



*Assemblea Generale delle Province d'Italia
Torino, 13-14-15 ottobre 2008*

**Il ruolo della Provincia
nei sistemi territoriali Europei:
Italia, Francia, Germania, Spagna,
Regno Unito e Polonia.
Modelli in comparazione**

a cura di
Prof. Stelio Mangiameli
Professore Ordinario di Diritto Costituzionale
Università di Teramo

INDICE

La Provincia in Italia dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V.

Prof. Stelio Mangiameli, Ordinario di Diritto Costituzionale, Università di Teramo

SOMMARIO: 1. I lavori dell'Assemblea Costituente. – 2. La legislazione repubblicana sulle autonomie territoriali prima della revisione del Titolo V. – 3. La riforma del Titolo V: la disciplina costituzionale delle fonti delle autonomie locali. – 4. *Segue*: il disegno delle funzioni amministrative. – 5. *Segue*: i profili dinamici del riparto delle funzioni amministrative.

La Provincia e gli enti locali in Europa.

Avv. Tiziana Lobello, dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Università di Teramo

SOMMARIO: 1. Il sistema delle collettività locali in Francia – 2. Lo Stato federale tedesco e le autonomie territoriali – 3. Gli enti locali nel regionalismo spagnolo – 4. Il local government e il principio dell'autoamministrazione nel Regno Unito – 5. Le nuove articolazioni territoriali nella repubblica polacca

La Provincia in Italia dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V.

SOMMARIO: 1. I lavori dell'Assemblea Costituente. – 2. La legislazione repubblicana sulle autonomie territoriali prima della revisione del Titolo V. – 3. La riforma del Titolo V: la disciplina costituzionale delle fonti delle autonomie locali. – 4. *Segue*: il disegno delle funzioni amministrative. – 5. *Segue*: i profili dinamici del riparto delle funzioni amministrative.

1. Ripercorrere con precisione i passaggi attraverso cui si delineò il disegno della nuova organizzazione territoriale della Repubblica è utile, non solo per avere una piena consapevolezza dei limiti storici che hanno segnato la realizzazione del principio autonomista, ma anche per affrontare le problematiche legate al riordino delle funzioni amministrative, dischiuse dalla revisione del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In particolare, l'intera vicenda dell'assetto territoriale della Repubblica ha ruotato intorno al rapporto tra Provincia e Regione, in quanto il dibattito alla Costituente presentava un punto critico: la natura dell'ente Regione, che ben lungi dall'essere percepito come una forma istituzionale concorrente dello Stato (questo aspetto, semmai, veniva paventato, per suscitare grande preoccupazione), con il quale avrebbe condiviso l'esercizio della funzione legislativa, veniva di fatto considerato nel novero degli enti locali, con i quali e, in particolare, con la Provincia, sarebbe dovuto entrare in competizione.

Come è noto, nonostante gli studi preparatori avessero dato un giudizio negativo sull'introduzione di un ente, diverso dallo Stato, dotato di potestà legislativa ⁽¹⁾, l'Assemblea Costituente, per opera di un gruppo ristretto di deputati, andò avanti in questa direzione, ma senza valutare l'effetto che questa decisione avrebbe prodotto proprio rispetto allo Stato; non a caso la norma più significativa del testo costituzionale (l'art. 5) non esprime compiutamente questa innovazione (ma si limita ad affermare che “La Repubblica ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”) e una più esplicita dichiarazione si rinviene solo nella IX disposizione finale (dove si afferma, in modo espresso, che “La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e *alla competenza legislativa attribuita alle Regioni*”).

La criticità della relazione tra Provincia e Regione era stata risolta in modo sfavorevole alla prima dal progetto di costituzione portato in Aula dalla Commissione dei 75, presieduta dall'On.le Ruini. Infatti, la Commissione e, in particolare, la seconda Sottocommissione, che aveva affrontato la questione dell'assetto territoriale, anche per la particolare presenza di rappresentanti delle regioni speciali in quella sede, aveva elaborato una disposizione di quello che sarebbe stato il futuro art. 114, in cui si leggeva che “La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni” e che “Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale” ⁽²⁾.

¹ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (*Relazione all'assemblea Costituente*, vol. II, tomo I, Roma 1946, 11), che aveva inviato un questionario ad un campione vastissimo (oltre cinquemila personalità vicine alle istituzioni locali), aveva ricevuto solo 1621 che sulla domanda: “*Nel nuovo Stato italiano, ritenete opportuno il ricorso alla forma federale, attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione*”, risultavano così articolate: 243 tacciono rispetto al paragrafo in parola; 234 rispondono sì (185 senza motivare), 1144 no (616 senza motivare).

² Camera dei Deputati, Segretariato generale, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, volume III, Roma 1970, 2399.

Su queste basi in Assemblea si avviava un dibattito essenzialmente rivolto a considerare il ruolo amministrativo della Provincia e l'eventuale concorrenza delle Regioni. Le stesse materie regionali, enumerate nei diversi cataloghi inizialmente previsti dal progetto, erano riguardate più come elenco delle funzioni amministrative, che non come oggetti della legislazione, e ciò non senza una ragione. Infatti, molte voci enumerate erano state prese dal TULCP e trasferite nella Costituzione come materia di competenza regionale; basti pensare, in proposito, alla "polizia locale urbana e rurale", alla "beneficenza pubblica", a "fiere e mercati", all'"assistenza sanitaria", all'"assistenza scolastica", alle materie qualificate dall'interesse regionale, come la viabilità, i lavori pubblici, le linee automobilistiche, ecc.

Proprio di fronte a questo disegno si accese il dibattito in Aula e l'impostazione di partenza venne rovesciata. Le accuse mosse alla Provincia, di ente non radicato nel sentimento dei cittadini e dai compiti limitati, furono ribaltate contro la Regione, avvertita chiaramente dalla maggioranza dell'Assemblea come il vero ente artificiale creato dalla mente di alcuni membri dell'Assemblea Costituente, ma privo di qualunque riscontro storico.

Negli interventi emergono con immediatezza i connotati storici della Provincia come ente successore del comune medievale (secondo la nota impostazione di Vittorio Emanuele Orlando) e lì dove (nel mezzogiorno) le libertà comunali non avevano avuto modo di manifestarsi, il ruolo della Provincia si era affermato con l'organizzazione stessa dello Stato unitario.

È bene precisare che a favore della Provincia militavano due diverse impostazioni di pensiero: per un verso, la tradizione latina (o, per meglio dire, romana) del comune medievale che vedeva uno stretto collegamento tra la città e i villaggi del contado, cui i TULCP di epoca costituzionale avevano conferito un assetto democratico e funzioni di gestione di un patrimonio e di servizi (si ricordi anche la legge n. 103 del 1903 e il R.D. n. 2578 del 1925, su "Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei Comuni e delle Province"); da questa tradizione deriverà, anche dopo l'unificazione statutale, l'evoluzione che dalla nozione di autarchia (espressione del riconoscimento originario da parte dello Stato) porterà a quella di autonomia locale; e, per l'altro, la costruzione dello Stato unitario che, sulla base dell'esempio francese, era basato, dal punto di vista territoriale, sul Prefetto e sulla strutturazione su base provinciale delle articolazioni decentrate degli apparati statali, cui peraltro si era conformata la stessa articolazione della società civile e dell'economia che ha avuto nell'ambito provinciale la dimensione preferenziale.

Questi due aspetti, sia pure per ragioni diverse, erano stati alquanto sovrapposti: in primo luogo, concretamente lo Stato unitario aveva potuto rafforzarsi, evolvendo dalle forme patrimoniali dell'*ancien regime*, solo acquisendo funzioni che originariamente erano di Comuni e Province, pur mantenendole in un ambito locale e prevalentemente provinciale; inoltre, la nozione di "autarchia", che contraddistingueva il carattere (*rectius*: la potestà) di detti enti, inglobati nello Stato unitario, di fatto confondeva la reale natura dell'azione locale, tanto più che la configurazione data degli enti locali veniva racchiusa entro l'espressione di "amministrazione indiretta dello Stato", che una particolare fortuna avrebbe avuto in epoca fascista; infine, la lenta elaborazione della nozione di "autonomia" da parte della scienza del diritto pubblico italiano (soprattutto per opera di Santi Romano e Oreste Ranelletti).

In Assemblea Costituente, però, detta elaborazione era un dato acquisito – quanto meno per una parte della dottrina presente (si pensi a Costantino Mortati) – e la messa in discussione della figura del Prefetto fece da *pendant* alle critiche espresse nei confronti della Regione, per cui ne sarebbe derivata l'affermazione di una Provincia come ente autonomo, non solo storicamente radicato nella coscienza dei cittadini e nella struttura dello Stato, vicino ai cittadini più dello Stato e della Regione (potremmo dire con linguaggio odierno vero e proprio "ente di prosimità"), ma anche tecnicamente e funzionalmente meglio attrezzato degli altri enti territoriali e

dello Stato medesimo, espressione di uno standard amministrativo migliore persino di quello dei comuni, per la maggior parte di piccole dimensioni, e, perciò, da incrementare nei poteri e nelle funzioni. Operazione, quest'ultima, che sarebbe stata possibile grazie al ripensamento delle competenze, ampiamente auspicato dall'Assemblea, propensa ad un riconoscimento espresso, con la nuova costituzione, delle funzioni proprie degli enti locali, quanto meno attraverso definizioni di principio che sarebbero state precisate successivamente nella legislazione.

Di qui la formulazione data, alla fine, all'art. 114 Cost., v.f., per il quale "La Repubblica si (ripartiva) in Regioni, Province e Comuni" ⁽³⁾.

Questa impostazione, susseguente al riconoscimento pressoché unanime del ruolo amministrativo della Provincia, peraltro, finiva per agevolare anche la Regione, i cui fautori, vedendone minacciata l'affermazione, per via dell'ampio consenso che la Provincia riscuoteva nel corso del dibattito in Assemblea, iniziarono ad evidenziare una diversa collocazione di quest'ultima.

Le funzioni regionali messe in evidenza furono, perciò, quelle legislative, poste in concorrenza con lo Stato; mentre la pacifica convivenza della Regione con la Provincia sarebbe dipesa dal modo di esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione. Infatti, il cambiamento di orientamento dava i suoi frutti nell'elaborazione di alcune specifiche disposizioni che raccordavano la funzione della Regione con quella degli enti territoriali minori: in particolare, l'art. 118, comma 1, Cost., v.f., prevedeva, accanto al c.d. principio del parallelismo, che nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale le funzioni amministrative "di interesse esclusivamente locale" potevano "essere attribuite dalla leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali"; e il comma 3 del medesimo articolo, in modo espresso, prevedeva che la Regione avrebbe esercitato "normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

Il riassetto del disegno istituzionale della futura Repubblica, operato in questo modo, trovava il suo completamento nell'art. 129, comma 1, Cost., ormai abrogato, il quale come chiara conseguenza della nuova dinamica uscita dal dibattito dell'Assemblea costituente, prevedeva che "Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale".

Di conseguenza, la complessiva disciplina costituzionale stava ad indicare che l'autonomia di cui godevano le Province e le forme di collegamento che le stesse potevano avere, con lo Stato o le Regioni, in nulla differivano rispetto a quella dei Comuni. Nello stesso senso, peraltro, faceva propendere anche l'art. 130 Cost., anch'esso oramai abrogato, in tema di controlli sugli atti.

A minare, però, la pienezza di questo risultato, offuscando la chiarezza del disegno complessivo dell'assetto territoriale della Repubblica, ci pensava la fretta con la quale i padri costituenti – al pari dei componenti della Convenzione di Filadelfia, che approvarono la Costituzione americana, i quali furono spinti dalla necessità di non fare raffreddare la cena – chiusero i loro lavori. Come è ampiamente noto, proprio la fretta di approvare il testo della nuova Costituzione determinò almeno due aspetti particolari del Titolo V.

Il primo attiene alla determinazione delle competenze legislative regionali, che, in ragione della premura, furono semplificate e ridotte nel novero delle materie enumerate; con la conseguenza che il valore del nostro regionalismo, dal punto di vista della riforma dello Stato, auspicata dalla IX disposizione trans. e fin., scemava grandemente; tanto più che nel testo costituzionale, al di là del rinvio agli statuti speciali per le regioni differenziate, mancavano delle

³ La disposizione finiva, perciò, per ricalcare pedissequamente l'art. 1 del ddl di Farina e Minghetti sulla Regione che così recitava: "Il Regno si riparte in Regioni, Province e Comuni".

disposizioni idonee a consentire alle Regioni di esercitare forme e condizioni particolari di autonomia, che potessero ampliare i loro poteri legislativi. L'unica disposizione che prevedeva un ampliamento delle facoltà normative delle Regioni era data dall'art. 117, comma 2, Cost. v.f., per il quale "Le leggi della Repubblica (potevano) demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione"; restava, perciò, escluso che le Regioni avrebbero potuto ottenere di propria iniziativa un ampliamento della potestà legislativa.

Il secondo aspetto, che in ragione della chiusura dei lavori della Costituente venne semplificato con una considerevole riduzione di significato, concerneva la definizione dei ruoli degli enti territoriali minori e l'assetto delle loro funzioni. I tentativi, effettuati da diversi componenti dell'Assemblea, di precisare il ruolo e le funzioni degli enti territoriali minori, e in particolare della Provincia, furono tutti rinviati alla discussione dell'art. 121 del progetto o di altri articoli, soprattutto grazie all'intervento del Presidente della Commissione On.le Ruini, con il risultato che la discussione finì con il ritiro di quasi tutti gli emendamenti e con l'approvazione del testo di quello che sarebbe diventato l'art. 128 Cost., v.f., per il quale "Le Province e i Comuni (erano) enti autonomi", ma "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne (determinavano) le funzioni". Anche in questo caso la riduzione dell'autonomia costituzionalmente garantita era evidente (soprattutto in relazione al disposto dell'art. 115 Cost., ormai abrogato, che disponeva "Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione").

2. Il quadro costituzionale delle autonomie territoriali disegnato dall'Assemblea costituente era, perciò, sin dall'inizio problematico e non sempre dotato di linearità. A ciò avrebbe dovuto porre rimedio la successiva legislazione soprattutto statale, alla quale veniva demandata l'intera attuazione del principio di cui all'art. 5 Cost. e, in particolare, quell'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

In realtà, anche per la prepotente affermazione dello Stato assistenziale e interventista, che si realizzò negli anni '50 e '60, la filosofia di fondo che ispirava la legislazione era opposta ai principi dell'autonomia e del decentramento. Infatti, in quegli anni era preponderante l'idea di pianificazione e quella di programmazione economica, secondo i parametri dell'art. 41, comma 3, Cost., che richiedevano una forte centralizzazione degli apparati pubblici e un ruolo dominante della legge statale.

Non è privo di significato ricordare che mentre lo sviluppo economico del paese avanzava in modo tumultuoso (e si procedeva nel 1962 alla nazionalizzazione dell'energia elettrica e all'istituzione dell'Enel), sono mancati del tutto gli interventi che dovevano incrementare il ruolo delle autonomie territoriali e gli organi dell'amministrazione periferica dello Stato, costruita in epoca statutaria e fascista, hanno visto aumentati i loro compiti, primo fra tutti il Prefetto, rappresentante del Governo nella Provincia. Persino la Regione, l'ente territoriale di maggiori dimensioni, dotato di potestà legislativa, veniva messa da parte dopo una timida legislazione di attuazione nel 1953 (legge n. 62, c.d. "legge Scelba"), per riapparire nel 1970 dopo la approvazione delle leggi elettorale (n. 108 del 1968) e finanziaria (n. 281 del 1970). Le stesse Regioni speciali pativano una condizione di limitazione della loro autonomia, nonostante gli Statuti costituzionali, della quale si sarebbero resi conto solo successivamente alla realizzazione delle Regioni ordinarie.

In particolare, per ciò che concerne Comuni e Province, questi enti furono regolati in modo alquanto singolare: il sistema di organizzazione veniva disciplinato dalle disposizioni del TULCP del 1915, richiamate in vita all'indomani della caduta del fascismo; mentre il sistema

delle funzioni restava ordinato dal perdurante TULCP del 1934. La situazione si protrasse così sino ai decreti di trasferimento delle funzioni del 1972 (DDPPRR nn. da 1 a 12 del 1972). Ma anche dopo il riassetto, dovuto alla presenza effettiva delle Regioni ordinarie, e al DPR n. 616 del 1977, con il quale si completava il trasferimento delle funzioni nel nuovo sistema regionale, i Regi decreti del 1915 e del 1934, con cui furono approvati i testi unici della legge comunale e provinciale, continuarono a svolgere il loro compito di “legge generale della Repubblica” (sic!), che determinano le funzioni di comuni e province.

Bisognerà attendere il 1990, con la legge n. 142, per assistere al primo vero intervento legislativo, di carattere istituzionale, della Repubblica su comuni e province. La disciplina, peraltro, non aveva un vero e proprio carattere esaustivo e abrogativo della pregressa legislazione, quanto piuttosto un carattere correttivo e di adeguamento. Tant'è che venne addirittura esclusa la disciplina delle elezioni locali, rivisitata successivamente con la legge n. 81 del 1993.

Non è che la legislazione statale e regionale non avesse incrementato il complesso delle funzioni amministrative di comuni e province, ma l'impianto delle relazioni tra i diversi livelli rimaneva sempre ancorato al centralismo dello Stato e, per certi aspetti, a quello inedito delle Regioni. Bisognerà, perciò, attendere la crisi finanziaria dell'estate del 1992 e l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1° novembre 1993), che con i suoi criteri di convergenza verso la moneta unica mettevano in forse lo stesso Stato sociale, almeno nella forma in cui era stato realizzato in Italia, e cioè con un forte carattere assistenzialista (nel sociale) e interventista (nell'economia).

È con la normazione che prende l'avvio con le leggi nn. 59 e 127 del 1997, dovuta alla necessità di un rapido riassetto delle funzioni pubbliche, in modo da consentire al Governo di compiere una politica coerente con i criteri di convergenza, che si afferma l'idea della grande riforma della Repubblica verso il federalismo. Tuttavia, con il fallimento della Commissione bicamerale di cui alla legge cost. n. 1 del 1997, che mostra tutti i limiti degli attuali Parlamenti, il nuovo assetto delle regioni e delle autonomie locali viene disegnato, attraverso le deleghe legislative, dai decreti legislativi del Governo, che delineano quello che è stato definito il “federalismo a costituzione invariata” o “federalismo amministrativo”. Questo complesso normativo ha utilizzato sicuramente strumenti previsti dalle disposizioni costituzionali del tempo, come la competenza normativa di attuazione e la delega di funzioni amministrative, ma in una misura tale da determinare un effetto certamente contrario alla Costituzione del tempo, come il ribaltamento del principio delle competenze enumerate e l'allocazione delle funzioni amministrative locali sempre per opera della legge dello Stato.

Nonostante le riforme legislative in quegli anni andassero avanti celermente – basti pensare alla messe di leggi sugli enti locali e al loro riordino con il Decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il Testo unico dell'ordinamento degli enti locali – appariva chiaro che sussisteva un problema di recupero della costituzionalità dell'intero sistema territoriale della Repubblica, avvenuto essenzialmente con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Prima di prendere in considerazione i contenuti della revisione costituzionale è bene considerare che sino alla legislazione del 1997, la posizione della Provincia aveva visto comunque una costante crescita di funzioni amministrative rispetto al complesso delle attività ad essa assegnate dalla legislazione pre-repubblicana, anche se non può parlarsi di un vero e proprio cambiamento dell'ordinamento a favore dell'autonomia locale e, in particolare, delle province. Queste, infatti, hanno sofferto molto della presenza di apparati statali troppo estesi in periferia (a partire dalle prefetture) e della scarsa propensione delle Regioni a delegare le funzioni amministrative alle Province o a valersi dei suoi uffici. Un segno di discontinuità rispetto a questo uniforme sistema, però, è segnato dall'ordinamento degli enti locali in Sicilia, che con la legge regionale n. 9 del 1986 dava vita a un ampio decentramento di funzioni in capo alle Province, le quali nell'ordinamento speciale prenderanno addirittura il nome di “Province regionali”.

Il bisogno di considerare il ruolo territoriale delle Province, non solo come enti a fini generali e rappresentativi delle comunità sottostanti, secondo una costante tradizione che aveva avuto il suo ruolo determinante – come si è visto – in seno all’Assemblea costituente, ma anche come ente chiamato a svolgere un ruolo di snodo, verso i comuni, da un lato, e verso le Regioni e lo Stato, dall’altro, sia sul versante della programmazione, che sul quello della realizzazione, è presente in modo evidente nella legge n. 142 del 1990, anche se bisognerà aspettare la legge n. 127 del 1997 e il decreto legislativo n. 112 del 1998 e la successiva legislazione di settore, perché questa particolare fisionomia della provincia potesse riempirsi di contenuti più che sufficienti.

Le ragioni di questa crescita del livello provinciale sono molteplici; essenzialmente si può considerare come la fine del mito dello Stato pianificatore abbia richiesto un ambito intermedio tra comuni e Regione/Stato, necessario per rispondere alle funzioni di area vasta e per la gestione ottimale di reti di servizi e, in quest’ottica, vanno considerati, non solo i compiti di programmazione della Provincia, ma soprattutto alcune funzioni che la legislazione assegna alle Province nei confronti dei Comuni (4).

3. Sensibili innovazioni al disegno del Costituente e alla contorta evoluzione della legislazione apporta la legge costituzionale n. 3 del 2001. A questi fini appare necessario valutare, in un primo momento, la posizione di Comuni e Province insieme, in quanto entrambi questi enti appaiono delineare l’ambito locale come distinto, sia da quello regionale e sia da quello statale; successivamente sarà opportuno considerare, invece, la più netta demarcazione che dal disegno costituzionale traspare del ruolo della provincia, rispetto a quello del comune.

Con riferimento al primo profilo, diversamente dalla precedente formulazione dell’art. 128, la nuova disciplina del Titolo V della Costituzione offre un quadro delle funzioni e dei poteri dei Comuni e delle Province, nonché della loro organizzazione, non esclusivamente rimessa alla statuizione della legge statale (5). Ciò contribuisce ad individuare, non solo un *fondamento*, ma anche una disciplina delle autonomie locali di rango costituzionale – come tale – sopraordinata alla legge statale e a quella regionale; l’innovazione riguarda, peraltro, non solo le funzioni e l’organizzazione, ma anche, e forse particolarmente, le “fonti” del diritto locale, per la prima

⁴ V., in particolare, l’art. 19, comma 1, lett. 1, del D. Lgs. n. 267 del 2000, relativo all’“assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali” e l’art. 19, comma 2, del medesimo decreto che dispone: “La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo”.

⁵ Il rinvio alla legge era affermato nell’art. 74 dello Statuto Albertino (4 marzo 1848), per il quale “le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge”. Si tenga comunque conto del contesto storico in cui la disposizione veniva in essere e del significato politico-costituzionale rivestito dalla stessa riserva di legge nella Monarchia costituzionale. La legge di attuazione del precetto dello Statuto risale al 7 ottobre 1848 con l’adozione del primo TULCP post-statutario e rivestiva il significato di un completamento del disegno costituzionale, consolidandosi in esso la tradizione giuridica dell’autonomia locale, le cui tracce sono risalenti al periodo pre-napoleonico, mentre un modello più prossimo alle innovazioni prodotte dalla disciplina francese del 1789 e dalla successiva legislazione napoleonica si ha con il TUEL del 1859 (c.d. “legge Rattazzi”), successivamente ripresa, dopo l’unità, nell’allegato A delle leggi di unificazione amministrativa dello Stato del 1865. La Costituzione repubblicana eredita, perciò, da questa tradizione la previsione di rinvio alla legge per la determinazione delle funzioni di Comuni e province (art. 128), ma la inserisce nel contesto della Repubblica che “riconosce e promuove le autonomie locali” (art.5), qualificando gli Enti come autonomi (“le Province e i Comuni sono enti autonomi”) e definendo i caratteri della disciplina (“principi fissati da leggi generali della Repubblica”).

volta non semplicemente presupposte dal principio di autonomia degli enti medesimi (secondo la nota ricostruzione di *Esposito*), ma espressamente indicate nella Costituzione: lo Statuto (all'art. 114, comma 2, "*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*") e i regolamenti (all'art. 117, comma 6, "*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*").

A ciò si aggiunga come, per l'una e per l'altra fonte locale, gli oggetti di disciplina non presentino semplicemente un carattere meramente organizzatorio, essenzialmente interno all'ente medesimo, ma abbiano un rilievo diretto nel processo di concretizzazione dei diritti degli amministrati. Da questo punto di vista sono vere e proprie fonti dell'ordinamento giuridico generale (della Repubblica) e, in tal senso, depongono sia l'ambito di riferimento dello Statuto locale, destinato a regolare la partecipazione e i principi di relazione dell'ente con gli amministrati, e sia la previsione costituzionale del regolamento locale come fonte di disciplina, non solo dell'organizzazione, ma anche dello svolgimento delle funzioni attribuite.

Inoltre, la costituzionalizzazione delle fonti locali non si limita ad una mera previsione di esistenza di determinati atti normativi, ma riconnette – già ad una prima lettura – determinati contenuti, per così dire, *materiali*, per cui sarebbero prospettabili delle vere e proprie "riserve" costituzionali a favore delle fonti locali, che limiterebbero le possibilità di intervento delle altre fonti dell'ordinamento generale: la legge statale e quella regionale. Di conseguenza, non pare più convincente la risoluzione delle antinomie che possono sorgere tra le diverse fonti legislative e le fonti dell'ordinamento locale in termini esclusivamente di *gerarchia*, atteso che gli spazi di competenza costituzionalmente previsti si prestano ad essere tutelati, non solo nei confronti di atti dotati di una minore forza giuridica, ma anche verso l'alto, cioè in relazione ad atti classificabili come gerarchicamente sopraordinati (6).

Infine, sembra possibile, alla luce del nuovo sistema delle funzioni delineato dal Titolo V, considerare le relazioni (materiali e formali) tra i diversi livelli di governo (compreso quello statale) come regolate da legami, i quali per un verso richiedono il raccordo dell'esercizio delle rispettive funzioni e, per l'altro, tendono a fare applicazione, nei rapporti reciproci, non solo del criterio di *separazione*, ma anche del principio di *esclusività*, in base al quale quando è attivo un livello nella regolazione di un oggetto (o di una funzione, o potere, o di un compito), questo determina il non intervento normativo (e amministrativo) degli altri (7).

In questo contesto, l'esercizio delle potestà normative dà luogo ad un effetto inedito di alternatività nell'applicazione del diritto locale, di quello regionale e di quello statale (8).

⁶ La qualcosa – come risulterà chiaro più oltre – non incide sulla vigenza del principio di legalità, ma semmai considera prevalente il principio di legalità costituzionale su quello legislativo.

⁷ In ordine a questo profilo, che meriterebbe una più accurata riflessione, si può richiamare l'art. 118, comma 1, Cost., che prevede – quale principio da rispettare nell'allocazione delle funzioni – *l'assicurazione dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative*; in una qualche misura questo principio è ripreso dalla c.d. "chiamata in sussidiarietà" (Corte costituzionale, sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004), dal momento che ammette la possibilità di una legislazione statale, al posto di quella regionale, per quelle funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario a livello statale, quand'anche ricadenti nell'ambito delle materie di competenza legislativa delle regioni.

⁸ Basti pensare all'incrocio tra competenza materiale delle Regioni e poteri funzionali dello Stato, o al modo in cui si atteggia il potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma 2, Cost., o ancora ai poteri finanziari delineati dall'art. 119, comma 5, Cost.. Questo profilo non può essere esaminato qui per ragioni di ordine sistematico, che implicherebbero argomentazioni le quali porterebbero lontano dal tema trattato.

4. Se dall'ambito delle fonti si passa, poi, a quello delle funzioni amministrative, il disegno costituzionale si presenta particolarmente innovativo. Le previsioni costituzionali dispongono, infatti, che i Comuni e le Province (insieme alle Città metropolitane e alle Regioni) sono "enti autonomi con propri ... poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 114, comma 2, Cost.) e affermano "*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*" (art. 118, comma 2, Cost.).

Quest'ultima espressione, in particolare, potrebbe essere considerata una semplice trasposizione nell'ambito costituzionale di una disposizione legislativa del TUEL (il comma 5 dell'art. 3), ma ad una tale constatazione deve corrispondere l'osservazione che il passaggio dall'ordine legislativo a quello costituzionale non è meramente formale, bensì – pressoché immutato il tenore della norma – la trasposizione in ambito costituzionale ne modifica il significato letterale e sistematico. Questa disposizione, infatti, nell'ambito del Testo Unico tende a sancire una sorta di separazione tra il profilo funzionale e quello organizzativo degli enti locali, in quanto – premesse alcune disposizioni generali – nel TU sarebbero da ricercare esclusivamente le disposizioni riguardanti l'organizzazione, ma non quelle concernenti le funzioni, le quali deriverebbero essenzialmente dalla legge dello Stato o da quella delle Regioni ⁽⁹⁾.

Nel nuovo testo costituzionale, invece, il significato delle disposizioni indicate si proietta essenzialmente sul contenuto delle funzioni (proprie) costituzionalmente assicurate agli enti locali, rispetto alle quali anche le possibilità di conferimento di funzioni da parte della legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, diventano o una attività dovuta, oppure una attività discrezionale, ma di sicuro non più liberamente rimessa alla valutazione legislativa.

In modo sintetico, può dirsi che la medesima espressione linguistica, prevista originariamente nella legge e assunta successivamente dalla Costituzione, passa da un significato essenzialmente *descrittivo* ad uno *prescrittivo*, con tutto quello che questo comporta sul piano dei rapporti tra Costituzione e legge ⁽¹⁰⁾.

La previsione costituzionale delle "funzioni proprie", pertanto, modifica radicalmente questa realtà dell'ordinamento, in quanto, comprendendo le funzioni riconosciute *in modo originario* dalla Costituzione, che ne rappresenterebbe il titolo (di attribuzione), darebbe luogo per la legge statale e per quella regionale ad un limite che potrebbe comportare l'invalidità dei loro atti. Infatti, la circostanza che la Costituzione ha contemplato direttamente la titolarità di dette funzioni da parte dei Comuni e delle Province, ha come conseguenza che l'individuazione delle "funzioni proprie" non rappresenta più un problema di *definizione*, rimesso al legislatore, ma una questione di *interpretazione costituzionale*.

⁹ Nell'ordinamento in questo senso si sarebbe preso atto, anche per la disciplina dell'autonomia di Comuni e Province, dell'assoluto dominio della legislazione speciale, rispetto alla legge generale, e del sovvertimento della tradizione legislativa del TULCP che legava insieme i diversi profili (organizzazione, funzioni e fonti degli enti locali). Una tradizione che comunque – è bene ricordarlo – era alla base delle stesse disposizioni costituzionali concernenti i Comuni, le Province e gli altri enti locali (art. 128, art. 118, comma 1 e 3, art. 130, ecc.) del 1947.

¹⁰ In particolare, poi, il riconoscimento di funzioni proprie, che si riferiscono al ruolo di rappresentanza (di *centro esponentiale*), riconosciuto agli enti territoriali, e alla cura degli interessi propri della comunità sottostante, implica un potere (*rectius*: una competenza generale) di normazione delle situazioni soggettive, come peraltro era proprio delle fonti locali nella loro più remota previsione. Nel nuovo testo costituzionale, perciò, le fonti locali (statuto e regolamento) sono in grado di porre norme di disciplina delle situazioni soggettive degli amministrati e, di conseguenza, la riforma del Titolo V prospetta una lettura del rapporto tra fonti locali e legge (statale e regionale) del tutto inedita.

È stato in altra sede a lungo dibattuto il tema del metodo di determinazione delle funzioni proprie e non del tutto univoci sono stati gli orientamenti espressi in dottrina⁽¹¹⁾. Tuttavia, su un punto sembra essersi raggiunto un generale consenso, e cioè che le “funzioni proprie” non sono rimesse al legislatore statale o a quello regionale e che eventuali leggi statali o regionali, che avessero la pretesa di definirle, avrebbero un carattere meramente ricognitivo e non costitutivo, per cui potrebbe darsi anche l’evenienza che una funzione sia propria di un ente locale, quand’anche la legge (statale o regionale) abbia ommesso di statuire in tal senso.

Il campo delle “funzioni proprie” discende direttamente dalla previsione costituzionale e si presenta *materialmente* garantito rispetto a quello che può darsi per le funzioni cui fa riferimento la seconda frase del comma 2 dell’art. 118 Cost. (quelle cioè “conferite”), dal momento che le eventuali prescrizioni di legge (statale e/o regionale) in questo ambito non potrebbero sottrarre alla disciplina locale gli oggetti cui le “funzioni proprie” fanno riferimento.

5. Le disposizioni costituzionali sulle funzioni amministrative non riguardano solo la problematica della tipologia e del riparto delle funzioni, ma anche quella concernente il loro aspetto dinamico e in questo ambito si delinea il ruolo dalla Provincia, come distinto rispetto a quello del Comune.

Da questo punto di vista viene in rilievo soprattutto l’articolazione che le funzioni possono prendere alla luce dell’art. 118, comma 1, in base al quale “*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*”. Infatti, con questa disposizione il legislatore di revisione tende ad inserire nel modello amministrativo elementi di flessibilità.

La disposizione citata fa venire meno il principio di uniformità, che sin dall’origine ha caratterizzato la disciplina degli enti locali nel nostro ordinamento e in base al quale tutti gli enti di un medesimo tipo avevano integralmente le medesime attribuzioni⁽¹²⁾; adesso, a prescindere da una certa vocazione istituzionale delle diverse tipologia di enti territoriali, che pure determina un particolare assetto delle funzioni⁽¹³⁾, può anche darsi l’evenienza che la medesima funzione la cui attribuzione e/o conferimento spetti alla legge regionale, possa essere allocata a livello comunale, provinciale o regionale; e lo stesso dicasi per quelle funzioni di spettanza della legge statale, il cui esercizio unitario può giungere sino al mantenimento delle competenze amministrative in capo allo Stato.

Di conseguenza, può realizzarsi il caso che una funzione amministrativa in un certo ambito territoriale sia comunale e in un altro ambito, invece, venga svolta a livello provinciale e in un altro ancora possa essere mantenuta dalla Regione o dallo Stato.

Si tratta, in sostanza, di un modello non definito, per la presenza di numerose riserve di legge e per il fatto che il sistema di riparto delle funzioni amministrative dal punto di vista costituzionale resta *aperto e dinamico*, delimitato solo dalla presenza dei principi di sussidiarietà dif-

¹¹ V. sul punto gli atti del convegno del Centro Vittorio Bachelet *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma 2002, *passim*.

¹² Sul punto v. S. MANGIAMELI, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.* 1996, 457 ss..

¹³ A tal riguardo si possono richiamare le disposizioni del D.L.vo n. 267 del 2000: l’art. 13, per le funzioni del Comune, l’art. 19, per le funzioni della Provincia, e l’art. 23, comma 5, per quelle della città metropolitana.

ferenziazione e adeguatezza⁽¹⁴⁾. Il principio di sussidiarietà dovrebbe essere collegato al rispetto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative, attribuendo le responsabilità pubbliche ai centri decisionali più vicini ai cittadini interessati; il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni dovrebbe richiedere che si considerino le diverse caratteristiche, demografiche territoriali strutturali degli enti riceventi; il principio di adeguatezza dovrebbe imporre una valutazione in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire l'esercizio delle funzioni⁽¹⁵⁾. L'attribuzione al comune, pertanto, rappresenta il "modo privilegiato di estrinsecazione delle funzioni amministrative, ma non esclusivo"⁽¹⁶⁾.

In ogni caso, le possibilità di una allocazione funzionale delle potestà amministrative tra Comuni e Province (ma anche Regioni e Stato), rimessa alla legge statale e a quella regionale, deve essere considerata complementare all'attribuzione di funzioni amministrative effettuata dalle norme costituzionali e direttamente a queste riconducibile senza l'intermediazione della legge.

Solo muovendo da queste premesse, peraltro, appare possibile comprendere e spiegare la collocazione delle Province rispetto ai Comuni. A tal riguardo, pur senza arrivare a denunciare per ipocrisia la disposizione che attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni⁽¹⁷⁾, occorre ricordare che il ruolo provinciale appare ormai chiaramente legato – sulla base della legislazione vigente al momento della revisione costituzionale – alla pianificazione e alla programmazione di area vasta e alla gestione dei servizi di rete, così come alla tutela dell'ambiente, nell'accezione più ampia del termine (rifiuti, acqua, caccia, ecc.), e alla protezione civile. Ma al di là dell'intero complesso di funzioni provinciale che assicurano lo sviluppo e la promozione del territorio dell'intero Paese, in sinergia soprattutto con la legislazione statale e regionale e con l'attività regionale, il disegno costituzionale, innovando alla pregressa legislazione – che si limitava alla mera "assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali" – fa intravedere con chiarezza un ruolo sussidiario delle Province, rispetto ai Comuni, per il quale tutte le funzioni comunali – anche quelle più caratterizzanti – nei casi in cui questi enti presentino una naturale inadeguatezza o le funzioni medesime non siano a loro rapportabili, per il principio di differenziazione, pos-

¹⁴ Sul ricorso al principio di sussidiarietà al fine di rimodulare, oltre alle funzioni amministrative, anche quelle legislative, v. Corte costituzionale, sentenza n. 303 del 2003, *cit. sopra*.

¹⁵ L'attribuzione ai comuni della generalità delle funzioni amministrative con molta probabilità carica di una particolare enfasi tutto il riparto delle funzioni amministrative, in quanto rappresenterebbe una dimensione estrema della prossimità delle funzioni, la quale in realtà non appare giustificata dall'art. 1 TUE, alla cui stregua le decisioni devono essere prese in modo più vicino possibile ai cittadini. Questa disposizione, infatti, riferisce la "prossimità" a tutti i livelli territoriali sub-statali. Per una valutazione critica della disposizione dell'art. 118, comma 1, Cost. v. S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in A. D'ATENA – P. GROSSI, *Diritto, diritti e autonomie*, cit., 235, per il quale il principio di sussidiarietà si riferisce al sistema di relazione che deve governare il "processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", ma è ben lungi dal richiedere una scelta dell'ordinamento interno a favore di una riserva di amministrazione comunale. Contro l'accoglimento di una tale riserva di amministrazione comunale si obietta che difficilmente potrebbe realizzarsi un sistema amministrativo efficiente ed efficace, dato che proprio la dimensione di certi comuni non permetterebbe di raggiungere il livello ottimale per determinati servizi pubblici, e la politica di unione, associazione tra più comuni, inaugurata con la legge 142/90, non ha prodotto grandi risultati.

¹⁶ S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 244

¹⁷ Così, invece, U. De Siervo, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, relazione al Seminario su "Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano", Roma 18 giugno 2007, in <http://www.issirfa.cnr.it/4173,908.html>.

sono essere assicurate ai cittadini sussidiariamente dall'azione della Provincia, la quale, in una evenienza del genere, si deve considerare ente di prossimità al pari del Comune ⁽¹⁸⁾.

Si tratta di un ruolo che le Province svolgono da tempo in altri ordinamenti, come quello francese, britannico, tedesco e spagnolo, dove Dipartimenti, Contee Kreise e Provincias hanno un ruolo costitutivo del sistema amministrativo generale, che ubbidisce alla formazione di un federalismo territorialmente responsabile, basato sulla collaborazione dei diversi livelli di governo, per garantire la diffusione del principio di democrazia e impedire, o – quanto meno – limitare, il proliferare di enti intermedi tra il Comune e la Provincia, dove più che altrove si realizzano sprechi e clientelismo.

Le sfide che adesso si profilano all'orizzonte, dovute ai processi di integrazione sopranazionale e di internazionalizzazione dell'economia, richiedano una cura inedita dell'assetto istituzionale della Repubblica, per realizzare i cambiamenti: l'infrastrutturazione del Paese, lo sviluppo dell'economia, la promozione del *made in Italy*, la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini richiedono una valutazione serena dei ruoli istituzionali, a cominciare da quello dello Stato e delle Regioni, ma possono contare su un sistema provinciale che ha strutturato lo Stato stesso, ha mantenuto in vita una tradizione risalente e ha dato alla Repubblica un livello amministrativo efficiente, competitivo e flessibile, vicino ai cittadini e sussidiario.

¹⁸ Si tenga conto che, con la sola eccezione della Provincia di *Isernia* (che ha circa 90.000 abitanti), tutte le Province sono sopra i 100.000 abitanti e, ben 89, sopra i 200.000 abitanti. In questa logica, una recente proposta (l'art. 7 del ddl sulla carta delle autonomie) prevede, in revisione – almeno in parte – dell'art. 21 del D. Lgs. n. 267 del 2000, la “revisione delle circoscrizioni provinciali *in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta*” e, in conseguenza la “revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato”.

Il sistema delle collettività locali in Francia

SOMMARIO: 1. *Les collectivités territoriales in Francia* – 2. *Articolazione e caratteri delle “collectivités territoriales”* – 2.1. *segue: il dipartimento* – 2.2. *segue: il comune* – 2.3 *segue: i controlli* – 3. *Fonti di Autonomia* – 4. *Competenze* 5. *Raccordi* – 6. *Finanza* 7 - *Parigi*

1. La Francia è ritenuta da sempre un Paese fortemente centralizzato, segnato dai caratteri di unità e di indivisibilità, che fin dal XVIII secolo sono entrate a far parte del patrimonio costituzionale del popolo francese. Questa unitarietà della Repubblica si esprime attraverso l'unitarietà e l'unicità del potere centrale. Fedele al principio di sovranità, la dottrina francese ritiene che nessuna collettività territoriale può avere un potere normativo proprio, il quale spetta solo allo Stato, ma sarà dotata di un potere delegato, previsto dalla Costituzione e disciplinato dalla legge ⁽¹⁾.

Le collettività territoriali, pertanto, trovano sì il loro fondamento in Costituzione, ma le disposizioni su di esse sono ben poche: le principali, che interessano direttamente questi enti, sono contenute nel titolo XI, intitolato “*Des collectivités territoriales*”, (artt. 72-76). Esse sono espressamente previste dall'art. 72, come riformato dalla legge del 28.03.2003 ⁽²⁾, che prevede: «*les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier e les collectivités d'outre-mer régies par l'art. 74.*

¹ Ciò nonostante, in Francia le collettività locali non subiscono il potere legislativo, ma vi partecipano attraverso il Senato. L'art. 24 comma 3, “... *il Senato assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica*”. Nonostante si sono avuti diversi tentativi di sopprimere questa istituzione, il Senato che rappresenta tutt'oggi le collettività comunali e dipartimentali costituisce l'aggancio alla difesa delle tradizioni. I senatori non sono eletti dal popolo ma da un collegio di grandi elettori senatoriali. L'elezione del Senato avviene per mezzo di un corpo elettorale composto da elettori di diritto (deputati, consiglieri regionali, consiglieri generali, sindaci) e da elettori designati dai consigli municipali. Il corpo è approssimativamente di 145.000 persone. Ogni elettore ha l'obbligo di votare. La circoscrizione elettorale è il dipartimento, e le modalità di scrutinio variano secondo i dipartimenti. Nei dipartimenti dove si devono assegnare fino a 4 seggi di senatore l'elezione avviene con sistema maggioritario a due turni; nei dipartimenti in cui sono assegnati più di quattro seggi si applica la rappresentanza proporzionale con liste bloccate (Legge del 21 giugno 2000). In questo modo, Comuni, Dipartimenti e Regioni hanno il loro rappresentante al Senato. La Costituzione del '58, infatti, istituendo il Senato quale organo di rappresentanza locale, permette agli enti locali di far parte della vita politica della nazione. Da sempre il Senato è ritenuto più sensibile a rappresentare gli interessi locali, infatti, essendo eletto dal mondo contadino, rifletteva le sue caratteristiche. Le elezioni comunali, inoltre, erano le più sentite dai membri del Comune, in quanto, il contatto tra eletti ed elettori era – allora come adesso – più stretto che quello tra governanti e governati a livello nazionale. Ancora oggi, il sistema continua ad essere accusato di privilegiare la rappresentanza dei piccoli comuni a scapito delle collettività urbane più grandi. Ed invero, la Francia conta più di 36.000 comuni la maggior parte dei quali (98%) ha una popolazione inferiore ai 9.000 abitanti; mentre nei comuni che hanno una popolazione superiore a 9.000 abitanti, il numero dei delegati alle elezioni senatoriali varia da 1 a 15, nei comuni con popolazione inferiore a 9.000 abitanti tutti i consiglieri sono delegati. Pertanto, sul piano nazionale, continua ad esserci una “sur-representation” dei piccoli comuni al Senato. Così, «*le 100 habitants d'un petit village ont 1 délégué ceux des communes de plus de 30 000 habitants n'ont 1 délégué supplémentaire que pour 1.000 habitants*». Tuttavia, nonostante le critiche che posso essere mosse, questo sistema, da un lato, riconosce anche alle collettività più piccole il poter di esprimere i propri interessi in Parlamento, dall'altro, permette ai governanti di avere costantemente sottocontrollo le innumerevoli diversità e i bisogni esistenti sul territorio nazionale.

² La riforma costituzionale del 17 marzo 2003 che ha riformato il sistema territoriale francese parte dalla presa di coscienza che le collettività locali, dopo la riforma degli anni '80 avevano gestito gli affari pubblici in maniera lodevole. Pertanto, scopo della riforma costituzionale, è quello di trasferire alle collettività locali maggiori competenze, e renderle maggiormente autonome dallo Stato.

Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi». Al terzo comma l'art. 72 afferma che «*ces collectivités s'administrent librement par des conseil élus*».

Il processo di riforma del decentramento (*décentralisation*) in Francia, ha inizio con la legge del 2 marzo 1982 “*loi Deferre*” sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni, alla quale seguono due leggi di riforma delle funzioni degli enti: l. 83-8 del 7 gennaio 1983 “ripartizione di competenze tra comuni, dipartimenti, regioni e Stato” e l. 83-634 del 13 luglio 1983 dal titolo “completamento della legge 83-8”. La riforma è completata poi dal decreto 1° luglio 1992 «*Charte de la déconcentration*» (emanato in applicazione della *loi d'orientation* n. 92-125 del 6 febbraio 1992), il quale dispone che “*Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial*”.

La *décentralisation* è stata poi completata dalla riforma costituzionale del 2003 che ha modificato le disposizioni costituzionali in materia di amministrazione regionale e locale, la quale ha conferito alle regioni una garanzia costituzionale ⁽³⁾ ed ha semplificato la classificazione degli enti territoriali. Il testo anteriore della Carta costituzionale distingueva i dipartimenti d'oltremare (art. 73), i territori d'oltremare (art. 74), e la Nuova Caledonia per la quale erano previste specifiche disposizioni (art. 76). Il nuovo testo, invece, distingue i dipartimenti e le regioni d'oltremare (art. 73), le altre collettività d'oltremare (art. 74), e la Nuova Caledonia ⁽⁴⁾. La riforma è stata completata da successive leggi organiche e leggi ordinarie: la legge organica 2007-224 del 21.02.2007 ha eretto a comunità d'oltremare anche Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin e Saint Bartélémy, ed ha attualizzato lo statuto delle Terre antartiche ed Australi.

La riforma costituzionale del 2003 sembra avere sopito ogni disputa sulla distinzione tra collettività locali e collettività territoriali, che da sempre ha animato la dottrina e la giurisprudenza francese. Infatti, l'art. 2 della legge costituzionale n. 2003-276, dispone che: “al quattordicesimo comma dell'art. 34 della Costituzione, la parola: ‘locali’ è sostituita dalla parola ‘territoriali’”.

2. La Francia è composta da 24 regioni (*régions*) ⁽⁵⁾, di cui quattro si trovano oltremare (*régions d'outre-mer*, o ROM, e sono: la Guadalupa, la Guyana francese, la Martinica e La Riunione), ed una è un'isola, la Corsica.

³ Già nel 1979 l'idea di introdurre la regione nel novero delle collettività locali “costituzionali”era oggetto di una proposta di legge di revisione costituzionale volta alla modifica dell'art. 72 Cost. (n. 1478 del 1.12.1979 – c.d. proposition Mitterand)

⁴ Precedentemente alla riforma l'art. 72 recitava:«*les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi*». E' il caso di Parigi dopo la legge del 10.07.1964; di Mayotte e delle regioni create dalla Legge n. 82-213 del 2 febbraio 1982. L'arcipelago di Saint-Pierre-et-Miquelon è diventata collettività territoriale a statuto speciale con la legge n. 85-595 dell'11 giugno 1985.

⁵ Le regioni sono state create con legge del 05 luglio 1972 sottoforma *d'établissements publics territoriaux*, e trasformate in collettività territoriale con la legge del 2 marzo 1982. Tra le regioni, ha uno statuto particolare l'Ile –de-France. L'Ile de France conta 8 dipartimenti (Parigi, la petite Couronne, formata Val-de-Marne, Seine-St.-Denis, Haute-de Seine, e la grande Couronne, formata da Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne). Nel tempo, la regione parigina, nata come regione a statuto speciale (v. art. 60 della legge n. 82-213 del 2 marzo 1982, ora art. L. 4411 CGCT, che istituisce le regioni come entità territoriali), si differenzia sempre meno dalle altre regioni ad autonomia ordinaria: l'organizzazione e il funzionamento sono uguali a quelle delle altre regioni, e le differenze riguardano le competenze e le risorse finanziarie. Infatti, oltre alle risorse comuni a tutte le altre regioni, l'Ile de France possiede ulteriori entrate finanziarie (art. L. 4414-1 CGCT), tra cui un peculiare “versamento sui trasporti”, a carico di ogni impresa, pubblica o privata, che impiega più di nove persone salariate. Questo versamento, serve a compensare la riduzione necessitata delle tariffe e a finanziare gli investimenti per migliorare il settore dei trasporti col-

Le regioni della Francia continentale sono ulteriormente suddivise in dipartimenti (*départements*) in un numero che può andare da uno a otto. Le quattro regioni d'oltremare che hanno lo stesso statuto delle regioni "metropolitane" sono composte da un solo dipartimento (*départements d'Outre-Mer* - DOM), il cui territorio coincide con quello delle regioni d'oltremare. In totale, vi sono 100 dipartimenti. Infine vi sono 36.782 comuni.

L'art. 72 riconosce poi le collettività a statuto speciale. Esse sono Parigi, per la quale si veda il § 7, la cui condizione di particolarità è dovuta alla particolare situazione storica e politica; la Corsica la cui specialità dovuta alla specificità culturale che rappresenta trova origine nella legge n. 91-428 del 13 maggio 1991; e le quattro regioni d'oltremare.

Infine, ricevono un riconoscimento costituzionale le collettività d'oltremare regolate dall'art. 74 Cost. (Polinesia francese; isole Wallis e Futuna, le Terre australiane e antartiche francesi, la Nuova Caledonia, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin e Saint Bartélémy).

Vi sono una serie di enti che possono essere creati con legge o possono essere istituiti dagli enti territoriali che prendono il nome di *établissement publics territoriaux*. Essi si distinguono dalle collettività locali soprattutto perchè hanno una competenza di attribuzione (v. § 5).

I caratteri del decentramento francese possono essere così descritti:

- a) principio della libera amministrazione delle collettività territoriali ⁽⁶⁾. Ciò costituisce il nucleo fondamentale da cui discendono i contenuti, i limiti, e le garanzie della autonomia degli enti locali, che pur essendo suscettibili di essere ampliati o compressi con legge nazionale sono soggette al controllo del *Conseil Constitutionnel*; libertà di amministrazione non significa totale autonomia, o indipendenza delle collettività locali. Il limite più rilevante è dato dal controllo governativo.
- b) l'organizzazione degli enti territoriali non è sottoposta ad un sistema gerarchico tra i vari livelli; infatti, l'ordinamento francese pone sullo stesso piano tutte le collettività della Repubblica e vieta ogni tipo di rapporto gerarchico tra regioni, dipartimenti e comuni.
- c) competenza di ciascun ente fondata sul principio degli "affari locali" (v. § 4);
- d) la distinzione tra collettività a garanzia costituzionale e a garanzia legislativa. Va precisato che la garanzia costituzionale di cui beneficiano gli enti elencati nell'art. 72 è rivolta alla categoria di enti, ma non alla singola collettività territoriale, ciò significa che il procedimento di revisione costituzionale non è necessario per la creazione o la soppressione di un singolo ente.

2.1. Nato dalla rivoluzione francese del 1789, *il dipartimento* è una collettività territoriale e una circoscrizione amministrativa essenziale dello Stato.

In quanto collettività locale ai sensi dell'art. 72, il dipartimento si amministra liberamente attraverso i suoi principali organi: il consiglio generale e il suo presidente. I membri del consiglio sono eletti a suffragio universale diretto, a scrutinio uninominale, a due turni, uno per ogni cantone, e durano in carica 6 anni. Per essere candidati al secondo turno, è necessario aver otte-

lettivi. Un ulteriore entrata per la regione è rappresentato dal "fondo di solidarietà dei comuni della regione Ile de France", il quale, «*contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile de France supportant de charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes*» (art. L. 2531-12 CGCT). Questo fondo si alimenta secondo le modalità di cui all'art. L. 2531-13 CGCT, è gestito da un comitato, di cui fanno parte, il presidente del Consiglio regionale, i presidenti dei Consigli generali della regione e il sindaco di Parigi, e viene ripartito seguendo i criteri stabiliti nell'art. L. 2531-14 CGCT.

⁶ Riconosciuto dal Consiglio Costituzionale come valore costituzionale (Decisione n. 79-104 del 23 maggio 1979) e interpretato come attribuzione di competenza normativa agli enti su menzionati (JOYAU M., 1998, 52).

nuto al primo turno almeno il 10% dei voti degli elettori. Il seggio è assegnato a chi ottiene la maggioranza dei voti (7).

L'organo esecutivo è il presidente, scelto dall'organo collegiale. Egli rappresenta il dipartimento, organizza i lavori del consiglio, gode di poteri decisionali. Vi sono poi due organi esecutivi a carattere collegiale: il Bureau, e la commissione permanente che svolgono solo funzioni delegate dal consiglio.

Nonostante la legge 82-213 ha soppresso la *tutelle* amministrativa e finanziaria, l'art. 43 dispone che “*Quando il funzionamento di un consiglio dipartimentale si rileva impossibile, il governo può deciderne lo scioglimento con decreto motivato preso in Consiglio dei ministri*”.

Nel dipartimento, fino alla riforma del 1982, il prefetto svolgeva un ruolo determinante. L'art. 1 del decreto 1° maggio 1982, pur mantenendo la presenza di un organo dello Stato, stabilisce che: « *Le représentant de l'Etat dans les département porte le titre de commissaire de la République. Il est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département. Délégué du gouvernement, il est les représentant direct du premier ministre e de chacun ministres* ».

2.2. Il comune ha un organo deliberante, il consiglio municipale, che rappresenta la comunità dei suoi abitanti. Il consiglio è eletto a suffragio universale diretto e dura in carica 6 anni. Il numero dei consiglieri municipali è stabilito per legge in base al numero degli abitanti e va da un numero di 9 consiglieri nei comuni sino a 100 abitanti, ad un numero di 69 nei comuni aventi un numero di abitanti pari o maggiore a 300.000 (L. 2121-2 CGCT). Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti l'elezione avviene a scrutinio maggioritario in collegi plurinominali a due turni, con possibilità di “*panachage*”. Nei comuni con più di 3.500 abitanti vi è uno scrutinio maggioritario a due turni, a liste bloccate.

Il potere esecutivo del comune è concentrato nella figura del sindaco, mentre gli assessori non hanno poteri propri, ma agiscono in virtù delle deleghe conferite loro dal sindaco. Questi ultimi sono titolari, nei confronti dei consiglieri comunali, esclusivamente del diritto di priorità per ottenere le deleghe ed esercitare la supplenza in caso di mancanza del sindaco.

Il sindaco e gli assessori sono eletti in seno al consiglio municipale, nella prima riunione dopo l'elezione del consiglio. Affinché l'elezione sia valida è necessaria la presenza di tutti i consiglieri e si richiede la maggioranza assoluta per i primi tre turni, mentre per il terzo è sufficiente la maggioranza semplice. In caso di nuova elezione del sindaco occorre provvedere anche alla nomina degli assessori.

L'organizzazione amministrativa comunale è caratterizzata da un dualismo gerarchico decisionale. Da una parte troviamo la componente politica (sindaco-assessori-gabinetto), dall'altra una struttura amministrativa organizzata in settori (dipartimenti) che hanno la funzione di fornire direttamente i servizi ai cittadini.

2.3. Il sistema dei controlli rappresenta il nodo centrale dell'intera problematica della *décentralisation*. Nonostante la legge del 2 marzo 1982 prevede la soppressione della tutela amministrativa e finanziaria sugli enti locali, il controllo dello stato sugli enti locali non è soppresso e trova riconoscimento costituzionale nell'art. 72 co. 7°: “*Nelle collettività territoriali della Repubblica, il rappresentante dello Stato, rappresentante di ciascun membro del governo, deve curare gli interessi nazionali, il controllo amministrativo e il rispetto delle leggi*”.

⁷ I consiglieri devono avere almeno 21 anni, un legame con il dipartimento (domicilio, iscrizione sul ruolo dei contribuenti) e i 3/4 di essi devono essere domiciliati nel dipartimento. Non può essere eletto chi ha riportato determinate condanne penali.

Dopo l'abolizione di ogni controllo a priori sugli atti, e ogni autorizzazione espressa o tacita, per mezzo della legge del 1982, è rimasto solo un controllo a posteriori da parte dello Stato, che spetta all'autorità giurisdizionale (tribunale amministrativo o Camera regionale dei conti) e si effettua solo sulla legalità dell'atto e non sulla sua opportunità. Infine la legge del 1982 ha unificato il regime di controllo amministrativo sugli atti e lo stesso regime riguarda tutti gli enti locali.

Una prima forma di controllo è quello amministrativo, che si sostanzia nel potere di annullamento dell'atto: il rappresentante dello Stato (prefetto) può deferire gli atti delle autorità che controlla presso il Tribunale amministrativo il quale giudicherà se dovrà o meno annullare l'atto (*Déféré préfectoral*) (precedentemente alla legge del 1982 il prefetto aveva il potere di annullare gli atti delle autorità decentrate che riteneva illegali o non opportuni). Il *déféré préfectoral* deve essere esercitato entro due mesi dalla ricezione dell'atto, per gli atti sottoposti ad obbligo di trasmissione, e per quegli atti non sottoposti ad obbligo di trasmissione, il termine decorre dalla pubblicazione o affissione dell'atto o dalla richiesta di un amministrato che si ritiene lesa nei suoi interessi (*Déféré provoqué*).

Il prefetto ha, inoltre, la possibilità di presentare un previo ricorso (*recours gracieux*) presso l'ente, affinché sopprima l'illegalità modificando o abrogando l'atto in questione. Il termine inizierà a decorrere dalla risposta dell'ente. Il ricorso del prefetto non sospende l'atto, essendo a ciò necessaria una pronuncia del tribunale amministrativo.

La legge 1982 ha soppresso sia il potere di approvazione, sia il potere di autorizzazione, mentre ha limitato il potere di sostituzione di azione, a casi tassativi.

Vi è poi il controllo finanziario sui conti pubblici locali, esercitato dalle camere regionali dei conti, sotto il controllo della Corte dei Conti. Esse possono intervenire preventivamente, nel caso in cui il prefetto, abilitato dalla legge del 06 febbraio 1992, si rivolga ad esse affinché redigano un parere per quanto riguarda "i contratti per manutenzione di opere pubbliche o le delegazioni di servizi pubblici", o a posteriori. Tale forma di controllo è previsto in tre casi: a) se il progetto di bilancio non è adottato entro il 31 marzo dell'anno al quale si riferisce; b) se il bilancio votato non è equilibrato; c) se l'autorità decentrata non ha iscritto nel bilancio le entrate necessarie al pagamento di una spesa obbligatoria. In ogni caso la Camera è sempre adita dal prefetto.

Va ricordato che lo stesso prefetto può indirizzare all'ente una costituzione in mora, qualora il contabile dell'ente ha trascurato di rendere il provvedimento necessario per pagare un debito o recuperare un credito. In mancanza di esito positivo il prefetto può adottare egli stesso il provvedimento che ritiene più idoneo.

Il controllo sugli organi o sulle persone riguarda l'esercizio di un potere disciplinare che lo Stato continua a detenere, nei confronti delle autorità decentrate. Si tratta di un potere assai ridimensionato dalla legge del 1982, che può essere esercitato nei seguenti casi:

- a) potere di scioglimento degli organi deliberanti degli enti locali, per motivo d'interesse generale con decreto motivato preso in Consiglio dei ministri. Le nuove elezioni devono avvenire entro due mesi;
- b) nell'ambito comunale i sindaci e gli assessori possono essere revocati dal consiglio dei ministri;
- c) i consiglieri municipali dipartimentali e regionali possono essere revocati qualora, dopo la loro elezione, si scopra un caso di ineleggibilità o incompatibilità.

3. Le collettività territoriali francesi si distinguono da quelle tedesche, spagnole o italiane, in quanto il potere normativo che possono esercitare non è mai autonomo. Esse dispongono di una competenza generale di principio, che trova direttamente in Costituzione la propria legittimità.

timazione: l'art. 72 comma 2 dispone che *“le collettività territoriali hanno vocazione ad adottare decisioni per l'insieme delle competenze che possono meglio essere esercitate al loro livello”*, ma tale competenza può essere limitata dalla legge ordinaria.

Gli enti locali godono del potere regolamentare, che è subordinato alla legge ed anche ai regolamenti nazionali.

Storicamente uno dei fondamenti giuridici del decentramento è stata la nozione di *“affaires locales”*. Cioè il riconoscimento di una sfera di affari unicamente locali che si poneva come criterio basilare di distinzione con gli *“affari nazionali”*. Il legislatore del 1884 affermava che *“il consiglio comunale regola con le sue deliberazioni gli affari del comune”* (art. 40 cod. municipale) senza definire un ambito di competenze, le quali emanavano dal diritto naturale. Il criterio si è dimostrato del tutto inadeguato a garantire un'effettiva autonomia alle collettività locali, in quanto il progressivo intrecciarsi degli interessi locali e nazionali e la crescente attività in campo socio-economico richiede l'individuazione di un criterio di ripartizione delle competenze per poter definire la sfera di attività delle collettività locali. Tale ripartizione potrà essere realizzata attraverso l'attribuzione con legge di specifiche competenze ai due livelli.

Nel dibattito che precede la legge di riforma n. 1983-8 del 07 gennaio 1983 e la legge 1982-213 del 2 marzo 1982 il filo conduttore è stato la distinzione tra il potere di indirizzo, determinando obiettivi generali, e potere di gestione a livello locale in un quadro di autonomia gestito dalla legge. Tali leggi hanno effettuato la ripartizione di competenze tra Stato e collettività territoriali ricorrendo al criterio del *“blocco delle competenze”* che mira a definire per ciascuna collettività, in modo rigido, un ambito proprio di compiti gestiti in via esclusiva dalla collettività, evitando ogni possibile frammentazione. Tuttavia, se da un lato la difficile definizione del blocco di competenze ha reso incerto l'assetto dei rapporti tra potere centrale e locale, dall'altro la non definitiva stabilità del quadro di attribuzioni permette al legislatore di modificare e tornare sulle scelte compiute.

La revisione costituzionale del 2003 ha disciplinato poi l'istituto della *“sperimentazione”*: la legge costituzionale 2003-276 inserisce dopo l'art. 37 della costituzione, l'art. 37-1, il quale dispone che *“La legge e il regolamento possono prevedere, per un oggetto e una durata limitati, disposizioni a carattere sperimentale”*. Si tratta di una disposizione che lascia al Parlamento e al Governo ampio margine di manovra sui soggetti destinatari delle competenze delegate. A questa forma di sperimentazione si aggiunge quella prevista dall'art. 72 comma 4 Cost.: *“les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, a titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaire qui régissent l'exercice de leur compétences”*. Tale disposizione autorizza l'ente locale a sperimentare, su delega del Parlamento e del Governo, secondo il tipo di materia interessata, modifiche della normativa nazionale che regola l'esercizio di competenze loro conferite, adottando atti che hanno portata generale e derogatoria della legislazione nazionale). La *loi d'habilitation*, che autorizza la sperimentazione deve fissare l'oggetto e definire preventivamente la durata, che non può eccedere i cinque anni, le disposizioni alle quali può derogare e le condizioni che gli enti territoriali ammessi alla sperimentazione devono rispettare. Tali atti devono menzionare durata della loro validità, e sono soggetti al regime giuridico delle impugnazioni da parte del rappresentate dello Stato. Il Parlamento può decidere di sospendere l'attività o di prorogarla.

La disciplina delle sperimentazioni legislative è stata estesa ai gruppi di enti territoriali con la legge organica n. 704 del 1° agosto 2003, che inserisce nel codice degli enti locali gli artt. dal n. L.O. 1113-1 al n. L.O. 1113-7.

Tra le fonti degli enti locali vanno annoverati due strumenti recentemente introdotti nell'ordinamento francese; l'art. 72.1 Cost., introdotto dalla riforma del 2003 consacra il diritto

locale di petizione: *«la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence»*; inoltre, la legge organica 2003-705 del 01.08.2003 disciplina il referendum locale.

4. Ai sensi dell'art. 1 della legge 83-8 *“I comuni, i dipartimenti e regioni regolano con le loro deliberazioni gli affari di loro competenza. Concorrono con lo Stato all'amministrazione ed all'assetto del territorio, allo sviluppo economico, sociale sanitario, culturale e scientifico come alla protezione dell'ambiente ed al miglioramento della qualità della vita”*

La legge 83-8 detta una serie di principi relativi al trasferimento di competenze:

- 1) in primo luogo stabilisce che «nella misura del possibile» ogni funzione deve essere attribuita per intera esclusivamente agli enti territoriali o allo Stato costituendo dei «*blocs de compétences*». La metodologia usata dalla legge 1983-8 è, quindi, il trasferimento di “blocchi di competenza”, secondo la vocazione d'origine delle collettività territoriali. La difficoltà di definire il blocco di competenze ha comportato che, in molti casi, il criterio di attribuzione non fosse rispettato: è il caso dell'istruzione, dove il comune è competente per le scuole primarie, il dipartimento per i collèges (primo ciclo di istruzione secondaria), la regione per i licei e lo Stato per l'insegnamento superiore. Lo stesso avviene per lo sviluppo economico, anche se in tale caso il ruolo predominante è quello della regione, e per lo sviluppo del territorio, dove non si è avuta una divisione di competenza e lo Stato ha conservato sia la responsabilità dell'elaborazione delle regole nazionali, sia dei piani regionali.
- 2) ogni trasferimento deve essere accompagnato dal contemporaneo trasferimento da parte dello Stato delle risorse necessarie per il normale esercizio delle competenze;
- 3) ogni trasferimento di funzioni statali esistenti a dipartimenti e regioni deve essere accompagnato dal trasferimento dei servizi periferici dello stato, le modalità di trasferimento vengono determinate tra gli enti e lo Stato;
- 4) ogni trasferimento comporta il diritto di trasferimento dei beni mobili e immobili utilizzati per l'esercizio della competenza.

Oltre al trasferimento delle funzioni esistenti la legge crea “nuove funzioni” soprattutto nell'ambito della pianificazione territoriale e degli interventi nell'economia.

In linea generale, le regioni svolgono le funzioni relative alla promozione dello sviluppo economico, formazione professionale, politica dell'abitazione (pianificazione, assetto territoriale, contributi per l'edilizia residenziale), occupazione, promozione scolastica, protezione dell'ambiente extraurbano, promozione culturale ⁽⁸⁾. Per quanto concerne la salute pubblica, la legge 2002-203 del 04 marzo 2002, relativa ai diritti dei malati e alla qualità del sistema della sanità, ha regionalizzato il sistema della sanità, ed ha istituito il Consiglio regionale della sanità. Infatti, la legge di riforma del 1982 non aveva trasferito alcuna competenza sanitaria alle regioni, preferendo lasciare ai comuni la competenza d'igiene e salubrità e attribuire ai dipartimenti la protezione della maternità e dell'infanzia, delle vaccinazioni, la lotta contro i mali sociali e l'aiuto sociale. Per quanto concerne il settore del trasporto la regione si occupa della realizzazione e gestione delle infrastrutture finalizzate al trasporto, regolazione del trasporto, sviluppo dell'informazione sul sistema di trasporto, organizzazione del trasporto pubblico.

⁸ Organo fondamentale per l'attività regionale è il Consiglio economico e sociale regionale (CESR) composto da un numero di membri stabiliti con decreto 2001-731 del 12.07.01, che ha funzioni consultive.

Un importante principio sancito dalla legislazione francese è quello consacrato a partire dalla *loi d'orientation* n. 95-115 del 4 febbraio 1995 “*aménagement et développement du territoire*”, è quello che configura le collettività territoriali “*chef de file*”: si tratta di definire le condizioni nelle quali la collettività territoriale può assumere il ruolo di “*chef de file*”. Al verificarsi di determinate condizioni le collettività possono liberamente e volontariamente decidere (attraverso la conclusione di una convenzione) di affidare ad una di esse o ad un gruppo di collettività la programmazione, il coordinamento o anche l'esecuzione di un determinato progetto (questo principio è stato poi costituzionalizzato dalla riforma del 2003 attraverso la disciplina delle sperimentazioni).

Proprio tale principio funge da criterio guida nel riparto di competenze tra dipartimento e comune, dal momento che le materie attribuite sono così numerose che anche nel CGCT (*Code général des collectivités territoriales*) manca un elenco completo.

Il dipartimento svolge essenzialmente funzioni sociali: assistenza all'infanzia, alle famiglie, agli anziani, ai portatori di handicap, prevenzione socio-sanitaria; gestione dei colléges, biblioteche centrali di prestigio, musei, enti pubblici di insegnamento delle belle arti. Si occupa inoltre di infrastrutture e servizi di comunicazione (tra cui i porti marittimi), dell'organizzazione e funzionamento dei trasporti non urbani, e di quelli scolastici, assetto del territorio. Spetta al dipartimento stabilire le condizioni per assegnare il reddito minimo di inserimento.

Così, la legge 2002-276 del 27 febbraio 2002, relativa alla democrazia di prossimità, ha fatto del dipartimento la collettività “*chef de file*” per numerose competenze relative all'educazione e formazione, nonché sviluppo e gestione del territorio. E la legge del 13 agosto 2004 relativa alle libertà e alle responsabilità locali conferisce ai dipartimenti uno statuto di collettività “*chef de file*” attraverso l'adozione di uno “*schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique*” (art. 101, c. 4).

Il comune svolge: servizi di amministrazione generale della cittadinanza (stato civile, tenuta delle liste elettorali, censimenti...), polizia amministrativa locale ⁽⁹⁾, urbanistica ⁽¹⁰⁾, assistenza sociale, strutture servizi scolastici, cultura locale (impianti sportivi, gestione delle piste di sci) sicurezza locale.

5. La partecipazione degli enti locali al potere legislativo si realizza attraverso la composizione del Senato (v. nota 1). A ciò si aggiunge che la riforma costituzionale del 2003 ha accresciuto il ruolo del Senato nell'elaborazione dei testi concernenti le collettività territoriali, poiché il testo modificato dall'art. 39 della Costituzione dispone che: “... *le projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités locales ... sont soumis en premier lieu au Sénat*”.

Per quanto riguarda il livello orizzontale, anche in Francia si rende necessaria una cooperazione tra gli enti, infatti, le ridotte dimensioni dei dipartimenti, e soprattutto dei comuni, impongono una cooperazione istituzionale volta in particolar modo ad ottimizzare le risorse

⁹ Tale potere appartiene al sindaco (L 2211-1 CGCT), insieme all'ordine pubblico, alla sicurezza, alla salubrità pubblica (2212-2). Proprio in materia di sicurezza, la legge 15 novembre 2001 relativa alla sicurezza quotidiana amplia i poteri in materia esercitati dal sindaco.

¹⁰ L'urbanistica è il settore nel quale si è maggiormente realizzato il decentramento amministrativo, e si è sviluppato in modo considerevole il ruolo dei comuni. Essi hanno la competenza ad adottare i POS “*Plan d'occupation des sols*” e lo “*Schema directeur d'aménagement et d'urbanisme*”; possono concedere le licenze edilizie e le altre autorizzazioni per l'utilizzazione dei suoli.

attraverso un uso congiunto di esse (misure in tal senso sono state adottate con la legge del 12 luglio 1999 sulla cooperazione intercomunale). Ciò è stato tenuto presente anche dal legislatore costituzionale che ha introdotto l'art. 72 comma 6 Cost.: *“qualora l'esercizio di una competenza necessiti del concorso di più collettività territoriali, la legge può autorizzare una di esse o uno dei loro raggruppamenti a organizzare le modalità della loro azione comune”*.

La legge sul riparto di competenze non pone alcun limite alla cooperazione. L'art. 6 della legge 1983-8 precisa che: *“Le collettività territoriali possono associarsi per l'esercizio delle loro competenze, creando organismi pubblici di cooperazione nelle forme e condizioni previste dalla legislazione in vigore”* (comma 2); esse *“possono stipulare tra loro delle convenzioni attraverso le quali l'una si impegna a mettere a disposizione dell'altra i suoi servizi e le sue risorse al fine di facilitare all'altra l'esercizio delle sue competenze”* (comma 7).

Quindi, la legge permette ad una o più collettività territoriali di istituire anche enti, per lo svolgimento di alcune funzioni inerenti in particolar modo lo svolgimento dei servizi pubblici. Tra le forme più sperimentate di enti si annoverano a livello comunale il Sindacato di comuni, il Distretto (art. 5213-1/5 CGCT), la Comunità di Comuni (art. 5214-1/4 CGCT), la Comunità di città (art. 5216-1/24 CGCT), la Comunità urbana (art. 5215-1/4 CGCT).

A livello interdipartimentale la cooperazione si concretizza nelle Intese (5411-1/2 CGCT) e nelle Istituzioni (5421-1/6 CGCT). A livello interregionale la cooperazione si attua nelle forme dell'Istituzione di utilità comune (5611-1 CGCT), dell'intesa o accordo inter-regionale (5621-1/9 CGCT)

Infine può aversi cooperazione tra collettività di diverso livello amministrativo (cooperazione verticale) o attraverso la creazione di un Sindacato misto (art. 5721-1 CGCT), o attraverso procedure di concertazione e raccordo che trovano formalizzazione in appositi contratti di piano, conclusi tra Stato e regione inerenti a progetti regionali nell'ambito della programmazione nazionale.

6. La Francia resta relativamente centralizzata per quanto riguarda le finanze pubbliche. Basti pensare che regioni, dipartimenti e comuni sono (complessivamente) responsabili di circa il 20 per cento del totale della spesa pubblica e di circa l'undici per cento del totale delle entrate fiscali.

Sotto il profilo normativo la Costituzione stabilisce il principio della sufficienza finanziaria degli enti territoriali e rinvia al legislatore la fissazione delle regole fiscali concernenti le collettività territoriali (art. 34). Il principio costituzionale della sufficienza finanziaria è stato attuato con la l. n. 39 del 1988 sulla finanza locale che ha distinto le risorse economiche assegnate a comuni e dipartimenti in entrate tributarie, non tributarie e in partecipazioni a tributi dello Stato.

Il legislatore fissa i principi concernenti le tasse e le modalità di riscossione delle imposte di ogni natura, può anche sopprimere una risorsa fiscale, ma, secondo quanto stabilito dal *Conseil Constitutionnel*, deve garantire il potere finanziario delle collettività, e non può *“modifier excessivement l'équilibre budgétaire des collectivités”* (CC, 12 luglio 2000).

L'art. 72-2 Cost., introdotto dalla riforma costituzionale del 2003, dopo aver stabilito il principio dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriale (*“Le collettività territoriali beneficiano di risorse di cui possono disporre liberamente alle condizioni stabilite dalla legge”*), fissa quattro importanti principi, per i quali:

a) *le collettività* *“possono ricevere tutti o parte dei proventi derivanti da imposizioni fiscali di qualsiasi natura. Possono, con legge, essere autorizzate a fissarne la base imponibile e le aliquote entro i limiti stabiliti dalla legge stessa”*;

b) *“Il gettito fiscale e le altre risorse proprie delle collettività territoriali rappresentano,*

per ogni categoria di collettività, una parte determinante dell'insieme delle loro risorse. La legge organica fissa le condizioni alle quali tale norma trova attuazione”;

c) “I trasferimenti di competenze tra Stato e collettività territoriali sono accompagnati dall'attribuzione di risorse equivalenti a quelle che erano stabilite per il loro esercizio. La creazione o estensione di competenze la cui conseguenza sia quella di aumentare le spese delle collettività territoriali è accompagnata dalle risorse stabilite dalla legge”;

d) “La legge prevede meccanismi di perequazione destinati a favorire l'eguaglianza tra le collettività territoriali”.

La legge organica 2004-758 del 29 luglio 2004 sull'autonomia finanziaria delle collettività territoriali precisa la nozione di autonomia finanziaria, definendo da un alto le risorse proprie, “costituite dai proventi derivanti da imposte di qualsiasi natura di cui la legge autorizza a fissare l'imponibile, l'aliquota e la tariffa o di cui stabilisce, per ciascuna collettività la determinazione dell'imponibile o di una quota locale dell'imponibile, dei canoni per i servizi resi, dei prodotti del demanio, degli oneri di urbanizzazione, dei prodotti finanziari, delle donazioni e dei legati” (art. L.O. 1114-2 CGCT); dall'altro il denominatore in base al quale procedere al calcolo delle risorse proprie, definite rapportando l'ammontare di queste ultime al totale delle risorse ad esse riconosciute, corrispondenti al finanziamento di competenze trasferite a titolo sperimentale o delegate e dei trasferimenti finanziari tra enti della medesima categoria individuata dalla legge organica (art. LO 1114-3 CGCT).

Tradizionalmente la fiscalità locale di comuni dipartimenti e regioni, si fonda su quattro imposte locali: 1) la tassa sull'abitazione (fissata liberamente dalle collettività territoriali); 2) la tassa fondiaria sulle proprietà edili, 3) la tassa fondiaria sulle proprietà non edili; 4) la tassa sulle professioni.

7. Parigi ha sempre avuto uno statuto particolare all'interno dell'organizzazione amministrativa francese. E sin dal 10 luglio 1964 la legge attribuisce alla città lo Statuto di “collettività territoriale a statuto particolare con competenze di natura comunale e dipartimentale”. Lo statuto di Parigi viene modificato dalla legge n. 75-1331 del 31 dicembre 1975 grazie alla quale Parigi veniva amministrata, come ogni altro comune della Francia, da un sindaco e da un consiglio (*Conseil de Paris*) di 109 membri eletti.

L'attuale organizzazione di Parigi si è avuta con la legge n. 82-1169 del 31 dicembre 1982 detta legge PML, (in quanto concerne l'organizzazione amministrativa delle più grandi città francesi, Parigi, Marsiglia, Lione), la quale, all'art 1 (ora art. L. 2512-1 CGCT) dispone: «*Autre la commune de Paris, le territoire de la ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale : le département de Paris. Les affaires des collectivités sont réglées par le délibération d'une même assemblée dénommée 'Conseil de Paris'* ». Parigi è, quindi, un municipio-dipartimento: queste collettività hanno in comune lo stesso territorio e la stessa popolazione; tuttavia, la distinzione tra comune e dipartimento ha un carattere più fittizio che reale, infatti, eccetto interventi in campo sociale, il dipartimento di Parigi, non esercita che alcune delle funzioni tradizionalmente ad esso appartenenti, quali la conservazione e il miglioramento della rete stradale.

Le *Conseil de Paris* è, allo stesso tempo, organo del comune di Parigi e del dipartimento di Parigi ed esercita la funzione del consiglio municipale per la gestione della città di Parigi e quella del Consiglio generale per la gestione del dipartimento; si riunisce 11 volte all'anno, ossia una volta al mese eccetto il mese di agosto. Le sue sedute sono pubbliche, e l'ordine del giorno è fissato dal Sindaco di Parigi. Le sue deliberazioni sono soggette al controllo di legalità da parte del prefetto di Parigi, che agisce in qualità di rappresentante dello Stato. Quando il consiglio si riunisce nelle vesti di consiglio generale è sottoposto alle regole applicabili a que-

sta assemblea. Il Consiglio di Parigi elegge, secondo le regole del diritto municipale, il sindaco di Parigi, che dura in carica 6 anni ed è rieleggibile. non può ricoprire la carica di presidente del consiglio regionale dell' Ile de France, né essere sindaco di *arrondissement*, ma può essere membro del governo o di una assemblea parlamentare ed è l'organo esecutivo del consiglio, è capo dell'amministrazione municipale, ufficiale di stato civile e di polizia giudiziaria, inoltre "è l'interlocutore privilegiato delle altre autorità amministrative nazionali e locali.

Va ricordato, poi che Parigi è divisa in *arrondissement* i quali, ciascuno con un proprio sindaco (aggiunto a quello della città) e il proprio consiglio municipale, posseggono una propria identità. Parigi resta comunque un comune unico: questi "enti", che non hanno una propria personalità giuridica, sono solamente delle circoscrizioni amministrative all'interno del comune.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: AA.VV., *La riforma degli enti locali in Francia, Quaderni della rivista Formez*, 1983, n. 7; AA.VV., *Les collectivités locales*, Paris, 2003; D. AMIRANTE – L. LORELLO – M.C. SCALIA, *Funzioni e competenze degli enti locali nell'ordinamento della V Repubblica francese*, in Gambino S.(a cura di), *Stati nazionali e poteri locali, La distribuzione territoriale delle competenze, Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Repubblica di San Marino, 1998, 938; L. AMMANNATI – D. AMIRANTE, *L'amministrazione locale in Francia*, Padova, 1986; E. BALBONI, *Il principio di eguaglianza nella repubblica décentralisée francese*, in *Amministrare*, 2003, 317; J. BOURDON, *Indivisibilité Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, G. BURDEAU – F. HAMON – M. TROPER, *Droit Constitutionnel*, Paris, 1999; M. CALAMO SPECCHIA, *La delega di competenze agli enti locali in Francia tra principio di uguaglianza e diritto alla sperimentazione normativa: una deroga "costituzionale"*, in *DPCE*, 2004, 1685; M CALAMO SPECCHIA, *Un nuovo regionalismo in Europa - Il decentramento territoriale della repubblica francese*, Milano, 2004; M. CARTABIA, *L'organizzazione Costituzionale, e Le dimensioni e le circoscrizioni territoriali*, in AA. VV., *Il Governo Locale in Francia, Regno Unito, Germania, Milano*, 1998, risp. 3 e 139; C. CHABROT, *Il principio di eguaglianza degli enti locali in Francia*, in *DPCE*, 2001, 1664; P. CIRIELLO, *Governo locale e sistema costituzionale francese*, Napoli, 1984; L. FAVOREU, *Les bases constitutionnelles du droit de collectivités locales. La Nouvelle décentralisation*, Paris, 1983; M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, Paris, 1998, 52; J. F. LACHAUME J.F., *L'administration communale*, 1997; Y. MENY, *La singolarità francese nella prospettiva europea*, in Gambino S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali, La distribuzione territoriale delle competenze, Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Repubblica di San Marino, 1998, 63; Y. MENY, *Profili di amministrazione locale, la riforma francese*, Padova, 1983; J. MORAND-DEVILLER, *Enti locali e pianificazione territoriale in Francia: uno sguardo comparatistico*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, 530; J. MOREAU, *Administration régional, départementale et municipale*, Paris, 2002; J. MOREAU, *Les collectivités locales*, Paris, 2003; J. PALARD, *Décentralisation et démocratie locale*, in *Problèmes politiques et sociaux*, 1993, n° 708 ; J.J PARDINI – J. GIUDICELLI, *Il controllo dello Stato francese sugli enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, 2000, 1216; G. PAVANI, *Governi Locali d'Europa, i tratti del modello francese*, in *Amministrazione civile*, 2007, 18; F. STADERINI, *I controlli amministrativi e contabili*, in Aa. Vv., *Il Governo Locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, 163; M. TREMOLADA, *L'organizzazione amministrativa*, in Aa. Vv., *Il Governo Locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, 57; J. LUTHER, *Le funzioni*, in Aa. Vv., *Il Governo Locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, 103; G. VEDEL – P. DELVOLVE, *Droit administratif*, Paris, 1957; VITAL- E. DURANT, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2000; M. VOLPI, *L'area metropolitana di Parigi*, in *Amministrare* 1991, p. 241.

In rete: www.dgcl.interieur.gouv.fr; www.cap-territorial.fr; www.departement.org; www.cnfp.fr; www.outremer.gouv.fr

Lo Stato federale tedesco e le autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Articolazione e caratteri dello Stato federale tedesco. – 2. Fonti di Autonomia. – 3. La forma di Governo locale. – 4. Segue: il sistema dei controlli – 5. Le competenze. – 6. I raccordi – 7. la finanza.

1. La Germania vanta una forte tradizione federale che si è consolidata attraverso la Costituzione del *Reich* del 16 aprile del 1871, la Costituzione di Weimar del 1919 e la *Grundgesetz* del 1949.

Nel secondo dopoguerra il Paese dovette affrontare una difficile ricostruzione dell'unità politica sotto il controllo esercitato dagli alleati e sopportando la divisione tra Germania ovest e Germania Est, sino alla riunificazione avvenuta nel 1990, dopo la caduta del muro di Berlino.

La formazione della Repubblica federale di Germania e la riunificazione sono avvenute attraverso un processo che va dal basso verso l'alto. Infatti, i primi poteri pubblici che furono riorganizzati dopo la fine della guerra e il crollo del muro di Berlino furono quelli locali e regionali.

L'art. 20 della *Grundgesetz* enuncia espressamente che “*La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale, democratico e sociale*”, e ripartisce le funzioni statali tra i *Länder* dotati di competenza generale e il *Bund* dotato di competenza enumerata. L'art. 30 GG prevede, infatti, che l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali sia competenza dei *Länder*, tranne che la costituzione non preveda o ammetta una diversa regolamentazione. Si statuisce così il principio della statualità dei *Länder*, per il quale questi avrebbero la stessa sostanza statuale della Federazione (c.d. “doppia” statualità federale).

Inoltre, i *Länder* partecipano all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative della federazione, così come a quelle inerenti all'Unione europea attraverso il *Bundesrat*. Infatti, il Parlamento federale si articola in due camere, il *Bundestag*, elettivo, e il *Bundesrat* (Camera dei *Länder*), i cui rappresentanti sono nominati dai governi dei *Länder*, che votano unitariamente, secondo le indicazioni del proprio *Land*. Il *Bundesrat* partecipa alla revisione costituzionale federale in posizione paritaria e nelle materie in cui è prevista la sua approvazione ha un potere di veto nei confronti delle deliberazioni legislative adottate dal *Bundestag*.

Infine, va ricordato che il federalismo tedesco si è formato e conserva una lunga tradizione di federalismo di esecuzione, per la quale è competenza propria dei *Länder* (costituzionalmente prevista [artt. 83 e 85 GG]) dare esecuzione alle leggi federali, per cui compete loro anche disciplinare, in via di principio, istituzioni, poteri pubblici e procedimenti amministrativi (art. 84, comma 1, GG.).

Ogni *Land* ha una propria Costituzione che disciplina la forma di governo e il riconoscimento di diritti, oltre a forme di partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni pubbliche compresa la legislazione⁽¹⁾. La Costituzione federale prevede la clausola di omogeneità, secondo la quale l'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto, sociale, repubblicano e democratico, nel senso in cui questi principi sono prescritti dalla Costituzione federale (art. 28 GG).

Il sistema federale tedesco si è sviluppato attraverso fasi diverse; partendo da modello costituzionale basata sul c.d. federalismo duale, si è sviluppato, a partire dalle riforme degli anni

¹ Tra gli istituti di partecipazione vanno ricordati, oltre al referendum regionale anche quello locale (*Bürgerentscheid*) la cui iniziativa spetta o ai 2/3 del consiglio comunale o alla popolazione, con un quorum che varia a seconda delle dimensioni del comune. Gli oggetti del referendum sono disciplinati nelle Costituzioni dei *Länder*.

'60, una particolare forma di federalismo cooperativo. Questo modello di recente, con la revisione del 1994 e soprattutto con quella del 2006, è stato sottoposto a sensibili cambiamenti attraverso l'introduzione di elementi di federalismo competitivo.

Il sistema federale tedesco si è formato anche attraverso una lunga tradizione di autonomia locale (*das Recht der Selbstverwaltung*), ed invero l'autonomia amministrativa degli enti territoriali minori ha sempre costituito un principio cardine dell'ordinamento costituzionale federale tedesco.

L'attuale suddivisione dello Stato in province, distretti e comuni affonda le sue radici storiche in un'ordinanza prussiana del 30 aprile 1815 che ordinava la suddivisione dello Stato in 10 province e articolava le province in distretti di governo (*Regierungsbezirke*), a loro volta ripartiti in circondari/distretti cittadini (*Stadtkreise*) e circondari/distretti rurali (*Landkreis*).

La Germania federale attuale è composta da 12.432 comuni (*Gemeinde*) e 116 città che non appartengono ad alcun distretto (*Kreisfrei*) e che possono considerarsi esse stesse un distretto (*Kreis*), a questi si aggiungono 323 distretti (*Landkreise*), per un totale 439 *Kreise*. Comuni e distretti, sono compresi in tredici dei sedici *Länder* territoriali (c.d. *Flächenländer*)⁽²⁾, in quanto tre *Länder* sono città-stato (*Stadtstaaten*) con una propria articolazione interna: Berlino è suddivisa in 12 distretti (*Bezirk*); Brema con due comuni che costituiscono la *Libera Città Anseatica di Brema* (*Freie Hansestadt Bremen*)⁽³⁾; ed Amburgo anch'essa suddivisa in 7 distretti (*Bezirk*).

² Il **Baden-Württemberg** è diviso in 35 *Landkreis*, raggruppati in quattro distretti governativi: Friburgo, Karlsruhe, Stoccarda, Tubingen. La **Baviera** è suddivisa in 71 *Landkreise* e 25 città extracircondariali (*Kreisfreie Städte*); Il **Brandeburgo** è diviso in 14 *Landkreis*; L' **Assia** è suddivisa in 21 *Landkreis* raggruppati in tre distretti governativi: Kassel, Giessen, Darmstad. Inoltre ci sono cinque città extracircondariali (*Kreisfreie Stadt*); il **Meclenburgo-Pomerania Anteriore** è attualmente diviso in 12 *Landkreise*. Nel dicembre 2003 una seconda riforma amministrativa venne avviata per riorganizzare il Land in cinque circondari entro il 2008. In aggiunta all'incremento di territorio, i circondari otterranno alcune responsabilità dal governo statale. Il disegno dei nuovi circondari non è ancora stato finalizzato; La **Bassa Sassonia** è divisa in 38 *Landkreis*. Inoltre ci sono otto città extracircondariali. Lo stato de **Nord Reno-Westfalia** è divisi in 31 circondari (*Kreise*) raggruppati in 5 distretti governativi e 23 città extracircondariali. La **Renania-Palatinato** è divisa in 24 circondari e 12 città extracircondariali, raggruppati in tre distretti governativi: Coblenza, Treviri e Rheinhessen; la **Saarland** è divisa in sei *Landkreis*; La **Sassonia** è divisa in 3 distretti diretti suddivisi in 10 *Landkreise* e 3 città extracircondariali. La **Sassonia-Anhalt** è divisa in 11 *Landkreise*) e 3 città extracircondariali. L'attuale suddivisione è il risultato di due successive riforme amministrative, la prima risalente al 1° luglio 1994 che portò il numero di circondari da 37 a 21 e la successiva, entrata in vigore il 1° luglio 2007, che ha ridotto il numero di circondari a 11. Fino al 31 dicembre 2003 la Sassonia-Anhalt era inoltre organizzata nei tre distretti governativi: Dessau, Halle, Magdeburgo, lo **Schleswig-Holstein** è diviso in 11 circondari (*Kreis*). Inoltre ci sono quattro città extracircondariali, La **Turingia** è divisa in 17 *Landkreis*. Inoltre ci sono sei città extracircondariali (*kreisfreie Stadt*). A causa delle difficoltà economiche dei *Länder* orientali è attualmente in avanzata discussione la riunione di alcuni di essi in entità più grandi. È stata proposta l'unificazione di Berlino con il Brandeburgo e quella di Amburgo con il Meclenburgo-Pomerania Occidentale e lo Schleswig-Holstein.

³ Lo stato di Brema è suddiviso in due comuni: la Città-Comune di Brema (*Stadtgemeinde Bremen*), e la Città di Bremerhaven (*Stadt Bremerhaven*). Il titolo *Libera Città Anseatica di Brema* (*Freie Hansestadt Bremen*) invece si riferisce solo all'insieme dei due comuni cioè allo Stato di Brema (art. 64 della Costituzione dello Stato di Brema). Alcuni organi politici e amministrativi sono comuni tra lo stato e la città di Brema, mentre la città di Bremerhaven ha organi propri. Così, il sindaco e la giunta (*senato*, in tedesco *Senat*) della città di Brema sono contemporaneamente anche Primo Ministro e Governo dello Stato, mentre Bremerhaven ha un sindaco e una giunta (*Magistrat*) propri. Inoltre, gli eletti al parlamento dello stato (in tedesco *Bürgerschaft* che significa *Borghesia*) provenienti dalla città di Brema formano il consiglio comunale (*Stadtbürgerschaft*, ossia *Bürgerschaft cittadina*). Brema e Bremerhaven sono suddivise rispettivamente in cinque e due distretti cittadini (*Stadtbezirke*) divisi a loro volta rispettivamente in 23 e 9 quartieri (*Stadtteile*). A fini statistici, i quartieri sono inoltre suddivisi, a Brema, in 89 e, a Bremerhaven, in 23 frazioni (*Ortsteile*).

Nell'ambito di questo complesso sistema vi sono alcune figure di enti per la collaborazione intercomunale e intercircondariale, quali: l'associazione tra Comuni (*Gemeideverbände*), che in alcuni *Länder* assumono il nome di *Ämter*, e consorzi a scopi speciali (*Zweckverbände*), tra questi ultimi si segnalano, in particolare, le *Stadt-Umland Verbände* che sono uno strumento di pianificazione territoriale. Raramente la legislazione dei *Länder* ha affidato loro anche funzioni (in materia di rifiuti ed acqua).

Infine, va ricordato che i *Länder* (territoriali) possono disporre di forme di decentramento amministrativo della propria struttura: i *Regierungsbezirke* che sono autorità amministrative, i quali in ambiti territoriali delimitati esercitano competenze dei *Länder* e, secondo gli orientamenti più recenti in tema di organizzazione locale, si tenta di superare questi uffici di governo attraverso l'attribuzione delle funzioni a livello ministeriale (di *Land*) o a livello locale (*Kreis/Gemeinde*).

2. Il diritto degli enti locali – secondo la tradizione federale – rientra nella competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Tuttavia, le fonti che devono disciplinare i modelli di organizzazione degli enti locali sottostanno ormai ad un fondamento preciso nella Costituzione federale.

La base giuridica primaria dell'autonomia locale è rappresentata, infatti, dall'art. 28 della Legge Fondamentale, il quale, sul presupposto della competenza dei *Länder*, fissa il fondamento della democrazia locale, secondo i principi *dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale* previsti dalla Costituzione. A questi fini si dispone che «*Nei Länder, nei distretti e nei comuni il popolo deve avere una rappresentanza sorta da elezioni generali, immediate, libere, uguali e segrete. (...) Nei comuni l'organo elettivo può essere sostituito dall'assemblea comunale*» (4).

La costituzione istituisce anche una riserva di competenza a favore delle autonomie locali, che opera nei confronti delle leggi dei *Länder*, per la quale «*ai comuni deve essere garantito il diritto di regolare sotto la propria responsabilità e nei limiti delle leggi tutti gli affari della comunità locale*» e che la medesima garanzia, concernente il diritto di autoamministrazione, spetta anche alle unioni di comuni, nell'ambito dei loro compiti, stabiliti dalla legge (5). La Costituzione federale impone anche alle leggi regionali di assicurare l'autonomia finanziaria («*La garanzia dell'autonomia amministrativa si estende anche alle basi della propria responsabilità finanziaria*»). Su questi ambiti di disciplina, per quanto rimessi alla disciplina delle leggi dei *Länder*, insistono anche controlli della Federazione (art. 28, comma 3, GG) e, in ogni caso il sistema costituzionale tedesco prevede, a partire dalla revisione del 1969, una peculiare fattispecie di *Verfassungsbeschwerde* (ricorso costituzionale diretto) a favore di Comuni e Distretti (associazioni di Comuni) è prevista all'art. 93, comma 1, n. 4b, GG, per la quale questi possono agire contro le leggi che ledono il diritto all'autoamministrazione previsto dall'art. 28 GG (6).

⁴ A seguito dell'istituzione della cittadinanza europea, art. 17 TCE, si è proceduto ad integrare questa disposizione prevedendo che «*Nelle elezioni distrettuali e comunali sono elettori ed eleggibili, secondo il diritto della Comunità europea, anche le persone che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità europea*».

⁵ Nel linguaggio costituzionale i Distretti sono da sussumere nell'ambito delle forme associative dei Comuni.

⁶ La disposizione prevede, però, che nel caso di leggi regionali, il ricorso al Tribunale costituzionale federale sia ammissibile solo se non è possibile agire innanzi al tribunale costituzionale del *Land*.

La garanzia costituzionale dell'autonomia amministrativa di cui all'art. 28 GG riguarda tanto i comuni come i distretti (*Kreise*) e si estende anche agli enti sovracomunali. I Distretti, in particolare, godono del diritto all'autonomia amministrativa "nei limiti delle competenze loro attribuite dalla legge". Essi, infatti, hanno un ambito di competenza proprio per le funzioni di carattere sovracomunale. Per le associazioni comunali (*Gemeindeverbände*) operano criteri in genere analoghi e storicamente si è dato molto spesso che forme associative siano evolute in distretti. La differenza tra i distretti e le associazioni comunali è rappresentata dal carattere territoriale della prima categoria di enti, mentre nel secondo caso si tratta di una associazione di enti con personalità giuridica, ma priva del carattere della territorialità.

Oltre alla Costituzione federale, fonti di disciplina dell'autonomia locale sono anche le Costituzioni dei *Länder*, che nella maggior parte dei casi si limitano a riprodurre il contenuto dell'art. 28 GG. Le leggi dei *Länder* in materia di ordinamento comunale e locale costituiscono la fonte principale di disciplina della *Kommunalverfassung* e il diritto comunale e locale risulta specificato dall'interpretazione della giurisprudenza delle Corti costituzionali regionali.

La competenza legislativa a configurare e strutturare il diritto all'autonomia amministrativa locale spetta ai *Länder*, cui compete anche, entro una cornice storica che risale allo stato di polizia, la determinazione delle attribuzioni di competenza locale. Tuttavia, nell'esperienza più recente non sono mancate numerose leggi federali che hanno dato luogo ad interferenze nell'ambito esclusivo della competenza dei *Länder* in materia di enti locali; tant'è che la riforma costituzionale del 2006 ha introdotto un'ulteriore frase all'art. 85, comma 1, GG, mediante la quale si pone un divieto alla legge federale di trasferire compiti a Comuni o unioni di Comuni.

Non esiste un principio di competenza generale a favore degli enti locali in materia di organizzazione, tuttavia il rispetto del principio di autoamministrazione vieta l'emanazione di disposizioni legislative tali da compromettere l'autonomia locale in materia di organizzazione.

Il Tribunale costituzionale federale, seguendo l'orientamento storico, ha interpretato l'art. 28 GG, affermando che il diritto all'autonomia amministrativa degli enti locali rappresenta il diritto alla loro esistenza⁽⁷⁾. Ciò comporta che il legislatore regionale non può abrogare la *Selbstverwaltung*, né può limitare l'autonomia locale sino al punto da svuotarla. Secondo la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* il legislatore regionale può regolamentare, delimitare e anche ridurre l'autonomia amministrativa degli enti locali, ma non intaccare il "nocciolo duro" dell'autonomia amministrativa degli enti locali⁽⁸⁾. La dottrina tedesca già nel vigore della Costituzione di *Weimar* aveva precisato che l'esistenza degli enti locali era assicurata da una garanzia istituzionale⁽⁹⁾, per cui ad essere garantiti erano i livelli di amministrazione locale e il principio di autonomia, ma non l'esistenza del singolo ente locale che può essere soppresso dal legislatore regionale. Questo orientamento è stato confermato dal giudice costituzionale anche nel vigore della *Grundgesetz*⁽¹⁰⁾.

⁷ BverfGE 6, 19, (23).

⁸ BVerfGe 11, 266, (274); 26, 228 (238), 38, 258 (278);

⁹ La teoria della garanzia istituzionale fu sviluppata da *Carl Schmitt*: «La legislazione dei Länder non può quindi sopprimere questo diritto e trasferire l'amministrazione degli affari del Comune alle autorità statali. Non può neppure restringere l'autoamministrazione in modo da svuotarne la sostanza, da privare il comune della possibilità di operare con forza efficace e da ridurlo ad un'esistenza meramente fittizia. Non si può tuttavia dedurre dall'art. 127 della Costituzione del Reich una garanzia a favore dei comuni per i diritti di autoamministrazione in tutti i loro particolari e nella misura in cui ad essi spettavano al momento della promulgazione della Costituzione, e nemmeno si può dedurre una garanzia della continuità esistenziale dei singoli comuni allora esistenti», C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlino, 1928, 170

¹⁰ BVerfGe, 38, 258 (279); 23, 353, (367).

3. La forma di governo degli enti locali è estremamente variabile, in particolar modo quella degli enti comunali. L'art. 28 GG impone solo una "rappresentanza" democratica, senza specificare in quali organi debba configurarsi, né se deve essere strutturata in modo collegiale, e prevede persino la sostituzione della rappresentanza con una assemblea. La scelta sulla forma di governo locale è, perciò, concretamente demandata ai *Länder*.

Tra i diversi modelli storici di forme di governo recepiti dalla legislazione dei *Länder* si possono distinguere la *Magistratsverfassung*, la *Bürgermeisterverfassung* e la *Ratsverfassung*.

La Costituzione del magistrato venne redatta nel 1794 con la codificazione del *Preußisches Allgemeines Landrecht*, nel quale si leggono alcune disposizioni sul «diritto di borghese» («che consiste nell'insieme di tutti i privilegi e poteri concessi dallo Stato ai membri di una città-comune»), e sui diritti delle città (l'art. 86 disponeva: «le città sono destinate precipuamente al soggiorno di quegli abitanti dello Stato che si occupano dell'elaborazione e della raffinazione dei prodotti della natura e del commercio»). Ogni città-comune aveva il diritto di adottare statuti riguardanti l'organizzazione interna, si organizzava in assemblee generali della cittadinanza ed era presieduta da un Magistrato. Vi era la diversificazione tra forme di governo urbane (del ceto della borghesia) e rurali (del ceto dei contadini).

Nel 1807 al ministro prussiano *vom Stein* fu dato incarico di elaborare una costituzione municipale completa. Nella *Preußisches Städteordnung* l'insieme dei borghesi costituiva la cittadinanza, che eleggeva l'assemblea dei deputati e il Magistrato, organo collegiale, subordinato all'assemblea. Nell'assemblea dei deputati si concentravano tutti i poteri normativi. I piccoli comuni erano retti da un organo monocratico (*Dorfschulzen*). Si trattava sostanzialmente di una revisione della «Costituzione del Magistrato».

Il modello prussiano non riuscì ad imporsi in tutta la Germania, dove resistette la «Costituzione del Borgomastro» (*Bürgermeisterverfassung*) ispirata alla versione napoleonica del governo locale imperniata sul ruolo del *maire*. Tale Costituzione prevedeva un organo collegiale, l'assemblea dei deputati cittadini, e un organo monocratico, il borgomastro, eletto dall'assemblea insieme agli assessori.

In molti Stati i due tipi di costituzione si unirono: emerse così un modello di elezione diretta del sindaco, previa approvazione da parte del governo del *Land*. Ad esso veniva affiancato un consiglio comunale e controllato da un comitato di cittadinanza.

La «Costituzione consiliare» (*Ratsverfassung*), proponeva un modello di tipo monastico, con l'attribuzione di tutte le funzioni ad un consiglio comunale presieduto dal *Bürgermeister*.

Fermo restando che i retaggi delle tre forme di governo sopra descritte permangono ancor oggi nell'organizzazione comunale. In generale, a partire dagli anni '70, si è assistito ad un processo di parlamentarizzazione negli enti locali, con un rafforzamento della posizione dei gruppi consiliari e un aumento dell'influenza dei partiti a livello locale, e negli anni '90 in tutti i *Länder* si è avuta una diffusione dell'elezione diretta del sindaco, con un mandato che va dai quattro ai nove anni. Tutti i comuni hanno un Consiglio eletto direttamente con sistema proporzionale. Il consiglio comunale è l'organo deliberativo dell'ente, dotato del potere di emanare statuti. Il consiglio dura in carica 5 anni.

Gli organi esecutivi possono essere revocati qualora non vi sia "consonanza" tra il Consiglio e l'organo esecutivo.

Le funzioni dei consigli sono enucleate nelle Costituzioni dei *Länder*. Tra queste funzioni, comuni a tutti gli enti locali a prescindere dalla forma di governo, sono previste le competenze in ordine a: produzione delle fonti del diritto locali, conferimento di onorificenze locali, organizzazione interna del Consiglio, statuto giuridico dei dipendenti del comune, approvazione del bilancio, aziende comunali.

Anche nelle Province il Consiglio (*Kreistag*) è eletto direttamente con sistema propor-

zionale. La durata del mandato va da uno a quattro anni. L'organo monocratico è chiamato *Landrat* o *Landrätin*, e costituisce un anello di congiunzione tra l'amministrazione del *Land* e quella dei comuni. In alcuni *Länder* è eletto dal consiglio, in altri direttamente. Solitamente la sua durata in carica corrisponde a quella del Consiglio.

L'amministrazione provinciale è conosciuta come *Landratamt* nel Nord della Germania, e come *Kreisverwaltung* nel sud della Germania, dove il *Landrat* ha una posizione di direzione e di rappresentanza.

Landräte, Oberbürgermeister e Bürgermeister rivestono la qualità di funzionari elettivi (*Wahlbeamten*).

Particolare rilevanza assumono i meccanismi di iniziativa e partecipazione dei cittadini ed abitanti ai procedimenti degli organi rappresentativi eletti, tra i quali: il diritto di accesso alle sedute degli organi rappresentativi, il diritto di prendere visione dei verbali delle sedute pubbliche degli organi rappresentativi, l'obbligo dell'amministrazione di informare i cittadini sugli affari del comune, e di pubblicazione dei rendiconti, il diritto di rivolgere petizioni agli organi rappresentativi affinché esaminino e deliberino entro termini brevi su questioni relative alle funzioni proprie degli enti, la facoltà degli organi rappresentativi di procedere all'audizione di cittadini esperti o interessati, la presenza di difensori e comitati civici.

4. Il controllo sugli enti locali in Germania si svolge come funzione di osservazione e verifica, si tratta cioè di un controllo sull'intera attività dell'ente

Il controllo esercitato dai *Länder* è limitato nelle materie di competenza propria alla legalità degli atti delle autorità locali. Per quanto concerne gli atti adottati per adempiere le competenze delegate, il *Land* effettua un controllo di merito.

Il sistema dei controlli è disciplinato nelle costituzioni dei *Länder*. La Costituzione della Baviera stabilisce che lo Stato vigila sulle attribuzioni della sfera d'attività autonoma dei comuni solo per l'assolvimento da parte di questi degli obblighi legislativi e per l'osservanza delle norme di legge, e stabilisce che nella sfera delle attività delegate i comuni sono vincolati alle direttive statali (Art.83.4). Le Costituzioni del Baden-Wurtemberg (Art.75.1), Brema (Art. 147) e Renania Settentrionale-Westfalia (art. 78.4), limitano il controllo statale alla verifica della legittimità. L'art. 75, comma 2, della Costituzione del Baden-Wurtemberg ha stabilito poi, che "nell'ambito della delega dei poteri pubblici, il *Land* può riservarsi un potere ordinatorio in base a dettagliate previsioni di legge". In Assia, il controllo tende ad assicurare che l'amministrazione comunale sia condotta in armonia con le leggi (art. 137.3); in Saarland, il controllo statale sulle competenze autonome è limitato alla verifica della legittimità (Art 122); in Bassa Sassonia il controllo assicura che le leggi vengano osservate e che i compiti delegati vengano svolti in conformità delle direttive (Art. 44.5); nello Schleswig-Holstein il Land garantisce, attraverso il proprio controllo, l'esecuzione delle leggi (Art. 39.3-4).

Un particolare caso di controllo si ha nei confronti dei piccoli comuni, rispetto al quale la dottrina parla di un controllo protettivo o di sostegno. Esso si sostanzia in raccomandazioni e particolari forme di aiuto (*Hilfeleistungen*), misure che non hanno carattere vincolante e non costituiscono atti amministrativi.

Sono le Costituzioni dei *Länder* a disciplinare gli istituti attraverso i quali si effettuano i controlli. Essi prevedono:

a) il diritto di informazione: un complesso di poteri che comprende le verifiche e le ispezioni in loco e presso gli uffici, l'ottenimento di rapporti scritti o orali, l'esibizione di atti e documenti, partecipazione dell'autorità di controllo in veste di osservatore, alle sedute degli organi collegiali;

b) il diritto di opposizione: l'autorità di controllo può opporsi alle deliberazioni di un organo collegiale ed alle ordinanze di un organo monocratico dell'ente qualora ritenga che essi violino la legge;

c) il potere di impartire ordini: si esercita nel caso in cui l'ente locale rimane inerte rispetto all'esercizio di una funzione che l'ente ha l'obbligo di adempiere;

d) il potere di sostituzione: nel caso in cui l'ente locale ometta di eseguire determinate delibere o ordinanze, così come imposto dall'autorità di controllo, questa può sostituire le delibere e le ordinanze rimaste ineseuite;

e) il blocco dei finanziamenti (solo nello Schleswig-Holstein e nella Renania -Vestfalia);

f) la nomina di un commissario;

g) lo scioglimento della rappresentanza comunale.

5. La Legge fondamentale prevede un elenco di materie di competenza esclusiva della federazione (art. 73 GG); un elenco di materie che ricadono nella competenza concorrente della Federazione e dei *Länder* (art. 74 GG).

In tutte le materie non espressamente riservate alla Federazione, i *Länder* hanno diritto di legiferare (art.70 GG). La riforma costituzionale del 2006 ha abolito la legislazione quadro (*Rahmengesetzgebung*) e distribuendo le materie rientranti in essa nella legislazione esclusiva della Federazione o dei *Länder* ⁽¹⁾. La rimodulazione del riparto di competenze tra Federazione e *Länder* funge da contrappeso alla diminuzione delle leggi in cui è necessaria l'approvazione del *Bundesrat*.

¹¹ Spettano alla competenza esclusiva della Federazione: Anagrafe e documenti d'identità, tutela del patrimonio culturale tedesco dai trasferimenti all'estero (prima rientranti nella legislazione quadro); armi ed esplosivi, produzione ed utilizzo dell'energia nucleare a scopi pacifici, assistenza agli invalidi di guerra alle famiglie dei caduti ed agli ex prigionieri di guerra (materie prima rientranti nella legislazione concorrente); poteri preventivi dell'ufficio federale di polizia investigativa a fini di contrasto del terrorismo internazionale (nuovo compito). Rimangono di competenza esclusiva affari esteri, difesa, protezione della popolazione civile; cittadinanza federale; libertà di circolazione, passaporti,immigrazione ed emigrazione, estradizione; sistema valutario e monetario, pesi e misure, determinazione del tempo; unità del territorio doganale e commerciale, trattati di commercio e di navigazione, circolazione delle merci, scambi commerciali e pagamenti con l'estero, navigazione aerea, trasporti ferroviari; poste e telecomunicazioni; stato giuridico del personale al servizio della federazione; protezione giuridica industriale, diritti d'autore e degli editori; azioni per combattere il crimine internazionale; statistica per scopi federali.

Tra le materie di competenza concorrente diritto civile, diritto penale ordinamento giudiziario, avvocatura, notariato, consulenza legale; stato civile; diritto di associazione; diritto di soggiorno e residenza degli stranieri; profughi ed espulsi; assistenza pubblica; legislazione economica; diritto del lavoro; disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica; espropriazione in determinati casi; trasferimento delle proprietà terriere, risorse naturali e mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva; prevenzione di abusi da parte di gruppi di potere economico; promozione della produzione agricola e forestale; garanzia dei rifornimenti alimentari, importazione ed esportazione di prodotti agricoli e forestali, pesca e protezione delle coste; trasferimenti immobiliari urbanistici, diritto dei suoli e legislazione sui sussidi per l'abitazione sugli aiuti per l'estinzione dei debiti, sugli incentivi per l'edilizia residenziale, sull'edilizia residenziale dei minatori e sugli insediamenti dei minatori; misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, disciplina delle professioni sanitarie, delle farmacie, dei medicinali; sicurezza economica degli ospedali e disciplina delle tariffe ospedaliere; tutte le discipline relative ai generi alimentari; navigazione d'alto mare; circolazione stradale; gestione del ciclo dei rifiuti e inquinamento atmosferico e acustico; genetica; Stato giuridico del personale che presta servizio nei *Länder*, nei comuni e negli altri enti di diritto pubblico; caccia; protezione della natura e tutela del paesaggio; ripartizione delle terre; gestione del territorio e delle risorse idriche; criteri di ammissione all'università e diplomi universitari.

Per quanto concerne le autonomie locali la Costituzione tedesca garantisce ai comuni il diritto di regolare autonomamente e sotto la propria responsabilità la generalità degli affari della comunità locale. Il comune gode di competenza generale per tutti i compiti inerenti l'autonomia amministrativa (*Selbstverwaltungsaufgaben*). Tradizionalmente l'autonomia comunale si esplica nel potere del comune di regolare le proprie finanze, amministrare il personale e governare il proprio territorio. Il governo del territorio si esplica nel quadro della pianificazione del *Land*.

L'art. 28 GG sembra presentare una distinzione tra funzioni proprie (*Selbstverwaltungsangelegenheiten*), e funzioni delegate (*Auftragsangelegenheiten*). L'art. 83 GG prevede una forma delegata di amministrazione dei *Länder* su incarico della Federazione, per la quale è consentita una subdelega agli enti locali.

I «compiti delegati» (*Auftragsaufgaben*) sono svolti dai comuni e dagli altri enti locali sulla base di una legge che assegna competenze specifiche caso per caso, sotto la piena responsabilità dell'autorità delegante. In tale ambito gli enti locali svolgono un'attività meramente esecutiva, non possiedono una potestà normativa autonoma e sono soggetti ad un controllo di merito da parte dell'amministrazione delegante. In tal caso essi non godono della tutela giurisdizionale contro i provvedimenti adottati dall'autorità sovraordinata.

La difficoltà di distinguere quale compito cada nell'ambito amministrativo proprio e quale nell'ambito amministrativo delegato ha fatto sì che alcuni *Länder* provvedessero un impianto unitario all'attività amministrativa dei comuni che regolano tutti gli affari pubblici nel rispettivo territorio, fintanto che la legge non disponga diversamente.

Il comune esercita le proprie competenze o direttamente, o delegandole a imprese proprie o a società il cui capitale è detenuto dal comune. Ciò avviene soprattutto per quanto riguarda i servizi a carattere economico, ma può riguardare anche i servizi sociali. In tali casi il comune può rendere obbligatorio per tutelare l'interesse generale che i servizi siano resi a determinate tariffe.

Gli ordinamenti dei comuni fanno parte integrale degli ordinamenti dei *Länder*. Le funzioni dei consigli comunali, non sono enumerate dalla legislazione dei *Länder*. Nella "*Rastede Urteil*" del 23 novembre 1988 il *Bundesverfassungsgericht* ha precisato che: "*Il contenuto essenziale dell'autoamministrazione comunale non è costituito da alcun catalogo di compiti, definito per oggetti o determinabile secondo criteri stabili, bensì dalla facoltà del comune di occuparsi senza alcun titolo specifico di competenza di tutti gli affari della comunità locale che non sono ancora stati trasferiti ad altri titolari dell'amministrazione pubblica*".

In sostanza le fonti comunali disciplinano: l'organizzazione degli uffici, organi ed enti comunali; l'ordinamento interno del consiglio; lo Statuto delle aziende proprie, lo statuto della cassa di risparmio, lo statuto del bilancio, lo statuto giuridico e l'uso dei beni comunali, i piani regolatori, i tributi locali; prevenzione nei confronti della criminalità locale, controlli di velocità degli autoveicoli, vigilanza sui parcheggi; redazione dei piani regolatori generali e particolareggiati; controllo e promozione dell'economia privata, assistenza sociale.

I distretti godono anch'essi del diritto all'autoamministrazione, come i comuni, e hanno compiti prevalentemente delegati e, in particolare, svolgono una funzione di coordinamento dei compiti dei comuni. Le riforme funzionali operate dai *Länder* negli anni '70 e '80 hanno contribuito ad un rafforzamento del livello dei distretti.

Il *Landkreis* espleta nel suo territorio e sotto la sua responsabilità tutti quei compiti pubblici che eccedono la capacità operativa dei suoi comuni (...) salvo diversa disposizione di legge, e quei compiti che la cooperazione intercomunale non riesce a portare a termine ⁽¹²⁾.

¹² Art. 1 del *Landkreisordnung* del Brandeburgo. Cfr. art. 2, co I LkO Baden-Württemberg; art. 2 co I LkO Sassonia; art. 2 c. I LkO Sassonia-Anhalt; art. 2 c. 1 LkO Schleswig-Holstein; art. 2 c. 3 LkO Renania-Palatinato; art. 2 c. 1 LkO Assia, art. 2 c. 1 LkO Bassa Sassonia; art. 89 c. 2 LkO Meclemburgo-Pomerania occ.

Pur tenendo conto delle differenziazioni che contraddistinguono i distretti tedeschi, in ragione del *Land* di appartenenza, è possibile individuare un nucleo di competenze tipiche, quali: assistenza sociale (spesso delegata ai comuni con la riserva del potere di indirizzo e direzione), educazione, servizio sanitario, smaltimento dei rifiuti, ambiente, urbanistica (ove concorrono alla pianificazione regionale dei *Länder*), distribuzione idrica. Tra le competenze obbligatorie rientrano: costruzione e sostentamento delle scuole secondarie e degli istituti tecnici.

Tra i servizi delegati dai *Länder* principalmente vi sono: protezione civile, circolazione stradale, traffico, edilizia abitativa, assistenza veterinaria.

Spesso per la fornitura di determinati servizi, i *Kreise* si associano con i comuni.

6. Ogni sistema federale necessariamente presuppone forme di collaborazione tra i vari livelli di governo. Il più importante organo di collaborazione è il *Bundesrat* che rappresenta l'istituzione federale attraverso cui i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione del *Bund*" (art. 50 GG).

Accanto al *Bundesrat* operano una serie di meccanismi collaborativi, quali la coordinazione orizzontale, che si realizza con organi creati dai *Länder* in via informale e riguarda tutti gli ambiti di loro competenza (tra questi vi è la *Ministerpräsident-Konferenz* (MPK) con il compito principale di coordinamento delle posizioni dei *Länder* nei confronti del *Bund*); la coordinazione verticale, attraverso gli inviati plenipotenziari dei *Länder* presso il *Bund*, i meccanismi di assistenza di cui all'art. 35 GG, i compiti comuni di cui all'art. 91a GG.

Strumenti di raccordo sono previsti anche per il governo locale.

Negli ultimi anni si è registrata una migrazione di competenze dai comuni ai distretti, quali ad esempio lo smaltimento dei rifiuti urbani, ciò ha comportato un processo di integrazione e combinazione nell'esercizio di determinate funzioni, specialmente tramite strumenti di partecipazione dei comuni ai processi decisionali degli enti superiori attraverso i quali si cerca di compensare la riduzione delle funzioni comunali.

Tra le principali associazioni degli enti locali vi sono: l'associazione delle province tedesche (*Deutscher Landkreistag*), l'associazione delle città (*Deutscher Städtetag*), e l'associazione dei comuni (*Deutscher Städte und Gemeindebund*). Queste associazioni hanno il compito principale di promuovere l'amministrazione locale e di rappresentare gli interessi delle collettività locali.

Le tre associazioni formano l'Unione federale degli Enti Locali che permette alle autorità locali di rappresentare meglio i propri interessi dinanzi agli organi dello Stato.

I rappresentanti delle associazioni possono presentare proposte al governo federale o al Parlamento su questioni di rilevanza locale.

Inoltre, tali associazioni partecipano in numerose sedi istituzionali della Federazione e dei *Länder*, con competenze consultive. Tale partecipazione è regolata dalla legge.

Altro importante strumento di raccordo è l'istituto intercomunale di ricerca per la semplificazione amministrativa (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungvereinfachung*)

7. La dislocazione delle risorse finanziarie in Germania riflette la distribuzione delle competenze legislative e amministrative tra i diversi livelli di governo.

La Costituzione prevede che "La Federazione e i *Länder* sopportano separatamente le spese relative ai loro compiti" (art. 104A GG), «se i *Länder* operano per incarico della Federazione quest'ultima deve sopportare le spese relative» (art. 104A2 GG).

La legge fondamentale garantisce ad ogni livello di governo mezzi finanziari adeguati alle sue funzioni. Ciò avviene principalmente attraverso la perequazione finanziaria

(*Finanzausgleich*), che permette di realizzare “l’uniformità delle condizioni di vita” in tutto il territorio nazionale. Essa può essere sia verticale che orizzontale. La prima consiste nella ripartizione delle risorse tra Federazione, *Länder* ed enti locali, e può comportare trasferimenti dall’alto verso il basso o viceversa. A tal fine l’art. 104°, comma 4, GG, prevede che il *Bund* può concedere ai *Länder* aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza dei *Länder*, dei Comuni (e dei Consorzi di Comuni) che siano necessari per impedire una turbativa dell’equilibrio economico generale, o per equilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un’espansione economica.

La perequazione orizzontale riguarda invece la “distribuzione” di risorse tra soggetti appartenenti allo stesso livello di governo. Questo meccanismo, previsto e regolato dall’art. 107 GG⁽¹³⁾, può funzionare se è stato preventivamente realizzato uno schema di ripartizione in base agli obiettivi da realizzare da parte dei livelli di governo. La perequazione orizzontale è organizzata secondo due principi: 1) quello territoriale, per il quale il gettito sulle imposte esclusive dei *Länder* e le quote loro spettanti sulle imposte delle persone fisiche e giuridiche sono attribuite sulla base di quanto riscosso nel rispettivo territorio (art. 107); 2) quello di perequazione, che consente inizialmente ad ogni *Land* di trattenere il proprio gettito e, in caso di squilibrio tra la capacità finanziaria dei *Länder*, di fare operare dei meccanismi di compensazione.

I metodi applicati per la realizzazione del principio perequativo sono due: la separazione delle fonti (comporta una riserva delle basi imponibili per ogni livello di governo che comporta la disciplina e l’amministrazione delle proprie imposte), e la partecipazione (gli enti territoriali dispongono di percentuali del gettito di imposte centrali o di fondi costituiti con il gettito di imposte centrali).

Il gettito derivante dalle imposte sul reddito delle persone fisiche, sul reddito delle persone giuridiche, sul valore aggiunto, sull’imposta sulle attività produttive è posto in comune tra più livelli di governo, con il metodo della partecipazione.

Tra le imposte dei *Länder* le più rilevanti sono l’imposta sui veicoli a motore e quella sui trasferimenti immobiliari, una quota della quale può anche competere agli enti locali. Inoltre esse percepiscono il 42,50% del gettito sulle imposte sul reddito delle persone fisiche e il 50% sul reddito delle persone giuridiche, e il 49,5% sul gettito dell’imposta sul valore aggiunto.

La riforma costituzionale del 2006 ha introdotto alcune modifiche anche di carattere finanziario. In primo luogo, al fine di garantire un’attribuzione chiara delle responsabilità di Federazione e *Länder*, sono stati diminuiti i finanziamenti misti, introdotti di criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari della Federazione ai *Länder*, il rafforzamento dell’autonomia finanziaria dei *Länder*, ed infine la riforma ha stabilito un meccanismo di responsabilità

¹³ *L’ammontare delle imposte sui terreni e la parte di spettanza dei Länder sull’ammontare delle imposte sull’entrata e sulle società spettano ai singoli Länder nella misura in cui le imposte vengono riscaldate dalle autorità finanziarie nel loro territorio (entrate locali). Con legge federale, che necessita dell’approvazione del Bundesrat, vanno adottate disposizioni di dettaglio per la limitazione, così come per l’ampiezza e il modo della ripartizione del gettito locale. La legge federale può dettare disposizioni anche sulla portata e sulla ripartizione del gettito locale di altre imposte. La parte di spettanza dei Länder sull’ammontare dell’imposta sul giro d’affari è stabilito per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione; per una quota, ma al massimo per un quarto di tale parte di spettanza dei Länder, una legge federale che necessita dell’approvazione del Bundesrat, può stabilire delle quote di integrazione per quei Länder i cui introiti per le imposte sui terreni sull’entrata e sulle società, pro capite, siano sotto la media degli altri Länder; per la tassa sui beni immobiliari occorre considerare la capacità contributiva*

solidale per quanto riguarda gli obblighi discendenti dagli atti normativi comunitari (art. 109, comma 5, GG), per il quale i *Länder* sopportano, nella misura del 35%, le sanzioni per la violazione dei criteri del patto di stabilità europeo.

Per quanto specificamente riguarda i comuni e i distretti, le loro finanze fanno parte del sistema finanziario dei *Länder*.

Tra le imposte sui comuni (assai modeste) la più importante è quella sulle attività produttive, che si applica a tutte le attività che producono un reddito di impresa commerciale, e l'imposta sugli immobili.

I comuni sono finanziati anche dai trasferimenti erogati dal *Land* di appartenenza. La maggior parte dei trasferimenti sono erogati in forma generale, mentre, una parte di trasferimenti è condizionata a vincoli o scopi precisi (per determinati settori di attività, per particolari progetti, per rimborso di attività svolte per conto del *Land*). La maggior parte del gettito dei distretti deriva dalle imposte sui redditi e dall'imposta sul valore aggiunto.

Una peculiarità del sistema tedesco consiste nei trasferimenti che provengono dal basso e si dirigono verso enti territoriali superiori: i comuni, infatti, sono tenuti a contribuire per il finanziamento degli enti intermunicipali; la più importante è la *Kreisumlage*, con cui i comuni forniscono fondi al distretto di appartenenza.

Riguardo ai tributi, gli enti locali hanno un'ampia discrezionalità sia sul se applicarli, sia sul quantum.

BIBLIOGRAFIA:

Arnold R., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di M.P. Viviani Schlein, E. Bulzi L. Panzeri, Milano, 2003; De Seta G., *I controlli amministrativi e contabili*, in *Il governo locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, 521; Fossati A. - Tamarindo W., *Il Federalismo fiscale in Germania*, in *Riv. Dir. Fin.*, 2000, 557; Luther J., *L'organizzazione amministrativa, Le funzioni, La dimensione e le circoscrizioni territoriali*, in *Il governo locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, rispet. 383; 439, 485; Mangiameli S., *La conferenza Stato-regioni e la riforma costituzionale del titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione*, in *La Conferenza Stato regioni ed unificata*, PCM, 2002, 15; Mezzetti L., *L'abbraccio fatale del Bund: sistema federale e tendenza centripeta dei rapporti fra Statocentrale e Stati membri nell'esperienza tedesca*, in *Stati nazionali e poteri locali*, a cura di S. Gambino, Rimini, 1998, 659; Mistò M., voce *Garanzie costituzionali degli enti locali – Germania (75-77), Gemeinde (78-80); Kreis (95ss)*, in L. Pegoraro, S. Bagni, C. Pavani (a cura di), *Glossario di amministrazione locale comparate*, Milano, 2002; Scarciglia, *Amministrazione locale e riforme territoriali in Germania*, in *Regione e Governo Locale*, 1995, 685; Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlino, 1928, 170

In rete: www.bund.de; www.Bundestag.de; www.Bundesrat.de; www.Landkreistag.de; www.Bundesregierung.de; www.dstgb.de

Gli enti locali nel regionalismo spagnolo

SOMMARIO: *1. Articolazione e caratteri e organizzazione degli enti locali – 1.1. Segue: la Comunità autonoma – 1.2. segue: la provincia. – 1.3. segue: il comune. – 1.4. segue: altri enti locali. – 2. Fonti di Autonomia – 3. Competenze. – 4. I controlli. – 5. I Raccordi – 6. La Finanza.*

1. La Spagna, tradizionalmente considerata un modello di Stato regionale, ha realizzato, con la Costituzione del 1978, dopo il ritorno alla democrazia, una complessa organizzazione dello Stato, articolato in Comuni, Province e Comunità Autonome. A tali enti la Costituzione spagnola (CE) riconosce l'autonomia per la gestione dei propri interessi.(art. 137 CE) ⁽¹⁾. Dopo la crisi del franchismo la Spagna ha optato per un modello organizzativo pluralista e decentrato, che si basa sulla distribuzione del potere politico tra i diversi enti pubblici territoriali e sull'autonomia di questi, intesa come potere autonormativo e di gestione politica ed amministrativa degli interessi locali.

Le caratteristiche del modello regionale istituito dalla Costituzione del '78 sono delineate dal titolo VIII della stessa: la Costituzione spagnola stabilisce il modello territoriale dello Stato e la garanzia del nucleo essenziale degli enti locali fondamentali, ma lascia il legislatore libero di determinare il modello concreto di regime locale. Con le sentenze 84/1982 e 170/1989 il Tribunale costituzionale ha chiarito che l'autonomia locale, così come riconosciuta negli art. 137 e 140 Cost. gode di una garanzia istituzionale con un contenuto minimo che il legislatore è tenuto a rispettare.

Tale garanzia implica il diritto della comunità locale di partecipare attraverso i propri organi al governo ed all'amministrazione di tutte le questioni che la riguardino, con una graduale intensità di tale partecipazione in funzione della relazione esistente tra gli interessi locali e sovra-locali all'interno di tali questioni.

Affinché questa autonomia sia concreta non possono esistere legami di dipendenza gerarchica tra Stato centrale, comunità autonoma, ed enti locali, ed i rapporti fra questi livelli di governo devono essere riguardati su un piano di eguaglianza.

L'ordinamento spagnolo si compone di 17 comunità autonome, 50 province e 8109 comuni.

1.1. Le Comunità autonome, previste e garantite dalla Costituzione, sono dotate di statuti di autonomia approvati con leggi organiche (rinforzate). Gli Statuti concorrono a formare il «blocco di costituzionalità», ossia quell'insieme di norme sul riparto di competenze tra Stato e Comunità autonome che fungono da parametri nei giudizi sui conflitti di attribuzione. Gli statuti sono contrattati tra Stato e comunità autonoma, quindi ciascuna comunità può avere una peculiare dotazione di competenza e una diversa organizzazione.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, la divisione regionale non era imposta in via normativa; le comunità autonome erano enti la cui formazione era eventuale e poteva essere realizzata secondo uno schema di aggregazione dal basso. Le comunità autonome,

¹ L'art. 137 CE recita: «Lo Stato si organizza territorialmente in Comuni e Province e nelle comunità autonome che si costituiscono. Tutti questi enti godono di un'autonomia per la gestione dei propri interessi». Gli elementi territoriali enumerati nell'art. 137 sono, secondo il Tribunale Costituzionale “elementi architettonici e indispensabili dell'ordine costituzionale” (Trib.cost. 2.02.1981)

infatti, recitava il disposto dell'art. 143, comma 1, Cost., "sono costituite dalle province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, oppure da territori insulari o da Province che (già da sole) siano storicamente enti regionali e rappresentano forme di autogoverno delle province suddette".

1.2. La provincia assume una posizione peculiare nell'ordinamento locale spagnolo: introdotta con i decreti del 30.11.1833, come circoscrizione territoriale per l'esercizio di compiti statali, aveva lo scopo di rafforzare il potere centrale e controllare gli *Ayuntamientos*. Al *Jefe político*, nominato dal sovrano, era affidato il governo politico del territorio, il controllo dell'ordine pubblico, la preparazione delle elezioni locali, il controllo sull'esercizio delle libertà. Egli presiedeva un collegio di carattere elettivo: la *Deputation*.

La provincia divenne persona giuridica con legge del 20.08.1870, e si trasformò in ente locale con l'approvazione dello Statuto del 1925.

La Costituzione del 1978, all'art. 141.1, dichiara la Provincia un ente locale con personalità giuridica propria, costituito da un raggruppamento di municipi, e la considera al tempo divisione territoriale per lo svolgimento delle attività dello Stato ⁽²⁾. La centralità della provincia nell'ordinamento spagnolo è stata altresì riconosciuta dal Tribunale costituzionale, che ha ritenuto la provincia "ente locale di formazione obbligatoria" ⁽³⁾.

La Costituzione assicura alle "province d'importanza storica" la possibilità di accedere all'autogoverno e di costituirsi in Comunità autonoma (art. 143.1). Anche gli Statuti delle comunità autonome disciplinano la provincia secondo diverse modalità. Ed infatti, in materia di organizzazione provinciale si è ridotta la precedente uniformità che caratterizzava l'ente. Così, mentre i Paesi Baschi sono divisi in tre province (c.d. *Territorios Historios*) dotate di competenza esclusiva in alcune materie e di rilevanti funzioni nel campo tributario, in Catalogna si è affermato un certo antiprovincialismo che ha privilegiato le *Comarcas* (circondari con funzione di gestione di servizi) espropriando compiti sostanziali alle province. Alcuni statuti dispongono che la Provincia e il Comune sono gli enti locali in cui si suddivide il territorio regionale (Aragona, Castiglia-La Mancia), altre regioni salvaguardano la provincia come ripartizione per l'esercizio dei compiti statali (Galizia, Andalusia). Vi sono poi dei regimi provinciali speciali previsti per gli arcipelaghi delle Canarie e delle Baleari.

Per quanto concerne l'organizzazione provinciale, l'art. 141.2 CE stabilisce solo che le province sono aggregazioni di comuni rette, salvi i regimi speciali di alcune province, dalla deputazione (*Diputacion provincial*). La deputazione è composta da diversi organi: il Presidente della deputazione, il Pleno, i vicepresidenti, e la Commissione di governo, che è eletta dall'assemblea. Questi organi sono necessari, mentre, facendo uso del potere di auto-organizzazione, possono essere istituiti anche ulteriori organi di carattere complementare.

La Deputazione è un organo rappresentativo dei consigli comunali eletti nel territorio provinciale, composto da un numero di membri compreso tra 25 e 51 a secondo dell'entità della

² Art. 141.1: "La provincia es una entidad local con personalidad juridica propia, determinada por la agrupación de muicipios y division territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteracion de los limites provinciales habra de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley organica".

³ sent. n. 32 del 28 luglio 1981). Con questa decisione ha dichiarato illegittimo il trasferimento delle competenze provinciali alla comunità autonoma della Catalogna, attuato dalla legge regionale n. 6 del 1980, perché sostanzialmente esso sopprimeva l'ente intermedio.

popolazione residente nella provincia. Quindi, le province sono rappresentate da assemblee elettive (*corporation provincial*), di secondo grado (art. 202-206 LO. 5/1985), i cui deputati (*diputados*) sono eletti tra i consiglieri designati da ciascuna delle suddivisioni provinciali ⁽⁴⁾, denominate *Partidos judiciales*, che sono le circoscrizioni elettorali. Il *Partido judicial* è una divisione provinciale del territorio che corrisponde all'amministrazione della giustizia. Tutti i *Partidos judiciales* della provincia dovranno disporre di almeno un seggio, ed in nessuno di essi dovranno essere concentrati più di tre quinti del numero complessivo di deputati provinciali.

Il presidente della provincia è eletto dal consiglio provinciale, e può essere scelto tra uno qualunque dei deputati provinciali; deve ottenere il voto della maggioranza assoluta dei componenti il collegio nella prima votazione (ed eventualmente la maggioranza semplice nella seconda) (art. 207 LO. 5/1985). Egli provvede ai normali compiti di direzione del governo e dell'amministrazione provinciale; esercita tutte le funzioni attribuite alla provincia dallo Stato e dalle comunità autonome che non siano assegnate ad altro organo; può affidare responsabilità esecutive anche ad altri membri.

Le funzioni principali della provincia sono realizzate attraverso le deliberazioni del *Pleno*. A tale organo compete approvare il bilancio, emanare le ordinanze ed il regolamento organico, deliberare il piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali, decidere la destinazione dei beni pubblici, l'alienazione del patrimonio, le azioni giudiziarie ed amministrative. Infine quest'organo esercita funzioni di controllo sul presidente e sull'amministrazione provinciale.

La provincia, inoltre, è circoscrizione elettorale per l'elezione dei deputati (68.2) e dei senatori (69.2) ⁽⁵⁾.

1.3. La garanzia costituzionale del comune è garantita dall'art. 140 CE il quale dispone: “*La costituzione garantisce l'autonomia dei comuni. Questi godono di personalità giuridica piena. Il loro governo e amministrazione corrisponde ai rispettivi municipi, composti dai sindaci e dai consiglieri. I consiglieri saranno eletti dagli abitanti del comune a suffragio universale, libero, diretto e segreto, nella forma stabilita dalla legge. I sindaci saranno eletti dai consiglieri o dai cittadini. La legge regolerà le condizioni nelle quali si procede in regime di Concejo abierto*”.

Il comune è definito dall'art. 11 della legge di base dell'82 come “l'ente locale fondamentale dell'organizzazione territoriale dello Stato”, avente come elementi costitutivi “il territorio, la popolazione e l'organizzazione” (art. 11.2 Legge di base).

L'art. 20 della legge di base distingue gli organi del comune in necessari e ausiliari (commissioni d'informazione, rappresentanti personali del sindaco, consiglieri delegati, ecc. ⁽⁶⁾). Questi ultimi possono essere disciplinati dalla legislazione di autonomia e dai rispettivi comuni nei regolamenti organici. Sono organi necessari: sindaco, luogotenenti del sindaco, consiglio e Commissione di governo (nei comuni con oltre 5000 abitanti, o in quelli con popolazione inferiore quando così sia disposto dal regolamento organico).

⁴ tranne che nei Paesi Baschi, dove le tre province hanno un'assemblea ad elezione diretta (*Juntas Generales*)

⁵ Il **senato** è la Camera di rappresentanza territoriale. Esso è formato da un numero non prefissato di senatori: 4 eletti in ognuna delle 47 province continentali; 16 nelle tre province insulari a suffragio universale e diretto; 2 dalle città autonome di Centa e 2 da quelle di Melilla. Infine, le comunità autonome designano un senatore ciascuna e un altro per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

⁶ Le commissioni informative costituiscono i più importanti organi di formazione non obbligatoria. Essi possono essere permanenti o istituite per adempiere a funzioni consultive speciali.

La legge prevede tre distinte modalità di elezione: un sistema di democrazia diretta nei quali gli elettori procedono direttamente ad eleggere il sindaco, questo sistema riguarda i municipi con meno di 100 abitanti; b) nei comuni con una popolazione compresa tra i 100 e i 250 abitanti si ha una formula di elezione maggioritaria; c) in tutti i comuni con più di 250 abitanti si ha l'elezione diretta dei consiglieri ed indiretta del sindaco. Il consiglio municipale è eletto per quattro anni. Il numero dei consiglieri da eleggere viene definito a partire da una scala che mette in relazione questo numero con la densità di popolazione di ogni comune (art. 179.1 LO 5/1985) E' prevista poi una clausola di sbarramento del 5% come minimo necessario per procedere alla rappresentanza.

Al consiglio (*Ayuntamiento*), composto dai consiglieri e presieduto dal sindaco, l'art. 140 CE affida "il governo e l'amministrazione" del comune. Esso assume la rappresentanza locale, ha il monopolio della potestà normativa, ispeziona e controlla l'attività degli altri organi di governo. Ha la potestà di far decadere il sindaco mediante l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva (art. 197 l.o sul regime elettorale).

Il sindaco (*Alcade*), è al centro della forma di governo comunale. Il sindaco è eletto dai consiglieri tra i consiglieri che siano capilista nelle rispettive liste, a maggioranza assoluta. Se non si ottiene la maggioranza assoluta è nominato sindaco il Consigliere che sia in testa nella lista che abbia ottenuto il maggior numero dei voti nel comune. Nei comuni compresi tra 100 e 250 abitanti tutti i consiglieri possono essere candidati. I consiglieri sono eletti dagli abitanti "a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto nelle forme stabilite dalla legge" (art. 140). Il sindaco esercita funzioni esecutive e rappresentative. Ha poteri normativi (emanazione dei bandi), di direzione dei servizi, degli organi, del personale comunale, e della polizia urbana (art. 21 legge base). Ha il potere di provvedere in caso di urgenza e di calamità pubbliche, nonché la contrattazione di opere e servizi che non eccedono il 5% delle previsioni di bilancio, l'ordinativo di spese entro limiti prefissati. Inoltre, ha la competenza nella gestione del personale.

La Commissione di Governo è un organo collegiale composto dal sindaco e da un numero di consiglieri non superiore ad un terzo del numero legale, nominati e revocati dal sindaco. Assiste il sindaco nell'esercizio delle sue funzioni ed esercitale competenze che gli vengono attribuite da altri organi di governo o dalle leggi.

Tra i membri della Commissione di Governo, il Sindaco nomina i luogotenenti, che hanno il compito di sostituire il sindaco in caso di vacanza, assenza o malattia.

Tra gli organi consiliari di formazione obbligatoria va ricordata la commissione speciale dei conti prevista dall'art. 116 della legge di base dell'85, il quale dispone che i conti annuali degli enti locali entro il primo giugno di ogni anno devono essere sottoposti all'esame di tale commissione, composta dai rappresentanti dei gruppi politici consiliari. Ad essa competono l'analisi delle spese annuali dell'ente e l'elaborazione di una relazione su di essi. In particolare sono sottoposti all'esame della commissione il conto consuntivo, il conto sull'amministrazione del patrimonio, il calcolo dei valori indipendenti ed accessori di bilancio, i conti di enti ed organismi comunali di gestione.

1.4. L'art. 3 della legge di base classifica gli enti locali in due livelli: in un primo livello sono ricompresi comuni, province e isole, in un secondo livello gli enti locali di minore importanza rispetto ai primi, creati o riconosciuti dalle comunità autonome: le *Comarcas* (riunioni di comuni determinati da interessi comuni o peculiarità geografiche), le aree metropolitane e le *Mancomunidades* di comuni (associazioni di comuni). Mentre i primi sono costituzionalmente previsti, e si estendono su tutto il territorio, i secondi, sia pur riconosciuti a livello costituzionale (art. 141.3), hanno un carattere facoltativo.

La legge di base disciplina il procedimento necessario per introdurre questi enti associa-

tivi. L'iniziativa può essere assunta dai municipi interessati o anche dalla Comunità autonoma, ma quest'ultima non potrà istituire l'ente contro la volontà dei comuni (art. 42.2 legge di base). Nel caso in cui l'ente associativo è composto da comuni appartenenti a più province, deve essere ottenuto il parere favorevole di queste.

La *Comarca* è un ente destinato ad aiutare i comuni incapaci di assolvere i propri compiti, ma non si sostituisce ad essi, infatti, i municipi che si raggruppano, non possono perdere la competenza a prestare i "servizi minimi", né potranno perdere la competenza nelle materie contemplate nell'art. 25 della Legge di base. Si tratta di un ente con personalità giuridica propria avente come obiettivo la gestione di interessi comuni a più municipi. La comarca ha un collegio composto da soggetti scelti dai Consigli comunali nel loro seno ed in modo da rispettare proporzionalmente la loro composizione. E il compito di presiederne le funzioni è attribuito ad un solo componente, scelto a rotazione.

L'art. 3 della legge base ha previsto anche la creazione di enti locali di natura istituzionale, le *Mancomunidades de Municipios*. Sono associazioni volontarie di comuni create per migliorare la prestazione di opere e servizi. Esse non necessitano di un riconoscimento legislativo. La previsione di tali enti ha la finalità di risolvere i problemi dei tanti piccoli comuni soprattutto per quelli di carattere rurale.

Le aree metropolitane sono enti locali costituiti negli anni quaranta e cinquanta nati per la gestione di competenze urbanistiche e di servizi comuni. La loro creazione, modifica e soppressione spetta alle regioni previo parere dell'amministrazione dello Stato, dei Comuni e dei Consigli provinciali che vi partecipano secondo quanto previsto dagli statuti di autonomia.

Né la Costituzione, né gli statuti prevedono il riconoscimento delle città metropolitane. L'art. 43.2 della legge 7/1985 definisce l'area metropolitana come: "*Entidades locales integras por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos nucleo de poblacion existe vinculaciones economicas y sociales, que hagan necesaria la planificacion conjunta y la coordinacion de determinados servicios y obras*".

La creazione delle aree metropolitane è rimessa alle legislazioni delle Comunità Autonome. Attualmente in Spagna esistono due aree metropolitane: quella di Madrid e quella di Barcellona.

Vi sono poi degli enti territoriali inferiori al municipio, ossia nuclei di popolazione ai quali il può anche riconoscere personalità giuridica, dotati di una certa autonomia per la prestazione di determinati servizi. Questi enti inframunicipali hanno nomi assai vari: si parla di paesi, villaggi, borghi, quartieri, parrocchie, casali.

2. A disciplinare gli enti territoriali minori concorrono una serie di fonti: la Costituzione, la legislazione di base, la normativa di attuazione autonoma e i regolamenti degli enti locali.

In primo luogo l'art. 137 garantisce la natura costituzionale dell'autonomia dei comuni e delle province. È la Costituzione a distribuire le competenze spettanti in materia di regime locale allo Stato e alle Comunità autonome. La ripartizione delle competenze è prevista dagli art. 148 e 149 CE.

L'art. 148, comma 1, n. 2, Cost. dispone che le Comunità autonome sono competenti nelle seguenti materie: "Le variazioni dei confini municipali compresi nel loro territorio e, in generale, le funzioni che spettano allo Stato nei confronti degli Enti locali e il cui trasferimento venga autorizzato dalla legislazione sugli Enti locali". E l'art. 149, comma 1, n. 18, Cost., assegna alla competenza esclusiva dello Stato "le basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti alle medesime; il procedimento amministrativo

comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sulla espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità di tutte le pubbliche Amministrazioni”.

La Costituzione garantisce solo l'autonomia locale degli enti territoriali, ma non fornisce un elenco concreto di materie sulle quali debbano o possano effettivamente esercitare le competenze. Spetta al legislatore statale, e a quello autonomo, ciascuno in funzione delle proprie competenze, attribuire competenze agli enti locali, senza alterare il sistema di riparto delle competenze previsto dalla costituzione e dagli statuti di autonomia. Per tale motivo, come vedremo, lo Stato nel disciplinare il regime giuridico degli enti locali, si è limitato a definire solo il nucleo minimo delle competenze necessarie per assicurare l'autonomia costituzionalmente garantita di comuni e province.

Lo Stato ha disciplinato gli oggetti di cui all'art. 149, comma 1, n. 18, attraverso la legislazione di “base”, con la quale detta i principi essenziali sulle competenze locali; e spetta alle leggi statali o regionali integrare il contenuto della legge generale sul regime locale ⁽⁷⁾.

La legge di base sul governo locale è la n. 7 del 02 aprile 1985 “legge regolatrice delle basi del regime locale” (LRBRL) modificata dalla legge n. 11 del 21 aprile 1999, più volte emendata e modificata (da ultimo con la legge n. 57 del 16 dicembre 2003 - *Ley de medidas para la modernización del gobierno local*).

L'art. 2, comma 1, della L. n. 7/1985 dispone che le leggi statali e regionali disciplinanti i diversi settori di attività pubblica devono assicurare ai Comuni, Province ed Isole il diritto ad intervenire nelle materie in cui siano interessati, attribuendo loro competenze adeguate alla natura dell'attività da svolgere ed alle capacità di gestione.

Le comunità autonome disciplinano il regime locale nel rispetto del principio di autonomia comunale. Ciò significa che ai comuni devono essere assicurate un nucleo di competenze proprie; tali competenze sono stabilite dall'art. 25 della legge base, tuttavia, la decisione finale è lasciata alla legislazione statale o autonoma regolatrice delle diverse materie.

L'art. 13, comma 1, riserva alla legislazione regionale la competenza di creare, sopprimere i comuni o di modificarne i confini. La legge di base prevede gli organi necessari di comuni e province (artt. 20, comma 1, e 32, comma 1) e assegna alla legge delle Comunità autonome la disciplina degli organi municipali e provinciali di formazione non obbligatoria (artt. 20, comma 2, e 32, comma 2). In base agli art. 29 e 30 le Comunità autonome possono introdurre regimi comunali speciali, possono istituire le comarcas o altri enti composti da più municipi, o aree metropolitane o enti in ambito territoriale inferiore al comune ⁽⁸⁾.

I comuni, le province e le isole hanno una potestà regolamentare, che definisce le rispettive organizzazione per la parte che non è disciplinata dalla legge di base, dalla legge dello Stato o da quella delle Comunità autonome.

⁷ Le comunità autonome che hanno assunto competenze di attuazione legislativa e di esecuzione sul regime locale in generale sono: Andalusia, Canarie, Catalogna, Valencia, Galizia, paese Basco. Le Comunità autonome che hanno assunto competenze di sviluppo legislativo e di esecuzione sul regime locale soltanto in materie specifiche ed in quelle il cui trasferimento sia autorizzato dalla legislazione sul regime locale: Aragona, Asturias, Baleari, Cantabria, Castilla e León, Castilla la Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja.

⁸ Una posizione rilevante tra le fonti dell'ordinamento locale è rivestita dal regolamento organico. Esso dispone la formazione della Commissione di governo, definisce le prerogative dei consiglieri e gli aspetti del loro status, prevede le modalità con le quali il consiglio assume le proprie deliberazioni e controlla gli altri organi dell'ente, disciplina le delegazioni di competenza del sindaco e del collegio rappresentativo nei confronti dei Consiglieri e della Commissione di governo. Disciplina gli organi “complementari” dell'ente e gli istituti di partecipazione.

3. La Costituzione spagnola non definisce del tutto le materie delle comunità autonome, ma demanda il compito di precisare le competenze ai rispettivi statuti. Per tale motivo l'ordinamento regionale si presenta come un modello di organizzazione territoriale flessibile e asimmetrico. Infatti, le 17 Comunità autonome si sono sviluppate in modo diversificato.

Per quanto invece concerne gli enti locali, dalla lettura costituzionale degli artt. 137 e 142 Cost. si deduce che Comuni e Province devono gestire con autonomia i rispettivi interessi e che a questi fini "le finanze degli Enti locali dovranno disporre dei mezzi sufficienti ad assolvere le funzioni che la legge assegna ai rispettivi Enti, alimentandosi fundamentalmente con propri tributi e con la partecipazione a quelli dello Stato e delle Comunità Autonome".

Questa disciplina è strettamente connessa alla tradizionale visione degli enti locali nell'ordinamento spagnolo. Infatti, lo Stato riconosce i comuni e le Province quali enti nati autonomamente per soddisfare i bisogni della collettività. Essi pertanto sono preposti alla cura di interessi propri, per la soddisfazione dei quali si rende necessario attribuire poteri esclusivi. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, sottolineando la difficoltà di identificare interessi esclusivamente locali ha chiarito che l'art. 137 CE allude alla necessità di attribuire agli enti territoriali minori un nucleo minimo di poteri, che tuteli la garanzia istituzionale di tali enti. Dunque, i poteri sono assegnati non in base ad un interesse esclusivo, ma valutando caso per caso quale sia l'ente che abbia un interesse predominante. Poiché molto spesso si tratta di interessi concorrenti, vi è la necessità di individuare anche raccordi procedimentali e organi a composizione mista.

L'autonomia si traduce nel diritto (*rectius*: nel legittimo interesse) per gli enti territoriali minori a partecipare al governo e all'amministrazione delle questioni che li riguardano. Questo diritto è tutelato anche davanti al Tribunale costituzionale con il ricorso di amparo (art. 162, comma 1, lett. b, Cost.).

È il legislatore statale e regionale ad assegnare funzioni agli enti locali, secondo il riparto di competenza per materia previsto dalla Costituzione e dagli Statuti. Ma la maggior parte dei settori in cui devono essere attribuiti poteri comunali e provinciali rientra nella competenza che l'art. 148 Cost. assegna alle Comunità autonome (urbanistica, ambiente, risorse idriche, artigianato, agricoltura, allevamento, turismo, assistenza sociale, sanità, igiene).

L'art. 25, comma 1, della legge di base stabilisce che il comune, per la gestione dei suoi interessi e nell'ambito delle sue competenze, può promuovere ogni tipo di attività e prestare i servizi pubblici che contribuiscono al soddisfacimento delle esigenze e delle aspirazioni della comunità residente.

L'art. 25, comma 2, enumera le materie in cui devono essere attribuiti poteri locali (competenza propria): patrimonio storico-artistico, protezione dell'ambiente, salute pubblica, ordinamento, gestione, esecuzione e disciplina urbanistica, turismo.

I comuni devono prestare i servizi minimi a seconda del livello della popolazione (art. 26). A tali fini i *municipios* sono distribuiti in quattro classi diverse: comuni con popolazione fino a 5000 abitanti, con popolazione fino a 20.000 abitanti, superiore a 20.000 e a 50.000 abitanti.

Il primo livello deve in ogni caso provvedere a rendere i servizi indispensabili alla collettività: illuminazione pubblica, servizio cimiteriale, raccolta rifiuti, servizio fognario, acqua potabile, strade. I comuni con più di 5.000 abitanti devono provvedere anche a parchi, biblioteche pubbliche, mercati e trattamento dei rifiuti. I comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti garantiscono anche: protezione civile, servizi sociali, incendi, impianti sportivi. I comuni in cui risiedono più di 50.000 abitanti forniscono anche il trasporto pubblico urbano e protezione dell'ambiente. I servizi essenziali sono definiti dall'art. 86 della legge di base.

Il Comune può svolgere alcune competenze delegate dallo Stato e dalla Comunità Autonoma o da altri enti locali (art. 27.1)

Nonostante l'art. 37 della legge di base consente alle Comunità autonome la possibilità di delegare poteri all'ente intermedio o affidare ad esso la gestione ordinaria dei loro servizi, le Comunità autonome hanno utilizzato raramente la provincia come circoscrizione di decentramento regionale, mentre la legislazione statale ha valorizzato particolarmente le funzioni dell'ente intermedio nei confronti dei comuni.

La provincia esercita compiti di coordinamento dei servizi comunali, al fine di garantire i principi di solidarietà e di equilibrio tra i *Municipios*, deve fornire assistenza e cooperazione economica, giuridica e tecnica agli enti comunali privi di mezzi economici adeguati, affinché questi possano prestare i servizi minimi di loro competenza (art. 31.2 e 36.1 l. n. 7/85); la provincia, quindi svolge essenzialmente compiti di sostegno ai comuni. In particolare spetta alla provincia la prestazione di servizi pubblici di carattere sovracomunale ed eventualmente sovracomarcale.

Allo scopo di garantire il coordinamento e l'assistenza ai municipi, la provincia deve adottare il piano annuale di cooperazione alla prestazione delle opere e dei servizi comunali, alla cui formazione partecipano i comuni compresi nel territorio. Tali piani sono finanziati con fondi provinciali, comunali, e con sovvenzioni statali e regionali, e sono coordinati dalla Comunità autonoma competente.

Spetta alla provincia fornire i servizi minimi nel caso in cui i *Municipios* non sono in grado di provvedervi.

Tra le competenze proprie della provincia assume rilevanza la promozione e l'amministrazione dei suoi interessi peculiari. Proprio la funzione di promozione è stata interpretata dalla dottrina come una clausola di competenza residuale/generale che assicura alla provincia l'intervento in quei settori in cui non vi sono compiti provinciali definiti.

I compiti provinciali propri sono individuati dalla legge di base attraverso l'enumerazione di funzioni e tecniche di intervento in vari settori. Non c'è l'elenco di una serie di materie ad essa attribuite, ma esse possono essere ricavate attraverso l'interpretazione sistematica, soprattutto tenendo presente la natura dell'ente provinciale, definito proprio in costituzione come *agrupation de Municipios*. Pertanto, pare logico che i poteri della provincia si esercitano in tutte le materie attribuite agli enti comunali.

Inoltre, lo Stato può delegare alla provincia competenze di esecuzione dei servizi nel caso in cui ritenga l'ambito provinciale più adeguato alla loro prestazione. La delega di poteri statali può essere attribuita solo previo parere non vincolante della Comunità autonoma.

4. La legge di base ha soppresso il controllo preventivo sugli atti, che è stato trasformato in possibilità di impugnazione giurisdizionale per motivi di legittimità. Il controllo di merito è possibile solo in caso di competenze delegate dalle amministrazioni superiori, e non per i poteri propri degli enti locali.

5. Il processo di creazione di strumenti di raccordo tra centro e periferia si è sviluppato a partire dagli anni 80.

Da un lato, il sistema delle relazioni intergovernative si sviluppa attraverso strumenti specifici quali le *Conferencias sectoriales* e i *Convenios* bilaterales: le prime (le conferenze settoriali), disciplinate dagli accordi autonomici recepiti dalla legge n. 30/1992, sono organismi di collaborazione verticale e sono presiedute e coordinate dal ministro competente per la materia oggetto di discussione. Sono composte dai rappresentanti del governo centrale e delle comunità al fine di scambiare informazioni ed affrontare e risolvere in maniera coordinata i problemi concernenti ambiti di competenza ripartita tra Stato e Comunità autonome. Le conferenze sono

organi di carattere consultivo, e gli accordi vincolano solo i soggetti che li hanno sottoscritti. Tali accordi possono essere formalizzati attraverso la stipula di una *Conventio de Conferencia Sectorial* ratificati dal ministro competente e dai rappresentanti dei governi delle comunità.

I *Convenios bilaterales* sono atti di natura bilaterale tra Stato e Comunità autonoma attraverso le quali si predispongono discipline particolari finalizzate al raggiungimento di determinati scopi

Gli strumenti di raccordo tra gli enti locali minori e le amministrazioni superiori sono disciplinati dal titolo V della legge di base che prevede le *relaciones interadministrativas* (capitolo II) e le *Impugnacion de actos y acuerdos y ejercicio de acciones* (capitolo III).

Le *relaciones interadministrativas* sono le modalità attraverso le quali si cerca di superare le problematiche connesse alla mancanza di una netta separazione di competenze tra i diversi livelli territoriali. Tra queste tecniche di relazione sono disciplinati: il dovere di informazione sull'attività svolta, la cooperazione economica, tecnica ed amministrativa tra amministrazione centrale, regionale e locale, il potere di coordinamento dello Stato e delle Comunità autonome, la partecipazione degli enti territoriali minori nei procedimenti di deliberazione di atti statali o regionali.

Il dovere di informazione sta alla base della cooperazione e del coordinamento ed è strettamente connesso al potere di controllo.

6. La Costituzione spagnola contiene numerose disposizioni in materia di finanza: dopo aver sancito che “*la potestà primaria di stabilire tributi spetta esclusivamente allo Stato tramite legge*” e che “*Le Comunità autonome e gli enti locali potranno stabilire ed esigere tributi in accordo con la Costituzione e le leggi*” (art. 133 commi 1 e 2, Cost.), dispone che le Comunità Autonome godranno di autonomia finanziaria per lo sviluppo e l'esecuzione delle loro competenze, soggiacendo al principio del coordinamento con le finanze statali (Art. 156 comma 1). Esse potranno agire come delegate o collaboratrici dello Stato per la esazione, la gestione e la liquidazione delle entrate tributarie di questo, in conformità con le leggi e gli Statuti (art. 156 comma 2). Questo principio generale si concretizza nell'art. 157, il quale dispone che le risorse delle Comunità Autonome sono costituite da: a) imposte cedute totalmente o parzialmente dallo Stato, addizionali su imposte statali e altre partecipazioni nelle entrate statali; b) imposte proprie, tasse e contributi speciali; c) contributi di un fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico del Bilancio generale dello Stato; d) rendite derivanti dal loro patrimonio e entrate di diritto privato; e) proventi di operazioni di credito. L'art. 157, comma 3, rinvia alla legge organica la disciplina dell'esercizio delle competenze finanziarie.

L'art. 158 prevede poi a favore delle Comunità Autonome degli stanziamenti statali, con fini redistributivi aventi obiettivi diversi: il primo tipo di trasferimento è volto al raggiungimento di un livello minimo nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il territorio spagnolo ⁽⁹⁾; il secondo istituisce un fondo di compensazione orientato a correggere gli squilibri economici territoriali.

⁹ Le Assegnazioni di livellamento dei servizi pubblici essenziali si riferiscono alla pubblica istruzione ed alla sanità. La legge stabilisce quando questa assegnazione debba operare per equilibrare il livello di prestazione di questi due servizi (ad esempio, l'aumento del numero degli studenti di tre punti sulla media nazionale o l'aumento della popolazione sanitariamente protetta di tre punti sulla media nazionale).

La Costituzione non stabilisce però se la perequazione debba essere verticale o orizzontale. Il Tribunale costituzionale ha precisato che ricade in capo a tutti i soggetti pubblici il dovere costituzionale di intervenire per far fronte alle necessità della collettività (Sent. 150/1990). Anche in questo caso, quindi, il dettato costituzionale rimette al legislatore organico la definizione del riparto finanziario tra Stato e Comunità autonome (¹⁰).

Un'altra forma di perequazione è rappresentata dal Fondo di compensazione territoriale, previsto dall'art. 158, comma 2, Cost., al fine di correggere gli squilibri economici interterritoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà. Tale fondo è destinato a spese di investimento le cui risorse verranno distribuite dalle Cortes Generali fra le Comunità Autonome e, se del caso, con le province.

Per quanto concerne gli enti locali la Costituzione sancisce il principio della sufficienza finanziaria e dispone che "le finanze degli Enti locali dovranno disporre dei mezzi sufficienti ad assolvere le funzioni che la legge assegna ai rispettivi Enti, alimentandosi fundamentalmente con propri tributi e con la partecipazione a quelli dello stato e delle Comunità Autonome" (art. 142)

Il principio costituzionale della sufficienza finanziaria è stato attuato con la legge n. 39 del 1988 (come modificata dalla legge n. 51 del 2002) sulla finanza locale, la quale ha distinto le risorse economiche assegnate ai comuni e alle province in entrate non tributarie, tributarie e in partecipazioni a tributi dello Stato. Le prime derivano da operazioni di credito da proventi di multe pagate agli enti locali, dai beni patrimoniali la partecipazione ai tributi dello Stato implica la riscossione di percentuali sulle entrate. L'autonomia finanziaria comunale è superiore a quella regionale. Il 70% delle entrate comunali è infatti costituito da entrate proprie. Ciò non di meno, il totale delle entrate è insufficiente; c'è pertanto un forte *deficit* nella finanza locale.

Si può affermare che in Spagna c'è un importante decentramento delle spese pubbliche. La metà della spesa globale di tutte le amministrazioni pubbliche è gestita dalle amministrazioni regionali e comunali. Di questo 50%, il 35% spetta alle Regioni autonome, laddove il restante 50% spetta allo Stato, che lo suddivide tra la pubblica amministrazione centrale (27%) e la sicurezza sociale (13%). Con riferimento alle pubbliche amministrazioni territoriali, la distribuzione è così ripartita: il 27% per la pubblica amministrazione centrale, il 35% per le pubbliche amministrazioni regionali e il 14% per le pubbliche amministrazioni comunali.

Per quanto riguarda le Province dobbiamo ricordare che in Spagna esistono diverse particolarità. Tutte le Regioni con una sola provincia hanno assorbito le risorse provinciali, insieme alle competenze e all'organo di governo provinciale. Le tre province basche godono di un regime speciale: il sistema forale, che permette loro (ed anche alla provincia di Navarra) di esigere direttamente i grandi tributi dello Stato (imposte sulle persone fisiche e giuridiche e sul valore aggiunto), determinandosi una minore dipendenza dalla finanza centrale rispetto alle altre province (la finanza di queste entità [comprese Melilla e Ceuta, le due città con regime autonomi-

¹⁰ La riforma in materia si è avuta con la LO di finanziamento delle Comunità autonome n. 3/1996 così come modificata dalla L.O. del 27 dicembre 2001 n. 7, che ha esteso la competenza delle regioni in materia fiscale all'attività normativa. Lo Stato ha ceduto la potestà impositiva alle comunità autonome su alcuni tributi. Tra questi figura la cessione di una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche pari al 33%. Delle imposte indirette viene trasferito il 35% dell'IVA (imposta sul valore aggiunto), anche sul tabacco, alcool, idrocarburi, immatricolazione delle vetture e imposta speciale sull'elettricità. Vengono mantenute anche le imposte precedenti, come le tasse sul gioco.

co] ammonta a circa 10 milioni di euro). Il sistema di finanziamento delle Province si basa su quattro entrate: le risorse tributarie proprie, la partecipazione ai tributi dello Stato e il fondo di cooperazione economica locale dello Stato e il fondo sanitario. I dati del 2006, resi ormai definitivi, determinano in 5.119 milioni di euro il complesso del finanziamento delle province spagnole a regime normale.

Bibliografia: Aa. Vv., *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1999; Bastida F. J., *Il sistema finanziario regionale spagnolo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 903; Biagi F. - Pineiro R. G., *Profili costituzionali del federalismo fiscale spagnolo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 831; Covino F., Il modello di riparto finanziario 'tra centro e periferia' nell'ordinamento costituzionale spagnolo, in Gambino S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali, La distribuzione territoriale delle competenze, Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Repubblica di San Marino, 1998, 821. Duranti G., *Il Caso Spagnolo*, in Aa.Vv., *Il Decentramento politico negli Stati dell'U.E.*, Rimini, 2001, 81; Garcia Morillo J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, 1998; Groppi T., *I sistemi elettorali a livello locale*, in *Sistemi Elettorali e Governo Locale*, a cura di S. Gambino, Roma, 1991, 109; Iacometti M., *Il problema dei piccoli comuni nell'ordinamento spagnolo*, in *Amministrare*, 1991, 357; Iacometti M., *L'ordinamento spagnolo*, Milano, 1993; Marin Gamez J. A., Il pluralismo territoriale presupposto del governo e l'autonomia locale: una revisione, in Gambino S. (a cura di), *Forme di governo, Sistemi elettorali, Partiti politici*, Rimini, 1996, 521; Martin Retortillo S., *La provincia: pasado, presente y futuro*, Madrid, 1991; Olmedo A., *Gli enti locali sovramunicipali in Spagna: in particolare le Unioni di Comuni*, in *Nuove autonomie*, 2001, 813; Riveo Ysern J.L., *Manual de Dercho Local*, Madrid, 1999; Ruiz Rico G. - Crespo S. M., *L'autonomia locale in Spagna: alcune considerazioni sul regime costituzionale e legislativo*, in Gambino S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali, La distribuzione territoriale delle competenze, Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Repubblica di San Marino, 1998, 159;

In rete: www.lamoncoa.es.default.htm; www.Senado.es; www.admiweb.org; www.femp.es.

Il local government e il principio dell'autoamministrazione nel Regno Unito

SOMMARIO: 1. Il local government nel Regno Unito – 2. Articolazione e caratteri del local government – 2.1. segue: sistema elettorale – 2.2. segue: i controlli – 2.3. segue: apparato burocratico – 3. Fonti di Autonomia – 4. Competenze. 5. Raccordi – 6. Finanza

1. Il Regno Unito non possiede un unico sistema di amministrazione locale, ma esistono forme diverse di *local government* per ognuna delle quattro aree da cui è formato il Paese (Inghilterra e Galles hanno un unico ordinamento giuridico, mentre Scozia e Irlanda del Nord hanno, per quanto concerne il governo locale, un proprio sistema di autonomia). All'ordinamento giuridico Inglese (c.d. "sistema madre"), vigente in Inghilterra e Galles, si affianca quello scozzese e nordirlandese. Tuttavia, ai nostri fini verrà considerato solo il *local government* inglese, posto che i suoi principi sono validi anche nei confronti degli altri due sistemi.

In Inghilterra l'autorità nazionale e il governo locale hanno operato per secoli su un piano di netta separazione e di reciproca autonomia. Il governo locale è distinto dal governo centrale: entrambi sono sottoposti al parlamento e non possono agire al di là dei poteri loro assegnati. Giannini definiva gli enti locali inglesi "organi dello Stato in autogoverno (...) i quali concentrano ogni attribuzione amministrativa che non sia di organi centrali" (M.S. Giannini, 1986, 89), non presentano i tratti di un potere derivato o istituzionalmente subordinato al governo centrale. E, nonostante a partire dagli anni '80, la storia costituzionale dell'Inghilterra si caratterizzi per l'accrescimento del potere del Parlamento unitario su materie tradizionalmente affidate agli enti locali quali servizi sociali, scuola, sanità, le realtà socio politiche delle comunità territoriali non sono mai state cancellate; al contrario, la maggior parte delle funzioni inerenti al settore pubblico è stata storicamente demandata ad una vasta rete di *Local Authorities* assai gelose della loro autonomia.

Ciò è dovuto essenzialmente alle radici storiche del governo locale. L'ordinamento britannico non ha conosciuto un sistema gerarchico. Basti pensare che il sistema prefettizio è del tutto sconosciuto in Inghilterra, dove non si sono mai avuti rappresentanti del governo centrale con funzione di controllo degli enti locali dislocati sul territorio. Ciò si comprende se si tiene conto del fatto che il governo centrale non esplica attività esecutive e di concreta erogazione di servizi che sono demandati totalmente ad enti di livello regionale o nazionale (*nationalized industries*) per la gestione di specifici servizi pubblici, e alle *Local Authorities*, cui sono riconosciute una notevole quantità di competenze, di molto superiore a quelle attribuite agli enti locali nel nostro ordinamento. Nel Regno Unito, infatti, le autorità locali esercitano ingenti funzioni, molte delle quali, in altri Paesi sarebbero di competenza del governo centrale o di quello regionale, quali ad esempio, le attribuzioni in materia di educazione, polizia, edilizia residenziale, servizi sociali, trasporti, strade pubbliche, ecc..

2. L'espressione *Local Authorities* designa organismi creati per legge, dotati di personalità giuridica, i cui organi vengono eletti localmente, deputati ad erogare servizi alle rispettive collettività e ad esercitare funzioni di livello locale, con potere di decidere discrezionalmente le modalità di svolgimento delle stesse nonché le priorità e la graduazione degli interventi e delle spese.

Gli enti locali non hanno poteri legislativi, svolgono tutte le attività che sono loro espressamente stabilite dalla legge formale e quelle che risultano essere funzionalmente connesse allo svolgimento delle medesime (*Incidental Powers*).

Le collettività locali, pur aventi personalità giuridica, sono parte dell'unica amministrazione statale (*the executive*), insieme al governo nazionale ed agli enti pubblici non territoriali. È il Parlamento che conferisce poteri di governo o ai ministri (governo centrale) o alle autorità locali (governo locale).

Essi svolgono funzioni statali in ambito locale. Nel Regno Unito, quindi, vi è perfetta coincidenza tra il concetto di ente autonomo territoriale e quello di organo decentrato dello Stato (anche se l'uso di questo concetto nel sistema inglese è alquanto problematico).

Il governo locale in Inghilterra è assai articolato ⁽¹⁾: il più alto grado di governo locale è la regione, istituita nel 1994, che tuttavia ha poteri assai limitati e non ha organi elettivi.

Le linee essenziali su cui poggia il sistema locale inglese sono state fissate dal *Local Government Act* del 1972 che basa il sistema di autonomie locali su una struttura a due livelli (*two-tier system*): quello superiore (Contee), che costituiscono le suddivisioni amministrative più ampie in Inghilterra e quello inferiore (Distretti - corrispondenti ai nostri comuni ma di dimensioni assai più grandi) ⁽²⁾. Vi è poi un terzo livello (Parrocchie) che svolgono funzioni di interesse esclusivamente locale (circa 10.000 enti in Inghilterra) ⁽³⁾. Vi sono poi alcuni enti che in ragione delle peculiarità delle collettività amministrative sono configurate come un unico livello di governo locale e costituiscono gli Enti locali unitari con un solo consiglio, responsabile della quasi totalità delle funzioni amministrative all'interno dell'area.

In Inghilterra vi sono 8 regioni, 34 Contee, 274 distretti (di cui 36 metropolitani), 46 enti locali unitari, 32 *London Boroughs*, la *City of London*, la *Greater London Authority* ⁽⁴⁾, le isole Scilly.

Sino alla riforma avvenuta con il *Local Government Act* del 2000 (che si applica in Inghilterra e Galles) gli enti locali erano costituiti da un unico organo collegiale eletto a suffragio universale diretto, al quale la legge conferiva ogni competenza. Non esistevano organi assi-

¹ Pur tuttavia, in tutto il Regno Unito vi sono solamente 468 autorità locali principali su un totale di 58 milioni di abitanti, rappresentando, dunque un livello di concentrazione unico in Europa

² Se confrontate con gli enti locali degli altri Stati europei, le local Authorities inglesi sono assai più grandi, sia come estensione, sia come popolazione. I distretti Inglesi, ad esempio, hanno una popolazione media di 123.000 abitanti.

³ Il Local Government act del 1972 distingueva le contee e i distretti in metropolitani e non metropolitani. Furono create sei contee metropolitane previste per le grandi aree urbane (Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Sheffield, Newcastle), ognuna delle quali suddivisa in sei distretti metropolitani, e 39 non metropolitane. Vennero definiti 296 distretti non metropolitani. Le principali funzioni nelle contee metropolitane erano: polizia, servizi antincendio, tutela dei consumatori, viabilità principale, pianificazione urbanistica, trasporto passeggeri, smaltimento dei rifiuti. Nelle contee non metropolitane le principali funzioni erano l'istruzione, i servizi sociali, la pianificazione urbanistica, la coordinazione dei trasporti pubblici, viabilità principale, smaltimento dei rifiuti. Principali funzioni dei distretti metropolitani erano: istruzione, alloggi, servizi sociali, viabilità secondaria, raccolta rifiuti, controllo dello sviluppo; a tali funzioni, si aggiungono le imprese dei trasporti pubblici nei distretti non metropolitani.

Nel 1986 il Governo di Margaret Thatcher (*Local Government Act* del 1985) abolisce le 6 contee metropolitane, che tuttavia esistono ancora oggi come contee cerimoniali e i loro poteri sono devoluti ai distretti metropolitani e alla Grande Londra. Un'ulteriore significativa riforma fu effettuata nel 1996 con l'abolizione di 5 contee e 27 distretti compresi nelle loro aree, sostituite da 19 enti unitari.

⁴ La Grande Londra fu creata nel 1965 e aveva un doppio sistema di governo locale: il Greater London Council e 32 London borough councils. Il local Government Act del 1985 abolisce la Grande Londra e conferisce ai boroughs uno status simile a quello delle autorità unitarie. Nel 2000 il governo laburista istituisce nuovamente la Greater London Authority che raggruppa i 32 boroughs.

milabili alla nostra giunta municipale o al sindaco. La riforma del 2000 ha previsto che ogni *Local Authority* approvi gli “*executive arrangements*” per la creazione e l’attivazione dell’esecutivo dell’ente (art. 10). Ciascuna autorità può scegliere per il proprio esecutivo: a) un sindaco (*Mayor*) elettivo coadiuvato da due o più consiglieri di sua nomina, b) un *executive leader*, cioè un consigliere eletto dal Consiglio coadiuvato da due o più consiglieri nominati dal consiglio o dall’*executive leader*; c) un *Council Manager*, sindaco elettivo coadiuvato da un funzionario dell’Ente nominato dal Consiglio.

Tale riforma non ha però ricevuto alcuna concretizzazione: infatti, su 386 autorità locali, che dovevano procedere all’elezione del sindaco, si sono tenute consultazioni popolari solo in 31 autorità locali e solo in 12 di esse vi è stato un risultato favorevole all’elezione diretta del sindaco. Quattro autorità su cinque hanno scelto la formula dell’esecutivo collegiale con il leader eletto dal consiglio.

La maggioranza degli enti locali ha scelto il sistema parlamentare, basato su una giunta collegiale guidata dal presidente, e gli enti più piccoli hanno optato per il sistema tradizionale dei comitati, se pur con qualche modifica.

I comitati, infatti, sono espressione di una lunga tradizione: essi sono formati da membri del consiglio, scelti dallo stesso, e possono farvi parte (in misura non superiore ad 1/3) componenti esterni aventi i requisiti per essere eletti consiglieri. Ogni comitato e sottocomitato deve riflettere la composizione politica del consiglio fatta eccezione per quelli che si occupano degli affari di specifiche aree del territorio dell’ente (*area committees*). Generalmente i consigli locali istituiscono un comitato per ciascuna delle funzioni dell’ente; essi hanno il compito di analizzare il problema e di istruire le questioni sulle quali i consigli dovranno deliberare, ma possono anche adottare provvedimenti amministrativi. I presidenti dei vari comitati hanno assunto un importante ruolo nell’espletamento dell’attività amministrativa dell’ente. Essi sono in continuo contatto con i dirigenti dell’amministrazione e con il pubblico, si occupano degli affari urgenti e possono adottare decisioni urgenti in vece dei comitati, salva la successiva ratifica da parte di questi.

2.1. Gli enti locali, in Inghilterra hanno consigli elettivi con personalità giuridica.

Il sistema elettorale è maggioritario: i consiglieri di contea sono scelti nell’ambito di collegi uninominali (*electoral divisions*), quelli di distretto in circoscrizioni (*wards*)⁵ che eleggono uno o più consiglieri. La direzione delle operazioni elettorali e delle attività connesse è affidata ad un funzionario dell’ente locale (il *returning officer*). Egli riceve le candidature, verifica la sussistenza dei requisiti richiesti, vaglia le spese elettorali dei candidati, e presiede alle operazioni elettorali.

I consigli, che durano in carica 4 anni, sono composti da un numero variabile di consiglieri a seconda delle circoscrizioni in cui è diviso l’ente. I candidati devono avere almeno 21 anni, ed un legame qualificato con l’ente locale. Ogni candidato deve essere presentato da almeno 10 elettori.

Ogni consiglio elegge annualmente tra i propri membri un presidente (*chairman*) ed il vice presidente (*deputy chairman*). Il *chairman* dirige i lavori del consiglio ma non dispone di particolari competenze esterni né di poteri. Esso non è legato al consiglio da un rapporto di fiducia.

⁵ La suddivisione in circoscrizioni è operata con decreto (*order*) dei segretari di Stato per l’ambiente.

2.2. Il sistema dei controlli sugli atti si distingue in controlli preventivi sugli atti e controlli successivi.

In primo luogo i *local bills* proposti dalle autorità locali sono sottoposti ad un particolare procedimento di approvazione (v. § 3). Essi sono sottratti però al sindacato da parte dell'autorità giudiziaria.

I regolamenti locali devono essere confermati dal Segretario di Stato prima di entrare in vigore. Inoltre, i “modelli” sono stabiliti dalle autorità statali, e qualora un regolamento si discosta notevolmente dal modello ha poche probabilità di essere confermato. Il libro bianco pubblicato dal Governo Blair nell'ottobre del 2006 “*Strong and Prosperous Communities*”, nell'intento di rinforzare il ruolo delle comunità (parrocchie, associazioni) nell'amministrazione locale, ha previsto la soppressione di questo controllo.

Per una serie di atti locali non è prevista alcuna forma di controllo.

Inoltre, gli atti delle autorità locali sono sottoposti al controllo giurisdizionale e alla procedura del *judicial review*, attraverso il quale i giudici possono sindacare qualunque atto normativo secondario, controllando la legittimità dell'esercizio, o del non esercizio, della funzione attribuita ad un ente dalla legge.

Per quanto concerne, invece, il controllo sugli organi, va evidenziato in primo luogo che il governo centrale non ha il potere di scioglimento dei consigli delle *Local Authorities*.

Il controllo su tali enti si manifesta essenzialmente sul piano economico-finanziario. Negli anni recenti si è avuta una tendenza a intensificare i controlli sugli enti sia attraverso il controllo esercitato dalle Commissioni di controllo delle amministrazioni locali, sia attraverso lo sviluppo di alcune procedure tendenti a promuovere il miglioramento della gestione pubblica.

Sotto il primo profilo, si nota che in Inghilterra tutte le autorità locali sono soggette al controllo contabile (*audit*) effettuato dall'*Audit Commission for Local Authorities*, un organo statale indipendente che deve accertare non solo il rispetto delle disposizioni in materia contabile, ma deve valutare anche se l'ente locale ha utilizzato le proprie risorse in modo appropriato.

Sotto il secondo profilo, vi sono una serie di procedure tendenti alla valutazione ed al miglioramento dei servizi resi dagli enti locali: la Commissione deve presentare annualmente un rapporto ove vengano valutate le prestazioni rese dalle autorità locali, e stilare una classificazione tra essi secondo parametri stabiliti dal segretario di Stato (*Local government Act* del 2003). Può inoltre emettere raccomandazioni per il miglioramento delle prestazioni e elaborare proprie valutazioni sull'utilizzo delle risorse (*Use of Resource Judgement*). Sulla base dei rapporti della Commissione, il potere centrale può adottare le opportune misure.

2.3. I funzionari e gli impiegati dell'ente svolgono i compiti esecutivi nel rispetto delle direttive impartite dai consigli o dai comitati.

I consiglieri locali hanno diritto di assentarsi dal posto di lavoro per assolvere i loro doveri pubblici e ricevono un compenso per il loro servizio determinato da ciascun ente entro un limite massimo fissato dalla legge. Sono tenuti a rispettare un codice di condotta e a dichiarare i propri interessi patrimoniali nelle questioni affrontate dal consiglio di cui fanno parte.

Al posto del segretario del consiglio è stata introdotta la figura del *chief executive officer* (direttore generale), figura non necessaria per legge ma presente nella quasi totalità degli enti, che svolge essenzialmente un ruolo di consulenza nei confronti dei consiglieri locali. È obbligatoria la nomina di un capo del personale (*head of the paid service*), di un *monitoring officer* e di un *chief finance officer*, con il compito di segnalare al consiglio o ai comitati ogni atto che possa costituire “cattiva amministrazione” (*malaadministration*.)

La nomina del personale è lasciata dalla legge alla discrezionalità dell'ente locale che può nominare tutti i funzionari che ritiene necessari per l'adempimento delle funzioni previste

dalla legge. Giuridicamente essi non sono inquadrati come dipendenti pubblici ma come lavoratori privati.

3. L'autorizzazione legislativa all'esercizio delle funzioni viene concessa attraverso i *Public General Act*, ossia, leggi che riguardano l'intera comunità nazionale. Le disposizioni del *Public Acts* devono essere eseguite a mezzo di ulteriori provvedimenti normativi adottati dagli enti locali.

Accanto ad essi ci sono numerosi *Local and Private Acts*, cioè fonti di primo grado che riguardano interessi locali particolari e/o questioni individuali ⁽⁶⁾. Le *Local Authorities*, infatti, hanno potestà di iniziativa legislativa e possono presentare alle camere proposte di legge su questioni locali (che non possono avere ad oggetto la modifica del territorio, del sistema elettorale e dello status delle autorità). Per l'adozione dei *Local and Private Acts* è prevista una particolare procedura che richiede l'approvazione di una risoluzione da parte della maggioranza assoluta dei consiglieri dell'ente interessato e la sua conferma, con la stessa maggioranza dopo il deposito della proposta in Parlamento. La procedura è particolarmente complessa: pubblicizzazione dell'iniziativa; notifica della proposta (*petition*) ad eventuali diretti interessati; deposito della proposta presso il competente ufficio della camera ed al ministro interessato. Per svolgere tali adempimenti l'ente locale deve obbligatoriamente servirsi di una società di Agenti Parlamentari, accreditati presso il Parlamento, che curano ogni fase del procedimento. La particolarità di tale procedura sta nella necessità per i promotori del progetto di dimostrare in Parlamento la necessità della legge e gli oppositori possono presentare argomenti contrari a mezzo di legali con la possibilità che vengano presentati e ascoltati testimoni. Infatti, ogni *Local Authority* può opporsi all'emanazione di un *Private Act* proposto da altre autorità, qualora ritenga che l'atto possa interferire con gli interessi della comunità amministrata. L'ente può intervenire direttamente nel procedimento, oppure, attraverso il proprio membro del Parlamento, può proporre una "*blocking motion*" in aula al fine di impedire l'esame dell'atto. In quest'ultimo caso l'esame della proposta viene deferito ad una commissione composta da quattro parlamentari imparziali tenuti ad ascoltare le ragioni delle parti. La commissione può apportare emendamenti e può passare la proposta all'esame dell'aula.

I *Local and Private Acts* sono atti legislativi che non possono essere sindacati dagli organi giudiziari ⁽⁷⁾.

Vi sono inoltre *provisional orders* cioè decreti legislativi adottati da un ministro che richiedono una legge di autorizzazione per la loro emanazione, e la successiva ratifica parlamentare. Infine, la parte più cospicua della legislazione locale è rappresentata dalla *subordinate legislation* che costituisce normativa delegata di grado secondario. Infatti, anche se in Inghilterra la funzione legislativa e regolamentare spetta solo al Parlamento, esso ha delegato in maniera sempre più cospicua l'esercizio della funzione normativa ad organi esecutivi subordinati.

⁶ I *Local Acts* dettano disposizioni in materia di opere pubbliche e più in generale di realizzazione di pubblica utilità, i *Personal Act* riguardano materie attinenti ai rapporti tra Pubblica amministrazione e un soggetto determinato. I progetti (*bills*) dei *Personal Act* devono essere sottoposti prima alla camera dei Lords, mentre i *Local bills* possono essere presentate ad una qualunque delle Camere.

⁷ Va segnalato che gli enti locali sono particolarmente interessati alla legislazione privata, poiché mentre la legislazione pubblica è imposta dal Governo centrale la prima proviene dalle autorità locali stesse, ed infatti, nonostante si tratti di una proposta, essa di solito viene trasfusa in legge senza modificazioni.

Così, anche gli enti locali – autorizzati dalla legge – possono emanare direttamente decreti (*orders*) o piani (*schemes*) per la realizzazione di determinati progetti, che entrano in vigore solo dopo l’approvazione ministeriale. Si tratta di atti che pur avendo un contenuto meramente amministrativo, possono modificare la normativa generale in relazione ad uno specifico progetto.

Infine, i distretti e i *London boroughs* possono emanare *byelaws*, cioè provvedimenti amministrativi (soggetti al controllo ed alla ratifica da parte del ministro competente) paragonabili ai nostri regolamenti comunali e provinciali, qualora si voglia disciplinare una materia non già disciplinata da altro atto normativo.

Tutte le autorità locali possono emanare *standing orders* (regolamenti permanenti), aventi essenzialmente compiti di organizzazione interna dell’ente.

4. Gli enti locali non godono di una competenza amministrativa generale, ma hanno poteri e competenze assegnate dallo Stato. Tuttavia il *Local Government Act* del 1972 e quello Scozzese del 1973 specificano che le attribuzioni delle autorità locali comprendono la possibilità di fare ogni cosa che sia necessaria allo svolgimento delle funzioni loro assegnate ivi comprese decisioni di spesa o atti dispositivi di diritti. Ciò viene confermato dal *Local Government Act* del 2000 che conferisce agli enti locali il potere di fare tutto ciò sia necessario per il benessere economico, sociale e ambientale del loro territorio.

A partire dagli anni 80 le funzioni degli enti locali sono state progressivamente ridotte a favore degli enti centrali o del mercato, servendosi cioè di privati per la realizzazione e la gestione dei servizi, dei quali però ne mantengono comunque la responsabilità. Nonostante si è tradizionalmente abituati a rappresentare il Regno Unito attraverso una netta separazione di competenze a livello nazionale e locale, lo sviluppo del *Welfare State* e soprattutto la politica di privatizzazione dei servizi pubblici locali hanno provocato una inversione di tendenza, introducendo in molti settori un riparto di competenze tra potere centrale ed enti locali.

Di regola, i compiti affidati alle autorità locali devono essere adempiuti da una sola di esse, una contea o un distretto o un ente unitario. Le autorità locali non possono delegare a terzi l’esercizio delle funzioni loro assegnate, tranne che sia la stessa legge a prevederlo. A tal fine la legge del 1972 prevede che determinate funzioni possono essere esercitate da alcune commissioni o da altre autorità. E numerose leggi successive hanno imposto la delega di funzioni tra enti. Generalmente, ogni autorità locale delega l’esercizio delle proprie funzioni ad un suo comitato o sottocomitato e persino ad altri enti locali. È possibile delegare compiti amministrativi anche a singoli funzionari, ma non ai consiglieri.

Nel sistema del *Local Government* le Contee svolgono essenzialmente le *environmental functions*, cioè tutti quei compiti che necessitano di ampie risorse umane e finanziarie, mentre i distretti si occupano di quelle funzioni per i quali è necessaria una posizione di prossimità. Le principali funzioni assegnate alle contee sono: pianificazione strategica del territorio ⁽⁸⁾, via-

⁸ Tale funzione è assegnata in via concorrente sia alle contee che ai distretti sotto il controllo del Dipartimento dell’ambiente. I due strumenti principali di pianificazione sono lo *structure plan* adottato dalle contee ed il *local plan* formulato dai distretti. I distretti metropolitani e i *London boroughs* e gli enti unitari adottano piani unitari di sviluppo, che uniscono le caratteristiche di quelli locali e di quelli strutturali. Secondo la legge del 2004 (*Planning and Compulsory Purchase Act*), che ha previsto il progressivo passaggio dal sistema dei piani locali strutturali a più moderne strategie spaziali e regionali (*regional spatial strategies*, elaborate da enti di pianificazione di livello regionale) ogni autorità locale adotta il piano locale di sviluppo (*LDS – Local development scheme*) con il quale ciascu-

bilità principale, traffico e parcheggi, coordinamento dei trasporti pubblici ⁽⁹⁾, pubblica sicurezza ⁽¹⁰⁾, protezione civile e servizi antincendio ⁽¹¹⁾, protezione del consumatore ⁽¹²⁾, controllo delle malattie animali, smaltimento dei rifiuti, pubblica istruzione ⁽¹³⁾, servizi sociali ⁽¹⁴⁾, anagrafe, biblioteche, promozione dello sviluppo economico, musei, parchi e luoghi pubblici, attività ricreativa (le ultime quattro attribuite in via concorrente alle contee ed ai distretti);

I distretti si occupano di: pianificazione del territorio locale, controllo dello sviluppo edilizio, promozione dello sviluppo economico (in via concorrente con le contee), viabilità secondaria, servizi di trasporto pubblico, igiene pubblica, raccolta dei rifiuti, pulizia delle strade, alloggi, rilascio di licenze ed autorizzazioni, riscossione delle imposte locali, registrazione degli elettori, musei, parchi e luoghi pubblici, attività ricreative, cimiteri e marciapiedi (le ultime cinque attribuite in via concorrente alla parrocchie) ⁽¹⁵⁾.

I distretti metropolitani, i *London Boroughs* e gli enti unitari svolgono: pianificazione globale del territorio, controllo dello sviluppo edilizio, viabilità principale e secondaria, igiene pubblica e ambientale, controllo delle malattie animali, raccolta e smaltimento rifiuti, pulizia delle strade, pubblica istruzione, servizi sociali, alloggi, anagrafe e registrazione degli elettori, rilascio di licenze ed autorizzazioni, riscossione delle imposte locali, biblioteche, musei, parchi, attività ricreative.

La riforma del 2000 ha inciso profondamente anche sui servizi pubblici, seguendo quanto già realizzato con il *Local Government Act* del 1999, che aveva abolito l'obbligatorietà delle

na autorità precisa l'area di applicazione, gli obiettivi, e attraverso quali mezzi si realizzeranno. Questi piani, sono poi sottoposti al controllo del potere centrale, devono essere conformi alla strategia regionale di sviluppo. Tutti i progetti sottostanno ad un esame indipendente che prende la forma di inchiesta pubblica durante la quale chiunque proponga una modifica deve essere ascoltato. Il ministro competente può domandare la modifica del progetto che non può essere adottato dall'autorità locale senza che la modifica richiesta sia stata effettuata.

⁹ Le contee hanno perso l'organizzazione e la coordinazione dei trasporti pubblici. I consigli di contea, oggi, hanno solo l'obbligo di individuare le esigenze e i bisogni della collettività sottostante ed indire gare pubbliche che possano garantire i servizi convenzionati.

¹⁰ Nel Regno Unito non esiste un corpo di polizia nazionale. Il servizio di sicurezza pubblica è assicurato a livello locale. Dal 1995 le autorità di polizia sono divenute enti autonomi ai quali appartengono consiglieri locali, magistrati ed esperti (per un totale di 17 membri di cui nove eletti localmente). Esse sono soggette all'ispettorato nazionale di polizia, che annualmente certifica la loro presenza. Le autorità locali partecipano alle funzioni di polizia attraverso le autorità locali di polizia.

¹¹ Spesso tale attività è esercitata in forma associata tra le contee. Comprende: pianificazione dei servizi di emergenza, interventi (anche prevenzione) contro gli incendi, gli allagamenti la dispersione di sostanze chimiche.

¹² Comprende: verifica di pesi e misure utilizzate in commercio, verifica delle agevolazioni di vendita, regolamentazione e controllo della produzione e vendita di alimenti, medicinali e prodotti tossici.

¹³ In materia di educazione e istruzione, tradizionalmente competenza delle autorità locali (ossia consigli di contea, autorità unitarie, borghi di Londra), le Contee hanno perso la maggior parte dei propri poteri a vantaggio degli istituti scolastici.

I poteri degli Enti locali sono diversi a seconda degli stabilimenti scolastici di cui trattasi: per le *community schools*, le più numerose, essi hanno conservato tutti i poteri tradizionali, hanno la proprietà dei locali, programmano l'attività delle scuole, si occupano dell'assunzione del personale insegnante e non insegnante. I poteri delle autorità locali diminuiscono nelle *foundation schools* e nelle *voluntary schools*.

¹⁴ Tra i servizi sociali va ricompresa la gestione degli alloggi. Nell'intera Regno Unito, più di un quarto della popolazione usufruisce di alloggi forniti dagli enti locali.

¹⁵ Le parrocchie svolgono anche la funzione di installazione e manutenzione delle piccole opere pubbliche (previa autorizzazione della contea), attività ricreative, monumenti di guerra, locazione di fondi rustici, funzioni caritative. Ove tali enti non esistano, le suddette funzioni sono svolte dai distretti.

gare di appalto per la fornitura di servizi e ha imposto a tutte le autorità locali di elaborare piani di *Best Value Performance*. Accanto ai sistemi di *Best Value* il *Local Government Act 2000* ha introdotto i sistemi di *Comprehensive Performance Assessment*, cioè sistemi di valutazione delle prestazioni aventi il fine di migliorare lo svolgimento delle funzioni locali. Si tratta di un sistema che sulla base dei dati raccolti dai diversi ispettorati governativi e dai revisori contabili locali indicano i punti di forza e di debolezza dell'ente. In base al punteggio ed alla posizione in cui l'ente viene collocato (eccellente, buona, discreta, debole, insufficiente), può ricevere incentivi o al contrario, interventi coercitivi al fine del miglioramento dei servizi resi e si può giungere alla nomina di commissari per la gestione delle funzioni risultati insufficienti.

5. L'elemento fondamentale su cui dovrebbe basarsi il sistema degli enti locali in Inghilterra è la cooperazione, soprattutto tra contee e distretti.

Infatti, gli ambiti di competenza non sempre sono ben definiti, in diversi casi è prevista l'attribuzione di poteri concorrenti tra i due livelli attraverso la fornitura congiunta di un servizio, oppure attraverso la gestione ripartita di esso o i poteri di riserva (*reserved powers*), che consentono ad un ente di intervenire in una materia di competenza di altro ente per assolvere determinati fini), ed infine attraverso i *claimed powers* (trasferimento di competenza da un ente ad un altro su iniziativa di quest'ultimo) e l'*agency clause*, possibilità di un ente di delegare ad altro ente locale l'espletamento delle proprie funzioni previo accordo tra di essi. Non possono essere oggetto di tali accordi le competenze in materia di pubblica sicurezza, istruzione, servizi sociali, finanze parchi nazionali e controllo della salute animale. L'attività dell'ente delegato (*agent*) vincola l'autorità delegante.

Bisogna, però sottolineare, come questa formula non abbia riscosso grande successo e, anzi, ha provocato grandi contrasti tra contee e distretti (16).

Altrettanto deludente è stata l'esperienza dei comitati congiunti, previsti dalla legge statale, alcuni obbligatori altri facoltativi, con funzione di coordinamento in alcuni settori specifici (sicurezza, istruzione, servizi sociali, parchi nazionali, pesca, pensioni degli impiegati locali). L'insuccesso di tale forme di cooperazione è dovuto soprattutto alla forte tradizione inglese, caratterizzata da integrazione verticale tra centro e periferia.

Per tale motivo, gli enti locali non hanno accettato di buon grado neanche l'istituzione dei *joint boards* (organi autonomi istituiti solitamente con decreto ministeriale, per amministrare particolari servizi pubblici, dotati di personalità giuridica e di propri mezzi finanziari) e *joint committees* (organismi costituiti per fini generici che svolgono solo funzioni delegate dagli enti istitutivi).

6. Il modello di fiscalità locale in Inghilterra (ma in generale in Regno Unito) ha un grado di autonomia molto ridotto. Ciò deriva da: assenza di compartecipazione ai grandi tributi nazionali e ampio utilizzo da parte del centro di sovvenzioni e trasferimenti perequativi vincolanti che generano una forte dipendenza degli enti territoriali dalle scelte effettuate dal centro.

Gli enti locali godono di risorse finanziarie proprie (imposte, tasse e contributi sui servizi erogati) e di fondi trasferiti dallo Stato (*grants*).

¹⁶ Mentre si è rilevata assai funzionale l'organizzazione per comitati.

Le imposte erano rappresentate dalla community charge (c.d. poll tax, distinta in personal charge, standard charge, e collective charge), imposta dovuta da ogni persona fisica maggiorenne residente nella circoscrizione dell'ente. Nel 1993 questa imposta fu sostituita con la *council tax* mista, calcolata in base al valore dell'immobile e al numero delle persone che lo abitano.

Vi sono poi le *non-domestic rates* sulle proprietà commerciali e industriali, riscosse localmente ma il cui importo è determinato dal Governo. Queste entrate devono essere versate ai dipartimenti centrali e ripartite, poi, uniformemente tra i vari enti locali.

I trasferimenti statali sono effettuati per ridurre le disuguaglianze nelle risorse dei vari enti e consentire agli stessi di fornire servizi pubblici essenziali in maniera uniforme in tutto il Paese. Questi sono i *general grants*, che rappresentano quasi la metà delle risorse degli enti locali. Vi sono poi *specific grants* concessi per coprire i costi di servizi di volta in volta determinati, e i *supplementary grants*, concessi a titolo di aiuto per l'espletamento di particolari funzioni.

Riguardo all'utilizzo di tali risorse l'ente locale gode di ampia discrezionalità. Generalmente la legge non stabilisce vincoli di destinazione ai trasferimenti statali, ma sottopone a controlli preventivi i programmi di spesa e i singoli progetti degli enti locali.

Le spese in conto capitale sono invece finanziate attraverso prestiti contratti con le banche o con il *Public Works Loan Board*. Ogni ente locale riceve annualmente l'autorizzazione a contrarre prestiti nella misura stabilita dal segretario di Stato e basata sulla stima governativa della capacità di spesa dell'ente e della sua necessità (*Local Government Act 1989*).

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

Baldini G., *La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 649; Byrne T., *Local Government in Britain. Everyone's Guide to How It All Works*, Harmondsworth 1994; Frosini J.O., "Local government" in *Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in *DPCE*, 2000, 433; Giannini M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna 1986, 89; Guicciardi M., *La struttura del governo locale in Regno Unito: individuazione delle linee teoriche di tendenza e delle loro prospettive politiche*, in *Diritto e società*, 1985, 443; Torre A., *Il territorial government in Regno Unito*, Bari, 1991; Torre A., *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, in AA. VV., *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Rimini, 1992, 186; Torre A., *L'organizzazione del governo locale in Regno Unito. Spunti ricostruttivi e principi ispiratori*, in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a Confronto*, Rimini, 1992, 173; Torre A., *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale: nuove riflessioni sul sistema britannico*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, 867; Torre, *Il territorial government in Regno Unito*, Bari, 1991; Troilo S. *Il Local government britannico*, Padova, 1997; Troilo S. *L'organizzazione costituzionale ed amministrativa; Le funzioni; La finanza; La vigilanza; I controlli finanziari e di gestione*, in *Il governo locale in Francia, Regno Unito, Germania*, Milano, 1998, rispettivamente, pp. 215, 255, 282, 299, 311.

In rete: www.nlgn.org.uk

Le nuove articolazioni territoriali nella repubblica polacca

SOMMARIO: 1. Articolazione e caratteri dello Stato polacco – 1.1. segue: la regione (Voivodato) – 1.2. segue: il comune (Gmina) – 1.3. segue: la provincia (Powiat) – 2. Le fonti – 3. Le competenze – 4. Il sistema dei controlli – 5. I raccordi – 6. La Finanza

1. Il processo di riforma territoriale in Polonia inizia con l’emanazione della legge elettorale per i consigli comunali e l’organizzazione e il funzionamento delle autorità territoriali (legge sull’autogoverno locale) dell’08 marzo 1990; seguita dalla legge del 22 marzo 1990 sugli organi regionali e alla legge 17 maggio 1990 in materia di riparto di competenze fra organi comunali e statali (Legge sulle competenze).

Il dibattito e la riforma degli enti territoriali decentrati ha accompagnato l’adozione della nuova Costituzione polacca del 2 aprile 1997, approvata mediante referendum popolare del 25 maggio 1997 ed entrata in vigore il 17 ottobre 1997. Va sottolineato che la riforma delle amministrazioni in Polonia è stata dettata soprattutto dalla volontà, da parte delle autorità polacche, di adesione all’U.E. In tal senso si può affermare che la Polonia è stata “costretta” a recepire *l’acquis communautaire* in materia di democrazia regionale e locale. Ed invero, la riforma del governo locale ha costituito un importante elemento di democratizzazione del Paese.

L’art. 3 della Costituzione polacca afferma: “*La repubblica polacca è uno Stato unitario*”. Questa disposizione va letta insieme ai principi contenuti nei successivi artt. 15 e 16 Cost. che hanno il fine di garantire il decentramento, l’articolazione territoriale su più livelli e l’autogoverno locale. L’art. 15 co. 1 stabilisce che l’organizzazione territoriale della Repubblica polacca assume una conformazione atta a garantire il decentramento dei pubblici poteri. Il comma 2 precisa che spetta alla normazione di rango primario individuare le divisioni amministrative per l’autogoverno locale. L’intero Capitolo VII della Costituzione è dedicato all’ “autogoverno locale”.

L’unità di base dell’autogoverno locale è il comune (art. 164 co. 1 Cost.), il quale riceve espressa garanzia costituzionale. Invero, dopo il 1989 si era creato in Polonia un ampio consenso sulla capacità dell’ente comunale di fare fronte ai bisogni e alle esigenze locali, tanto da essere considerato come unità territoriale fondamentale per la realizzazione dell’autogoverno.

La Costituzione ha previsto, in aggiunta ai comuni, la suddivisione del territorio in ulteriori livelli di decentramento e rimanda ad una successiva legge ordinaria le scelte relative ad ulteriori forme di organizzazione del territorio sulla base di livelli di decentramento più ampi (Art. 164 u.c. Cost.). Il 5 giugno 1998 il Parlamento ha approvato la legge sull’autogoverno del *powiat* (della provincia) e la legge sull’autogoverno del *wojeweodtzo* (voivodato), (entrata in vigore il 1 gennaio 1999), e l’11 ottobre del 1998 si sono tenute le elezioni per eleggere i rappresentanti di tutti e tre i livelli governativi.

Pur lasciando al legislatore ordinario la possibilità di istituire o sopprimere gli enti territoriali diversi dal comune, la Costituzione del 1997 ha definito per tutti i livelli territoriali alcuni principi e regole che hanno il fine di garantire l’effettività dell’autogoverno.

In Polonia i due livelli territoriali meglio radicati sul territorio sono i *gminy* (comuni) e i *powiat* (province, presenti nel diritto pubblico polacco da circa 400 anni e abolite nel 1875 e ripristinate nel 1918), mentre il livello regionale è stato considerato con diffidenza in quanto eredità del periodo precedente il 1989 (¹).

¹ Nel 1975 le autorità comuniste avevano soppresso il livello distrettuale di autogestione locale, sostituito da 49 regioni che sostituivano gli storici voivodati, quali sedi decentrate dell’amministrazione governativa centrale. La

Attualmente, in Polonia si contano 16 voivodati, 314 *powiaty* (distretti o province), e 2489 comuni, oltre a 65 città distrette con uno status giuridico equiparato a quello del livello provinciale. Uno statuto speciale è riservato alla città di Varsavia (adottato con legge del 25 marzo 1994 e modificato nel 2002), Cracovia e Lodz (2).

1.1. La ridefinizione dei voivodati è stata considerata la parte più rilevante del decentramento polacco. Il voivodato è la più grande unità dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

Il consiglio regionale (*sejmik województwa*) è eletto a suffragio universale, mediante un sistema proporzionale a scrutinio di lista e con la soglia di sbarramento del 5%. Esso si compone di 45 consiglieri nelle regioni con popolazione inferiore a due milioni di abitanti; per ogni frazione supplementare di 500.000 abitanti si incrementa di ulteriori 5 membri.

La Giunta regionale si compone di 5 membri eletti dal consiglio regionale a maggioranza assoluta.

Il Consiglio e la Giunta sono presieduti dal presidente che prende il nome di *marszałek* (maresciallo) eletto dal consiglio regionale a maggioranza assoluta.

Un importante figura all'interno della regione è il Voivoda (v. § 4), rappresentante dell'amministrazione centrale a livello regionale.

1.2. La *Gmina* è la principale unità di divisione territoriale della Polonia. In Polonia ci sono tre tipi di comuni: il comune urbano (*gmina miejska*), consistente in una città, il comune urbano rurale (*gmina miejsko-wiejska*), formato da città e villaggi circostanti, e il comune rurale (*gmina-wiejska*) formato da soli villaggi.

Sono organi del comune il consiglio comunale (*rada gminy*), e la giunta comunale. I comuni urbani rurali e i comuni urbani sono retti dal sindaco (*burmistrz*), che nei comuni rurali assume il nome di *wojt* (capo del comune). Le città di maggiore dimensioni (con più di 100.000 abitanti) sono guidate dal Presidente (*prezydent*).

I sindaci sono eletti per quattro anni direttamente dai cittadini del comune residenti nel territorio. È previsto un eventuale secondo turno di ballottaggio qualora nessuno dei candidati ottenga il quorum necessario della maggioranza assoluta dei voti al primo turno

Sistema elettorale per l'elezione del consiglio si differenzia secondo la popolazione dei comuni. Nei comuni sino a 20.000 abitanti si hanno collegi uninominali in cui i candidati vengono eletti a maggioranza semplice. Mentre per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti si ha un sistema di tipo proporzionale. Il consiglio è composto da un numero di membri variabile da 15 a 45 abitanti in relazione al numero di abitanti di ciascun comune. La durata del mandato conferito è fissata in 4 anni dalla legge nazionale.

riforma del '90 ha compresso il ruolo regionale, riducendo al contempo in maniera significativa il numero delle regioni, (da 49 a 16); ciò ha scatenato forti resistenze da parte delle gerarchie regionali e dalle forze politiche contrarie alla riforma del decentramento amministrativo. Tuttavia, ancor oggi, in Polonia emerge un forte timore verso un regionalismo forte, in quanto si teme che la vocazione polacca all'accentramento possa comportare uno spostamento da un accentramento statale ad un accentramento regionale, a scapito delle autonomie territoriali minori che al momento in Polonia si dichiara voler rafforzare.

² La Polonia può essere distinta in tre macroaree: Polonia A, Polonia B, Polonia C.. La prima comprende i voivodati della Polonia nord-occidentale, centrale e meridionale, la seconda include quattro voivodati situati lungo il confine occidentale, la terza comprende 5 voivodati nella parte orientale della Polonia.

Il consiglio designa la giunta municipale i cui membri sono eletti a maggioranza assoluta. La votazione si ritiene valida se partecipano almeno la metà dei consiglieri comunali in carica.

1.3. Il *Powiat* rappresenta il livello intermedio di amministrazione in Polonia ⁽³⁾. Essi sono costituiti dai comuni. Si distinguono i distretti terrieri (314), che abbracciano interi territori dei comuni confinanti e distretti che ricomprendono il territorio della città. Questi ultimi si hanno nelle città con più di 100.000 abitanti (65 città distretto). Vi sono, infine, alcuni comuni urbani che costituiscono entità amministrative chiamate distretti urbani (*powiat grodzki*), simili nell'amministrazione locale e nell'autogoverno ai *powiat*. Il maggiore distretto urbano della Polonia, in termini di popolazione, è la città di Varsavia.

Organi della Provincia sono il consiglio distrettuale (*rada powiatu*) e la giunta distrettuale, il presidente della giunta distrettuale è chiamato *starost*.

Le elezioni dei consigli dei distretti avvengono, come per le regioni, mediante un sistema proporzionale a scrutinio di lista e con la soglia di sbarramento del 5%. La durata del mandato conferito è fissata in 4 anni dalla legge nazionale. I componenti del consiglio distrettuale sono 20 nei distretti con popolazione sino a 40.000 abitanti. In ragione di ogni frazione supplementare di 20.000 abitanti, vengono aggiunti 5 ulteriori consiglieri distrettuali sino ad un massimo di 60 membri (come fissato dalla legislazione nazionale).

I componenti delle giunte distrettuali vengono eletti dai consiglieri a maggioranza assoluta.

2. In Polonia non c'è una divisione costituzionale delle competenze tra i diversi livelli. Quindi, poiché le regioni non hanno poteri legislativi, l'attribuzione di competenze agli enti territoriali è regolata dalla legge dello Stato.

La Costituzione, stabilisce solamente che le unità dell'autogoverno locale, per poter essere realmente tali, devono avere dei compiti propri e non essere delle mere amministrazioni di decentramento di funzioni statali, anche se lo Stato può sempre delegare alle stesse, "la realizzazione di altri compiti pubblici", "qualora ciò risulti da fondati bisogni dello Stato" (art. art. 166).

Il principio alla base del riparto di competenze amministrative, è quello di sussidiarietà, che viene richiamato sia nel preambolo della Costituzione dove si afferma che tale principio costituisce la base "per il rafforzamento dei diritti dei cittadini e delle loro comunità", sia nel capitolo VII della stessa Costituzione dedicato all'autogoverno locale, dove il principio della sussidiarietà verticale funge da criterio guida per definire il successivo riparto di competenze tra i livelli territoriali, individuando il livello competente in quello più prossimo ai cittadini.

Tra le fonti locali, particolare importanza rivestono gli strumenti di democrazia diretta locale: i referendum deliberativi o decisori. Possono richiedere il referendum locale gli organi elettivi dell'ente territoriale interessato o una parte del corpo elettorale locale che rappresenta almeno il 10% degli aventi diritto al voto nel comune o del distretto, o non meno del 5% degli elettori nel caso in cui il referendum sia richiesto a livello regionale.

³ I distretti costituivano l'unità base dell'organizzazione territoriale della Polonia sin dalla metà del XIV secolo fino al 1875, in seguito alla spartizioni della Polonia da parte dell'Impero Austro-Ungarico, Impero Russo e Prussia. Nel 1918, quando la Polonia riconquistò l'indipendenza, i distretti tornarono ad essere unità dell'organizzazione territoriale dello stato.

Il referendum è obbligatorio se l'ente intende introdurre nel quadro delle proprie competenze istituzionali un aggravio fiscale o oneri fiscali aggiuntivi di qualsivoglia natura a carico dei soggetti residenti; infine il referendum locale è indetto per la revoca dell'assemblea territoriale elettiva.

3. Le unità territoriali in Polonia svolgono una doppia funzione, che è quella di esercitare sia compiti "propri" legati alle rispettive esigenze a livello locale sulla base dei quali risulta soddisfatto il principio costituzionale dell'autogoverno sancito dall'art. 166 Cost., sia funzioni rientranti nella competenza amministrativa statale in qualità di amministrazioni decentralizzate dello Stato su delega di quest'ultimo.

La costituzione individua l'unità territoriale più prossima ai cittadini come naturale destinatario delle competenze amministrative. Il comune è titolare della generalità delle funzioni amministrative di rilevanza locale, secondo un criterio di ritaglio delle competenze imperniato sull'assegnazione residuale alle municipalità dei compiti non devoluti *ex lege* allo Stato o ad altri organi dell'amministrazione pubblica decentralizzata.

Con riguardo a distretti e regioni il meccanismo attributivo delle competenze è di natura differente, in quanto prevede elenchi di compiti istituzionali assegnati espressamente agli organi amministrativi di province e regioni

I governi locali possono, inoltre partecipare ad attività di cooperazione internazionale siglando accordi ed intese con autorità locali e regionali straniere (art. 172 c. 2).

Competenza dei comuni. Spettano ai comuni le attribuzioni in materia di: istruzione scolastica primaria (scuole materne, elementari e medie); trasporto pubblico locale; servizi sanitari di base (ambulatori, centri di assistenza sanitaria primaria, e nei comuni urbani anche ospedali); sistemi, impianti e servizi idrici; fornitura di elettricità e riscaldamento; raccolta di rifiuti e trattamento delle acque reflue; biblioteche e servizi culturali; strade comunali; pianificazione del territorio e tutela dell'ambiente in ambito comunale; gestione dei mercati; igiene urbana, assegnazione di alloggi comunali.

Competenza dei powiaty. I *powiaty* sono responsabili a livello locale dell'esercizio e i compiti che sulla base dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non possono essere attribuiti ai comuni, e intervengono in tutte le questioni che interessano più comuni al loro interno.

I distretti si occupano principalmente di ordine pubblico e sicurezza (ivi compreso il controllo personale addetto all'effettuazione delle ispezioni sanitarie, edili e veterinarie); sanità, assistenza sociale in favore delle famiglie; istituzioni culturali e sportive, scuola secondaria, misure per il contenimento della disoccupazione; costruzione e manutenzione delle strade distrettuali; tutela dei consumatori; ospedali; protezione da alluvioni e incendi; prevenzione delle calamità naturali; sostegno e promozione dello sviluppo economico locale a livello distrettuale.

Competenza delle regioni. Il riparto di competenze amministrative tra lo Stato centrale e i voivodati è assai complesso a causa della struttura dei voivodati. Infatti, anche se il *sejmik* (consiglio regionale) è eletto a livello regionale, la sua attività è fortemente influenzata dalla presenza del *voivoda*, rappresentante statale nominato e revocato dal primo ministro, che svolge un'azione di controllo sull'attività del parlamento regionale al fine di assicurarne la conformità con le leggi e con le decisioni assunte a livello centrale (4).

⁴ Tale figura che affonda le sue radici storiche nelle istituzioni monarchiche medievali polacche, venne soppressa dalle autorità comuniste nel 1950 e poi ristabilita nel 1974.

Le regioni esercitano competenze e funzioni che in prevalenza non riguardano la sfera dei rapporti diretti con i cittadini, quanto piuttosto la pianificazione strategica dello sviluppo regionale, in particolare nei settori dell'istruzione e della formazione professionale, della protezione in campo sanitario, dell'assistenza sociale e ai disabili, dello sviluppo territoriale e delle aree rurali. Compiti precipui regionali sono: protezione dei beni ambientali e del paesaggio, gestione delle strade e dei trasporti a livello regionale, e dei fondi comunitari; cooperazione economica internazionale con enti sub statali.

4. L'operato degli enti territoriali è sottoposto ad una fitta rete di controlli di natura statale che di fatto condizionano notevolmente l'autonomia degli enti.

L'art. 171 Cost. prevede il controllo generale di legittimità su tutti gli atti degli enti territoriali. Inoltre, gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni delegate sono soggetti a un penetrante controllo di opportunità che include valutazioni sul piano dell'economicità dell'azione amministrativa locale.

Il controllo di legittimità spetta in primo luogo al Presidente del consiglio dei ministri, che ne fa richiesta al Voivoda, il quale oltre a coordinare l'azione amministrativa degli organi statali periferici, controlla la legalità degli atti delle amministrazioni municipali, e qualora siano illegittimi, può sospenderne l'efficacia e dichiararne l'invalidità.

Il Primo ministro può sospendere altresì l'esercizio delle funzioni degli organismi eletivi municipali, qualora riscontri una grave violazione della legge. In tal caso l'ente è sottoposto a gestione commissariale. Egli, inoltre, può proporre alla Camera bassa lo scioglimento del consiglio o dell'assemblea del comune.

A fronte di un così penetrante controllo nei confronti dell'attività degli enti territoriali, la Cost. riconosce ad essi un'ampia tutela giurisdizionale sia davanti agli organi della giustizia amministrativa quanto innanzi al tribunale costituzionale polacco (art. 165, co. 2 Cost.).

A partire dal gennaio 2004 i provvedimenti adottati dai voivoda in sede di controllo di legittimità che dichiarano l'invalidità di atti delle amministrazioni pubbliche locali possono essere impugnati dagli organi territoriali dinanzi ai tribunali amministrativi di prima istanza con possibilità di presentare ulteriore ricorso in appello.

Per quanto concerne i profili di carattere finanziario la competenza per i relativi controlli è attribuita alle camere regionali dei conti.

5. Nel sistema polacco mancano canali istituzionali per la partecipazioni degli enti territoriali substatali al processo decisionale. Gli enti territoriali minori non sono rappresentati nella seconda camera la quale non è una camera regionale o locale.

Il principale strumento di raccordo è costituito dal "Comitato misto del governo centrale e degli enti locali" sede istituzionale per la consultazione da parte del Governo nazionale dei rappresentanti delle associazioni formate da enti territoriali sub-statali, tra le quali rivestono particolare importanza: l'Associazione delle città polacche, l'Unione delle piccole città polacche; l'Unione delle metropoli polacche, l'Unione dei comuni rurali o Assemblea dei villaggi della Repubblica polacca, l'Unione dei distretti polacchi; la federazione delle unioni e delle associazioni dei comuni e delle regioni polacche.

Va segnalato poi "l'accordo regionale stipulato dal governo nazionale con le autorità regionali", uno strumento programmatico di raccordo tra gli enti regionali e lo stato centrale, volto a coordinare le funzioni regionali in materia di sviluppo territoriale, avvalendosi della collaborazione di un apposito centro governativo per gli studi strategici che agisce sotto la guida di un ministro.

6. La Costituzione polacca detta indicazioni sufficientemente dettagliate in materia di finanza pubblica, anche in campo di finanza locale. Il principio di base in tema di finanza locale si legge nell'art. 167 Cost., il quale afferma che gli enti regionali e locali devono disporre delle risorse economiche sufficienti e necessarie per l'espletamento di compiti e funzioni istituzionali loro assegnati. Il principio di adeguatezza ivi sancito comporta che ogni modificazione normativa avente come effetto l'ampliamento dei compiti degli enti regionali e locali deve essere accompagnata dall'indicazione delle risorse economiche aggiuntive per l'adempimento di nuovi compiti.

Le entrate finanziarie delle autonomie locali sono rappresentate (art. 167, comma 2) sia da entrate proprie che da una quota del gettito fiscale nazionale proveniente dalle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche (51%).

Tuttavia nonostante i governi sub nazionali sono responsabili del 25% del totale della spesa pubblica essi dispongono di scarse risorse proprie (25% delle entrate totali), mentre il 51% è dato dalle risorse trasferite dallo Stato, ed il 24% deriva dai servizi resi. Ciò è dovuto al fatto che la struttura amministrativa territoriale è recente.

L'art. 168 stabilisce che nei limiti fissati dalla legge nazionale le unità di autogoverno territoriale sono libere di fissare il livello della tassazione locale.

Comuni, distretti e regioni hanno autonomia contabile e di bilancio. Il bilancio regionale può essere integrato con dotazioni che provengono dai bilanci comunali e distrettuali qualora siano intervenuti accordi tra gli enti territoriali, finalizzati allo svolgimento di compiti aggiuntivi da parte delle regioni nelle materie attribuite a comuni e distretti.

È consentito di riportare di anno in anno come eccedenze iscritte nei bilanci comunali, distrettuali e regionali le sovvenzioni statali di carattere generale che non sono state utilizzate nell'anno di riferimento, mentre i fondi costituenti trasferimenti finanziari ad hoc dal bilancio nazionale possono essere utilizzate solo nell'esercizio finanziario in corso, oppure restituite al bilancio statale.

Sono consentite forme di finanziamento esterno delle amministrazioni locali mediante il ricorso a prestiti bancari.

La principale entrata dei comuni è rappresentata dall'imposta fondiaria, poi dall'imposta agricola, imposte su eredità e donazioni, imposte di bollo, sugli atti dello stato civile, imposta forestale. Inoltre i comuni possono stabilire esenzioni totali o parziali (abbattimenti) per imposte statali, dispongono anche di potestà impositiva fiscale su immobili, mezzi di trasporto, merci, tassa di soggiorno, sugli animali domestici, insieme alla generalità delle tasse amministrative statali.

Le compartecipazioni al gettito delle imposte statali sulle persone fisiche e giuridiche costituiscono rispettivamente il 39,34% e il 6,71% delle entrate finanziarie comunali. Mentre rappresentano il 10,25% e 1,40% degli introiti a livello distrettuale nonché l'1,60% e 15,90 a livello regionale.

BIBLIOGRAFIA: B. Banaszak, *La Costituzione polacca e il diritto dell'Unione europea*, in DPCE, 2004, 1481; C. Bassu, *La Polonia nell'Unione europea: profili costituzionali*, in DPCE, 2006, 1108; S. Ceccanti, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, in www.Associazionedeicostituzionalisti.it; e in federalismi.it; Comité des régions, *Les compétences des autorités locales et régionales dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003; F. Covino, *Modelli costituzionali di autonomia finanziaria e di solidarietà negli Stati composti*, in M. De Benedetto (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, 2005, 104; S. Furlani, *La revoca del mandato elettivo in elezioni locali. Considerazioni sulla base del diritto comparato*, in *Nomos*, 2000, 95; P. Gambale, *Le garanzie delle Comunità territoriali in Polonia*, in *Amministrare*, 2005, 149; M. Ganino, *Les récentes modifications de la forme de gouvernements dans les Constitutions de l'est de l'Europe: la recherche de garanties visant à assurer la stabilité et l'équilibre entre les pouvoirs*, in DPCE, 2001, 705; T. Groppi, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 1998, 1021; M. Kruk, *I principi fondamentali della Costituzione polacca*, in A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998, 223; J. Letowski, *La riforma del sistema delle autorità locali in Polonia*, in *Regione e governo locale*, 1991, 899; G. Marcou, *Les collectivités locale en Europa*, in *Regards sur l'actualité*, n. 331, maggio 2007, 53; M. Mazza M., *Il diritto degli enti territoriali in Polonia*, in *Quad. Reg.*, 2008, 83; P. Policastero (a cura di), *Constitution of the republic of Poland*, in *Studi Parlamentari*, 1998, 123; L. Primicerio, *Continuità e discontinuità nel disegno del sistema di governo tracciato dalla Costituzione polacca del 1997*, in DPCE, 2001, 1374; W. Puzyna, *Il processo di decentramento in Polonia di fronte alle prospettive di integrazione nell'Unione Europea*, in B. Caravita (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*, Lugano, 2002; S. Sileoni, *Polonia*, in *Amministrare*, 2007, 153; J. Wawrzyniak, *La legislazione elettorale in Polonia*, in F. Lanchester (a cura di), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa centro-orientale*. Giornate "Amedeo Giannini", Milano, 1995, 159.

In rete: www.poland.gov.gov.pl; www.Poland.pl/info/information_about_poland/constitution.htm

