dotarsi codici di comportamento vincolanti per i dipendenti pubblici, la cui violazione dovrebbe comportare l'insorgere di forme di responsabilità sanzionabili nelle forme e nella misura previste dai contratti collettivi di lavoro.

D'altra parte, la normativa regionale e locale in tema di amministrazione pubblica individua tra i criteri che debbono qualificare l'ordinamento degli uffici i principi di professionalità e di responsabilità: ed appare evidente che nella nozione di professionalità rientra anche la capacità del dipendente dell'amministrazione pubblica di relazionarsi con i cittadini, con le altre istituzioni e con i propri colleghi di lavoro.

A una disciplina generale del diritto di accesso ai documenti amministrativi si è pervenuti al termine di **un processo normativo lento** e travagliato.

L'accesso ai documenti

Inizialmente, occorre far riferimento all'art. 62 del regio decreto n. 383 del 1934, il quale riconosceva a ciascun contribuente del Comune la possibilità di ottenere copia integrale di tutte le deliberazioni del Consiglio e della Giunta, previo pagamento dei relativi diritti di segreteria. Più di recente, la legge n. 861 del 1985, in materia di *status* degli amministratori regionali e locali, ha sancito, agli artt. 25 e 26, da un lato, il diritto dei cittadini a prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dalle Regioni, dai Comuni, dalle Province, dai consigli circoscrizionali, dalle comunità montane, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali; dall'altro lato, l'obbligo per le amministrazioni locali di adottare un apposito regolamento che disciplini l'esercizio di tale diritto.

Successivamente, la legge n. 349 del 1986, limitatamente alla materia dell'ambiente, ha riconosciuto a tutti i cittadini il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici della pubblica amministrazione, con la facoltà di ottenerne copia, previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive d'ufficio.

Il **decreto legislativo n. 267 del 2000** porta a compimento siffatto processo non solo sistematizzando, sia pure in relazione al settore degli enti locali territoriali, l'intera materia, ma anche introducendo una

normativa volta a favorire l'informazione dei cittadini e l'attenzione degli apparati burocratici nei confronti delle richieste degli utenti.

Con la nuova normativa, da una parte, si è introdotto, un principio generale di pubblicità che, sebbene incontri delle limitazioni, riguarda non solo le deliberazioni o i provvedimenti assunti dagli organi dell'ente territoriale, bensì anche gli altri atti giuridicamente rilevanti; dall'altra, si è ampliato il novero dei soggetti abilitati a richiedere informazioni, a prendere visione, a fare copia di atti della pubblica amministrazione.

La determinazione della **titolarità del diritto di accesso** agli atti e ai documenti si è formata progressivamente: il decreto legislativo n. 26 del 2000 aveva previsto, in termini generali, che il regolamento assicuri ai "cittadini" il diritto di accesso agli atti amministrativi; a sua volta, l'art. 22 della legge n. 241 del 1990 ha esteso la titolarità di tale diritto « a chiunque vi abbia interesse ». Infine, il regolamento attuativo emanato dal Governo (d.P.R. n. 352 del 1992) ha precisato tale ambito, riconoscendone la titolarità a chi « vi abbia un interesse personale e concreto ».

Tra i titolari del diritto di accesso che godono di un riconoscimento particolare rientrano i **Consiglieri** regionali, comunali e provinciali, i quali debbono avere la possibilità di prendere visione dei provvedimenti adottati e degli atti preparatori in essi richiamati, nonché di ricevere dagli uffici tutte le informazioni che siano utili per l'espletamento del mandato, senza alcuna limitazione derivante dalla loro natura riservata (dal momento che essi pure sono vincolati all'osservanza del segreto nei casi specificati dalla legge).

Inoltre, a rafforzare il diritto di informazione dei Consiglieri interviene l'obbligo di comunicare ai capigruppo consiliari, contestualmente alla pubblicazione, le principali delibere della Giunta, onde facilitare la conoscenza tempestiva delle deliberazioni sottoponibili a controllo.

Sotto il profilo oggettivo, va considerato che **la pubblicità** dell'attività amministrativa **costituisce una regola generale**, mentre il segreto rappresenta un'eccezione. E tali eccezioni debbono essere subordinate a specifiche condizioni procedurali e materiali.

Sotto il profilo del procedimento, le deroghe al principio generale di pubblicità debbono:

- a) aver luogo per espressa previsione di legge;
- b) essere finalizzate all'obiettivo di tutelare il diritto alla riservatezza di singoli, gruppi o imprese, nelle forme e secondo le modalità del regolamento;

- c) essere temporanee;
- d) adeguatamente motivate.

A loro volta, i **limiti materiali al diritto di accesso** possono essere suddivisi in:

a) teleologici, in quanto il principio di pubblicità può esser compreso solo per salvaguardare il diritto alla riservatezza di terzi;

b) temporali, in quanto gli stessi vanno immediatamente rimossi, una volta venuta meno la possibilità che si verifichino gli inconvenienti paventati;

c) strutturali o funzionali, in quanto devono essere conformi al regolamento e quindi previsti in via astratta e generale e non posti in relazione al caso concreto;

d) modali, essendo richiesta un'adeguata motivazione che dia conto della esigenza di evitare pregiudizio ai terzi.

Dal punto di vista procedurale, l'**accesso** può essere **informale** o formale. Il primo consente al cittadino di recarsi in un ufficio pubblico e prendere visione senza formalità (o anche avere copia) di atti che per loro natura non sono suscettibili di ledere il diritto alla riservatezza.

In tale ipotesi, il soddisfacimento del diritto di accesso è immediato. L'accesso informale, tuttavia, è praticabile soltanto in fattispecie oggettivamente semplici, in cui non sussistano dubbi né sulla legittimazione del richiedente l'accesso, né sull'accessibilità dei documenti richiesti.

Per contro, il **procedimento formale di accesso** si attiva con la richiesta rivolta dall'interessato all'amministrazione. L'istanza può essere presentata, oltre che direttamente, anche a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento; nonché, come dispongono alcuni regolamenti, per via telematica.

I regolamenti locali affidano, in genere, all'unità competente il compito di prestare all'interessato la massima collaborazione e l'assistenza necessaria per l'esatta individuazione degli atti e dei documenti dei quali è richiesta la visione e/o il rilascio di copia e per definire esattamente l'informazione della quale si intende prendere conoscenza. A tal fine l'interessato è tenuto a fornire tutti gli elementi di cui dispone per tale individuazione e definizione.

Ove la richiesta sia presentata ad altra amministrazione — diversa da quella nei cui confronti è esercitabile il diritto di accesso — la stessa deve trasmettere la richiesta all'amministrazione competente, dandone comunicazione all'interessato. A maggior ragione, la presentazione a un organo o a un ufficio diverso (sia pure decentrato) della stessa ammini-

strazione consente l'ammissibilità (e la ricevibilità) dell'istanza e, quindi, il conseguente obbligo di trasmissione all'ufficio competente.

La tutela della riservatezza

Trasparenza, pubblicità, circolazione dei dati e delle informazioni rappresentano alcune caratteristiche tipiche dell'azione delle pubbliche amministrazioni nella società contemporanea. Esse possono essere considerate anche strumenti funzionali a rendere effettivo il diritto dei cittadini alla partecipazione e alla conoscenza; tuttavia, specie nell'attuale realtà contraddistinta da un impressionante sviluppo della tecnologia e dei mezzi di comunicazione, tale diritto deve essere bilanciato ed equilibrato con il fondamentale **diritto costituzionale** del singolo **alla riservatezza**.

La Costituzione italiana non contiene — in un apposito articolo — un riconoscimento esplicito di tale diritto; tuttavia, diverse disposizioni appaiono idonee a tutelare le singole posizioni soggettive riconducibili al diritto alla vita privata. Basti considerare, ad esempio: l'art. 14 Cost. che riconosce il domicilio quale diritto inviolabile; l'art. 15 Cost. che fa riferimento alla libertà della comunicazione e della corrispondenza; nonché l'art. 13 Cost., che tutela la libertà personale (anche come libertà di sviluppo della propria personalità) e l'art. 23 Cost. che vieta l'imposizione di prestazioni personali al di fuori dei casi individuati dalla legge.

La **nozione di riservatezza** si è significativamente evoluta anche sulla base di fattori metagiuridici, quali — ad esempio — lo sviluppo delle tecnologie informatiche.

Per riservatezza non si intende soltanto la **dimensione negativa** — diritto a non subire intromissioni esterne —, ma anche quella **positiva**, finalizzata ad evitare che le informazioni sulla vita personale siano diffuse senza il consenso della persona interessata.

Da ciò l'obbligo di individuare i dati che non possono essere resi fruibili a tutela della dignità e dell'intimità delle persone.

La tutela dei diritti di partecipazione e di informazione

La legislazione si è premurata di dotare l'ordinamento di **strumenti finalizzati ad affermare un più corretto rapporto tra cittadini ed amministrazioni pubbliche**.

La legislazione regionale, per un verso, il decreto legislativo n. 267 del 2000, per un altro verso, hanno manifestato una netta preferenza per l'istituzione della figura del Difensore civico. La legge sul procedimento amministrativo, a sua volta, ha previsto, l'istituzione, presso ogni amministrazione pubblica, di appositi sportelli informativi.

Infine, con la legge n. 273 del 1995 hanno fatto la loro comparsa le Carte dei servizi pubblici; così come sono stati approvati codici etici o di

comportamento finalizzati ad elevare il livello medio di moralità e correttezza nelle pubbliche amministrazioni.

Gli **Uffici per le relazioni con il pubblico** si propongono di migliorare le relazioni tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche.

Essi devono essere organizzati in modo da permettere, anche mediante l'uso di tecnologie informatiche, l'effettiva partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo, attraverso un efficiente servizio di informazione; inoltre, devono essere in grado di formulare proposte organizzative proprio al fine di realizzare un sempre miglior rapporto con l'utenza: in piena coerenza con gli obiettivi della comunicazione pubblica, che si propone dar vita a delle amministrazioni capaci, al tempo stesso, di informare, di far conoscere e di apprendere.

Tra i compiti di tali organi rientra anche la programmazione ed attuazione di iniziative di comunicazione di pubblica utilità, per garantire la conoscenza di normative, servizi e strutture.

Inoltre, le amministrazioni hanno l'obbligo di adottare **Carte dei servizi pubblici** a tutela degli utenti; in particolare, tali Carte impongono alle amministrazioni di rispettare specifici standard di correttezza e di qualità dei servizi, nonché di regolare le modalità di rimborso nei confronti del cittadino, in caso di inottemperanza.

In questa prospettiva, i contenuti delle Carte costituiscono l'oggetto di un patto che le amministrazioni stipulano con i cittadini, impegnandosi ad assicurare un determinato livello di prestazioni. Di conseguenza, il concreto comportamento di un ufficio che si pone in contrasto con quanto previsto nelle Carte dei servizi, determina un caso di cattiva amministrazione sanzionabile, innanzitutto sotto il profilo del risarcimento dei costi e dei danni.

5. I Difensori civici

L'istituto del Difensore civico trae origine dalla legislazione regionale, che lo ha previsto tra gli organi di garanzia volti a **migliorare le relazioni tra l'amministrazione regionale e i cittadini**. Il suo compito principale consiste nel garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, in particolare segnalando, anche di propria iniziativa, abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dell'amministrazione.

Anche se gli esiti di tale innovazione legislativa non sono risultati pari alle iniziali aspettative, la figura del Difensore civico ha goduto di una buona considerazione — almeno sotto il profilo normativo —,

*I compiti dei
Difensori
civici*

qualora si consideri che, per un verso, è stato istituito dagli Statuti di tutte le Regioni e, per un altro verso, è stato previsto dal decreto legislativo n. 267 del 2000 quale organo facoltativo dei Comuni e delle Province.

La normativa si è, in genere, premurata di introdurre **forme di coordinamento tra i difensori civici** regionali e degli enti locali, al fine di evitare una proliferazione all'interno del medesimo territorio di Difensori civici regionali, provinciali e comunali. In particolare, in alcuni Statuti è prevista la possibilità che il Difensore civico eserciti, mediante apposita convenzione, le proprie funzioni anche nei confronti dei Comuni compresi nel territorio della Regione

La spinta autonoma al coordinamento ed all'integrazione tra i diversi Difensori civici da parte dei singoli Statuti comunali o provinciali è stata favorita anche dalla giurisprudenza amministrativa: ad esempio, si è ritenuto legittimo l'inserimento in uno Statuto locale dell'obbligo che l'ufficio di Difensore civico sia gestito in forma associata con altri enti locali.

Il Difensore civico controlla l'operato dell'amministrazione locale intesa in senso lato, in modo da comprendervi non solo le attività degli organi ed uffici istituzionali dell'ente territoriale, ma anche degli enti collegati e dipendenti (aziende, consorzi, società): cioè di tutti quegli organismi che operano per conseguire le finalità proprie delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

I **compiti del Difensore civico** sono riconducibili in senso lato alla verifica della rispondenza dell'azione amministrativa locale ai principi di imparzialità e di buon andamento codificati dall'art. 97 Cost. In altri termini, a tale organo compete evidenziare le « disfunzioni » nei rapporti tra amministrazione e cittadini; può, inoltre, essere considerato un organo di impulso e di stimolo affinché l'amministrazione regionale o locale rimuova quei comportamenti che non risultano in sintonia con i principi di cui all'art. 97 Cost., intesi in senso ampio ed evolutivo.

Quanto alla sua **natura giuridica** si discute se sia organo dell'ente regionale e locale ovvero un'autorità indipendente. Un esame letterale della legislazione e degli Statuti non contribuisce a risolvere il quesito, in quanto la maggior parte di queste fonti si è espressa in modo del tutto generico. Il fatto, però, che, in genere, sia previsto che la nomina del Difensore civico spetti al Consiglio regionale o dell'ente territoriale, sembra configurare l'intenzione di dare vita ad un organo interno:

incardinato nella struttura amministrativa, ma dotato di ampia autonomia funzionale.

Secondo un altro orientamento dottrinale, invece, il Difensore civico non dovrebbe considerarsi un organo incardinato nell'ordinamento dell'ente, bensì una sorta di autorità indipendente caratterizzata da posizione di terzietà.

Nonostante la sua diffusione e l'indubbia rilevanza delle funzioni ad esso attribuite, va criticamente evidenziato come tale istituto non sia riuscito a consolidarsi nella realtà regionale e locale. Le ragioni che stanno alla base del **non successo dell'istituto del Difensore civico** sono, a nostro avviso, molteplici.

In primo luogo, vi è la difficoltà — soprattutto nei piccoli Comuni — di reperire candidati autorevoli, che soddisfino i rigorosi requisiti ed il regime molto rigido delle incompatibilità previsti dalle norme legislative, statutarie e regolamentari. In secondo luogo, la ricerca di soluzioni alternative — ritenute non impropriamente più efficaci —, ha fatto sì che in alcune realtà si affermassero uffici di tutela dei diritti dei cittadini, oppure si optasse per funzionari interni alle amministrazioni con compiti di referenti nei confronti dei cittadini.

In terzo luogo, va considerato che una generale spinta alla riduzione delle spese degli enti territoriali ha portato al non rinnovo del titolare dell'organo o a un accorpamento delle funzioni in capo al Difensore civico regionale

Da ultimo, va lamentata la limitatezza dei poteri di questo organo, che offre soltanto una tutela indiretta dei cittadini e degli utenti, dal momento che la normativa attualmente vigente attribuisce al Difensore civico soltanto compiti sollecitatori o di mera denuncia.

Mancano, invece, come da tempo ha lamentato la dottrina, **competenze di natura effettivamente sanzionatoria**. L'assenza di efficaci strumenti sanzionatori costituisce sicuramente la ragione principale dell'esito deludente dell'esperienza del Difensore civico: infatti, tale organo ha funzionato come strumento di persuasione piuttosto che di coercizione.

Il Difensore civico regionale è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza qualificata. *La costituzione dell'organo*

Invece, a proposito delle **modalità di elezione** del Difensore civico comunale e provinciale si sono contrapposte due opzioni: l'una favorevole all'elezione diretta da parte del corpo elettorale; l'altra propensa ad attribuire il potere elettivo al Consiglio comunale e provinciale.

La soluzione preferibilmente accolta è la seconda, secondo un atteg-

giamento sostanzialmente mimetico delle esperienze regionali; in genere, il Difensore civico è eletto dal Consiglio dell'ente locale a scrutinio segreto e a maggioranza qualificata, tra i cittadini residenti che offrono garanzia di indipendenza, di imparzialità e di competenza giuridico-amministrativa.

Il Difensore civico deve possedere, in genere, gli stessi **requisiti di eleggibilità** e di compatibilità richiesti per la carica di consigliere; a tale proposito le leggi regionali e gli Statuti degli enti locali hanno provveduto a enumerare le cause di ineleggibilità e incompatibilità in modo dettagliato.

Le norme, in genere, prevedono come requisito specifico per l'eleggibilità l'elettorato attivo nell'ente e la laurea; alcune volte è richiesto anche il raggiungimento di una certa età anagrafica.

La **durata in carica** del Difensore civico varia da ente ad ente. Normalmente coincide con la durata del Consiglio dell'ente che lo ha eletto, accentuando in tal modo la natura fiduciaria del rapporto intercorrente con quest'ultimo.

Si prevedono anche ipotesi di revoca dalla carica da parte del Consiglio con deliberazione da adottarsi con la medesima maggioranza che lo ha eletto. La revoca, in particolare, è considerata azionabile nel caso di:

- a) gravi e persistenti violazioni di legge, inerenti all'esercizio delle sue funzioni;
- b) quando non assicurati un efficace funzionamento dell'ufficio.

*Le principali
competenze*

Le leggi e gli Statuti — per l'ordinamento regionale — gli Statuti — per gli ordinamenti locali — hanno precisato **i poteri** del Difensore civico. Generalmente si tratta di funzioni tipiche di verifica e di controllo.

Il Difensore civico, in particolare:

- a) accede agli atti ed alle strutture delle amministrazioni senza che possa essergli opposto il segreto d'ufficio, fermo restando l'obbligo di osservare tale segreto nei casi previsti dalla legge;
- b) convoca i responsabili del procedimento per esaminare con essi le eventuali difficoltà che si frappongono alla corretta e tempestiva conclusione dei medesimi;
- c) chiede l'esibizione ed ottiene copia di tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento;
- d) denuncia all'autorità giudiziaria eventuali responsabilità penali;
- e) denuncia all'amministrazione cause di inefficienza;
- f) può chiedere che sia promossa l'azione disciplinare a carico di dipendenti che impediscano o ritardino l'espletamento delle sue funzioni;

g) sollecita agli organi dell'ente locale il riesame di atti già emanati su cui vi siano dubbi di legittimità.

Nel caso specifico dei Comuni e delle Province vanno, poi, considerate **ulteriori competenze** statutarie introdotte direttamente dal legislatore, tra cui:

a) il controllo di legittimità sotto forma di richiesta di riesame delle deliberazioni della Giunta e del Consiglio in materia di appalti, affidamenti di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario, se ne faccia richiesta un certo numero di consiglieri;

b) la nomina di un commissario che sostituisca i Comuni e le Province che ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

Quanto ai soggetti che possono richiedere l'intervento del Difensore civico, la normativa dispone talvolta un riconoscimento generico, per cui l'attivazione del Difensore può avvenire su istanza di parte o di propria iniziativa, mentre in altri casi tale possibilità — oltre che d'ufficio — è specificamente riconosciuta, con formula estensiva, a persone fisiche e giuridiche, ad associazioni e gruppi di cittadini.

La sua **attivazione**, generalmente, è possibile **senza particolari formalità**: l'istanza, difatti, può essere avanzata per scritto, fornendo tutti gli elementi necessari di riferimento; ma può essere effettuata anche verbalmente, nel qual caso il Difensore civico od i suoi collaboratori che la ricevono assumono per scritto gli elementi essenziali della richiesta, facendola sottoscrivere all'interessato.

Il Difensore civico, ricevuta l'istanza e valutatane la legittimità, **deve**:

a) avviare l'istruttoria dando comunicazione preliminare della richiesta a una pluralità di soggetti (tanto agli organi di rappresentanza politica, quanto al responsabile della struttura amministrativa competente);

b) stabilire, d'intesa con il funzionario designato (o il responsabile del procedimento) per i casi proceduralmente più complessi, il termine per la definizione della pratica, le modalità che garantiscono al Difensore civico di ottenere tempestivamente copie di atti e documenti ed ogni notizia ritenuta utile;

c) determinare i tempi di definizione della pratica, tenendo anche conto delle esigenze del servizio;

d) concordare gli interventi, dandone comunicazione, con i propri motivati rilievi, al reclamante, all'assessore interessato, al segretario generale e al responsabile del procedimento della struttura competente.

Inoltre, il Difensore civico può segnalare al Sindaco o al Presidente regionale e provinciale, per **l'apertura di un procedimento disciplinare**, il funzionario dipendente dell'ente locale o dell'istituzione, azienda che, ad esempio:

- a) impedisca o ritardi, senza un giustificato impedimento, l'accesso del Difensore civico alle notizie, informazioni, consultazioni e rilascio di copia di atti dallo stesso richiesti;
- b) si rifiuti o non si renda disponibile per l'esame congiunto della pratica o del procedimento;
- c) non rispetti il termine massimo per il compimento della pratica o del procedimento fissato dal Difensore civico;
- d) o, infine, nella formazione dell'atto o provvedimento non tenga conto delle osservazioni formulate od impedisca lo svolgimento delle funzioni del difensore civico.

Si prevede che il Difensore civico presenti, con periodicità annuale o, in taluni casi, semestrale una **relazione generale sull'attività** svolta nell'esercizio precedente, segnalando i casi in cui si sono verificati irregolarità o ritardi, formulando osservazioni e suggerimenti e proponendo innovazioni normative o amministrative.

Inoltre, è previsto, in genere, che la relazione contenga:

- a) l'elenco statistico delle richieste pervenute all'ufficio e degli interventi, sia formali che svolti informalmente mediante consigli o pareri dati agli interessati;
- b) la segnalazione, per tipi generali e per gruppi omogenei, dei casi di abusi, ritardi, carenze, irregolarità e disfunzioni che siano stati riscontrati e, in genere, di situazioni che abbiano prodotto la lesione di una legittima aspettativa dei cittadini;
- c) i suggerimenti e le proposte, di ordine organizzativo e funzionale, di breve e di lungo termine, volti a migliorare l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato amministrativo dell'ente.

Inoltre, al fine di **informare l'organo collegiale elettivo**, il Difensore civico:

- a) può essere sentito dal Consiglio e dalle sue commissioni;
- b) ha il diritto di essere ascoltato dalle commissioni consiliari per riferire di aspetti particolari della sua attività;
- c) può inoltrare, in situazioni di particolare interesse o urgenza, una relazione al Consiglio, che provvede in tempi brevi a discuterla nel merito.

INDICE ANALITICO

A

Accesso ai documenti: 194, 267.
Accordi programma: 160.
Amministrazione coordinata: 159.
Asimmetria: 16.
Atti amministrativi
— controlli: 237.
Autonomia
— elementi qualificanti: 52.
— finanziaria: 60.
— nozione: 47.
— tutela della: 57.

B

Buon andamento: 249.

C

Cariche elettive
— accesso: 209.
— — azioni positive: 211.
— — disciplina: 212.
Carte dei servizi pubblici: 271.
Circondari: 200.
Circoscrizioni: 200.
Commissione bicamerale per le questioni regionali: 79.
Comunita' montane: 157. Conferenza Stato-Citta'-autonomie locali: 78.
Conferenza Stato-Regioni: 77.
Conferenze di servizio: 160.
Consiglieri: 194, 219, 225. Consiglio comunale: 190.
Consiglio delle autonomie locali: 80, 180.
Consiglio provinciale: 190.
Consiglio regionale consiglieri: 176.
— elezione: 173.
— funzioni: 177.
— organizzazione: 174.

— scioglimento: 231. Consorzi: 156. Consultazioni: 256. Controlli
— evoluzione: 237.
— finalita': 229.
— sulle leggi regionali: 240.
— sugli atti dei Comuni e delle Province: 240.
— sugli organi: 230.
— sugli Statuti regionali: 239. Convenzioni: 154.

D

Decreti di attuazione degli Statuti speciali: 148.
Decreti di trasferimento delle funzioni amministrative: 149.
Difensore civico: 271.
Dirigenti: 202.
Direttori generali: 205.
Divieto mandato imperativo: 223.

E

Elezioni
— competenza in materia di: 171.
— convalida eletti: 213.
— impedimenti elettorali: 215.
— principi: 170.
— sistema elettorale comunale e provinciale: 188.
— sistema elettorale regionale: 173.

F

Forma di governo
— competenza Statuti: 167.
— comunale: 185.
— generale: 163.
— principali tipi: 163.
— provinciale: 185.

- regionale: 165.
- Regioni autonomia speciale: 170.
- Forme associative enti locali: 152.
- Forme di Stato: 1.
- Funzione amministrativa
 - distribuzione competenza: 147.
 - principi costituzionali: 143.

G

- Giunta
 - comunale: 199.
 - provinciale: 199.
 - regionale: 179. Giuramento: 227.

I

- Indirizzo e coordinamento: 69, 146.
- Informazione: 265.
- Iniziativa legislativa popolare: 255.
- Insindacabilità: 221.
- Interrogazioni: 195.
- Istanza: 256.

L

- Legge comunitaria: Legge regionale
 - concorrente: 126.
 - limiti: 125.
 - materie: 123.
 - procedimento: 115.
 - tipi: 123.

M

- Materie
 - criteri di distribuzione: 117.
 - criteri interpretativi: 124.
 - definizione: 123. Mozioni: 195.

O

- Ordinamenti costituzionali multilivello: 17. Ordinamento comunale e provinciale
 - attuazione: 40.
 - fonti competenti: 44.
 - posizione costituzionale: 42.
- Ordinanze del Sindaco: 139.
- Organi
 - Comune: 189.

- Provincia: 189.
- Regione: 174.
- Organi di garanzia statutaria: 181.

P

- Partecipazione
 - al procedimento amministrativo: 263.
 - degli stranieri: 251.
 - fonti: 253.
 - forme: 254.
 - generale: 247.
 - titolari diritto di: 250.
- Patti territoriali: 161.
- Petizioni: 255.
- Potere sostitutivo
 - dello Stato: 244.
 - della Regione: 245.
 - generale: 242.
 - procedure: 246.
- Presidente Giunta regionale: 178.
- Presidente Provincia: 197.
- Principio di collaborazione
 - collaborazione istituzionale: 77.
 - nozione: 72.
 - tipi: 74.
- Principio unitario: 66.
- Proposte: 256.

R

- Referendum
 - locali: 260.
 - per la istituzione di nuovi Comuni: 260.
 - per la modifica, la fusione la creazione di nuove Regioni: 258.
 - per l'approvazione degli Statuti: 258.
 - procedimento
 - — ammissibilità: 261.
 - — materie escluse: 261.
 - — promotori: 261.
 - — *quorum*: 262.
 - — votanti: 262.
 - propositivi: 259.
 - regionale: 258.
 - tipi: 257. Regioni
 - attuazione: 34.
 - capoluogo: 85.
 - competenza amministrativa: 143.

— competenza legislativa concorrente: 126.
 — competenza legislativa residuale: 125.
 — dibattito ass. cost.: 29.
 — evoluzione: 33.
 — rapporto Unione europea: 97.
 — relazioni internazionali: 93.
 — riforma costituzionale: 37.
Regioni a statuto speciale
 — attenuazione ruolo: 27.
 — caratteristiche: 26.
 — decreti di attuazione degli Statuti: 147.
 — forma di governo: 169.
 — legislazione esclusiva: 120.
 — modificazioni territorio: 89.
 — ragioni storiche: 24.
 — Statuti: 104.
Regolamenti comunali e provinciali
 — fondamento costituzionale: 131.
 — natura giuridica: 136.
 — procedimento: 138.
 — rapporti con altre fonti: 136.
 — tipi: 136.
Regolamenti regionali
 — fondamento costituzionale: 131.
 — natura giuridica: 134.
 — organi competenti: 135.
 — tipi: 133.
Rimozione componenti organi elettivi:
 236.

S

Scioglimento
 — Consiglio comunale e provinciale:
 — Consiglio regionale:
Segretari comunali e provinciali: 205.

Sindaco: 197.
Stato federale
 — esperienze federali: 6.
 — generale: 3.
 — nascita: 4.
Stato regionale
 — esperienze regionali: 15.
 — generale: 10.
 — in Italia: 21.
 — ragioni: 11.
 — storia: 22.
Statuto comunale e provinciale
 — funzione: 111.
 — natura giuridica: 112.
 — oggetti: 113.
 — procedimento: 115.
Statuto regionale
 — funzione: 130.
 — limiti: 109.
 — natura giuridica: 110.
 — oggetto: 107.
 — procedimento: 105.
Sussidiarietà: 144.

T

Territorio
 — Comuni: 91.
 — modificazione: 86.
 — Province: 91.
 — Regioni: 84.

U

Uffici per le relazioni con il pubblico: 270.
Unione europea: 97.
Unioni comuni: 156.

