

Coloriamo  
il  
futuro  
delle  
nostre città

**Scuola di formazione**  
all'impegno sociale e politico

*un'Isola*  
idea condotta

  
FONDAZIONE  
Banco di Sardegna



# LABORATORIO GIALLO

Il ruolo strategico e operativo degli Enti Locali

## PREMESSA

Il Laboratorio giallo è uno dei quattro laboratori della Scuola di formazione all'impegno sociale e politico "Coloriamo il futuro delle nostre città".

Scopo del Laboratorio è individuare e approfondire un progetto inerente l'ambito prescelto, in maniera coordinata agli altri laboratori, al fine di realizzare, un evento pubblico nel quale presentare le idee e i progetti emersi nel corso dei lavori.

Il presente elaborato offre agli iscritti al Laboratorio Giallo alcuni contributi e spunti di riflessione relativamente all'argomento "Il ruolo strategico e operativo degli enti locali"

Quanto scritto in queste pagine fa riferimento a numerosi materiali presenti in diversi siti internet di interesse riguardo l'argomento del Laboratorio, tra i quali **www.bassanini.eu**, **www.parlamento.it**, **www.umbrialex.it**, **www.censis.it** e nell'enciclopedia online **Wikipedia**.

## ENTE LOCALE: DEFINIZIONE

Da Wikipedia.

Un **ente locale** è un ente pubblico la competenza dei cui organi è limitata entro una determinata circoscrizione territoriale e che persegue interessi pubblici propri di tale circoscrizione. Agli enti locali si contrappongono gli *enti nazionali* che hanno organi la cui competenza si estende su tutto il territorio nazionale o che, pur essendo destinati ad operare in un ambito territoriale limitato, perseguono nondimeno interessi pubblici di portata nazionale.

In quanto enti pubblici, gli enti locali possono essere dotati di potestà amministrative (*autarchia*) e normative (*autonomia*). L'attribuzione di funzioni agli enti locali realizza il cosiddetto *decentramento autarchico*, che si contrappone al *decentramento burocratico* nel quale, invece, le funzioni sono attribuite ad organi periferici di dicasteri statali (o di un ente locale più ampio).

Nell'ambito degli enti locali si distinguono gli *enti locali territoriali*, per i quali il territorio della circoscrizione non è solo limite della competenza degli organi ma anche un elemento costitutivo dell'ente stesso, i cui organi di governo sono rappresentativi della popolazione residente. Attraverso questi enti si realizza l'autogoverno della comunità residente nella circoscrizione, secondo vari gradi di autonomia che raggiunge il massimo nei sistemi federali. Ne segue che il concetto di ente locale è più ampio di quello di ente territoriale locale, sebbene nel linguaggio corrente si tenda ad usare il primo termine come sinonimo del secondo. Del resto, lo stesso stato può essere considerato un ente territoriale, seppur non locale, e, precisamente, l'ente territoriale più ampio, annoverando tra i suoi elementi costitutivi il territorio.

Nell'ordinamento italiano il termine **ente locale** è usato: con il significato più generale di ente pubblico la competenza dei cui organi è limitata entro una determinata circoscrizione territoriale e persegue interessi pubblici propri di tale circoscrizione; con un significato più specifico, derivato dall'uso che ne fa il legislatore, per riferirsi agli enti locali territoriali diversi dalla regione. Con questo significato si parla anche di **autonomie locali**.

Secondo l'art. 114 della Costituzione la Repubblica Italiana è costituita da un ente territoriale nazionale, lo *stato*, e dai seguenti enti territoriali locali:

- i *comuni*;
- le *province*;
- le *città metropolitane*;
- le *regioni*.

Secondo il citato art. 114 "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".

Il territorio nazionale è diviso in regioni; queste a loro volta sono suddivise in province, ulteriormente suddivise in comuni. Fa eccezione la Valle d'Aosta, dove la provincia è stata soppressa e la regione è direttamente suddivisa in comuni; formalmente anche la Sicilia ha soppresso le province, sostituendole con altrettante *province regionali* che hanno natura di liberi consorzi di comuni. I comuni delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Palermo, Catania, Messina, Trieste, Cagliari e Sassari possono costituirsi in città metropolitana, che acquisisce le funzioni della provincia e svolge alcune funzioni spettanti ai comuni a livello sovracomunale.

Le regioni trovano la loro disciplina nella Costituzione e nei rispettivi statuti che, in armonia con la Costituzione, ne determinano la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Le regioni sono dotate di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare. Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale (sono le cosiddette *regioni a statuto speciale*).

Le città metropolitane, le province e i comuni, sono invece disciplinati dalla Costituzione e, per quanto attiene la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, dalla legge statale (attualmente il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché dai rispettivi statuti, che, nell'ambito dei principi fissati dal predetto testo unico, stabiliscono le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente. Tali enti sono dotati di autonomia statutaria e regolamentare. Fanno eccezione le *province autonome* di Trento e Bolzano che hanno la loro disciplina nello statuto regionale del Trentino-Alto Adige e dispongono di particolare autonomia, anche legislativa.

Da quanto detto emerge la contrapposizione tra le regioni (e le province autonome di Trento e Bolzano), da una parte, e gli altri enti territoriali locali dall'altra, giacché solo le prime sono dotate di autonomia legislativa, il che ha portato alcuni a qualificarle *enti politici*. Va peraltro rilevato che anche comuni, province e città metropolitane, pur mancando di autonomia legislativa, dispongono di una rilevante autonomia nel definire il proprio indirizzo politico (cosiddetta *autonomia politica*), che può quindi divergere da quello dello stato (o della regione); anch'essi, pertanto, come le regioni, appartengono alla categoria degli *enti autonomi*.

L'elenco contenuto nell'art. 114 della Costituzione non esaurisce tutti gli enti locali dell'ordinamento italiano; ad essi, infatti, vanno aggiunti quelli non previsti dalla Costituzione ma solo a livello legislativo, quali: gli ulteriori enti territoriali elencati nell'art. 1 del D.Lgs. 267/2000 e disciplinati dallo stesso decreto legislativo, ossia le *comunità montane*, le *comunità isolane*, le *unioni di comuni* e i *consorzi* fra enti territoriali; gli enti locali, ma non territoriali, previsti da altre leggi statali, tra i quali si possono annoverare le *camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura*, le *aziende sanitarie locali*, gli *ordini professionali* ed altri; gli enti locali previsti da leggi regionali.

Non si possono, invece, considerare enti locali le *circoscrizioni di decentramento comunale* poiché non sono dotate di soggettività giuridica e, quindi, non sono enti pubblici ma organi del comune, seppur complessi e dotati di autonomia.

## **LA STAGIONE DELLE RIFORME: LE LEGGI "BASSANINI"**

da [www.bassanini.eu](http://www.bassanini.eu)

Nel quinquennio 1996-2001 è stato realizzato un vasto e complesso lavoro di riforma e di ammodernamento del sistema amministrativo.

Il Rapporto descrive sinteticamente i risultati di questo lavoro, articolandolo per temi che riprendono i diversi ambiti di intervento delle riforme: il lavoro pubblico, la riorganizzazione e informatizzazione delle amministrazioni, la semplificazione delle regole e delle procedure, l'applicazione del principio di sussidiarietà e il federalismo amministrativo.

Tutti questi temi sono strettamente collegati e sono riconducibili ad un organico disegno di rinnovamento la cui riuscita complessiva è legata alla piena attuazione delle singole aree di intervento. Ad esempio, la scomparsa dei certificati non si potrebbe realizzare senza una messa in rete delle banche dati pubbliche e degli uffici di tutte le amministrazioni, senza un'adeguata valorizzazione degli operatori e senza una reingegnerizzazione dei processi di lavoro. Parimenti la riorganizzazione del Governo non sarebbe stata possibile senza la realizzazione del "federalismo amministrativo". La suddivisione per temi risponde pertanto a criteri di praticità espositiva con l'ovvia avvertenza che solo una lettura complessiva dà il senso dell'entità delle realizzazioni e delle dinamiche in atto.

### **Federalismo Amministrativo**

Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione la legge n. 59 del '97 ha conferito al Governo un'ampia delega per la realizzazione di un impegnativo progetto di federalismo amministrativo ed ha indicato il percorso da seguire per l'attuazione di tale progetto.

L'individuazione delle funzioni e dei compiti da trasferire è avvenuta, infatti, in modo innovativo rispetto ai precedenti interventi di decentramento, procedendosi all'elencazione tassativa delle materie mantenute alla competenza dello Stato ed intendendo conseguentemente trasferite alle regioni e agli enti locali tutte le altre.

In questo quadro si muovono i decreti delegati emanati dal Governo, tre decreti legislativi di conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali: il d.lgs. n.143 del 1997 in materia di agricoltura; il d.lgs. n.469 del 1997 in materia di mercato del lavoro ed il d.lgs. n.112 del 1998 in materia di sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture e servizi alla persona e alla collettività; nonché due decreti legislativi che, oltre al conferimento di funzioni, operano una riforma di settore, emanati ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge delega: il d.lgs. n.422 del 1997 in materia di trasporto pubblico locale e il d.lgs. n.114 del 1998 in materia di commercio.

Le funzioni da mantenere allo Stato e quelle che, con elencazione esemplificativa, vengono trasferite alle regioni, sono indicate - in armonia con i criteri di delega per la riforma dell'amministrazione centrale, volti a superare l'attuale frammentazione delle competenze e ad evitare le duplicazioni funzionali, anche accorpando strutture ministeriali - non secondo la tradizionale partizione per ministero competente, ma per grandi aree funzionali:

- 1) sviluppo economico e attività produttive;
- 2) territorio, ambiente ed infrastrutture;
- 3) servizi alla persona e alla collettività

Importanti funzioni, in particolare, sono state conferite in materia di mercato del lavoro, incentivi alle attività produttive, di vigilanza sugli enti fieristici, viabilità (con l'attribuzione alle province del 60% della strade statali), ambiente, catasto, edilizia residenziale pubblica. Complessivamente, sono stati trasferiti al sistema delle autonomie regionali e locali circa 37 mila miliardi e circa 23 mila unità di personale.

## **La riforma del governo**

La riforma ha investito l'intera struttura del governo, a partire dalla ridefinizione ed assottigliamento dei compiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'attribuzione degli stessi (e degli uffici corrispondenti) ai singoli Ministeri più affini per materia.

E' stata ridisegnata una Presidenza "leggera", coerente con il ruolo, assegnatole dalla Costituzione, di struttura di supporto all'attività di direzione e coordinamento della politica generale del Governo spettante al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Risulta così valorizzato il ruolo di impulso e di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri anche con riguardo alla proiezione del Paese nell'ambito dell'Unione europea e ai rapporti con le regioni e gli enti locali.

Nel modello di ridefinizione dell'assetto organizzativo del Governo i Ministeri restano l'articolazione fondamentale del potere esecutivo. Essi, tuttavia, vengono numericamente ridotti e riordinati quanto a missione ed organizzazione interna in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di strutture e frammentazioni di competenze. Dalla riorganizzazione dei Ministeri deriva anche un processo di sostanziale esternalizzazione di funzioni, compiti ed uffici, nonché la istituzione di alcune agenzie pubbliche, strutture agili e flessibili per l'esercitare di funzioni tecnicooperative.

In coerenza, poi, con il principio di separazione fra indirizzo politico e di gestione amministrativa, vengono differenziati nettamente, all'interno dei Ministeri, rispetto agli uffici deputati all'esercizio delle funzioni amministrative, gli uffici di diretta collaborazione con l'organo di vertice politico. Fra i principi fondamentali posti a base della comune disciplina dei Ministeri, vi è quello della flessibilità dell'organizzazione, che consente l'adattamento delle strutture ministeriali alle mutevoli situazioni esterne (delegificazione della disciplina organizzativa e libertà di scelta di modelli differenziati).

La riforma dello Stato centrale è stata la prima riforma organica dai tempi di Cavour. Questi i principali dati quantitativi:

Per ogni missione un solo Ministero: 22 Ministeri nel 1990, 18 oggi, 12 nel 2001 12 agenzie: strutture tecnico-operative di tipo "aziendale". Gli uffici territoriali del Governo raggruppano attorno al corpo centrale costituito dalle esistenti Prefetture numerosi uffici periferici dello Stato.

Il Governo ha approvato tutti i provvedimenti necessari affinché dalla XIV legislatura la Presidenza del Consiglio e i 12 ministeri previsti dalla riforma siano immediatamente operativi:

- i regolamenti di riorganizzazione degli uffici di staff e quelli di organizzazione di tutti i ministeri salvo quello del Ministero dell'Interno
- gli statuti di 7 agenzie (le 4 agenzie fiscali, l'Agenzia Industria Difesa, l'Agenzia per la proprietà industriale e l'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici)
- la riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato negli Uffici territoriali del Governo.

## **Semplificazione**

### **Gli strumenti vigenti per una politica di "qualità della regolazione":**

#### *Il Nucleo per la semplificazione*

L'istituzione di una "Central Unit" per la qualità della regolazione si adegua alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali, soprattutto dell'OCSE, e all'esempio dei Paesi occidentali più avanzati in questo settore (Stati Uniti, Regno Unito, Australia, Olanda, Irlanda etc.). Il Nucleo per la semplificazione è pienamente operante.

Tre le "missioni" fondamentali ad esso attribuite:

1. semplificazione delle procedure;
2. riordino del sistema normativo attraverso la redazione di testi unici;
3. analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

La "responsabilità politica" sul Nucleo, come quella su tutta la politica di "semplificazione del sistema di regolazione", è stata attribuita al Ministro della funzione pubblica.

Composto, nella previsione legislativa, da 25 esperti e assistito da una segreteria tecnica di 40 addetti, il Nucleo ha cominciato ad operare nel settembre 1999.

### **L'Analisi di impatto della regolazione (A.I.R.)**

L'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti di un nuovo intervento normativo sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Evidenziando le implicazioni delle scelte attraverso adeguate analisi economiche (prima fra tutte l'analisi costi-benefici), l'AIR verifica la convenienza dell'intervento regolativo, la realizzabilità degli obiettivi, gli impatti diretti e indiretti.

L'AIR è obbligatoria per tutti gli atti normativi adottati dal Governo, la direttiva per l'attuazione dell'AIR è stata emanata (DPCM 27 marzo 2000) la "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione", è stata adottata (gennaio 2001). E' prevista la stesura di un definitivo "Manuale di pratiche di redazione dell'AIR".

### **L'Osservatorio sulle semplificazioni**

Un altro strumento importante di better regulation (anch'esso ricorrente nelle best practices internazionali) è la consultazione delle parti sociali. E' da tempo operante un Osservatorio sulle semplificazioni composto da rappresentanti delle parti sociali, delle autonomie locali e delle amministrazioni centrali.

### **La guida alla redazione dei testi normativi**

E' recentissima (2 maggio 2001) l'emanazione della Guida alla redazione dei testi normativi, che contiene una nuova ricognizione, aggiornata, delle regole per una buona regolazione.

### **Le prospettive della semplificazione e della qualità della regolazione :**

- il passaggio dalla semplificazione di singole procedure al "riordino per settori organici";
- il prossimo d.d.l. annuale di semplificazione;
- il completamento del programma di semplificazione in corso;
- informatizzazione della normativa vigente.

### **I numeri della semplificazione e della riduzione del carico normativo**

Prima della costituzione del Nucleo, l'attività di semplificazione ammontava a non più di una ventina di procedure. **Oggi**, dei **184 procedimenti delegificati** ne sono stati **semplificati 157** (accertando, per alcuni di essi, la sopravvenuta non necessità di emanare un regolamento di semplificazione).

In particolare, sono stati **approvati 68 regolamenti di semplificazione**, dei quali **40** sono già in vigore e **28** sono già stati approvati dal consiglio dei Ministri e sono in attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Con la legge n. 340 del 2000 sono stati delegificati altri 63 procedimenti, dei quali è già stata avviata la semplificazione.

Sono stati predisposti **7 testi unici** predisposti (enti locali, documentazione amministrativa e pubblico impiego – già pubblicati sulla G.U. - edilizia, espropriazione, università, circolazione e soggiorno in Italia di persone dell'unione europea).

I "testi unici" – che come è noto contengono contestualmente fonti di due diversi livelli, legislativo e regolamentare – non si limitano a raccogliere le leggi esistenti: operano delegificazioni, semplificazioni, risistemazioni e abrogazioni.

### Bilancio della riduzione del carico normativo

La riduzione dello stock normativo statale e regionale (conseguente alla semplificazione, al riordino e alla devoluzione): **2933** leggi e regolamenti abrogati a fronte di **321** introdotti. **Per lo Stato**, abrogati **460** leggi e regolamenti a fronte di **144** leggi e regolamenti introdotti. **Nelle regioni**, abrogati **2473** leggi e regolamenti a fronte di **177** introdotti.

### Il completamento del programma di semplificazione in corso

Occorre completare le attività già avviate per:

- la predisposizione di due importanti **testi unici in materia di pensioni pubbliche e di disciplina delle spese per il funzionamento della giustizia** (di imminente completamento quest'ultimo) e gli interventi di riordino in materia di casellario giudiziale e di gestione degli immobili dello stato
- approvare definitivamente i **regolamenti di semplificazione** che si trovano alla data odierna in itinere.

Gli schemi che hanno già superato l'esame preliminare del Consiglio dei Ministri sono 27. Di questi, 9 sono semplificati dal t.u. edilizia, 4 sono in attesa del parere del Consiglio di Stato, 13 di quello delle Commissioni Parlamentari e 1 di quello della Conferenza Stato-Regioni.

### Informatizzazione della normativa vigente

È stato predisposto uno schema di DPCM assunto d'intesa con i presidenti delle due Camere che fissa i programmi e le attività che il Segretariato Generale della PCM, coadiuvato da Servizi delle due Camere, è impegnato ad avviare per dare concreta attuazione alla previsione recata dall'art. 107 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001).

Tale disposizione, nell'istituire un apposito fondo dotato di 25 miliardi in un quinquennio, prevede che il Governo attivi un processo di informatizzazione dell'ordinamento giuridico statale idoneo, tra l'altro, a consentire ai cittadini l'immediata conoscenza delle norme di interesse; la progressiva individuazione della norma vigente corredata di un apparato critico atto ad individuare i profili di abrogazione implicita; la marcatura e classificazione degli atti normativi come presupposto del più incisivo processo di riordino e codificazione della normativa.

### La riforma dei controlli

Uno dei cardini delle riforme degli anni '90 è l'introduzione della "cultura della valutazione" nel mondo delle amministrazioni pubbliche come necessario complemento della riforma del settore pubblico e più specificatamente della trasformazione dell'attività amministrativa in un servizio in favore della collettività.

Per questo mutamento era necessario però che l'attività amministrativa fosse improntata a tecniche gestionali di sana amministrazione e assoggettata a valutazioni e misurazioni. La riforma dei sistemi di valutazione e controllo interno, introdotta con il dlgs 286 del 1999,

ha permesso di:

- operare una **distinzione tra le varie attività di controllo interno**, così da **rispettare la linea di demarcazione tra attività di indirizzo politico**, da un lato, e **attività gestionale**, dall'altro;
- **completare la riforma della dirigenza**, che ha creato una forte interrelazione tra valutazione dell'azione amministrativa e responsabilità dirigenziale per i risultati;
- **impedire la commistione paralizzante tra controlli tradizionali, di tipo repressivo**, finalizzati a garantire la regolarità e legittimità dell'agire amministrativo, e **controlli di tipo valutativo**, finalizzati ad ottimizzare la funzione amministrativa.

Vengono così previste diverse tipologie di controllo:

- a) il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**
- b) il **controllo di gestione** per ottimizzare, a livello di unità gestionale, il rapporto tra costi e risultati
- c) la **valutazione dei dirigenti** anche in funzione dell'attribuzione del salario variabile legato ai risultati ottenuti.
- d) la **valutazione e il controllo strategico** per verificare la congruenza tra i risultati conseguiti dalle amministrazioni e gli obiettivi predefiniti dall'organo di indirizzo politico.

E' stato istituito il Comitato tecnico scientifico per la valutazione ed il controllo strategico con il fine di promuovere, sostenere e coordinare, in questa fase di prima attuazione, l'introduzione di strumenti per l'analisi e il controllo degli obiettivi strategici delle amministrazioni centrali

## **Lavoro pubblico**

La riforma del lavoro pubblico, delineata nel '93, è stata sviluppata, estesa e rafforzata nel corso dell'ultima legislatura. L'obiettivo è stato quello di pervenire alla concreta e coerente applicazione dei principi fondanti del nuovo assetto, a partire dall'allineamento con il lavoro privato e della separazione tra le attività di indirizzo e quelle di gestione, fino ad allora largamente inattuati.

Gli interventi che si sono susseguiti, in particolare nel biennio '97-'98, hanno innanzitutto consentito di valorizzare l'autonomia collettiva, sia in termini di procedure (ora non più centralizzate e soggette a controlli di tipo pubblicistico) sia in termini di maggiori spazi decisionali affidati alla contrattazione integrativa. Dal 1998 è espressamente stabilito che le amministrazioni pubbliche hanno, nei confronti dei loro dipendenti, gli stessi diritti, poteri ed obblighi del privato datore di lavoro.

Un decisivo passo in avanti è stato compiuto estendendo la privatizzazione anche alla dirigenza di vertice. Ora i rapporti tra autorità che fornisce gli indirizzi e dirigenza, responsabile dei risultati, sono ricondotti sul piano contrattuale e ciò permette di riconoscere in concreto la qualità della prestazione e il raggiungimento degli obiettivi.

Il passaggio delle controversie di lavoro dalla giurisdizione amministrativa a quella del giudice ordinario è stato un altro importante tassello nel processo di assimilazione con il lavoro privato e ha inoltre permesso la riforma dell'intero sistema della giustizia amministrativa.

Inoltre le profonde trasformazioni operate per tutto il personale contrattualizzato hanno trovato riscontro anche nei settori e per categorie di personale non contemplate nel processo di privatizzazione. Ciò innanzitutto per il personale del comparto sicurezza, con il riordino delle carriere e la introduzione di nuove modalità per pervenire alla definizione del loro status contrattuale. Per la prima volta, procedure sostanzialmente analoghe a quelle contrattuali hanno riguardato anche il personale delle carriere diplomatica e prefettizia, i cui trattamenti economici e normativi erano disciplinati esclusivamente per legge.

## **Flessibilità, arbitrato e organizzazione del lavoro**

Il nuovo ordinamento del personale ha ripreso dal settore privato il modello di suddivisione del personale in macro aree funzionali.

E' stato perciò definitivamente abbandonato il vecchio modello gerarchico basato sulle qualifiche funzionali consentendo la valorizzazione della prestazione lavorativa e un utilizzo più flessibile dei dipendenti.

In tema di tipologie lavorative flessibili l'unificazione con il lavoro privato è un fatto concreto. Salvo che per la fase di accesso, valgono ora nel settore pubblico, anche sotto questo profilo, le stesse regole del lavoro privato. I contratti collettivi hanno introdotto tutte le flessibilità, a partire dal lavoro interinale, dal part time, ai contratti di formazione e lavoro.

Sul telelavoro il settore pubblico è il primo ad aver avuto una disciplina legislativa, a cui ha fatto seguito quella contrattuale.

Una delle maggiori innovazioni introdotte, nell'ottica dell'unificazione con il lavoro privato, consiste nell'abbandono della giurisdizione amministrativa per le controversie riguardanti i rapporti di lavoro. Con l'intento di bilanciare il sovraccarico della giustizia ponendo un efficace filtro prima di adire il giudice, la riforma ha previsto l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, e ha introdotto l'arbitrato, strumento contrattuale di risoluzione delle controversie di lavoro.

L'avvenuta stipula dell'accordo in materia di arbitrato pone il settore pubblico all'avanguardia rispetto al mondo delle imprese.

## **Contrattazione collettiva**

Tutti i contratti sono stati definitivamente sottoscritti ed entrati in vigore ad eccezione dei contratti relativi ai dirigenti scolastici e agli Enti di ricerca I° e II° biennio economico, Università II° biennio. Devono ancora essere sottoscritti definitivamente, e sottoposti alla certificazione della Corte dei conti, i contratti relativi al II° biennio Sanità e Regioni ed autonomie locali.

E' stata svolta un'intensa attività di verifica dei **contratti integrativi**, che ha riguardato specificamente gli aspetti economico-finanziari, ma che è sfociata pure nella formulazione di raccomandazioni alle amministrazioni, ai fini della stipula dei testi definitivi dei contratti. Sono stati complessivamente esaminati 26 contratti integrativi dei Ministeri e 10 degli enti pubblici non economici.

## **Rappresentatività sindacale**

La riforma della rappresentatività definita nel 1998 ha consentito di uscire dall'informalità e spesso dall'arbitrio del precedente regime ed ha costituito il modello al quale si è ispirato il Ddl "Gasperoni", mirante ad esportare anche al lavoro privato i medesimi principi per la determinazione della rappresentatività sindacale, la costituzione di rappresentanze sindacali unitarie e l'efficacia dei contratti collettivi di lavoro. Per la prima volta si è pervenuti a misurare l'effettiva rappresentatività sindacale per stabilire chi è abilitato a contrattare e quando un contratto collettivo raggiunge un consenso sufficiente.

Il nuovo sistema consente l'affermazione di un rinnovato pluralismo sindacale a carattere concorrenziale sui luoghi di lavoro, mediante la verifica del consenso effettivo e del radicamento nelle strutture lavorative, espresso attraverso il principio democratico del voto anche al di fuori dell'ambito degli iscritti, che trovano invece rappresentazione nel criterio associativo. I due indici (voti ed iscritti) vengono ponderati fra loro e solo l'organizzazione che raggiunge la quota percentuale del 5% è ammessa alle trattative ed alla legislazione premiale del titolo III dello Statuto dei lavoratori.

Le prime elezioni per le RSU hanno costituito un grande successo in termini di partecipazione al voto. Nella tabella precedente, sono stati riassunti i risultati dei dipendenti che hanno partecipato alle elezioni delle RSU. Il dato che emerge è quello dell'alta percentuale di adesione

al voto che complessivamente raggiunge il 78,45% e, in particolare, per alcuni comparti, come Ministeri, Enti pubblici non economici e Aziende, raggiunge l'85%.  
Con l'attuazione delle nuove norme in materia di rappresentatività si è sensibilmente ridotto il numero delle sigle sindacali ammesse al tavolo della contrattazione.

### Programmazione assunzioni

L'obiettivo di riduzione del personale pubblico, introdotto dalla legge Finanziaria del '98, prevede per Ministeri, enti pubblici non economici con più di 200 dipendenti, comparto sicurezza (cioè una platea di circa 800 mila dipendenti), una riduzione complessiva del personale in servizio alla data del 31/12/2000 in misura non inferiore al **2.50%** rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31/12/1997. La riduzione dovrà essere realizzata attraverso una programmazione delle assunzioni decisa con delibere semestrali dal consiglio dei ministri, in base ad un'istruttoria congiunta Dipartimento funzione pubblica – Tesoro.

I dati complessivi dimostrano più che conseguiti gli obiettivi di riduzione nel complesso delle amministrazioni pubbliche che rientrano nella programmazione.

Infatti, il trend relativo alla consistenza del personale dei ministeri e degli enti pubblici economici dal 1997 al 2000 (vedi allegati) è stato tale che la riduzione effettiva dei dipendenti pubblici (**-3.52%** in valore assoluto, **10.727** unità nei ministeri e **1.034** negli enti pubblici non economici) è risultata addirittura superiore a quella programmata (**-2,50%**).

Per quanto riguarda il settore della sicurezza (forze armate, carabinieri, polizia di stato, guardia di finanza, corpo forestale, vigili del fuoco e polizia penitenziaria), il meccanismo della programmazione delle assunzioni ha presentato particolari condizionamenti da porre principalmente in connessione con le peculiarità dei sistemi di reclutamento adottati nel settore, rigidamente cadenzati nel tempo e prefissati nei contingenti.

Nel biennio 1999/2000 il personale appartenente a detto settore ha registrato nel complesso una riduzione del **2%** delle unità in servizio che passano da **487.887** al 31.12.1999 a **478.152** al 31.12.2000 (vedere tabella e grafici sottostanti), da ascrivere interamente alle Forze armate.

In totale nel periodo considerato sono state autorizzate circa 40 mila assunzioni (3,2% sul totale dei dipendenti considerati), dato che è di gran lunga inferiore al turn over avutosi (a tassi di poco inferiori al 2,50% annuo questo dato cumulato si attesta infatti intorno al 6,5%).

### Dirigenza

La riforma della dirigenza pubblica può ritenersi completamente attuata. L'avvenuta stipula del CCNL della dirigenza dell'area 1 (Stato, Enti pubblici non economici, Università, Ricerca, Aziende autonome) ha segnato un ulteriore importante passo avanti nella definizione della riforma, con particolare riguardo al sistema delle tutele e delle garanzie alla dirigenza e del trattamento economico impostato sulla capacità del singolo di raggiungere risultati e sulla diversa rilevanza delle funzioni attribuite.

In particolare, con la configurazione del sistema integrato dei controlli e la messa a punto degli strumenti di garanzia (Comitato dei garanti) sono state create le condizioni per dare piena effettività al principio della valutazione per risultati su cui si fonda l'assetto della responsabilità gestionale affidata per intero alla dirigenza, nel rispetto della separazione tra funzione di indirizzo, affidata al vertice politico, e attività gestionale propria, appunto, della dirigenza.

Il rapporto tra la componente fissa e quelle legate alla responsabilità e ai risultati tende sempre più a valorizzare la parte variabile. Nell'ultimo contratto della dirigenza area 1 non meno del 40% della retribuzione è legato alle performance e alla posizione ricoperta in concreto.

Il completamento della riforma della dirigenza è stato segnato dalla istituzione di un ruolo unico dei dirigenti, articolato in due fasce. E' funzionante già dal secondo semestre del 1999, una banca dati informatica, interattiva con le amministrazioni interessate ed in grado di fornire

numerosi servizi (pubblicità dei posti disponibili, delle professionalità esistenti nel ruolo unico ai fini di una loro migliore collocazione, informazioni generali, raccolta organica dei provvedimenti normativi e delle circolari, ecc.).

Sono state individuate le specificità tecniche presenti nell'ambito del ruolo unico organizzate in distinte sezioni, e si è provveduto a costituire il Comitato dei Garanti, organo di garanzia a tutela della dirigenza pubblica.

Sono stati costituiti i capitoli per la gestione diretta dei dirigenti collocati a disposizione e i fondi per il trattamento accessorio presso le singole amministrazioni, propedeutici per la piena operatività del regime dell'onnicomprendività del trattamento economico della dirigenza.

Il nuovo assetto della dirigenza e in specie la differenziazione dei trattamenti in relazione alle responsabilità e ai risultati è ora alla prova dell'effettiva implementazione, che richiederà comportamenti coerenti ed innovativi da parte delle singole amministrazioni.

## Formazione

La necessità di accompagnare i processi di innovazione con adeguati sostegni formativi ha prodotto negli ultimi anni una crescita forte dell'investimento in formazione. Crescono i fabbisogni di nuove professionalità e di riqualificazione del personale.

Da una recentissima ricerca promossa dal Dipartimento emerge che le previsioni degli operatori convergono verso una forte necessità di riqualificazione ( e quindi di formazione) specie quando si tratti di professionalità considerate non tradizionali.

In considerazione della crescente importanza della formazione e del rafforzamento delle politiche di governo del sistema formativo, si è proceduto ad un ampio riordino del Formez, che è ora un'associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica; in particolare è stata ridefinita la missione accentuandone la vocazione sul versante delle autonomie locali con l'ingresso nei suoi organi decisionali di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali. Anche la SSPA è stata oggetto di riordino. E' stato completato il primo corso concorso con ingresso direttamente alla qualifica dirigenziale; ai primi 87 dirigenti assunti seguirà, a breve, l'immissione di oltre 100 unità. Sono stati curati due grandi interventi che hanno riguardato soprattutto il Mezzogiorno. Da un lato il programma PASS (Pubbliche Amministrazione per lo Sviluppo del Sud), iniziativa finanziata dal Fondo Sociale Europeo nel periodo di programmazione 1994-1999, dall'altro i programmi formativi finanziati dal Cipe ( 237 mld.) nel '97, nelle aree depresse.

Tutte le risorse PASS sono state impegnate, mentre si stanno chiudendo gli interventi programmati.

Nei programmi operativi presentati nell'ambito della nuova programmazione 2000-2006 del FSE, per la prima volta la modernizzazione della P.A. è considerata un fattore di sviluppo.

Ogni regione ha perciò inserito misure ad hoc per la riqualificazione del personale e il miglioramento dell'efficienza amministrativa. Il Dipartimento, che ha un'assegnazione di fondi comunitari pari a 79 Meuro nel sessennio, opera in raccordo con le diverse regioni, sia del Sud che del Centro nord. Il complesso delle iniziative attivabili consente significativi interventi di sistema rivolte a una pluralità di amministrazioni.

Questo impegno, che comprende anche il raccordo delle azioni formative previste dai programmi messi a punto dalle singole amministrazioni centrali, è svolto dal Dipartimento con l'assistenza tecnica del Formez, il quale già cura lo svolgimento di programmi per lo sviluppo locale, quale quello per la diffusione dello sportello unico per le imprese (progetto "chiavi in mano", previsto nell'ambito dell'action plan approvato dal Governo nel maggio 2000).

La crescita dei programmi formativi strategici è confermata anche dal trend di spesa del Formez, che da quest'anno ha una dotazione nell'ambito del bilancio dello stato.

Il valore delle attività ammontava a 48 miliardi nel 1998, a 62 miliardi nel 1999, a 68 miliardi nel 2000 e si stima un valore pari a 145 miliardi per il 2001.

## Informatizzazione

Nel corso della legislatura profondi cambiamenti hanno modificato, in qualità ed in quantità, il profilo dell'uso delle tecnologie informatiche e telematiche nella pubblica amministrazione.

Pochi settori erano più lontani della pubblica amministrazione italiana dai modelli tecnologici ed organizzativi di internet. Ad inizio del 1996 solo nella pubblica amministrazione centrale, erano presenti più di cinquanta reti private tra loro non comunicanti.

Oggi, con la realizzazione della Rete unitaria, tutta gli uffici della pubblica amministrazione centrale sono collegati in rete. Inoltre mediante l'attuazione del piano di e-government, che prevede l'attuazione della Rete Nazionale sarà possibile conseguire in tempi brevi una forte accelerazione del processo di interconnessione, mediante il coinvolgimento delle regioni e di tutte le amministrazioni locali.

Accanto alla realizzazione della rete altri importanti e necessari filoni innovativi sono stati promossi e sviluppati nel corso della legislatura:

- sono state profondamente rinnovate, nelle amministrazioni centrali, le architetture e la **dotazione di posti di lavoro automatizzati**. Questi ultimi sono cresciuti nel quinquennio di oltre il 160%. Oggi il rapporto tra posti di lavoro automatizzati e dipendenti della pubblica amministrazione centrale è di 1 a 1.
- nell'ambito della riforma è stato previsto e disciplinato il passaggio dalla gestione cartacea alla gestione elettronica del protocollo, della gestione dei flussi documentali, dell'archiviazione dei documenti; il **protocollo informatico per la gestione dei flussi documentali** e il **mandato elettronico di pagamento** sono già definiti sia dal punto di vista tecnologico che da quello dell'adeguamento normativo; è in corso il programma di sviluppo del sistema informativo unitario del personale
- è andata progressivamente crescendo la **presenza su web delle amministrazioni pubbliche**, che era nel 1996 molto rara e caratterizzata da una debole capacità. Progressivamente si è consolidata la qualità e la quantità dei servizi e sono state avviate le prime esperienze di servizi personalizzati ed a contenuto non solo informativo. Sono stati definiti gli standard per rendere i siti web della Pubblica Amministrazione accessibili anche ai disabili e il Dipartimento della Funzione Pubblica li ha adottati nella nuova versione del proprio sito.
- il 100% delle **dichiarazioni fiscali** (40 milioni di dichiarazioni e 200 milioni di documenti annessi) sono ormai rese tramite via telematica e trattate elettronicamente
- siamo il secondo paese, dopo la Finlandia, ad aver iniziato la sperimentazione della **carta di identità elettronica** che è in fase di attuazione in un primo insieme di comuni pilota. La Carta d'identità elettronica (CdI) sarà utilizzata sia come documento di identificazione personale sia come mezzo per la autenticazione del cittadino da parte di ogni sistema informativo pubblico. La CdI consentirà di richiedere i servizi dell'Amministrazione tramite la rete con un'unica procedura di accertamento dell'identità (single sign on). Permetterà, infine, di "firmare" ogni transazione con la pubblica amministrazione rendendola valida legalmente.
- siamo il primo paese al mondo ad aver riconosciuto la piena validità giuridica e reso operativa la **firma digitale** con cui viene garantita l'equivalenza dei documenti informatici, firmati digitalmente, con i documenti cartacei e la possibilità di inviare per via telematica istanze alle pubbliche amministrazioni da parte di cittadini ed imprese. Sono già operative in Italia 8 Certification Authorities private per la fornitura di certificati di firma digitale conformi alla normativa in modo da assicurare la disponibilità della firma digitale a tutti i cittadini italiani che ne facciano richiesta.
- è stato promosso un **adeguamento normativo** che ha accompagnato in questi anni il progressivo sviluppo delle innovazioni tecnologiche e delle loro prime er

sperimentazioni. Il quadro delle norme emanate riguarda il pieno riconoscimento della firma digitale, la validità giuridica dei documenti elettronici e della archiviazione elettronica, la gestione elettronica dei registri di protocollo, le regole per l'utilizzo del telelavoro, le basi per la diffusione della carta d'identità elettronica.

A conclusione di un intenso ciclo di iniziative innovative, con riferimento al programma europeo e-Europe, e in relazione con le attività del Forum per la Società dell'Informazione, il governo ha approvato il già citato piano di azione "e-government" elaborato dal Dipartimento. Il piano è accompagnato da un riassetto delle strutture organizzative che si occupano di informatica pubblica, la cui caratteristica più evidente è l'assunzione, da parte di chi promuove la riforma dell'amministrazione, e cioè dal Dipartimento della Funzione Pubblica di una gestione diretta della risorsa tecnologica come variabile cruciale per l'attuazione della riforma, mediante la creazione di un nuovo ufficio e la diretta responsabilità nella conduzione del Centro Tecnico.

### **La riforma della giustizia amministrativa**

Le linee portanti della riforma sono quattro:

- 1) chiara distribuzione delle competenze tra giudice civile e giudice amministrativo, perseguendo la "concentrazione" della tutela in capo a un unico giudice;
- 2) accelerazione del processo amministrativo;
- 3) profonda riforma della fase cautelare
- 4) ammodernamento dell'organizzazione della giustizia amministrativa. A queste si aggiunge la costituzione del giudice unico delle pensioni.

### **Concentrazione della tutela in capo a un unico giudice.**

Nel sistema italiano, la tutela giudiziaria dei cittadini è ripartita tra giudice civile e giudice amministrativo, quest'ultimo "specializzato" nella valutazione degli atti della P.A.. Ciò comportava spesso la necessità di un "doppio processo" - dinanzi al giudice civile e a quello amministrativo - per ottenere piena e definitiva tutela. La riforma della giustizia amministrativa elimina quasi del tutto questo grave inconveniente, muovendo dalla evidente considerazione che è inconcepibile, per una stessa vicenda sostanziale, che il cittadino debba rivolgersi a due giudici, spesso a uno dopo l'altro, per ottenere tutela definitiva.

Per far ciò ha operato con due meccanismi: si è utilizzato, nel riparto delle competenze tra i due giudici, un moderno criterio "per materia", in modo che, una volta identificato il giudice competente, tutte le controversie che possono insorgere sono decise solo da quel giudice, indipendentemente dal tipo di provvedimento che il cittadino richiede. Di conseguenza - e questa novità ha portata "storica" - il giudice amministrativo, in tutte le materie in cui ha competenza può non solo annullare i provvedimenti illegittimi ma anche condannare l'amministrazione al risarcimento del danno, senza che il cittadino debba iniziare un nuovo e lungo processo dinanzi al giudice civile.

### **Misure di riforma e di accelerazione del processo amministrativo.**

Sono state adottate alcune misure di snellimento del processo amministrativo: una corsia privilegiata per i giudizi che abbiano particolare rilevanza sul piano dell'interesse sociale (realizzazione di opere pubbliche, servizi e forniture; dismissione e privatizzazione di imprese e beni pubblici; scioglimento dei consigli regionali e degli enti locali, nomina dell'alta dirigenza); efficaci rimedi sanzionatori contro l'inerzia delle pubbliche amministrazioni; possibilità per il giudice di decidere definitivamente la causa fin dal momento dell'udienza stabilita per le misure cautelari.

## Riforma del processo cautelare

- Pluralità e celerità delle misure cautelari. In passato l'unica misura cautelare adottabile dal giudice amministrativo per evitare al cittadino danni gravi e irreparabili era la cd. "sospensione" del provvedimento impugnato. Con la riforma il giudice amministrativo potrà, come quello civile, adottare tutte le misure ritenute necessarie per evitare detti danni.
- Decisione, durante l'esame della questione cautelare, anche del merito della controversia. Viene estesa a tutti i processi il meccanismo secondo cui il Giudice, investito di una richiesta cautelare, se ritenga di avere a disposizione tutti gli elementi necessari di giudizio, potrà emanare la sentenza definitiva anziché limitarsi alla misura provvisoria. È evidente il beneficio, oltre che per i cittadini, anche per la PA, che conoscerà immediatamente il destino (positivo o negativo) dei propri provvedimenti evitando una "paralisi" della sua attività (spesso di anni) in attesa dell'udienza di merito dopo la fase cautelare.
- Condanna alle spese per la fase cautelare. Un'ultima novità è data dalla possibilità di condannare alle spese la parte soccombente con l'ordinanza cautelare, in modo da scoraggiare la presentazione di istanza infondate e temerarie.

## Misure di ammodernamento organizzativo

L'organo di autogoverno dei magistrati è integrato con la partecipazione di laici eletti dal Parlamento. L'organico dei magistrati amministrativi, nonché del personale amministrativo viene aumentato nella misura del 20%. Un ulteriore aumento degli organici è stato disposto con un decreto legge del maggio 2001, che ha anche istituito sezioni stralcio per lo snellimento dell'ingente arretrato di controversie pendenti davanti ai giudici amministrativi.

## Giudice unico delle pensioni

Un'ultima innovazione riguarda il giudice contabile. Per i ricorsi in materia di pensioni (civili, militari e di guerra) si estende anche alla Corte dei Conti il modello, già operativo nel processo civile e penale, basata sulla sostituzione del Collegio con un "Giudice Unico delle pensioni", al posto dei tre giudici prima necessari per la stessa causa.

## Attività internazionale

L'azione europea ed internazionale, di fatto del tutto marginale nell'azione precedente del Dipartimento, è invece divenuta, negli ultimi cinque anni, una delle sue più importanti linee di iniziativa e di attività. La capacità di progettualità e di impulso in questi settori è stata fortemente favorita, oltre che da una specifica volontà politica, dal forte interesse nutrito, in tutte le sedi bilaterali e multilaterali, verso la vastità e l'originalità della riforma della pubblica amministrazione italiana. Numerosissime sono, ad esempio, le occasioni in cui è stato chiesto al Ministro od ai suoi più diretti collaboratori di illustrare le riforme nel corso di conferenze internazionali di elevato profilo.

In ambito europeo, è stato raggiunto l'obiettivo di accrescere la cooperazione tra amministrazioni nazionali dell'UE, per una qualità omogenea e di livello elevato dei servizi, e per una migliore regolazione a livello nazionale e comunitario. E' ora opportuno proseguire nell'indire riunioni dei Ministri europei responsabili della pubblica amministrazione, come da questi unanimemente deciso a Strasburgo nel novembre 2000. Grazie al ruolo promotore dell'Italia, si è allargata l'area di consenso attorno all'ambizioso ma realistico progetto definito "Maastricht delle Pubbliche Amministrazioni", che prevede la fissazione di indicatori europei di riferimento e di valutazione della qualità dei servizi, anche se si registrano ancora resistenze da parte di alcuni Paesi.

Il Dipartimento ha partecipato con crescente intensità alle varie iniziative promosse dall'OCSE nel settore del *public management*, della *governance*, della *better regulation* e dell'*e-government*.

In particolare, l'Italia si è sottoposta alla *Review* della riforma della regolazione da parte dell'OCSE.

Il Rapporto finale dell'OCSE, pubblicato a marzo 2001, dà conto dei grandi progressi del sistema di regolazione ottenuti dall'Italia negli anni '90 e contiene una serie di *policy options* per la sua ulteriore riforma.

L'organizzazione di un evento di grande rilievo nazionale quale il Forum P.A. ha dato sempre maggiore spazio al tema dell'integrazione europea, con la partecipazione ad alto livello da parte di vari Paesi dell'UE, dell'OCSE e del settore privato.

Il III Global Forum di Napoli ha rappresentato il più importante evento internazionale dedicato alle ICT applicate all'amministrazione sinora realizzato. Ben 122 Paesi (di cui circa sessanta rappresentati a livello governativo), diciotto organizzazioni internazionali, decine di ONG e di imprese, circa duecento speaker (per un totale di oltre milleduecento partecipanti) hanno preso parte all'evento e comunemente approvato una serie di raccomandazioni, i cui contenuti sono stati in particolare ripresi dalla *Digital Opportunity Task Force-dot.force* del G8, dalla "ICT task force" dell'ECOSOC/ONU e dall'OCSE. Quest'ultima ha subito varato un progetto specifico sul *egovernment* tra i Paesi membri, cui l'Italia è stata associata come possibile "paese pilota". Va ricordato che il Terzo Global Forum è stato preceduto da un ciclo di seminari di *training* per funzionari dei Paesi in via di sviluppo. Il successo di questa iniziativa ha portato alla decisione di ripeterla ogni anno a Napoli, con la collaborazione delle Nazioni Unite e dell'OCSE ed il supporto di SSPA e Formez. Con l'organizzazione del Global Forum e con la Presidenza della *dot.force* del G8, il Dipartimento ha favorito l'assunzione da parte italiana di un riconosciuto ruolo guida sui temi globali del *digital divide*.

Una delle aree prioritarie di intervento è stata la promozione di scambi di *best practices* con Governi e amministrazioni di Paesi OCSE e di Paesi in via di sviluppo. Sono stati rimossi gli ostacoli normativi alla mobilità internazionale dei funzionari pubblici, e come prima conseguenza sono stati conclusi accordi bilaterali di cooperazione in materia di funzione pubblica con il Regno Unito e con l'Ungheria, ora in fase di attuazione. Richieste di cooperazione e di accordi specifici sono pervenute da vari Paesi, tra cui il Canada (in materia di e-government), l'Argentina, la Repubblica Popolare Cinese, il Libano ed altri.

### **L'innovazione e la diffusione delle Best Practices**

Le risorse sono state accompagnate da un intenso programma volto a promuovere e a diffondere l'innovazione.

In questa stessa prospettiva sono stati complessivamente sviluppati in tre ambiti di rilevanza strategica per la realizzazione del disegno di riforma dell'amministrazione: il decentramento amministrativo e la sussidiarietà, la semplificazione e qualità della regolamentazione, il miglioramento della gestione.

E' stata, inoltre, realizzata un'iniziativa finalizzata ad attivare misure per la promozione e diffusione delle politiche di riforma e ad avviare un sistema di raccolta sistematica delle opinioni dei cittadini e di target qualificati di popolazione.

Le iniziative, che hanno coinvolto nella loro realizzazione un ampio numero di amministrazioni, hanno portato alla creazione e animazione di diverse reti professionali (1500 responsabili e addetti alla direzione del personale; 1900 addetti alle relazioni con il pubblico, 1500 addetti allo sportello unico per le imprese; 900 addetti alla documentazione amministrativa; 600 controller; 500 responsabili ed addetti alle politiche per l'impiego). Inoltre esse hanno prodotto banche dati delle esperienze, delle soluzioni e della normativa, selezioni e diffusione delle esperienze migliori, manuali d'uso e strumenti operativi (Guide, Manuali e materiale informativo). In considerazione dell'ampia risposta ottenuta dalle amministrazioni è stata lanciata la costituzione della "Rete degli Innovatori".

Accanto a questo programma di interventi il Dipartimento ha proseguito l'esperienza del premio "100 progetti al servizio dei cittadini" avviata nel corso della precedente legislatura. Nel periodo in esame si sono realizzate due nuove edizioni e si è lanciata la quarta edizione, attualmente in corso, che si concluderà nel maggio 2002. Le diverse edizioni del premio hanno progressivamente affermato nel sistema della pubblica amministrazione italiana la cultura del riconoscimento all'innovazione, come dimostra anche l'elevato numero – circa 20 – di premi settoriali istituiti negli ultimi anni a livello nazionale.

Sono in corso, inoltre, partecipazioni a specifiche iniziative, a livello comunitario, di benchmarking e scambio di buone esperienze anche nel settore del governo elettronico, di individuazione di indicatori di riferimento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni dei paesi membri, di diffusione dell'auto-valutazione e della gestione della qualità nelle pubbliche amministrazioni con la promozione del modello comune europeo di valutazione (CAF – Common Assesment Framework).

In questi ultimi anni il Dipartimento ha contribuito al rilancio del "Forum PA" rendendolo la più importante occasione di confronto e di scambio delle *best practices* tra gli operatori pubblici grazie ai processi di innovazione determinati dalle riforme.

## **LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

### **"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"**

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001

---

#### Art. 1.

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 114. - La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

#### Art. 2.

1. L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 116. - Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

### Art. 3.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

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

materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

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

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

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

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

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

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

#### Art. 4.

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

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

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

#### Art. 5.

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 119. - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

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

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

#### Art. 6.

1. L'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 120. - La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

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

#### Art. 7.

1. All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

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

#### Art. 8.

1. L'articolo 127 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 127. - Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

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

#### Art. 9.

1. Al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, dopo le parole: "Si può, con" sono inserite le seguenti: "l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante".

2. L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati.

#### Art. 10.

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

#### Art. 11.

1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

## **LA RIFORMA DEL TITOLO V: ANALISI DELLE PRINCIPALI NOVITA'**

*Da Umbrialex.it*

La riforma del Titolo V della Costituzione è entrata in vigore l'8 novembre 2001 dopo un lungo iter normativo: il Senato, con deliberazione adottata l'8 Marzo 2001, ha approvato la Legge Costituzionale n. 3/2001 (riforma Titolo V della Costituzione [artt. 114-132 Cost.] disciplina delle autonomie locali) con una maggioranza inferiore a quella richiesta (maggioranza qualificata dei due terzi dei membri delle Camere) e per questo tale legge è stata sottoposta a referendum confermativo il 7 ottobre 2001, il quale si è concluso con esito favorevole all'approvazione della legge (il 64% dei votanti si è espresso per il sì) che è poi entrata in vigore il mese successivo. Si può affermare che la legge ha operato una "costituzionalizzazione" di quel "decentramento amministrativo a Costituzione invariata" introdotto in virtù della produzione legislativa del Ministro della Funzione pubblica On. Bassanini. Grazie alle leggi del 1997 nn. 59 e 127 è stato finalmente introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà (principio di derivazione comunitaria che ha trovato affermazione grazie al Trattato di Maastricht il quale ha dato vita alla Unione Europea realizzando la fusione e il superamento delle Comunità Europee).

Analizzando nel dettaglio, vediamo come l'art. 1 della legge in esame modifica l'art. 114 Cost.: la prima novità è quella di riconoscere la distinzione tra Repubblica e Stato, ponendo quest'ultimo sullo stesso piano, dal punto di vista istituzionale, di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni (nel testo previgente si limitava a prevedere la ripartizione dello Stato - Repubblica in Regioni, Province e Comuni). La riformulazione del 1° comma, inverte il precedente ordine degli enti territoriali indicati ed evidenzia il rilevante ruolo riconosciuto al Comune inteso quale ente di base, il più vicino ai cittadini, chiamato in via primaria a soddisfare i loro interessi, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Rilevante è la espressa previsione costituzionale delle Città metropolitane, introdotte dalla L. 142/90 e ora riconfermate e regolamentate dal Testo Unico degli Enti Locali (artt. 23 ss. del D.lgs. n. 267 del 2001) enti che fino ad oggi non hanno trovato concreta realizzazione in quanto il legislatore si è limitato ad individuare la porzione di territorio sul quale detti enti andranno ad insistere, ovvero le aree metropolitane. Maggior significato sostanziale ha il 2° comma in quanto

sancisce l'autonomia statutaria di tutti gli enti sopra indicati; tale autonomia, infatti, se per le Regioni era già costituzionalizzata dall'art. 123 Cost., per Comuni, Province ed altri enti locali, era stabilita soltanto a livello di legislazione ordinaria (art. 6 T.U. Enti Locali). Di pari rilievo è il riconoscimento che gli statuti, i poteri e le funzioni delle autonomie locali sono assoggettati ai principi fissati dalla Costituzione: tale affermazione sembra voler elevare gli statuti locali al rango di fonti primarie, non più soggetti ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ma solo a quelli costituzionali. Tuttavia, se tale natura risulta indiscussa riferendoci agli statuti regionali, approvati con legge regionale ex art. 123 Cost., più ardua appare la qualificazione in questi termini degli statuti degli altri enti locali che, a norma del citato art. 6 TUEL, sono adottati con deliberazione consiliare e soggiacciono ai principi dello stesso Testo Unico, in quanto qualificati dalla prevalente dottrina quali fonti sub-primarie. A conferma di ciò sta anche la disposizione del nuovo art. 117 (come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane (comma 2°, lettera p); gli statuti locali saranno quindi chiamati a muoversi nella cornice dettata dalla legge statale. Il 3° comma dell'art. 114, infine, istituzionalizza lo status di Roma capitale d'Italia, prevedendo che il suo ordinamento sia disciplinato con legge statale; in tal modo si riconosce la peculiare posizione ed importanza della città Capitolina per la Repubblica italiana.

La nuova formulazione dell'art. 114 ha determinato la abrogazione degli artt. 115 e 128 Cost. le cui disposizioni sono state trasposte in quelle sopra richiamate.

L'art. 2 legge costituzionale n. 3/2001, introduce il terzo comma dell'art. 116 Cost., prevedendo la possibilità di concedere alle Regioni a statuto ordinario, attraverso la legge dello Stato, quelle forme e condizioni particolari di autonomia, proprie delle Regioni a statuto speciale in virtù delle previsioni del 1° comma dello stesso articolo. Tale disposizione si riferisce alle materie espressamente individuate ai commi 2 e 3 dell'art. 117 (ovvero quelle di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente Stato-Regioni) e probabilmente sostanzia un'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle Regioni a statuto ordinario che si va ad aggiungere a quelle individuate dal 4° comma dell'art. 117 (parliamo infatti di regionalismo differenziato).

Intervento significativo della riforma è rappresentato dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., il quale disciplina la distinzione tra potestà legislativa dello Stato e potestà legislativa delle Regioni (ordinarie). La nuova formulazione ribalta completamente l'impostazione precedente dove erano indicate tassativamente le materie nelle quali le Regioni potevano legiferare (in concorrenza con lo Stato) mentre in tutte le altre vi era potestà legislativa esclusiva dello Stato; ora invece sono elencate tassativamente le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato (comma 2°) e alla legislazione concorrente Stato - Regioni (comma 3°), mentre si afferma che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata in base ai commi precedenti (comma 4°). Abbiamo così una competenza legislativa regionale residuale che rispecchia la residualità delle funzioni amministrative regionali disciplinata dall'art. 1 della L. n. 59 del 1997 (Bassanini 1) e riconfermata dal D.lgs. 112/98 che ha dato attuazione alla legge stessa. Il principio di residualità ci porta a sostenere che, laddove non sia espressamente indicato altrimenti, una materia deve ritenersi oggetto di potestà legislativa da parte delle regioni; per quanto riguarda la potestà regolamentare il 6° comma dispone che lo Stato la mantiene soltanto nelle materie in cui ha potestà legislativa esclusiva, mentre spetta alle Regioni la possibilità di intervenire con regolamento nelle materie concorrenti ed in quelle esclusivamente riconosciute di competenza regionale. Nella potestà legislativa concorrente troviamo sempre la norma dello Stato che detta i principi generali e la norma regionale che dà attuazione agli stessi.

Sono attribuite esclusivamente allo Stato tutte quelle funzioni che non possono trovare disciplina se non a livello statale, in quanto attinenti a rapporti internazionali (politica estera,

diritto d'asilo e diritti di cittadini extracomunitari, dogane), riguardanti diritti fondamentali delle persone (ordinamento civile e penale, norme processuali, cittadinanza, difesa e ordine pubblico, previdenza sociale, tutela dell'ambiente), inerenti l'organizzazione dello Stato (legislazione elettorale, ordinamento degli enti pubblici nazionali), o infine, perché necessitano di una regolamentazione a livello unitario su tutto il territorio della Repubblica (moneta, sistema valutario e tributario, perequazione delle risorse finanziarie).

Rilevante è il riconoscimento alle Regioni della possibilità di entrare a diretto contatto con altri Stati o enti di altri Stati: il 9° comma del nuovo art. 117, prevede che nell'ambito delle loro competenze, le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato nel rispetto della procedura fissata con legge dello Stato. Questa possibilità di porsi direttamente in rapporto con altri enti stranieri rappresenta un rilevante passo verso una piena autonomia delle Regioni (anche se la politica internazionale italiana dovrà pur sempre mantenere una certa unità di indirizzi in quanto sarebbe inconcepibile ricorrere a 20 diversi approcci internazionali).

Parimenti innovato rispetto alla vecchia formulazione risulta l'art. 118, in tema di funzioni amministrative. Mentre il testo precedente le attribuiva alle Regioni o allo Stato secondo il cd. principio del parallelismo, in base al quale tali funzioni erano riconosciute nelle stesse materie in cui gli stessi avevano l'esercizio della potestà legislativa, la nuova disposizione le conferisce di norma ai Comuni, salva l'attribuzione a Province, Regioni o Stato, qualora necessitino di un esercizio unitario ovvero riguardino interessi che trascendano la realtà comunale. In sostanza la norma in esame non fa altro che recepire a livello costituzionale il principio di sussidiarietà, sopra richiamato, espressamente richiamato insieme a quelli di differenziazione ed adeguatezza. Quest'ultimo riguarda la verifica dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione rispetto al corretto esercizio delle funzioni ad essa attribuite; la differenziazione, invece, ci porta a considerare le diverse caratteristiche (strutturali, territoriali e anche demografiche) degli enti cui si vogliono conferire poteri amministrativi al fine di rendere effettivo ed efficace il decentramento, in modo che le funzioni siano trasferite ad organi in grado di svolgerle correttamente, senza legittimare poi interventi sostitutivi di enti superiori. Il 4° comma del nuovo art. 118 applica il principio di sussidiarietà anche ai rapporti tra enti locali e cittadini: sono infatti favorite le iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale (è quello che la dottrina chiama principio di sussidiarietà orizzontale).

Venendo all'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria notiamo come il decentramento giuridico è strettamente legato a quest'ultima, in quanto risulterebbe svuotato di ogni rilievo se non fosse accompagnato dalla concessione di adeguati mezzi economici per la sua attuazione. Prima novità rispetto al testo precedente è l'affermazione dell'autonomia finanziaria non soltanto per le Regioni, ma anche per i Comuni, le Province e le Città Metropolitane. Tale autonomia è stata resa più incisiva stabilendo prima di tutto che si tratta di autonomia di entrata e di spesa (1° comma) e riconoscendo la possibilità per gli enti locali di stabilire propri tributi ed entrate (2° comma). E' bene ricordare che in precedenza avevamo un sistema in cui detti enti erano destinatari dei finanziamenti da parte dello Stato: avevamo infatti per le autonomie locali un'autonomia finanziaria indiretta. Al fine di evitare che tra le Regioni si creino disparità determinate dalla differente ricchezza economica delle stesse, il 3° comma prevede l'istituzione con legge dello Stato di un fondo perequativo a favore delle zone più svantaggiate. Ciò in rispondenza con quanto stabilito dalla lettera e) del 2° comma dell'art. 117, dove è disposta la competenza esclusiva dello Stato sulla materia della perequazione delle risorse finanziarie. Il 5° comma dell'art. 119 prevede la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali a favore di determinati enti locali. L'articolo si chiude con una regola volta a prevenire gli sprechi e a contenere la spesa delle autonomie locali: gli enti locali non possono indebitarsi se non per finanziare investimenti. In ogni caso è

esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi enti locali (comma 6°): la finalità della norma è quella di evitare che il nuovo sistema finanziario comporti comunque oneri aggiuntivi per il bilancio statale, senza che peraltro il Governo centrale abbia su tali spese poteri di controllo. Si è provveduto così a responsabilizzare gli amministratori locali, i quali dovranno gestire efficientemente le risorse a loro disposizione, senza poter contare su aiuti provenienti da entità superiori.

L'art. 120 Cost. al primo comma ribadisce quanto già stabilito nei tre commi del testo precedente, ovvero il divieto per le Regioni di introdurre dazi nei confronti delle altre Regioni o comunque adottare misure che in qualsiasi modo ostacolano la libera circolazione delle persone o delle cose o, ancora, limitare l'esercizio del diritto di lavoro. Il 2° comma affida al Governo un potere di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni e degli altri enti locali, qualora essi si rendano inadempienti di fronte alle norme internazionali o comunitarie, oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Al forte decentramento si affianca così la funzione dello Stato volta al mantenimento dell'unitarietà ed uniformità dell'ordinamento (individuando qui un potere di intervento dello Stato che si pone quale competenza trasversale rivolta al recupero di materie non più esclusivamente statali). Le norme internazionali e comunitarie devono trovare una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, mentre si deve evitare che le diverse condizioni economiche presenti nelle varie zone del territorio italiano si traducano in una disparità di trattamento dei cittadini. Tuttavia, al fine di prevenire ogni abuso degli indicati poteri sostitutivi, l'ultima parte del comma in esame stabilisce che detti interventi siano disciplinati dalla legge ed esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (torna a farsi presente quell'interesse nazionale che caratterizzava il precedente ordinamento delle autonomie locali e che è stato cancellato "formalmente" dalla legge costituzionale n. 3/2001).

In rispondenza alla maggiore autonomia degli enti territoriali rilevante è la quasi totale scomparsa dei controlli statali sugli enti stessi. L'art. 9 della legge costituzionale n. 3/2001 ha infatti abrogato l'art. 124 Cost. dove era previsto il Commissario di Governo ovvero l'organo decentrato dello Stato che aveva il compito di coordinare le funzioni amministrative centrali con quelle della Regione. Un simile compito non è più in linea con il nuovo sistema di ripartizione delle competenze e con la scelta di operare il coordinamento secondo il principio di leale collaborazione cui è improntata l'intera attività della Conferenza permanente Stato - Regioni. Considerando il Commissario di Governo quale figura non più necessaria, si è provveduto a trasferire le funzioni residuali al Prefetto posto a capo del nuovo Ufficio Territoriale di Governo (U.T.G. introdotto dal D.Lgs. n. 300/1999). L'articolo in esame ha disposto anche l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 Cost., norma base per la legittimazione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali: prevedeva infatti i controlli di legittimità e autorizzava (ma in via facoltativa) quelli di merito. E' importante sottolineare che il sistema dei controlli era già stato profondamente modificato dalla legge n. 127/1997 (Bassanini-bis): questa aveva di fatto provveduto ad eliminare i controlli di merito e a ridurre quelli di legittimità solo a pochi atti specificamente e tassativamente indicati. Ma l'abrogazione più importante è quella dell'art. 130 Cost. che si occupava dei controlli operati dalla Regione: la norma prevedeva infatti la presenza del CO.RE.CO., organo regionale di controllo cui dovevano essere inviati tutti atti degli enti locali minori. Acceso dibattito è quello che si è aperto in merito alla permanenza di detto organo e al suo ruolo nel nuovo assetto ordinamentale dopo l'abrogazione dell'art. 130: molti sostengono che non è più necessario prevedere la sua presenza, altri ne affermano una diminuzione di poteri riconoscendo una residua competenza consultiva dell'organo stesso, altri, infine, ritengono che il venir meno delle previsioni costituzionali non necessariamente debba determinare la scomparsa dell'organo di controllo. Sta di fatto che in molte Regioni non è più presente tale organo,

nemmeno con poteri consultivi, mentre alcuni atti che in precedenza venivano sottoposti al suo controllo (parliamo di atti concernenti i bilanci degli enti locali) sono oggi inviati al Prefetto in quanto questo rappresenta l'unico mezzo per determinare un possibile intervento sostitutivo da parte dello Stato in caso di dissesto.

L'art. 127 Cost. (art. 8 della legge costituzionale n. 3/2001) regolava il controllo del Governo sulle leggi regionali: detto controllo era esercitato in via preventiva tramite un visto che il Commissario di Governo doveva apporre su ogni legge approvata dal Consiglio regionale; il visto poteva essere rifiutato nel caso in cui il Governo ritenesse che la legge controllata eccedesse la competenza della Regione o si ponesse in contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni. In quest'ultimo caso il Consiglio regionale poteva comunque approvare la legge con maggioranza assoluta dei suoi componenti; al Governo restava la possibilità di adire la Corte Costituzionale (per motivi di legittimità, conflitto di competenza), o le Camere (per motivi di merito, contrasto con gli interessi nazionali), entro 15 giorni dalla comunicazione della delibera del Consiglio. Tale disposizione è stata totalmente riscritta dalla legge di riforma, in coerenza con la maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni: il Governo può intervenire solo nel caso che la legge ecceda la competenza regionale, e non più quindi per i motivi di merito individuati nel contrasto con gli interessi nazionali o di altre regioni; il controllo non è più preventivo, ma successivo (sessanta giorni dalla pubblicazione della legge), di modo che la legge deliberata dal Consiglio sarà immediatamente efficace ed esecutiva, salvo una sua abrogazione da parte della Corte Costituzionale. Non si dovrebbe più parlare di controllo in senso tecnico, poiché il Governo si limita a sollevare un conflitto di competenza dinanzi alla Corte Costituzionale attivando il giudizio di legittimità costituzionale in via diretta. Nella stessa linea si pone il secondo comma dell'art. 127 Cost. che prevede per la Regione il potere di impugnare direttamente innanzi alla Corte Costituzionale le leggi statali che invadano la loro sfera di attribuzioni.

Infine l'art. 132 e l'art. 133 disciplinano le modalità di creazione di nuove Regioni, Province e Comuni: la distinzione sta nella natura della legge che dispone la istituzione del nuovo ente ovvero legge costituzionale per la Regione, legge ordinaria per la Provincia e legge regionale per il Comune.

## DIAMOCI UN METODO

### Logica d'intervento

Per tradurre un'idea in progetto, occorre mettere a fuoco il contesto in cui desideriamo mettere in gioco l'idea: una categoria di persone, un territorio, un ambito di vita e così via. Occorre fare diverse analisi. In particolare:

- Analisi dei Problemi** ←
- Analisi degli Obiettivi** ←
- Analisi delle Strategie** ←

### Analisi del Problema

Il primo step per passare dall'idea al progetto, consiste nell'identificazione dei problemi che esistono relativamente a un contesto o una situazione. Il problema è una condizione negativa esistente nella realtà oggetto dell'analisi e che quasi sempre si ripercuote negativamente sulle

condizioni socio-economiche del territorio. Il problema può essere trattato come oggetto da modificare, identificabile anche attraverso indicatori che rappresenteranno l'unità di misura della valutazione del progetto. Gli indicatori potrebbero essere: rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione, grado di coinvolgimento nelle scelte fatte dagli enti locali, reale conoscenza delle competenze degli enti locali..

### **Analisi Obiettivi**

Individuati i problemi, occorre trasformare gli stessi in possibili obiettivi da raggiungere, riformulando in positivo la situazione negativa precedentemente individuata. L'obiettivo, così inteso, rappresenta una condizione positiva da raggiungere. La serie di problemi diventa, così, una serie di obiettivi. È consigliabile esprimere l'obiettivo generale e lo scopo usando il participio passato (es. "rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione migliorato"), perché, in tal modo, si esprime una condizione positiva effettivamente raggiunta, mentre usare un verbo all'infinito (es. "migliorare il rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione" aumentare la sicurezza dei cittadini", "accrescere l'occupazione") o un sostantivo (es. "aumento dell'occupazione"), indica un'azione che è in divenire, che può essere, quindi, all'inizio o in un punto qualsiasi di un suo percorso, più simile, pertanto, ad un'attività che ad un obiettivo (inteso come condizione positiva raggiunta). Non tutti gli obiettivi così ottenuti costituiranno gli obiettivi del progetto

### **Scelta della Strategia**

Costruito l'albero degli obiettivi, è opportuno raggruppare questi ultimi secondo ambiti di intervento omogenei. Ciò significa includere nello stesso ambito quegli obiettivi per raggiungere i quali è necessario mettere in campo competenze tecniche e istituzionali sostanzialmente simili. Gli ambiti di intervento identificano in sostanza, le strategie connesse agli obiettivi. Possiamo avere una strategia educativa, una strategia formativa, una strategia di animazione.