

## PARTE QUARTA LE AUTONOMIE TERRITORIALI

### CAPITOLO UNICO

---

### LE AUTONOMIE TERRITORIALI

**Sommario:** 1. Uno Stato unitario tra autonomia e decentramento. - 2. L'autonomia nella Costituzione. - 3. Il principio di sussidiarietà. - 4. La riforma costituzionale del 2001. - 5. Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. - 6. Gli organi della Regione. - 7. L'autonomia delle Regioni. - 8. I rapporti tra le Regioni e lo Stato e tra le Regioni e l'estero. - 9. Gli enti locali. - 10. Il Comune. - 11. La Provincia. - 12. La Città metropolitana. - 13. Lo status di Roma come capitale della Repubblica.

#### 1. UNO STATO UNITARIO TRA AUTONOMIA E DECENTRAMENTO

Secondo l'articolo 5 della nostra Costituzione «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

L'articolo esprime i tre principi fondamentali che sono alla base dell'organizzazione dello Stato italiano: **unità, autonomia e decentramento**.

In primo luogo si ribadisce chiaramente che la **Repubblica è una e indivisibile**. La Costituzione repubblicana conferma in questo modo la scelta di costituire uno Stato unitario compiuta a seguito delle lotte risorgimentali, che portarono alla nascita del Regno d'Italia nel 1861.

Il carattere unitario dello Stato non implica che tutto sia gestito dal centro. In secondo luogo, infatti, la Repubblica **riconosce e promuove le autonomie locali**. Per autonomia dobbiamo intendere il diritto di cia-

scuna comunità locale di costituire enti diversi dallo Stato, al fine di regolamentare e gestire quella parte degli affari pubblici legata al proprio territorio di riferimento e non agli interessi generali. Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali sono legati al bisogno di realizzare un assetto realmente democratico, quanto più vicino ai cittadini, di garantire un bilanciamento contro l'eccessivo accentramento di attribuzioni nello Stato, mediante la contrapposizione al Governo centrale di Governi regionali, e di rispettare le diverse tradizioni ed identità locali.

In terzo luogo, infine, la Repubblica **attuò il decentramento amministrativo**. Il concetto di decentramento è diverso da quello di autonomia, in quanto definisce il modo in cui l'organizzazione dello Stato si articola attraverso uffici decentrati sul territorio nazionale per esercitare le proprie funzioni a contatto con le collettività locali.

## 2. L'AUTONOMIA NELLA COSTITUZIONE

Alla fine dell'esperienza fascista c'era la necessità di costituire un nuovo modello di Stato e nel suo ambito strutture per facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica. La soluzione dei costituenti fu quella di istituire uno Stato che, come ricorda l'art. 5 Cost., per quanto sia unitario, non impedisce che esistano anche enti diversi dallo Stato, con il compito di gestire attività che riguardano soltanto una parte del territorio statale. Superando le resistenze di quanti non volevano abbandonare un'impostazione centralistica, la nuova Costituzione accolse l'idea di istituire delle Regioni. Essa, cioè, non si limitò a riconoscere le comunità locali preesistenti alla Repubblica, cioè i Comuni e le Province, ma ne promosse di nuove, le Regioni appunto, dando vita a quello che viene comunemente definito uno **Stato regionale**.

Il territorio nazionale fu così diviso in venti Regioni, di cui cinque a statuto speciale e quindici a statuto ordinario; quest'ultime furono realmente istituite soltanto molti anni dopo.

Le cinque **Regioni a statuto speciale** sono il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta. Ad esse furono riconosciute forme di autonomia speciale in considerazione delle loro spiccate tendenze separatiste (Sicilia e Sardegna) o della particolare posizione geografica, che ha favorito la presenza di consistenti minoranze lin-

guistiche (francese in Valle d'Aosta, tedesca in Trentino-Alto Adige, slovena in Friuli-Venezia Giulia).

Le particolari condizioni di autonomia di queste Regioni sono disciplinate dai loro rispettivi statuti, approvati con legge costituzionale.

La disciplina fondamentale delle **Regioni a statuto ordinario** è, invece, contenuta nella stessa Costituzione, a dimostrazione dell'originaria volontà di attribuire loro una minore autonomia. Per quanto il testo costituzionale prevedesse la loro istituzione, le leggi di attuazione delle Regioni a Statuto ordinario furono approvate soltanto nel 1970. Furono, infine, i provvedimenti del 1972 e del 1976 a trasferire alle Regioni competenze e responsabilità.

Le Regioni non costituiscono, però, l'unica ripartizione interna della Repubblica italiana. Quest'ultima, infatti, secondo l'art. 114 Cost., è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I **Comuni** preesistono allo Stato italiano, la cui storia moderna prende le mosse proprio dalle libertà comunali conquistate durante il Medioevo dalle città della penisola. Essi costituiscono gli enti più vicini ai cittadini e quindi le strutture nelle quali meglio può realizzarsi la loro partecipazione.

Le **Province** nella storia pre-repubblicana costituivano le strutture con le quali il Governo centrale operava in ambito locale. Oggi sono enti intermedi tra le Regioni ed i Comuni, con il compito di prestare quei servizi che interessano più aree comunali (per esempio i trasporti tra Comuni vicini).

Le **Città metropolitane** sono enti che possono essere istituiti in aree caratterizzate dalla presenza di importanti città capoluogo e di Comuni a queste legate da particolari rapporti (ad esempio Bologna e i Comuni del suo hinterland). Le Città metropolitane non furono inizialmente previste dalla Costituzione, ma sono il frutto delle riforme degli anni novanta. Solo con la riforma costituzionale del 2001 (di cui parleremo nel prossimo paragrafo) hanno trovato riconoscimento in Costituzione.

Proviamo a dare un quadro completo dell'articolazione territoriale del nostro paese. L'Italia è divisa in 20 Regioni, 15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale. Le Regioni si suddividono in Province e Città metropolitane. Attualmente le Province sono 109, di cui 2 (Trento e Bolzano) godono di un particolare regime di autonomia; a loro volta, si dividono in 8.100 Comuni, i più popolosi dei quali si ripartiscono in circo-

scrizioni. Le città metropolitane, invece, per quanto previste, non sono ancora state istituite.

Nel corso degli anni le Regioni e gli altri enti locali hanno assunto sempre maggiore importanza, anche in virtù di un cambiamento culturale. Le tendenze centraliste si sono, infatti, progressivamente indebolite ed è andata diffondendosi nella coscienza collettiva l'esigenza di avvicinare il centro delle decisioni ai cittadini (cd. **principio di sussidiarietà**).

### 3. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Nel processo di valorizzazione degli enti substatati, particolare rilevanza assume la legge n. 59 del 1997, nota come **legge Bassanini**, che avviò una vera rivoluzione in merito alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli altri enti, ispirata al **principio di sussidiarietà**. Secondo tale principio, le competenze e le funzioni devono essere attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini; lo Stato deve intervenire soltanto quando i livelli inferiori non siano in grado di operare e per coordinare le attività di questi ultimi al fine di assicurare l'unità della Repubblica. In questa accezione, si suole parlare di principio di **sussidiarietà verticale**. Per **sussidiarietà orizzontale**, invece, si intende l'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei cittadini stessi e delle formazioni sociali, non solo grazie ad una delega eventualmente conferita dalla pubblica amministrazione, ma anche attraverso la propria autonoma iniziativa.

Mentre la sussidiarietà verticale conduce all'affermazione di un modello decentrato e federale di amministrazione pubblica, la sussidiarietà orizzontale porta, invece, alla liberalizzazione delle attività private.

### 4. LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

La lenta ma continua erosione delle funzioni attribuite allo Stato e l'ampliamento delle competenze di Regioni ed enti locali è stata una costante degli ultimi anni, ma ciò non significa che il processo sia stato semplice e sempre coerente.

Anche dopo l'approvazione della legge Bassanini, la rivoluzione in materia di ripartizione delle competenze doveva essere completata. Tale compito è stato assolto dalla **legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3**, che **ha riformato integralmente il titolo V della parte seconda della Costitu-**

**zione**, dedicato alle Regioni, alle Province ed ai Comuni. Si tratta di una riforma che chiude un percorso durato diversi anni e che fornisce un riconoscimento costituzionale al processo di decentramento che ha portato la nostra Repubblica ad abbandonare l'originaria impostazione centralista e a prendere atto del mutato scenario che caratterizza il rapporto Stato-enti territoriali.

La radicalità della riforma può essere compresa analizzando l'art. 114 Cost. Questo articolo, nella sua originaria formulazione, affermava che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. Dopo la riforma costituzionale del 2001 recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Tale cambiamento ha un valore altamente simbolico, in quanto inverte l'ordine degli enti, che ora sono elencati a partire da quello più vicino al cittadino (il Comune).

La Repubblica non è più costituita solo dallo Stato, ripartito in Regioni, Province e Comuni, ma dall'insieme di questi enti, tutti ugualmente tutelati dalla Costituzione. Il cambio di prospettiva è davvero notevole.

La riforma ha voluto porre il Comune al centro delle attività della pubblica amministrazione. Al Comune, infatti, l'art. 118 Cost. attribuisce tutte le funzioni amministrative salvo che queste, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite agli enti superiori. In altre parole, le Province intervengono qualora i Comuni, in considerazione delle loro modeste dimensioni, non riescono ad operare. Le Regioni intervengono quando c'è bisogno di azioni di respiro più ampio di quello provinciale. Lo Stato, infine, interviene solo in quelle materie che non possono essere gestite se non a livello nazionale. È chiaro l'accoglimento del principio di sussidiarietà.

La riforma costituzionale e la rivalutazione delle autonomie locali non devono, però, indurci a pensare che lo Stato e gli altri enti siano posti sullo stesso piano. Per quanto, infatti, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni siano definiti «enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni», lo Stato conserva il compito di vigilare sul corretto funzionamento di tutte le altre istituzioni. Ciò è evidente se prendiamo in considerazione l'art. 120 Cost., che attribuisce allo Stato il **potere di intervento sostitutivo**, vale a dire la facoltà di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali quando questi siano inadempienti (vedi par. 7).

## 5. REGIONI A STATUTO SPECIALE E REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Come abbiamo già visto, in Italia vi sono 5 Regioni a statuto speciale e 15 a statuto ordinario.

Gli **statuti speciali** sono contenuti in leggi costituzionali. Ciò significa che essi prevalgono sulle leggi ordinarie dello Stato e si applicano anche se in contrasto con singole norme costituzionali, ad eccezione dei principi fondamentali. Gli statuti speciali disciplinano completamente le condizioni di autonomia della Regione e la sua forma di governo.

Gli **statuti ordinari**, invece, non sono contenuti in leggi costituzionali ma sono atti propri della Regione, che devono essere comunque in armonia con la Costituzione. Essi sono approvati e modificati dal Consiglio regionale, con una procedura molto simile a quella usata dal Parlamento per l'approvazione delle leggi costituzionali. È richiesta, infatti, la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio e la doppia approvazione a distanza non minore di due mesi.

Una volta approvati, gli statuti vengono pubblicati sul Bollettino ufficiale regionale (BUR). Entro trenta giorni dalla data della pubblicazione il Governo della Repubblica ha la possibilità di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale. Infine, lo statuto è sottoposto a referendum se entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Le Regioni a statuto speciale hanno goduto negli anni di condizioni di autonomia maggiore rispetto a quelle a statuto ordinario. Dopo la riforma costituzionale del 2001, però, il rapporto si è quasi rovesciato, tanto che si è previsto che fino a quando non provvederanno a riformare i propri statuti, anche alle Regioni speciali si applicheranno le disposizioni che disciplinano l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario (il titolo V della Costituzione), qualora siano più favorevoli (**clausola di maggior favore**).

## 6. GLI ORGANI DELLA REGIONE

Ricalcando l'organizzazione costituzionale dello Stato, la Costituzione prevede che tutte le Regioni siano dotate di una struttura a tre organi:

1. il Consiglio regionale, che esercita funzioni simili a quelle del Parlamento;
2. la Giunta regionale, che è l'organo esecutivo della Regione e corrisponde al Consiglio dei ministri;
3. il Presidente della Giunta, che è al tempo stesso Presidente della Regione e Capo dell'esecutivo regionale, analogamente a quanto avviene a livello statale per il Capo dello Stato nelle Repubbliche presidenziali.

### A) Il Consiglio regionale

È l'organo titolare del potere legislativo, nonché delle altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Così come il Parlamento vigila sull'azione del Governo, il Consiglio esercita un potere di controllo sull'operato della Giunta.

A differenza del Parlamento nazionale, però, il Consiglio regionale è un organo formato da una sola Camera. Esso è eletto con suffragio universale e diretto da tutti i cittadini maggiorenni che abbiano la residenza nella Regione.

La riforma costituzionale del 1999, assegnando a ciascuna Regione la competenza a decidere il proprio sistema elettorale nei limiti dei principi fissati con legge statale ordinaria, ha previsto un *sistema elettorale transitorio* (disciplinato dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, per come integrata dalla stessa L. cost. 1/1999) destinato a restare in vigore fino all'adozione da parte delle Regioni del proprio sistema elettorale. Tale sistema prevede:

- l'elezione del Presidente della Giunta a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del Consiglio;
- i 4/5 dei consiglieri sono eletti con il sistema proporzionale;
- il restante 1/5 dei seggi è attribuito come premio alla lista che ha ottenuto più voti.

È comunque da osservare come le leggi elettorali regionali sinora approvate abbiano sostanzialmente mantenuto, nelle sue linee fondamentali, l'impianto del sistema elettorale appena delineato.

Il Consiglio regionale è composto da un numero variabile di consiglieri, in ragione dell'importanza demografica della Regione e della necessità di garantire una maggioranza in grado di governare. Elege al suo interno un Presidente con il compito di dirigerne i lavori.

Il Consiglio regionale, infine, dura in carica cinque anni, sempre che non si giunga ad uno **scioglimento anticipato**. Ciò avviene:

- quando il Presidente della Repubblica dispone con decreto motivato lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta, nel caso questi abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge o vi siano ragioni di sicurezza nazionale;
- quando il Consiglio stesso sfiducia il Presidente della Giunta, se questi è eletto direttamente dal popolo, con una mozione approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. Il Consiglio è sciolto anche in caso di rimozione del Presidente, di impedimento permanente, morte o sue dimissioni volontarie. Il Consiglio, in altre parole, segue la stessa sorte del Presidente.

## **B) La Giunta regionale**

È l'organo esecutivo della Regione, il Governo regionale. I componenti della Giunta, chiamati **assessori**, sono nominati e revocati direttamente dal Presidente. Essi sono a capo degli assessorati, vale a dire gli uffici amministrativi che si occupano delle diverse aree dell'attività regionale.

La principale funzione della Giunta è l'attività di iniziativa politica, che si esprime attraverso la presentazione dei disegni di legge al Consiglio.

Per motivi di urgenza, la Giunta può sostituirsi al Consiglio, salvo ratifica di quest'ultimo nella prima adunanza.

## **C) Il Presidente della Regione**

È al tempo stesso Presidente della Regione e Presidente della Giunta. Non va confuso con il Presidente del Consiglio regionale, che è eletto dai consiglieri per la direzione dei lavori consiliari.

Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente (art. 122 Cost.). Pertanto, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle

nuove leggi elettorali, l'elezione del Presidente della Giunta è contemporanea al rinnovo del rispettivo Consiglio regionale. Concretamente, infatti, risulta eletto Presidente il capo della lista che ottiene più voti nell'elezione del Consiglio regionale, vale a dire il leader del partito più grande.

L'approvazione da parte del Consiglio, a maggioranza assoluta, di una mozione di sfiducia comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale stesso. In pratica se cade il Presidente sono azzerati tutti gli organi di governo regionale e si deve procedere a nuove elezioni (*simul stabunt, simul cadent*). In questo modo si cerca di scoraggiare le crisi politiche: un Consiglio regionale, infatti, non può mandare a casa un Presidente senza andarci a sua volta.

Il Presidente ha un notevole potere di indirizzo nei confronti della Giunta, in quanto ne nomina e revoca i membri, ne fissa l'ordine del giorno e ne dirige le discussioni. Egli, inoltre, rappresenta la Regione, promulga le leggi, emana i regolamenti e dirige le funzioni amministrative attribuite dallo Stato agli enti regionali.

## 7. L'AUTONOMIA DELLE REGIONI

### A) L'autonomia legislativa

Il nostro ordinamento si caratterizza per una doppia fonte legislativa. Secondo l'art. 117 Cost., infatti, la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni. Né la potestà legislativa statale né quella regionale, però, sono prive di limiti, dal momento che entrambe devono rispettare la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Avere una doppia fonte legislativa comporta predisporre dei sistemi di coordinamento tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni. A ciò provvede l'art. 117, che, nel definire la suddivisione di competenze legislative tra Stato e Regioni, vale a dire nell'indicare chi deve fare le leggi su cosa, distingue:

- **potestà legislativa esclusiva dello Stato.** Il testo indica espressamente 17 materie nelle quali è esclusivamente lo Stato a poter legiferare. Tali materie sono considerate di interesse nazionale e si è voluto, quindi, impedire che potessero essere disciplinate in modo diverso da Regione a Regione;

- **potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.** Dopo l'elencazione delle materie di competenza esclusiva statale, l'art. 117 Cost. indica anche un'insieme di materie attribuite alla competenza legislativa sia dello Stato sia delle Regioni. In queste materie le Regioni possono legiferare, ma nel rispetto dei principi fondamentali definiti dallo Stato. La legislazione concorrente prevede, quindi, due fasi: nella prima lo Stato definisce i principi fondamentali, nella seconda le Regioni legiferano sviluppando nel concreto tali principi;
- **potestà legislativa residuale delle Regioni.** In tutte le altre materie non riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente, spetta alle Regioni la potestà legislativa primaria, ossia non limitata dai principi fondamentali della legislazione statale, ma soltanto dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Il procedimento di formazione delle leggi regionali ricalca quasi fedelmente quello previsto per l'approvazione delle leggi ordinarie dello Stato.

## **B) Autonomia regolamentare**

I regolamenti sono atti che danno esecuzione ed attuazione alle leggi regionali e statali. La riforma del 2001 ha introdotto il **principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni regolamentari**, secondo il quale chi è titolare del potere legislativo può adottare anche regolamenti. Ciò significa che le Regioni dispongono di potere regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale. Allo Stato è riservato, invece, il potere regolamentare nelle sole materie di sua competenza esclusiva. Anche in queste materie, tuttavia, lo Stato può sempre delegare alle Regioni.

Spetta al Presidente della Giunta emanare i regolamenti regionali. Per quanto riguarda chi debba adottarli, invece, è lo stesso statuto regionale a dover decidere se attribuire la potestà regolamentare al Presidente, al Consiglio o alla Giunta. Anche in questo caso, quindi, potranno esserci discipline diverse da Regione a Regione.

<b>LA COMPETENZA LEGISLATIVA DI STATO E REGIONI PER MATERIA</b>		
<b>Materie di legislazione esclusiva statale (art. 117, 2° comma Cost.)</b>	<b>Materie di legislazione concorrente (art. 117, 3° comma Cost.)</b>	<b>Materie di legislazione residuale regionale (art. 117, 4° comma Cost.)</b>
<p>Politica estera e rapporti UE; asilo; stranieri extracomunitari, immigrazione; confessioni religiose; difesa; sicurezza dello Stato; armi; moneta; risparmio, mercati finanziari; concorrenza; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione risorse; organi dello Stato e leggi elettorali relative; referendum; ordinamento e amministrazione dello Stato; ordine pubblico; cittadinanza; giurisdizione; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali da garantire in tutta Italia; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale; legislazione elettorale ed ordinamento degli enti locali; dogane, pesi e misure; coordinamento statistico; tutela opere ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p>	<p>Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni; commercio estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione (salva la formazione professionale); professioni; ricerca scientifica; salute; alimentazione; sport; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti; grandi reti di trasporto e di navigazione; comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia; previdenza integrativa; armonizzazione dei bilanci; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; casse di risparmio, rurali e credito regionale; enti di credito fondiario regionali.</p>	<p>Tutto quanto non previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.</p>

### C) Autonomia finanziaria

L'autonomia garantita alle Regioni dalla Costituzione risulterebbe un'affermazione priva di significato concreto se non fosse completata dalla possibilità di avere a disposizione adeguate risorse finanziarie. In questa luce si spiega l'art. 119 Cost., che riconosce alle Regioni l'autonomia finanziaria, vale a dire il potere di stabilire e gestire in modo autonomo le risorse economiche di cui necessitano per esercitare le loro funzioni.

Le risorse finanziarie delle Regioni sono costituite da:

- **tributi propri** (es. IRAP) e **partecipazioni ai tributi statali** (es. IRPEF, IVA). Le risorse così ottenute costituiscono la **finanza ordinaria regionale**;
- **proventi derivanti dal fondo perequativo**. Non tutti i territori hanno la stessa capacità fiscale. Per compensare gli squilibri fra le entrate tributarie delle Regioni e consentire a tali enti di erogare comunque dei servizi uniformi su tutto il territorio nazionale è stato istituito un fondo perequativo. Si tratta di un fondo a cui le Regioni con minore capacità fiscale accedono per garantire nel proprio territorio gli stessi standard, in relazione a determinati servizi, che assicurano le Regioni più ricche;
- **risorse aggiuntive dello Stato**. Lo Stato destina risorse aggiuntive in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Sono risorse che possono essere assegnate solo ad alcune Regioni (o anche a Comuni, Province e Città metropolitane), in considerazione delle difficoltà socio-economiche.

Nell'obiettivo di consentire una piena realizzazione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali, la **L. 5 maggio 2009, n. 42** (c.d. legge sul **federalismo fiscale**) ha conferito al Governo una specifica delega volta all'attuazione dell'art. 119 Cost. In particolare la legge in esame: prevede il conferimento agli enti territoriali di un'effettiva autonomia di entrata e di spesa, mediante l'assegnazione a tali enti di tributi ed entrate propri; provvede a definire i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; disciplina l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante; regola l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettua-

zione degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.; fissa i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio agli enti territoriali; detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

Tra i principali elementi di novità contenuti nella legge si segnala infine la significativa modifica apportata al meccanismo di perequazione, con il superamento del criterio di finanziamento fondato sulla *spesa storica* (che utilizza la spesa effettuata dall'ente come indice del fabbisogno economico dello stesso) in favore del nuovo criterio incentrato sul *fabbisogno standard* (che individua il fabbisogno dell'ente in quello teoricamente corrispondente ad una buona amministrazione).

## 8. I RAPPORTI TRA LE REGIONI E LO STATO E TRA LE REGIONI E L'ESTERO

### A) Le Regioni e lo Stato

La riforma costituzionale del 2001 ha lasciato allo Stato due soli poteri nei confronti delle Regioni, entrambi di carattere eccezionale.

Il primo è il **potere di scioglimento** dei Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti di Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono essere disposti anche per motivi di sicurezza nazionale (art. 126 Cost.).

Il secondo è il **potere di sostituirsi** alle Regioni, ma anche ai Comuni ed alle Province, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

### B) Le Regioni e l'ordinamento internazionale

Alle Regioni è attribuita la facoltà di dare esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato ed è anche concesso il riconoscimento di un autonomo *potere estero* (non subordinato alla previa ratifica dell'accordo da parte dello Stato), limitatamente alle materie di propria competenza, che può spingersi fino alla stipula di veri e propri accordi internazionali con altri Stati o con enti substatuali (pur nell'ambito delle procedure definite con legge dello Stato).

## C) Le Regioni e l'Unione europea

Il nuovo testo della Costituzione esplicitamente attribuisce alle Regioni un ruolo attivo nel procedimento che porta all'adozione degli atti comunitari e nella successiva fase di recepimento di tali atti. Secondo il nuovo testo del comma 5 dell'art. 117 Cost. *«Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»*.

## 9. GLI ENTI LOCALI

L'art. 5 Cost. include il riconoscimento e la tutela delle autonomie locali fra i principi fondamentali della Repubblica. Si parla di riconoscimento, più che di istituzione, poiché i Comuni, che sono i più importanti fra gli enti locali, esistevano prima ancora che fosse approvata la Costituzione repubblicana.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane non sono, tuttavia, gli unici enti locali previsti dal nostro ordinamento. Bisogna, infatti, aggiungere:

- a) le **Comunità montane**, che sono Unioni montane, vale a dire enti locali costituiti fra Comuni montani o parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, associati dalle caratteristiche montane del loro territorio e, pertanto, dalla necessità di specifici interventi finalizzati a sopperire alle difficoltà economiche e dei collegamenti;
- b) le **Comunità isolane e d'arcipelago**, alle quali si estendono le norme sulle Comunità montane e che possono essere istituite in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna;
- c) le **Unioni di Comuni**, enti locali costituiti da due o più Comuni, di norma confinanti, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Il quadro d'insieme descritto è il risultato di successive riforme che hanno adeguato il sistema delle autonomie locali al dettato costituzionale e che sono confluite nel **Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)**, vale a dire il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Nel 2001, poi, è stata approvata la legge costituzionale n. 3, che ha consacrato a livello costituzionale il potenziamento delle prerogative autonomistiche degli enti territoriali. Ora, infatti, i Comuni, le Province, le Città metropolitane (e le Regioni) sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114 Cost.).

## 10. IL COMUNE

Organi e funzioni. Il Comune è il più importante fra gli enti locali. Esso rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Analogamente alla Provincia, gode di autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria nell'ambito del proprio statuto, dei regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Gli organi del Comune sono:

- a) il **Consiglio comunale**: è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenza esclusiva su alcuni atti particolarmente importanti per la vita dell'ente. Il Consiglio è composto dai consiglieri, in un numero che oscilla fra i 12 dei Comuni con meno di 3.000 abitanti e i 60 dei Comuni con più di 1.000.000 di abitanti;
- b) il **Sindaco**: è posto a capo dell'organizzazione comunale e la rappresenta. È eletto a suffragio universale e diretto e dura in carica cinque anni. Il Sindaco convoca e presiede la Giunta, di cui nomina e revoca i membri, ed il Consiglio, quando non è previsto un Presidente, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti;
- c) la **Giunta comunale**: è presieduta dal Sindaco e composta dagli assessori da questi scelti. È l'organo esecutivo del Comune e compie tutti gli atti che non siano riservati al Consiglio ed al Sindaco. Riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolge una funzione di impulso nei suoi confronti;
- d) il **Segretario comunale**: svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente. Dura in carica quanto il Sindaco, in quanto è da questi scelto in un albo a cui si accede per concorso;
- e) il **Difensore civico**: è un organo facoltativo (può esserci o non esserci) a cui si possono rivolgere i cittadini per vedere tutelati i propri diritti nei confronti delle autorità comunali;

- f) i **Dirigenti comunali**: a loro spettano la direzione degli uffici e dei servizi, secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti, e tutti i compiti non rientranti tra le funzioni degli organi di governo del Comune;
- g) il **Direttore generale** o *city manager*: previsto nei Comuni particolarmente importanti per garantire l'efficienza della struttura comunale.

Per quanto riguarda le funzioni, il Comune è un **ente con competenze generali**, nel senso che può agire in qualunque materia di respiro comunale che sia ritenuta meritevole di intervento, in particolare (ma non solo) nei settori dei servizi alla persona ed alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico. Il Comune, inoltre, svolge quelle funzioni che lo Stato e le Regioni decidono di delegargli, perché meglio esercitabili dalle istituzioni più vicine ai cittadini.

## 11. LA PROVINCIA

La Provincia è l'**ente locale intermedio** tra la Regione ed il Comune. Il compito della Provincia è quello di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo del proprio ambito territoriale, vale a dire di un'area comprendente più Comuni. Le Province godono di autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria.

Tra le tante, dobbiamo distinguere le **Province di Trento e di Bolzano**, che hanno un regime particolare di autonomia, che trova il suo fondamento nella legge costituzionale che contiene lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige.

La struttura organizzativa della Provincia ricalca quella del Comune (vedi paragrafo precedente). Ai tre organi di vertice, **Consiglio, Giunta e Presidente** (corrispondente al Sindaco), se ne affiancano altri: il Segretario provinciale, i Dirigenti provinciali e il Direttore generale.

Le Province esercitano funzioni che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in determinati settori: difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, prevenzione delle calamità, risorse idriche ed energetiche, beni culturali, viabilità e trasporti, flora e fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca, smaltimento dei rifiuti, servizi sanitari e igiene, compiti connessi all'istruzione secondaria ed alla formazione professionale, raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Le Province, inoltre, partecipano alla programmazione regionale ed elaborano il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

## 12. LA CITTÀ METROPOLITANA

Accanto al Comune e alla Provincia, il legislatore statale ha introdotto una nuova tipologia di ente, la Città metropolitana. Le Città metropolitane sono **istituibili nelle aree metropolitane**, vale a dire le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Nelle aree metropolitane il Comune capoluogo e gli altri ad esso uniti da contiguità territoriale possono decidere di costituirsi in Città metropolitana. Quest'ultima **acquisisce le funzioni della Provincia** ed assume un ordinamento differenziato determinato con proprio statuto (art. 23 D.Lgs. 267/2000).

Successivamente, la riforma costituzionale del 2001 ha costituzionalizzato le Città metropolitane, definendole **enti autonomi** che compongono la Repubblica al pari di Comuni, Province, Regioni e Stato (art. 114 Cost.). Queste, ai sensi del novellato art. 119 Cost., godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, hanno risorse autonome e stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri.

In merito alle Città metropolitane è intervenuto, da ultimo, il già citato provvedimento sul **federalismo fiscale (L. 42/2009)**. Questo, all'art. 23, rinvia ad un'apposita legge la disciplina ordinaria riguardante le **funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale** degli enti in questione; in attesa di tale legge lo stesso art. 23 fissa una disciplina transitoria della materia. La legge sul federalismo fiscale, infine, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati all'istituzione delle Città metropolitane.

## 13. LO STATUS DI ROMA COME CAPITALE DELLA REPUBBLICA

La L. cost. 3/2001 ha sancito a livello costituzionale lo *status* di Roma come capitale della Repubblica: la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.,

infatti, prevede al comma 3 che «*Roma è la capitale della Repubblica*» e che «*la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*». In virtù di tale importante disposizione, dunque, non è più possibile trasferire la capitale della Repubblica in altro luogo se non attraverso una modifica costituzionale, e viene in rilievo, in modo più incisivo rispetto al passato, la necessità di definire (per via legislativa ordinaria) un assetto organizzativo e funzionale adeguato per la capitale.

L'art. 24 della citata **L. 42/2009** (da ultimo modificato con D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, conv. con modif. nella **L. 26 febbraio 2010, n. 25**) detta **norme transitorie** (destinate ad applicarsi fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane) **sull'ordinamento anche finanziario di Roma capitale**. A norma del suddetto articolo, Roma capitale è un ente territoriale i cui confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali. Con uno o più decreti legislativi adottati ai sensi della stessa L. 42/2009, sentiti la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale; l'*Assemblea capitolina* (vale a dire il Consiglio comunale di Roma), successivamente, deve approvare lo Statuto di Roma capitale.