

A **Orientamenti** **Amministrativi**

EDIZIONE STRAORDINARIA

Coste correnti con In Posta

Anno 85° - Numero 236

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

ROMA - Sabato, 27 dicembre 1947

SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI
MENO I FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONI DELLE LEGGI - TELEF. 59-133 51-230 51-334
AMMINISTRAZIONE PRESSO LA LIBERIA DELLO STATO - PIAZZA GIUSEPPE VERDI 10, ROMA - TELEF. 59-933 541-737 550-143

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

ALL'INTERNO
TESTO DI LEGGE COSTITUZIONALE
CON A FRONTE
LA COSTITUZIONE VIGENTE



associazione autonomie locali
lega **autonomie**
lazio



A Orientamenti Amministrativi

Periodico di informazione e di indirizzo sui problemi per le autonomie locali e regionali

Proprietario ed Editore



Via degli Scialoja, 3 - 00196 Roma
tel. 0669766034 fax 066784524
info@orientamentiamministrativi.it

Registrazione

Tribunale Civile di Roma
n.124 del 27/03/2002

Direttore Responsabile

Bruno Manzi

Direttore Editoriale

Luca Abbruzzetti

Collaboratori

Luigi Poeta
Maria Enrica Rubino

Contributi di

Gianfranco D'Alessio
Gaetano Palombelli
Cesare Pinelli
Pietro Reichlin
Angelo Schillaci
Alessandro Sterpa
Giuseppe Vacca
Giulio Vesperini

Grafica e Stampa

Veat Litografica snc
00067 Morlupo (Roma) Via Flaminia, 2937
tel. 0690192800 www.veatlitografica.it

Numero di copie stampate

7000



Associato alla Unione Stampa Periodica Italiana
Codice ISSN: 1126-43

**02 EDITORIALE**

pag. 02 Unire gli italiani riformando la democrazia

04 SPECIALE RIFORMA COSTITUZIONALE

pag. 06 La Riforma Costituzionale nel contesto economico globale

pag. 08 L'elettore al centro del sistema costituzionale

pag. 10 La nuova Costituzione e l'Amministrazione

pag. 14 La riforma del Senato e la politica partecipata

pag. 17 Una democrazia più robusta: gli strumenti di partecipazione politica diretta nella riforma

pag. 20 Le ragioni delle Autonomie nella riforma della Costituzione

pag. 22 Le competenze legislative dello Stato e delle Regioni

26 BANDI - FINANZIAMENTI**28 ULTIME NOTIZIE****INSERTO**

Testo di legge Costituzionale con a fronte la Costituzione vigente



Nel 1993 Guido Carli concludeva le sue memorie dedicando al Trattato istitutivo dell'Unione Europea (il Trattato di Maastricht) parole profetiche per il nostro paese. «La classe politica italiana», egli scriveva, non si è resa conto che, approvando il Trattato, si è posta nella condizione di avere accettato un cambiamento di una vastità tale che difficilmente vi sarebbe passata indenne». Nel 1993 il sistema di partito della Prima Repubblica era ormai imploso e le parole di Carli ne illuminavano le ragioni profonde: vi avevano contribuito non solo la «caduta» del muro di Berlino e la «rivoluzione dei giudici», ma soprattutto la nascita di una Unione Europea in cui l'Italia non poteva integrarsi e tantomeno competere restando in balia di classi dirigenti che governavano con lesan-

sione incontrollata della spesa pubblica e del debito, con un'inflazione abnorme e le svalutazioni competitive. Guido Carli era un convinto assertore delle virtù del «vincolo esterno» per disciplinare un paese alla deriva dei corporativismi e di un sistema politico anacronistico da almeno un ventennio. Era stato uno degli artefici dell'inserimento dell'Italia nel Trattato di Maastricht e quindi le sue parole suonano come «una profezia che si autoavvera», compiaciute e non prive di cinismo. Ma che dire della «classe politica» della Seconda Repubblica? Non intendo inoltrarmi qui in un'analisi così vasta. Ho scelto come incipit quel pensiero di Carli per portare alla superficie il problema storico sotteso alla riforma della Costituzione che viene sottoposta a referendum. In estrema sintesi, si può dire che nella «classe politica» avvicinandasi al go-

verno dopo la fine della Prima Repubblica, il centro-destra ha cercato di eludere il problema delle responsabilità europee dell'Italia mentre il centro-sinistra non è riuscito ad affrontarlo coerentemente. Il problema è se il «vincolo europeo» debba essere necessariamente subito più o meno passivamente o possa essere gestito con l'iniziativa politica e la forza negoziale di un paese che, «cambiando verso», acquista voce in capitolo anche per riformare l'Europa dell'«austerità», della governance mancata, della crisi di leadership, di missione e di coesione. Fra questo scenario e il referendum vi è un nesso profondo. La costruzione europea è un mix a geometria variabile di integrazione e competizione fra i paesi membri e non vi si può partecipare chiedendo senza avere le carte in regola per ottenere, oppure subendo perché non si ha la forza per negoziare. Questa

forza è la coesione nazionale che solo un governo rappresentativo ed efficace dei cittadini, dello Stato e dell'economia può garantire. Quindi il problema che abbiamo riguarda innanzitutto l'architettura del sistema rappresentativo (la differenziazione virtuosa delle due Camere) e la governabilità: vale a dire la possibilità che il Parlamento e l'esecutivo siano posti nelle condizioni di governare effettivamente il Paese. Il verso delle regole e dell'impalcatura amministrativa che ci siamo dati negli ultimi decenni non è stato questo e, volenti o nolenti, ha generato risultati controproducenti e talvolta disastrosi. La riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, lasciando inalterato il «bicameralismo paritario», ha provocato una proliferazione della legislazione concorrente fra Stato e Regioni che rende quasi impossibile governare il Paese in vista

dello sviluppo e della competitività internazionale. Le leggi elettorali che sono state date all'Italia fra il 1993 e il 2006 hanno generato una deriva plebiscitaria che moltiplica la frantumazione politica ed esaspera particolarismi sfrenati.

Naturalmente le degenerazioni denunciate hanno anche altre cause e richiedono rimedi più ampi e arditi di quelli introdotti dalla riforma costituzionale oggetto del referendum. Ma non va sottovalutato il mutamento dell'agenda politica da cui nasce questa riforma. Per dirla alla buona, ci eravamo assuefatti a declinare i nostri problemi considerando il vincolo europeo un destino inesorabile a cui sfuggire con furbizia o da subire passivamente: «ce lo chiede l'Europa!», «la Commissione europea ha stabilito le compatibilità» e via di questo passo. Andava un po' meglio quando pareva che il problema fondamentale della politica nazionale fosse quello di «adeguarsi» alle direttive europee. Le riforme su cui siamo chiamati a decidere scaturiscono invece da un significativo mutamento di questo modo di pensare. Sono riforme necessarie all'Italia per così dire a prescindere dal vincolo europeo e perciò ci daranno anche più forza e autorevolezza in Europa. Il ragionamento non è distante, come potrebbe sembrare, dall'esperienza quotidiana dei cittadini che hanno imparato a seguire gli andamenti dello spread con l'ansia di capire se un paese che ha le nostre «incongruenze» e il nostro indebitamento possa risollevarsi e sanno bene che ciò non potrà avvenire se non cambia

il modo in cui esso è governato. L'impalcatura del sistema politico non è fatta solo delle due Camere, delle Regioni e della pubblica amministrazione. Ci sarà molto altro da riformare a cominciare dalla rappresentatività dei sindacati e di altre organizzazioni sociali. Ma il consenso dei cittadini alla riforma costituzionale già approvata dal Parlamento è un primo passo decisivo e indispensabile. Il collegamento con la nuova legge elettorale che non è sottoposta a referendum, è ineludibile e si potrà discutere ancora per migliorarla. Ma il pregio dell'Italicum è nella restituzione ai partiti della responsabilità di organizzare la partecipazione dei cittadini alla elaborazione dell'indirizzo politico del Paese. Il funzionamento dei partiti, la loro coesione, la coerenza democratica dei rapporti fra eletti ed elettori e la trasparenza della vita associativa sono le risorse fondamentali delle democrazie moderne. Le leggi elettorali precedenti l'approvazione dell'Italicum sono state ispirate da una profonda sfiducia nella funzione dei partiti, ne hanno ostacolato la ricostruzione e sono state determinanti nel deformarne la fisiologia. Anche su questo tema, quindi, come per la riforma della Costituzione, si è invertita una tendenza deleteria. Se e quando si dovrà rivedere l'Italicum l'essenziale, per migliorarlo, è non smarrire il criterio che vincola una buona legge elettorale alla ricostruzione della funzione democratica dei partiti. ■



Docente universitario. È stato membro del comitato centrale del Partito Comunista Italiano dal 1972 al 1991, poi nella direzione del Partito Democratico della Sinistra. Libero docente in Storia delle dottrine politiche nel 1966, nel 1975 vinse la cattedra di tale disciplina presso l'Università di Bari. Dal 1978 al 1983 è stato nel consiglio di amministrazione della RAI. Deputato per il PCI nella IX e X Legislatura nella circoscrizione elettorale Bari-Foggia. Dal gennaio 1988 è direttore della Fondazione Istituto Gramsci di Roma. Gli scritti di Giuseppe Vacca sono tradotti in tutte le principali lingue europee; la sua vasta attività di conferenziere, le opere e il suo pensiero sono ampiamente note all'estero.

LA RIFORMA COSTITUZIONALE



LA RIFORMA COSTITUZIONALE

nel contesto economico globale



L'economia funziona quando funzionano bene la politica e le istituzioni. L'Italia è un paese dove la politica e le istituzioni hanno frenato l'espansione dei redditi e del benessere. I successi economici dell'Italia dalla fine della guerra sono stati realizzati nonostante i difetti delle nostre istituzioni. Questo è un dato riconosciuto da tutti gli studiosi.

L'instabilità e la frammentazione politica hanno dominato la nostra storia repubblicana come in nessun altro paese occidentale. Basti pensare che, dal '45 a oggi, abbiamo avuto 63 governi, quasi un governo all'anno. I piccoli partiti hanno sempre esercitato una sorta di potere di veto sulle decisioni dei governi, grazie alla debolezza delle maggioranze. Esercitare il potere di veto serve ai piccoli partiti per segnalare la propria importanza all'elettorato. E' necessario per sopravvivere. Ma significa che i governi non possono formulare programmi coerenti e, avendo breve durata, non possono pianificare per il futuro.

L'instabilità e la frammentazione politica sono un risultato (deliberato) del nostro assetto istituzionale, cioè, in particolare, del bicameralismo paritario, del numero

pletorico di deputati e senatori e del fatto che Parlamento e Senato possono sfiduciare i governi senza alcun vincolo e senza che ciò provochi lo scioglimento delle camere.

Facciamo un confronto. Dal 1945 la GB ha avuto 14 governi e la Germania 22. La gran parte di questi governi hanno avuto a disposizione un'intera legislatura (se non due) per realizzare riforme importanti che hanno impresso delle vere svolte per quei paesi. Tutti sappiamo chi sono e quale importanza hanno avuto i capi di governo di Francia, Germania e Gran Bretagna. Wilson, Brandt, Schmidt, Thatcher, Blair hanno definito delle stagioni della politica nazionale e internazionale e sono stati al potere per il tempo definito dalla durata di una o due legislature. Ognuno di essi è andato al potere ed è uscito di scena per effetto di un voto popolare. Molti nostri capi di governo, invece, sono entrati e usciti da Palazzo Chigi tante volte nell'arco degli ultimi 70 anni, per effetto di congiure di palazzo e cambi di casacca dei parlamentari. Molti sono restati al potere per decenni, come capi di governo o come ministri, ma non hanno mai completato una legislatura e portato a termine un programma. Un esempio di massima instabilità e di mini-

mo ricambio politico.

A causa dell'instabilità, della frammentazione politica e dei poteri di veto, i nostri governi, con pochissime eccezioni, non sono stati in grado di completare ciò che avevano cominciato. L'eccesso di concorrenza tra partiti nelle coalizioni al potere ha generato irresponsabilità e provocato l'aumento della spesa e del debito pubblico. Molti studi dimostrano che i sistemi elettorali proporzionali, e la debolezza degli esecutivi, sono causa di disordine fiscale. Ma questi problemi sono ancora più gravi in un'economia globalizzata. Il costo del nostro debito pubblico dipende dalla fiducia dei mercati nei confronti dei governi. Se i governi sono credibili, cioè sono in grado di realizzare nel futuro ciò che promettono oggi (contenimento della spesa, riforme fiscali), allora la fiducia dei mercati aumenta e il costo del debito diminuisce. Ciò libera risorse per aumentare gli investimenti pubblici o per le politiche sociali. Alcuni pensano che l'instabilità e la presenza di piccoli partiti nelle coalizioni siano una virtù della democrazia. Pensano, cioè, che sia più democratico avere tante voci e limitare fortemente il potere degli esecutivi. E' meglio che le elezioni forniscano risultati incerti, in modo

che nessun partito abbia abbastanza potere per governare da solo. E' una posizione che rispetto. Ma che non comprendo. Tutti siamo consapevoli che le democrazie sono basate sulla limitazione del potere delle maggioranze. Questo serve a garantire che non siano violati i diritti degli individui e che le istituzioni di garanzia siano indipendenti.

Ma dobbiamo fare attenzione. Una costituzione che priva l'esecutivo del potere di decidere sulle questioni di sua competenza (cioè le politiche pubbliche, la politica internazionale, ecc.) rende meno trasparente la democrazia. Togliere il potere dalle mani del capo del governo, che gode della fiducia dei parlamenti, significa consegnarlo, di fatto, ad organismi che svolgono funzione di supplenza, dirigenti dell'amministrazione, magistrati e lobby che riescono a manipolare i parlamentari. Il paradosso è che la democrazia viene svuotata da coloro stessi che ne fanno un vessillo contro il decisionismo.

Queste cose che ho appena detto sono note da tempo e largamente condivise. E' da quando ero ragazzo che i nostri politici cercano di rafforzare gli esecutivi con proposte di riforme costituzionali e nuove leggi elettorali maggioritarie. La sinistra

si è sempre battuta per abolire il bicameralismo perfetto e per il maggioritario a doppio turno. Oggi abbiamo una legge elettorale con il doppio turno e abbiamo la possibilità di approvare definitivamente una riforma costituzionale che dice una cosa semplice e ragionevole: da ora in poi i governi nascono con la fiducia di una sola camera. Tutto il resto rimane invariato, dai poteri del presidente della repubblica a quelli del presidente del consiglio. Nessun organo di garanzia potrà essere eletto senza il contributo decisivo delle minoranze parlamentari. Certo, il Senato avrà altre competenze e, in alcune materie, si porrà in posizione dialettica con la camera dei Deputati. Ci sono aspetti complessi in questa riforma, che non è perfetta. Ma è, comunque, un grande passo avanti. Possiamo avere, finalmente, anche in Italia, una democrazia più forte e più trasparente. Queste riforme, della costituzione e del sistema elettorale, sono così importanti da essere diventate una specie di passaporto dell'Italia per entrare nel novero di paesi che possono essere protagonisti della politica internazionale. Finora, questo passaporto ci è stato negato principalmente a causa dell'inaffidabilità del nostro sistema politico. I nostri partner internazionali

e i mercati finanziari attendono con ansia di sapere se gli italiani saranno capaci di dotare il paese di una costituzione più efficiente e moderna. La vittoria del NO getterebbe l'Italia nel caos. Tornerebbe la stagione dei governi tecnici o delle coalizioni spurie. La BCE e le istituzioni europee sarebbero costrette a intervenire per calmare i mercati e metterebbero sotto tutela la nostra politica.

Ciò che sorprende è il cinismo o la mancanza di consapevolezza dei nostri politici. Negli ultimi mesi la battaglia sul referendum costituzionale si è caricata di significati che hanno poco a che fare con il contenuto del quesito. Molti partiti invitano a votare NO per buttare giù il governo Renzi. In molti casi si tratta di politici che hanno votato a favore della riforma costituzionale e che ora vogliono sfruttare un vantaggio politico. E' una strategia irresponsabile e di corto respiro. Non credo sia una buona idea chiedere agli italiani di votare SI per paura del caos. E' meglio convincerli delle buone ragioni della riforma. Ma non dobbiamo neanche sottovalutare le conseguenze di un voto negativo. Come si dice, il destino è nelle nostre mani. ■

L'ELETTORE AL CENTRO DEL SISTEMA COSTITUZIONALE

Le ragioni del Sì al referendum sono ampiamente argomentabili dal punto di vista costituzionale: semplificazione, snellimento, riduzione dei costi, stabilità, razionalizzazione delle autonomie territoriali, efficienza del sistema. C'è una chiave di lettura, in particolare, che più di altre tiene insieme le parti della riforma; una chiave che peraltro conferma l'inopportunità (oltre la già evidente impossibilità tecnica dettata dall'art. 138 Cost. che parla di "legge costituzionale" al singolare) di spaccettare il quesito in più referendum. Si tratta del fatto che con la riforma del 2016 l'elettore è posto davvero al centro del sistema costituzionale grazie ad una serie di scelte innovatrici e la nostra democrazia rafforza così l'impianto liberale certo già contenuto nella Costituzione repubblicana ma "compressa" dalle grandi ideologie di massa del novecento che in Assemblea costituente esprimevano oltre i ¾ degli eletti.

Vediamo i 5 aspetti (più uno) che segnano questo cambiamento.

Il livello nazionale di governo, dopo l'elezione diretta dei Sindaci (e dei Presidenti di Provincia) degli anni novanta e dei Presidenti di Regione, è rimasto in questi anni in condizioni di forte instabilità con un ruolo secondario degli elettori rispetto alle dinamiche parlamentari: governi instabili che non terminano la legislatura e anzi rasantano la media dell'anno di durata con tutto quello che ne deriva, dalla necessità di conquistare consenso tra i diversi gruppi, trasformismi, debolezza internazionale e di scelta nelle politiche nazionali. Con la riforma questo cambia: l'elettore certo non sceglierà il Premier che continuerà ad essere nominato dal Presidente della Repubblica a seguito delle consultazioni con i deputati e dovrà godere della fiducia della Camera che potrà costringerlo alle dimissioni come accade ora. Tuttavia non

sfugge la novità strutturale: un Governo nascerà dal voto popolare che assegnerà ad un partito la maggioranza di 340 seggi sui 630 della Camera: né pochi per non governare, né troppi per eleggere da soli gli organi di garanzia. A questo punto l'elettore potrà scegliere una maggioranza e poi giudicarla al voto successivo confermandola o cambiandola. L'elettore sarà finalmente al centro (secondo argomento) anche perché oggi l'unica forma di intervento diretto sulle leggi statali è costituita dal referendum abrogativo: uno strumento che si è dimostrato di difficile concretizzazione non per la raccolta delle firme ma perché per far "scattare" il referendum è necessario che votino la metà più uno degli aventi diritto e questo risultato negli ultimi anni si è ottenuto solamente nel 2011.

Con la riforma l'elettore avrà anche referendum propositivi e consultivi (oggi assenti nella Costituzione) e per quanto riguarda quelli abrogativi permetterà – se la richiesta sarà fatta da 800.000 elettori – di abbassare il quorum strutturale: sarà sufficiente che votino la metà più uno degli elettori che hanno partecipato alle ultime elezioni politiche per avere l'effetto abrogativo. Ad esempio se i partecipanti alle elezioni politiche sono stati il 70% degli aventi diritto il quorum si abbassa al 35% più uno. Ancora, terzo aspetto che rafforza il ruolo dell'elettore, la chiusura dei "circuiti paralleli" ossia dei luoghi di

iniziava politica che non hanno una legittimazione democratica come il CNEL e l'emersione in Senato dei rapporti tra Stato e autonomie oggi relegati alle relazioni tra gli esecutivi. Quinta ragione è il rafforzamento dello strumento della iniziativa legislativa popolare per la quale da un lato si innalza il numero delle firme necessarie (150.000) ma dall'altro si prevede che il Parlamento si pronunci senza dimenticare le proposte nei cassetti. Non ultimo, poi, il dato che avremo una più chiara ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni correggendo le esagerazioni della riforma costituzionale del 2001: questo vuol dire che gli elettori sapranno "chi deve fare cosa" e potranno meglio valutare Presidenti di Regione e rispettive maggioranze. Un motivo in più (quasi un sesto): con la legge elettorale gli elettori potranno superare le liste bloccate (dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale) e scegliere i propri deputati in circoscrizioni dove ci sarà solo un capolista prescelto e gli altri saranno eletti tra i più votati. Semplificando: una democrazia più forte perché più incentrata sul libero voto degli italiani. ■



LA NUOVA COSTITUZIONE e l'Amministrazione

Le novità introdotte nelle nuove regole costituzionali a proposito dell'amministrazione hanno avuto, finora, uno scarsissimo rilievo nel dibattito pubblico.

Ci sono, tuttavia, due aspetti importanti che meritano considerazione.

Il primo consiste in questo: la nuova disciplina costituzionale fa propri principi e norme di riforma della pubblica amministrazione, già sviluppati nell'ordinamento giuridico nazionale nel corso dell'ultimo quarto di secolo. Potrebbe allora apparire che nulla sostanzialmente è cambiato e che si tratti, solamente, di un diverso, e più elegante, vestito fatto indossare a persone già in vita. Le cose, in realtà, stanno diversamente. La costituzionalizzazione di regole e principi già esistenti, infatti, produce almeno due serie di importanti effetti.

Innanzitutto, non deve essere sottovalutato l'aspetto più propriamente formale: dare una copertura giuridica più elevata, di tipo costituzionale, a principi e a norme di riforma, contenuti in leggi dello Stato, significa riconoscerne il valore caratterizzante dell'ordinamento e mettere gli uni e le altre al riparo dagli eventuali ripensamenti del legislatore.

Ma ci sono anche importanti effetti pratici che conseguono alla costituzionalizzazione: questa, infatti, serve a rimuovere i vincoli, posti dal testo costituzionale vigente,

alla piena efficacia di quelle importanti riforme.

Per spiegarci meglio, faccio l'esempio delle province. Finché c'è (o c'era) una norma costituzionale che ne prevede(va) la presenza e, addirittura, assegna(va) loro la posizione di elemento costitutivo della Repubblica, il Parlamento può (poteva) svuotare le province di attribuzioni e di risorse, o può (poteva) disporre diversamente circa il sistema di elezione dei loro vertici, ma non può procedere alla loro soppressione: quindi deve farsi carico di prevedere per esse una serie (ancorché minima) di competenze. Pensate, ad esempio, alla legge Del Rio del 2014, che, tra l'altro, ha fortemente ridimensionato le competenze delle province: anche in quella normativa, che pure aveva dichiaratamente sullo sfondo la riforma costituzionale, si sono dedicati oltre 50 dei circa 120 commi dei quali è composto l'articolo unico, alle province, alle loro funzioni, al loro ordinamento, alle loro risorse. Un vincolo analogo vale(va) anche per le regioni, le quali, nella disciplina da dedicare al sistema amministrativo del loro territorio, non possono (tevano) mettere da parte del tutto le province. Ma nel momento in cui il nuovo testo costituzionale sopprime ogni riferimento alle province, il parlamento nazionale può disporre liberamente sul da farsi. Agli estremi opposti, quindi: può conservarle nella attuale configurazione o sopprimerle del tutto; oppure scegliere



una via di mezzo e affiancarle, in parte, con nuovi organismi di area vasta, almeno in tutte le aree dove non ci sono città metropolitane.

A loro volta, le regioni, pur tenute, in questa materia, ad attenersi a una disciplina ordinamentale riservata allo Stato, possono, nell'esercizio della loro autonomia, scegliere soluzioni tra loro differenti per la

gestione delle funzioni di area vasta e, ancora, fare scelte diverse a seconda della specifica politica regionale. Non si tratta, quindi, solamente, come una certa semplificazione del discorso pubblico ha fatto credere, di sopprimere un ente considerato inutile e dispendioso. Ma si tratta, invece, anche e comunque, di consolidare le riforme dell'ordinamento locale dettate negli

ultimi venticinque anni con legge; porre le basi, anche sotto questo profilo, della semplificazione dell'azione amministrativa; dare alle regioni più autonomia e più flessibilità nella scelta degli strumenti con i quali perseguire i propri indirizzi; dare anche ai comuni maggiori opportunità di sperimentare forme di aggregazione delle funzioni e dei servizi da essi rispettiva-

mente erogati.

Detto della tecnica adoperata e delle sue implicazioni, passo ora a illustrare i contenuti innovativi della nuova disciplina costituzionale dell'amministrazione più immediatamente e direttamente percepibili. Innanzitutto, la nuova costituzione porta nel proprio corpo due principi fondamentali delle riforme amministrative dell'ul-



timo quarto di secolo: quello della semplificazione, che fa la sua prima comparsa importante con la legge sul procedimento del 1990 e poi diventa principio informatore di decine di leggi negli anni successivi e parte integrante delle agende politiche dei governi di diverso colore politico che si sono succeduti da metà degli anni Novanta in poi; quello di trasparenza, il quale anche è parte qualificante della legge del 1990, ma che poi conosce uno sviluppo impetuoso e, talvolta, disordinato, nelle leggi dell'ultimo quinquennio, in stretto legame con le politiche di prevenzione e repressione della corruzione. Principi, entrambi, che sono parte integrante del patrimonio costituzionale del diritto dell'Unione europea.

Anche in questo caso, è utile domandarsi quali siano gli effetti pratici della riforma costituzionale, in aggiunta a quelli generali segnalati poco fa.

Il primo è questo: i principi di semplificazione e di trasparenza diventano principi vincolanti dei legislatori, di quello nazionale e di quelli regionali, con la conseguenza, per esempio, che la Corte costituzionale potrebbe annullare leggi che violassero questi principi.

Il secondo è strettamente connesso al primo: la Costituzione fa un ulteriore passo in avanti nella direzione della costituzionalizzazione dei principi regolatori dell'amministrazione e del diritto amministrativo. La Costituzione del 1948 si era limitata a qualche cenno sulla amministrazione: aveva dettato le grandi linee dell'apparato amministrativo, stabilito la riserva di legge per proteggere i cittadini da intromissioni indebite dell'esecutivo

nella loro sfera di libertà; sancito i principi di legalità, imparzialità e buon andamento quali principi fondamentali dell'organizzazione e dell'azione dell'amministrazione. La riforma costituzionale del 2001, poi, ha introdotto principi che riguardano specialmente la ripartizione dei compiti amministrativi tra lo Stato, le regioni, le città metropolitane, i comuni: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Questi prin-

cipi devono guidare i legislatori, nazionale e regionali, quando, nell'ambito delle rispettive competenze, assegnano e regolano funzioni amministrative. La riforma costituzionale del 2016, infine, nell'ordine: redistribuisce tra lo Stato e le regioni il potere di disciplinare l'amministrazione, in stretta connessione con la nuova ripartizione di competenze legislative; amplia il novero dei principi ai quali si devono attenere le leggi nel disciplinare l'amministrazione; approfondisce la presa, per così dire, sul legislatore, perché stabilisce anche quali sono i principi e i criteri ai quali si deve informare la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative, tanto che ci si può domandare se i principi e i criteri sono applicabili solo ai legislatori o se invece siano diretti immediatamente alle amministrazioni stesse alle quali spetta l'esercizio delle funzioni.

Una seconda importante modifica del testo costituzionale sta in quella aggiunta con la quale si attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva per le "norme sul pro-

cedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale". La riforma costituzionale del 2001 su questi due punti era stata elusiva, tanto che se ne erano proposte interpretazioni differenti e, con qualche solido argomento, si era potuto sostenere che regioni ed enti locali fossero legittimati a disciplinare autonomamente i procedimenti di propria competenza e potessero, analogamente, dettare proprie norme sull'impiego regionale e locale, almeno nella parte non regolata dal diritto privato.

Nella pratica si era affermata, con una serie di tecniche, una interpretazione favorevole a riconoscere alla legge dello Stato ampi poteri per una disciplina unificante. La nuova riforma costituzionale dissipa i dubbi e assegna alla legge dello Stato, in via esclusiva, il potere di definire le regole comuni a tutti i procedimenti amministrativi, sia che siano gestiti da amministrazioni statali, sia che lo siano da am-

ministrazioni regionali o locali, e la disciplina di base del rapporto di lavoro pubblico. In questo modo si è centralizzata la disciplina di procedimenti e personale e tolto spazio a regioni ed enti locali per provvedere autonomamente? Direi di no, per quattro ragioni. Perché, come ho appena detto, se la Costituzione precedente sul punto era stata poco chiara, il "diritto vivente" era andato già in questa direzione. Perché la disciplina dell'impiego con le pubbliche amministrazioni era già, comunque, in larga parte unificata, in tutta quella parte di essa soggetta al diritto privato e al codice civile, per definizione di competenza dello Stato, non delle regioni. Perché le regioni e gli enti locali, con qualche eccezione, non hanno mai mostrato particolare interesse ad avere regole autonome sul procedimento amministrativo e quando lo hanno fatto, molto spesso, hanno finito per complicare e quindi per opporre una resistenza passiva alle innovazioni introdotte nella legislazione nazionale. Perché, infine, discipline di uno

stesso procedimento amministrativo differenti tra una regione e una altra o un comune e un altro possono esaltare l'autonomia degli enti, ma al tempo stesso danneggiano la certezza e la chiarezza del diritto di chi si trovi ad avere a che fare con regole diverse in località diverse per ottenere lo stesso tipo di prestazione da parte dell'amministrazione.

Una terza importante innovazione riguarda i poteri di controllo del Senato sul potere esecutivo. Il nuovo comma 5 dell'art.55 gliene assegna sostanzialmente di due tipi: quello di controllare, in parte assieme alla Camera, l'attività amministrativa; quello di valutare politiche pubbliche. Come ha giustamente osservato Massimo Luciani, il Senato non è nella condizione di attivare meccanismi di responsabilità istituzionale del governo, dal momento che la fiducia ormai spetta solo alla Camera, ma può invece far valere una sorta di responsabilità diffusa del governo stesso. Ma tutto dipenderà dal modo nel quale il senato farà uso di queste opportunità.

Un rapido cenno conclusivo sulla funzione di valutazione delle politiche pubbliche assegnata al Senato.

La norma costituzionale non fornisce elementi per comprendere il disegno che la sorregge e anche qui, quindi, la conformazione puntuale di questa funzione dipenderà dalle scelte che il senato medesimo compirà nei prossimi anni.

Voglio limitarmi a segnalare un interessante studio, pubblicato un anno fa sulla rivista *International Review of Administrative Sciences*, intitolato significativamente: "the growing role of evaluation in parliaments", che analizza le esperienze in materia del parlamento tedesco e di quello fiammingo, mette in evidenza lo stadio embrionale di sviluppo di queste esperienze e le importanti differenze tra l'una e l'altra.

Questo cenno solo per indicare che la norma costituzionale pone le basi per avviare, anche in Italia, una esperienza di nuovi strumenti di intervento di una istituzione parlamentare sulle politiche del governo e delle amministrazioni e sui loro risultati, ma che il successo di questa scelta dipenderà dall'investimento intellettuale e materiale che si riterrà di dover fare. ■



LA RIFORMA DEL SENATO

e la politica partecipata

La legge costituzionale su cui ci pronunceremo in sede di referendum ha ricevuto due ordini di critiche. Il primo è che essa ridurrebbe gli spazi di democrazia, mentre secondo l'altro introdurrebbe più complicazioni di quante ne elimini.

La riduzione della democrazia è per la verità quasi sempre riferita non alla riforma costituzionale in quanto tale, ma al fatto che essa abolisce il Senato eletto direttamente dai cittadini nel momento in cui la nuova legge elettorale della Camera introduce un sistema maggioritario che assegna un premio in seggi alla lista che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, o diversamente la maggioranza assoluta nel turno di ballottaggio.

Una riforma della Costituzione, che dovrebbe durare oltre le stagioni politiche, è cosa diversa da una semplice riforma della legge elettorale. Ma non mi sottraggo all'obiezione. Veniamo da ventidue anni di maggioritario, undici dei quali con premio di maggioranza. La differenza è che l'Italicum assegna il premio alla lista, non anche a una coalizione di liste (il che significa impedire la frammentazione delle maggioranze che ha caratterizzato la seconda non meno della prima fase della Repubblica), e lo assegna a condizione che abbia ottenuto una soglia abbastanza ragionevole come il 40% dei voti o la metà più uno dei voti al ballottaggio.

Sulla legittimità costituzionale di questa scelta si pronuncerà come è noto la Corte costituzionale: tutto dipenderà da come essa valuterà le innovazioni della riforma elet-

torale rispetto alle disposizioni della legge del 2005 che hanno formato oggetto di annullamento con la sent. n. 1 del 2014. Per il resto, si dice, l'Italicum favorisce la personalizzazione della politica, svilendo la partecipazione. Il fatto è che la politica è già personalizzata e verticalizzata: un sistema proporzionale puro equivarrebbe oggi a una competizione fra quattro o cinque capi anziché fra due, col solo risultato di rendere precaria qualsiasi maggioranza. Se si vuole, come è giusto, un ritorno alla politica partecipata, non è al sistema elettorale che si deve guardare.

L'obiezione che la riforma, eliminando l'elezione popolare diretta del Senato, contrasterebbe in quanto tale colla democrazia, ricordo che la democrazia non consiste solo nell'leggere i parlamentari ma anche i rappresentanti delle regioni e dei comuni che col nuovo progetto eleggono a loro volta i senatori. E poi ha senso dire che il vecchio Senato sarebbe più democratico se si considera che era condannato a fare le stesse cose della Camera?

In realtà la riforma costituzionale non solo non riduce gli spazi di democrazia, ma li aumenta. I rapporti fra Stato e autonomie sono ora affidati a Conferenze intergovernative che decidono anche questioni da affrontarsi con legge, proprio perché manca un organo legislativo di raccordo. Il che costringe non di rado il Parlamento a ratificare decisioni prese in Conferenza, ovviamente in forma riservata. Un foro di dibattito politico nazionale che dia voce al centro alla dialettica con le autonomie risolverebbe questa doppia stortura. La Conferenza resterebbe per le questioni ammi-

nistrative e di governo, ma si collegherebbe con un Senato dove le questioni politiche sarebbero dibattute non più in forma riservata ma pubblicamente, come è regola di ogni assemblea parlamentare. Non mi sento nemmeno di escludere che, se il nuovo Senato fosse stato già in funzione, non avremmo avuto il referendum sulle trivelle, perché la trattativa delle Regioni col Governo si sarebbe spostata in una sede politico-parlamentare.

Il nuovo Senato riequilibra, poi, i rapporti Consiglio-Presidente della Regione. Oggi questi ultimi sommano il grande potere che deriva loro dalla legittimazione popolare diretta alla opportunità di trattare direttamente al centro le questioni di interesse regionale, mentre i Consigli approvano (sotto la mannaia del simul stabunt simul cadent) leggi che poi sono spesso dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale. L'elezione di consiglieri regionali al Senato potrà compensare questo gravissimo squilibrio. Si afferma che la classe politica regionale è inadeguata a ricoprire i ranghi di senatori. Ma cosa dire dei deputati delle legislature più recenti? La qualità del personale politico è un problema gravissimo, che riguarda però ogni sede rappresentativa. Possiamo permetterci di aspettare che migliori prima di intraprendere qualsiasi riforma istituzionale?

Vengo alle complicazioni. Si lamenta che l'art. 70, che oggi consta di un solo rigo ("La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"), con la riforma si compone di sette lunghi commi, trascurando che questo è l'effetto inevitabile della trasformazione del Senato in Camera rap-

presentativa degli enti autonomi (vedi gli artt. 76-78 della Legge Fondamentale tedesca).

Altri, poi, hanno contato sette o anche più procedimenti legislativi. In realtà la riforma prevede due tipi di procedimenti: quello che mantiene l'approvazione congiunta delle due Camere per le leggi di revisione costituzionale e per le leggi di attuazione del Titolo V, Seconda Parte, della Costituzione (su Regioni e Comuni), e il procedimento di approvazione di tutte le altre leggi, attribuita alla Camera, su cui il Senato può deliberare proposte di modifica ferma l'approvazione definitiva da parte della Camera. Per questa seconda tipologia sono previste varianti procedurali, ad esempio, per la legge di bilancio e per leggi che intervengono su materie non assegnate allo Stato in via esclusiva. E' chiaro che, se consideriamo ogni variante come un tipo diverso di procedimento, il numero totale sale a sette o più: ma ha senso questa scelta?

Si osserva poi che il Senato non sarebbe competente a legiferare su questioni di interesse regionale, in contraddizione con la premessa della sua trasformazione in Camera rappresentativa delle autonomie. In realtà, come abbiamo visto, al Senato la riforma assicura un potere di approvazione di tutte le leggi di attuazione del Titolo V sullo stesso piano della Camera. Per il resto sopprime la competenza concorrente Stato-Regioni, riducendo al minimo i casi in cui la legge statale detta "disposizioni generali e comuni" quanto a materie su cui le Regioni legiferano e amministrano da sempre, e che allo stesso tempo richiedono standard e requisiti appunto "comuni" (servizi pubblici, tutela della salute, formazione professionale), o piani urbanistici, che devono essere sia nazionali che regionali (governo del territorio). Non si vede la contraddizione.

D'altra parte la riduzione delle competenze regionali (che non è un'espropriazione im-

provvisa ma razionalizza lo stato dell'arte dopo il forte accentramento realizzato dalla Corte costituzionale) è compensata da un Senato rappresentativo delle autonomie, e chiamato a svolgere funzioni di raccordo fra di esse, lo Stato e l'Unione europea nonché di valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche e della legislazione. Si tratta di un compito essenziale che peraltro nessuna istituzione ha finora svolto, e su cui vorrei dunque soffermarmi particolarmente.

In effetti, l'attribuzione al Senato dei compiti di verificare "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori", di "valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni", e di "verificare l'attuazione delle leggi dello Stato" (art. 55, quarto comma, nuovo testo) evoca un problema assai risalente di cattivo funzionamento delle nostre istituzioni, e ne indica una possibilità di soluzione. Luigi Einaudi inserì fra le "prediche inutili" il "conoscere per deliberare", e il tempo trascorso da allora ha confermato la sua saggezza al riguardo. E' incontestabile che non solo il Parlamento, ma tutte le istituzioni della Repubblica chiamate a funzioni di deliberazione politica, non le esercitano sulla base di una sufficiente conoscenza di elementi di fatto, a partire dallo stato, dal grado e dalle modalità di attuazione delle leggi e degli altri atti normativi che si tratta di modificare. Il che avviene, si badi, prescindendo dalla disponibilità dei dati, che nel caso del Parlamento è certamente elevata grazie alla molteplicità delle relazioni che vi affluiscono istituzionalmente, ai risultati di hearings e di indagini conoscitive nonché all'opera di eccellenti burocrazie interne.

Ora, le attività di valutazione e di verifica dell'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche si collocano fra il 'conoscere' e il 'deliberare': non corrispondono a una passiva acquisizione di dati, che però presuppongono, e risultano strumentali al miglio-

re esercizio dell'attività deliberativa senza confondersi con essa. In questo spazio intermedio, ma fondamentale, possono aversi vari tipi di apprezzamento, dalla mera constatazione circa il se una certa legge o una certa politica pubblica sia stata attuata, fino alla commisurazione della relativa efficacia, la quale richiede una prima elaborazione di parametri da affinare progressivamente in base all'esperienza, in ordine alla quale non mancherebbe peraltro l'ausilio di una ben munita pattuglia di esperti di politiche pubbliche.

Per quanto giustapposti dalle formulazioni in esame, e quindi tali da richiedere un adeguato assestamento in sede di attuazione, questi tipi di apprezzamento sono tutti affidati al Senato. Non solo. Il comma aggiunto all'art. 71 Cost., con l'attribuire al Senato il potere di "richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge" con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, prefigura un circuito fra deliberazione legislativa (o di politiche pubbliche), valutazione e verifica della sua attuazione anche in termini di efficacia, e iniziativa legislativa supportata da tali elementi cognitivi e valutativi, che, opportunamente utilizzato, renderebbe il ruolo del Senato assai più incisivo di quanto non risulti dalla sola lettura dell'art. 55, quarto comma.

E' evidente che qui ci troviamo di fronte a una scommessa e lo stesso potrebbe dirsi, ad es., per il raccordo tra Senato e sistema delle Conferenze. Intanto però disposizioni del genere si propongono di affrontare problemi che la disciplina in vigore lascia irrisolti o addirittura determina, come ho accennato a proposito dell'assenza di valutazione delle politiche pubbliche e dell'opaco funzionamento del sistema delle Conferenze. Sono altri punti a favore del sì alla riforma. ■





UNA DEMOCRAZIA PIÙ ROBUSTA: *gli strumenti di partecipazione politica diretta nella riforma*

Oltre che sugli assetti del bicameralismo, sulle competenze regionali e sui poteri del Governo in Parlamento, la riforma in itinere incide anche sulla disciplina degli istituti di democrazia diretta e sugli strumenti di partecipazione politica del corpo elettorale. Si tratta di interventi puntuali, ma non per questo meno importanti: se, infatti, la maggior parte degli interventi realizzati dalla legge di revisione costituzionale incidono sulla forma di governo, la riforma degli istituti di democrazia diretta e di partecipazione politica del corpo elettorale sembra suscettibile di incidere, in definitiva, sulla stessa forma di stato. Fino ad oggi, infatti (ed in estrema sintesi), il nostro sistema democratico si è incentrato essenzialmente su due pilastri fondamentali: gli strumenti della democrazia rappresentativa e, in forma minore, quelli di democrazia diretta, e su tutti il referendum popolare previsto dall'art. 75 della Costituzione e quello previsto dall'art. 138 in materia di revisione costituzionale (cui vanno aggiunti, limitandosi al livello costituzionale, i referendum in materia di fusione delle Regioni e di passaggio di territori da una Regione all'altra, di cui all'art. 122 Cost.).

La riforma interviene, sul punto, in due direzioni: per un verso, rafforzando l'istituto referendario nelle forme che si diranno; per altro verso, prefigurando – specie con riguardo al nuovo art. 71, u.c. – l'in-

nesto di un terzo pilastro sui due ricordati in precedenza, che pare riconducibile ai moduli della democrazia partecipativa. Come avviene in relazione ad altri luoghi della riforma – penso in particolare alla modifica dell'art. 97 Cost. – anche in questo caso, il legislatore costituzionale integra nel testo della Carta principi e modelli acquisiti nei livelli inferiori dell'ordinamento, così conferendo loro la massima dignità normativa e, soprattutto, riconducendoli al quadro del progetto costituzionale di convivenza della comunità politica. Mi riferisco in questo caso, in particolare, al principio di partecipazione dei soggetti interessati al procedimento amministrativo e al principio di consultazione di tali soggetti da parte delle pubbliche amministrazioni, già previsti a partire dalla legge n. 241/1990.

Per ciò che riguarda il referendum abrogativo, la riforma interviene sull'art. 75, introducendo un regime di favore, quanto alla determinazione del quorum strutturale di validità, per quei quesiti referendari che abbiano ottenuto un particolare appoggio in termini di firme di adesione. Si prevede, in altri termini, che qualora il quesito referendario abbia raggiunto la soglia delle 800.000 firme, il quorum venga determinato sulla base del numero dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei Deputati (nei termini della metà più uno di quella cifra) e non, come avviene ora, nella metà più uno degli aventi diritto. Si tratta di una innovazione di sicuro rilievo,

che valorizza le iniziative referendarie che godano di un particolare appoggio popolare, facendo corrispondere a tale maggiore appoggio, l'aggancio del quorum strutturale ai livelli di effettiva partecipazione politica del corpo elettorale. La disciplina previgente continua ad applicarsi, invece, ai referendum che raggiungano “soltanto” le 500.000 firme. A Costituzione rinnovata, si avranno pertanto due figure di referendum abrogativo: a) quello ad iniziativa semplice (500.000 firme), la cui validità è garantita dalla partecipazione al voto della metà più uno degli aventi diritto; b) quello ad iniziativa rafforzata (800.000 firme), la cui validità è assicurata dalla partecipazione al voto della metà più uno degli elettori votanti alle ultime elezioni della Camera dei Deputati. Il referendum ad iniziativa rafforzata diviene pertanto particolarmente appetibile, in termini di possibilità di riuscita, ma allo stesso tempo richiede uno sforzo cospicuo (e un rischio rilevante: si pensi soltanto alla possibilità che la Corte costituzionale dichiari l'inammissibilità del quesito), cui corrisponde peraltro il riconoscimento del particolare valore politico del livello di partecipazione raggiunta, che si traduce nell'abbassamento del quorum strutturale. Tale valorizzazione non è stata estesa – e ciò è stato oggetto di critiche – al referendum di iniziativa regionale: tale esclusione, tuttavia, è coerente, nella sostanza, con lo spirito della riforma, dal momento che le Regioni – attraverso il nuovo Senato – acquistano



un nuovo e significativo canale di partecipazione all'esercizio della funzione legislativa (nonché, in qualche misura, alle funzioni di indirizzo e controllo). Pertanto, non vale nei loro confronti l'esigenza di compensazione che può predicarsi nei confronti del corpo elettorale, che invece viene "privato" – per così dire e limitatamente (cfr. infatti l'art. 57, quinto comma, a mente del quale nella composizione del Senato si deve tener conto delle scelte espresse dagli elettori all'atto dell'elezione dei consiglieri regionali) – della possibilità di eleggere una delle due Camere. Per ciò che riguarda invece gli strumenti di partecipazione, è necessario sottolineare due aspetti, che mi sembrano positivi, e si

evincono dalle modifiche all'art. 71 Cost. Da un lato, si interviene a rafforzare l'iniziativa legislativa popolare: come noto, tale istituto – già previsto dal testo vigente dell'art. 71 – non ha goduto di particolare fortuna nel corso della storia repubblicana, non solo e non tanto sul piano del concreto ricorso ad esso da parte dei cittadini, quanto piuttosto sotto il profilo della scarsa efficacia dello strumento dell'iniziativa legislativa popolare, assai frequentemente ignorata dalle Camere. Proprio per ovviare alla sfortunata storia dell'istituto, la riforma interviene in due direzioni: per un verso, aumentando la soglia delle firme necessarie per la sottoscrizione dell'iniziativa, che passano da 50.000 a 150.000; per altro

verso, e questa è senza dubbio l'innovazione più rilevante, prevedendo (nell'ottica di una valorizzazione del maggior peso acquisito dall'iniziativa popolare) che i regolamenti parlamentari garantiscano la discussione e – soprattutto – la "deliberazione conclusiva" sui disegni di legge di iniziativa popolare. Come per molti altri aspetti della riforma, anche in questo caso sarà opportuno e necessario monitorarne con attenzione l'attuazione (in sede di modifica del Regolamento della Camera, e di nuova scrittura del Regolamento del Senato), al fine di evitare che la previsione costituzionale resti sulla carta come mera dichiarazione di intenti, o ancora che la locuzione "deliberazione conclusiva" venga

interpretata in senso restrittivo (ad esempio, con la riproposizione dell'antico istituto della semplice "presa in considerazione" dell'iniziativa, con un voto potenzialmente conclusivo, se negativo). Accanto alla modifica del secondo comma dell'art. 71, il legislatore costituzionale ha aggiunto ad esso un ultimo comma, che – pur rinviando alla fase attuativa – fissa alcuni principi assai rilevanti in tema di integrazione del modello democratico con l'innesto di robusti strumenti di democrazia partecipativa. Recita infatti il nuovo ultimo comma dell'art. 71 che, "al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche", la legge costituzionale potrà stabilire con-

dizioni ed effetti di tre strumenti di consultazione, le cui modalità di attuazione saranno demandate ad una legge bicamerale. Si tratta, in particolare: a) dei referendum propositivi, vale a dire quesiti referendari volti all'introduzione nell'ordinamento di disposizioni normative aventi forza di legge; b) del referendum di indirizzo, vale a dire consultazioni referendarie volte a sottoporre agli elettori, in forma di quesito a risposta binaria, talune scelte di indirizzo politico generale; c) di altre forme di consultazione, "anche delle formazioni sociali".

Se il primo istituto (referendum propositivo) sembra facilmente inquadrabile per condizioni ed effetti – potendo essere agevolmente modellato "in controluce" sul referendum abrogativo – lo stesso non può dirsi per gli altri due strumenti di partecipazione. Quanto al referendum di indirizzo, vi è tuttavia il precedente della legge costituzionale n. 2/1989, sulla cui base venne indetto, in concomitanza con le elezioni europee di quell'anno, un referendum consultivo di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo eletto in quella data; da simile precedente, può dedursi ad esempio che, mentre il referendum propositivo dovrebbe avere effetti normativi, il referendum di indirizzo dovrebbe avere effetti meramente consultivi. Da tale differenza dovrebbe discendere, ad esempio, una diversa modulazione del quorum: più severo per il referendum propositivo (con disciplina ricalcata, ad esempio, su quella del nuovo art. 75, con la distinzione tra iniziativa semplice e rafforzata), meno stringente per il referendum consultivo

di indirizzo, stante l'assenza di effetti normativi. Più complesso il discorso sulle "altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali": in questo caso, infatti, la Costituzione lascia ampia discrezionalità alla legge costituzionale, quantomeno nel quomodo. Si tratta, in ogni caso, di un segnale assai significativo, che va nel senso di una forte apertura del processo politico al contributo di soggetti diversi dalle forze politiche rappresentate in Parlamento (ad es. sindacati, movimenti, associazioni), al fine di approfondire le dinamiche di apprendimento collettivo e "mobilitazione cognitiva" (per utilizzare l'efficace espressione di Fabrizio Barca), con esiti sicuramente positivi sulla qualità della vita democratica, specie sotto il profilo del rapporto tra democrazia e diritti. La copertura costituzionale di simile allargamento del processo politico – che si traduce sia nella prefigurata introduzione di referendum propositivi e di indirizzo, sia nella previsione di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali – pare suscettibile, come si accennava in apertura, di dare voce a potenzialità ancora inesprese della forma di Stato immaginata dai Costituenti: una democrazia "integrale" (avrebbe detto Aldo Moro) capace di uscire dai palazzi, per andare incontro alla comunità, dare ascolto alle istanze provenienti da essa, in definitiva assicurando la maggior corrispondenza possibile tra "determinazione delle politiche pubbliche" e concrete esigenze di promozione personale e sociale. ■



LE RAGIONI DELLE AUTONOMIE *nella riforma della Costituzione*



La riforma costituzionale che sarà sottoposta a referendum nell'autunno 2016 modifica la seconda parte della Costituzione in modo strutturale, nel solco dell'ispirazione unitaria e autonomista originaria della Repubblica, che il 2 giugno ha compiuto 70 anni.

La riforma del 2001 aveva scommesso su un assetto federale della Repubblica, a partire dai processi di decentramento avviati negli anni '90, senza cambiare il sistema parlamentare fondato sul bicameralismo perfetto. L'Italia si è così attardata a suddividere il potere legislativo al suo interno quando, dopo l'entrata in vigore dell'Euro, avrebbe dovuto impegnarsi per unire politicamente l'Europa.

In questo modo, si sono complicati i processi di formazione delle decisioni pubbliche, è cresciuto a dismisura il ricorso alla decretazione d'urgenza e ai voti di fiducia, sono aumentati i conflitti tra i diversi livelli di Governo e, di conseguenza, è rimasto inattuato il principio di sussidiarietà, che rappresentava la principale innovazione costituzionale che avrebbe dovuto guidare

il processo di riordino di tutta la pubblica amministrazione.

Con la recessione economica, a partire dal 2009, l'assetto (quasi) federale della Repubblica è entrato in crisi e si è fatta strada l'esigenza di una semplificazione del sistema istituzionale italiano per ridurre la spesa pubblica e migliorare la funzionalità delle istituzioni.

La riforma approvata nel 2016 non risolve tutti i problemi, ma offre una cornice stabile per consolidare le riforme avviate negli enti locali, nella pubblica amministrazione e nel Paese, perché costruisce un sistema istituzionale più equilibrato, nel quale i diversi livelli di governo, invece di competere tra di loro, collaborano e si integrano reciprocamente.

La principale novità è senza dubbio il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in una camera di rappresentanza delle autonomie, secondo un modello largamente diffuso negli altri paesi europei, in cui si prevede la partecipazione in forma collaborativa delle istituzioni territoriali al circuito della decisione parlamentare.

Il Governo avrà la fiducia della sola Camera dei Deputati, eletta con il nuovo sistema elettorale che risponde ad esigenze di rappresentatività e, allo stesso tempo, garantisce una maggioranza sicura per formare un Governo di legislatura che può portare avanti il suo programma in Parlamento, fermo restando il ruolo del Presidente della Repubblica e delle istituzioni di garanzia. Si delinea una "forma di governo parlamentare" più forte, in grado di decidere più velocemente e di incidere pertanto in modo efficace anche sui processi di decisione in Europa.

Secondo le indicazioni della Corte costituzionale, sono ricondotte in capo allo Stato alcune materie legislative che la riforma del titolo V del 2001 aveva assegnato alle Regioni. Il CNEL è abolito. Il Senato della Repubblica, composto da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni, diventa la principale sede di raccordo tra lo Stato, le autonomie territoriali e le istituzioni europee, per condividere gli indirizzi legislativi e prevenire i conflitti di competenze.

La forma di stato è semplificata con il superamento delle Province come elementi

costitutivi della Repubblica.

Da 4 livelli di governo che non si integrano e sono spesso in conflitto (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni, Stato) si passa a 3 livelli di governo (Comuni/Città metropolitane, Regioni, Stato) che devono cooperare tra di loro.

Tutto il Governo politico delle autonomie locali, quello di prossimità e quello di area vasta, è ricomposto unitariamente in capo ai Sindaci, a cui è affidato non solo il governo dei Comuni e delle loro forme associative, ma anche il governo delle Città metropolitane (previste in Costituzione) e dei nuovi Enti di area vasta, che sono concepiti come enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio, secondo la disciplina che sarà definita dalle leggi dello Stato e delle Regioni.

Nella storia italiana, la provincia è servita ad uniformare la pluralità di ordinamenti locali esistenti, attraverso il ruolo che i prefetti hanno svolto nel controllo delle amministrazioni locali. Anche dopo l'approvazione della Costituzione repubblicana, la continuità amministrativa ha prevalso ed è restata sempre fortissima la presenza dello Stato nel territorio.

La riforma del 2001, spostando le compe-

tenze legislative alle Regioni ed introducendo il principio di sussidiarietà nell'amministrazione, avrebbe dovuto avviare un processo di riordino di tutta la presenza pubblica nel territorio, per rafforzare le autonomie locali a partire dai Comuni e far "emancipare" la Provincia da sede dell'amministrazione periferica statale ad ente autonomo costitutivo della Repubblica.

Ciò non è avvenuto. Anzi, negli ultimi 15 anni, è aumentata la spesa statale e regionale mentre è rimasta ferma la spesa locale. Lo Stato e le Regioni, invece di concentrarsi sulle funzioni legislative, hanno ampliato le loro funzioni amministrative. In questo modo, non solo si sono moltiplicati i conflitti tra le istituzioni e le sovrapposizioni di strutture, ma si è inesorabilmente bloccato il processo di decentramento verso le autonomie locali.

Di conseguenza, l'albero dell'amministrazione pubblica è restato storto. La PA italiana si presenta ancora oggi come una piramide capovolta, con una grossa testa e radici fragili, in netta contraddizione con i principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che pure sono scritti nella Costituzione.

La riforma costituzionale che sarà sottopo-

sta a referendum in autunno affronta questo problema recuperando l'impianto unitario ed autonomista della Repubblica, per il quale i Comuni sono le fondamenta dell'amministrazione. Essa delinea una "forma di stato" più snella che supera, allo stesso tempo, l'ordinamento provinciale uniforme e la prospettiva federale.

E' una scelta che si colloca pienamente nel solco di quanto stabilito dall'articolo 5 della Costituzione: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Sulla base di questi presupposti, il legislatore statale e regionale sono obbligati a far ripartire il processo di decentramento e a valorizzare i Comuni come perno di tutto il governo locale, di prossimità e di area vasta, intorno al quale deve essere ricomposta la gran parte delle funzioni amministrative che si collocano a livello territoriale.

La conquista di una vera autonomia dipenderà, però, dalla capacità dei Comuni di assumere pienamente la responsabilità di tutto il governo locale, trovando le soluzioni più funzionali per gestire i servizi ai cittadini e ai territori, superando l'approccio "ente per ente" e dando vita a processi di collaborazione più stretta e di "amministrazione condivisa".

Per questi motivi, è auspicabile che la discussione sulla riforma costituzionale già avviata non si limiti allo scontro a priori tra i tifosi del Sì e i tifosi del No, ma diventi un'occasione importante per condividere i valori e le disposizioni costituzionali e riflettere a fondo sul legame stretto che esiste tra il sistema dei partiti, i sistemi elettorali, la "forma di governo" e la "forma di stato", sulla base delle specifiche discipline previste nelle leggi ordinarie e nella Costituzione. In questo modo, il referendum di ottobre può aiutare la formazione di uno "spirito costituente" unitario nel tessuto connettivo del Paese che rafforzi le radici profonde, inclusive e pluraliste della democrazia, per adeguare l'assetto istituzionale italiano al mutato contesto europeo e mondiale e ricostruire lo Stato come luogo dove i cittadini e le istituzioni lavorano per un interesse generale comune. ■



Le competenze legislative DELLO STATO E DELLE REGIONI



Nel testo attuale del Titolo V della Costituzione (quello scaturito dalla legge costituzionale n. 3/2001) la potestà legislativa è ripartita

fra Stato e Regioni nei termini seguenti:

a) un consistente numero di materie è attribuito in via esclusiva al legislatore statale: fra di esse vi sono alcune materie “trasversali”, che vanno a incidere in ambiti e su settori diversi (tutela della concorrenza, ordinamento civile, tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, armonizzazione dei bilanci pubblici);

b) numerose altre materie sono oggetto di potestà legislativa “concorrente” (o ripartita): allo Stato spetta la definizione dei “principi fondamentali”, mentre la normativa attuativa compete alle Regioni;

c) nelle materie non espressamente riservate (in via esclusiva o concorrente) alla legislazione statale si esercita la potestà “residuale” delle Regioni.

Va aggiunto che forme e condizioni particolari di autonomia sono riconosciute alle Regioni (e alle due Province) a statuto speciale, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale.

Inoltre, alle Regioni ordinarie posso essere attribuite - con legge statale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti, previa intesa Stato-Regione, su iniziativa della Regione, sentiti gli enti locali - ulteriori “forme e condizioni particolari di autonomia” sulle materie concorrenti e su alcune (poche) materie di potestà statale: si tratta, peraltro, di una ipotesi fin qui rimasta priva di concrete applicazioni.

Infine, va ricordato che la distribuzione del potere di emanare regolamenti segue

quella legislativa (salvo eventuale delega statale alle Regioni nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, e fatta salva la potestà regolamentare degli enti locali per l’organizzazione e lo svolgimento delle loro funzioni).

► Con la riforma approvata dal Parlamento e sottoposta e referendum confermativo vengono eliminate le materie “concorrenti”. Questa scelta si fonda principalmente su due motivi:

a) la definizione dello spazio della legislazione statale e di quella regionale ha dato luogo a un numero altissimo di controversie interpretative, affidate alla Corte costituzionale (anche se, in realtà, non va dimenticato che il contenzioso si è sviluppato spesso anche sulla interpretazione delle materie di competenza esclusiva statale e/o sulla rivendicazione di tale competenza nei confronti della potestà regionale);

b) l’elenco delle materie oggetto di potestà concorrente comprende incongruamente materie che per le loro caratteristiche hanno una naturale dimensione nazionale.

Vengono, quindi, in primo luogo riportate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato materie riguardanti reti infrastrutturali di rilievo nazionale e internazionale: produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

Nello stesso senso, sono ricondotte alla potestà statale altre materie che - anche e soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sul Titolo V post legge cost. 3/2001 (giurisprudenza considerata, nel suo insieme, di ispirazione “centralista”) - sembrano ragionevolmente avere una dimensione regolatoria da collocare a livello nazionale: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; norme sul procedimento legislativo; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; commercio con l’estero; ordinamento sportivo; ordinamento delle professioni e della comunicazione.

In alcuni casi si amplia e/o si specifica o

qualifica diversamente l’ambito di intervento del legislatore statale in materie che già in parte erano di sua spettanza: ad es., non solo tutela ma anche “promozione” della concorrenza; non solo tutela ma anche “valorizzazione” (prima di spettanza regionale) dei beni culturali, e ora anche di quelli “paesaggistici”; non solo genericamente la previdenza sociale ma anche quella complementare e integrativa; non solo in generale il coordinamento statistico e informatico dei dati, ma nello specifico quello dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche.

► Per certe materie si attribuisce allo Stato potestà esclusiva per gli aspetti di una materia che hanno rilievo generale, lasciando implicitamente alle Regioni la possibilità di intervenire su aspetti legati alla loro dimensione (la riforma del 2016 riprende dal testo costituzionale del 1948 il riferimento al criterio, sostanzialmente accantonato dalla riforma del 2001, della dimensione dell’interesse per il riparto delle competenze), ma garantendo una base uniforme: ad esempio, norme sulla disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni “tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale”, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. Ma, soprattutto, va rilevato che in varie materie il compito attribuito allo Stato è quello di dettare “disposizioni generali e

comuni”: così è per tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare; istruzione; istruzione e formazione professionale; attività culturali e turismo; governo del territorio. Si tratta di materie prima in larga parte oggetto di potestà concorrente.

Si pone il problema di comprendere quale sia il rapporto fra il concetto di “disposizioni generali e comuni” e quello di “principi fondamentali”, da definirsi ad opera delle leggi statali nelle attuali materie ripartite (nel testo introdotto dalla recente riforma rimane il riferimento a “disposizioni di principio” sulle forme associative dei comuni, a “principi fondamentali” sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente, dei componenti della giunta e dei consiglieri regionali, a “principi ordinamentali fondamentali” per gli enti di area vasta).

Secondo l’opinione prevalente (basata su una serie di pronunce della Consulta) non si tratta di nozioni coincidenti, perché le “disposizioni generali”, a differenza dei “principi fondamentali”, dettano norme di diretta applicazione, senza necessità di un intervento attuativo ad opera della legge regionale; esse, inoltre, comportano l’attribuzione allo Stato della relativa competenza regolamentare (che segue il riparto di quella legislativa). Questo fa pensare a una maggiore incidenza della legislazione statale, ma in realtà in passato anche





Tivoli (Fm) Villa D'Este - Fontana Dell'Organo

le leggi sui "principi fondamentali" contenevano, non di rado, previsioni molto specifiche e incisive (è stato denunciato, a tale riguardo, il fallimento dello strumento delle "leggi cornice" o "quadro", che avrebbero dovuto definire con chiarezza i principi fondamentali per ciascuna materia).

In ogni caso, il nuovo assetto basato su norme generali statali appare, come è stato fatto rilevare, più flessibile di quello precedente, perché consentirà allo Stato di modulare diversamente, in relazione alle circostanze e alle esigenze, l'estensione e l'incidenza del suo intervento rispetto allo spazio lasciato ai legislatori regionali. Peraltro, le "disposizioni generali" dovranno essere esplicitamente introdotte con leggi ad hoc e non "desunte" da disposizioni esistenti, come spesso finora è avvenuto per i "principi fondamentali": questo dovrebbe garantire maggiore certezza e trasparenza, eliminando (o, almeno, riducendo) in partenza dubbi interpretativi e incertezze applicative.

La nuova versione dell'art. 117, comma 4, sulla potestà legislativa regionale, afferma che spetta alle Regioni legiferare in tutta una serie di materie, spesso connesse come oggetto ad ambiti di competenza del legislatore statale (i due legislatori hanno poteri su aspetti diversi – generali o specifici – della stessa materia, in relazione alla dimensione dell'interesse in gioco). È stato notato che spesso il riferimento non è alla materia complessivamente intesa, ma a determinate finalità ed ambiti di disciplina della materia (programmazione, pianificazione, valorizzazione, ecc.). Ma si aggiunge che, oltre che su queste, la Regione ha potestà legislativa "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato". Si tratta di materie anche molto importanti, specie in ambito economico (industria, commercio, agricoltura, artigianato, ecc.). Peraltro, seguendo la lezione della Corte costituzionale, va detto che la legislazione regionale difficilmente opererà in un "vuoto" di norme statali (e europee) per gli aspetti

che travalicano la dimensione regionale: tra l'altro, vanno considerate le materie "trasversali" e la "clausola di supremazia", di cui si passa a dire. E, soprattutto, è da ritenere che la "residualità", più che un elenco di materie (che pure in vario modo la dottrina ha prospettato), significhi la possibilità di esercitare la potestà legislativa dove non si rinvengano esigenze di carattere unitario.

Come accennato, un'altra importante novità della riforma sta nella previsione per la quale su proposta del Governo la legge statale può intervenire, esercitando la c.d. "clausola di supremazia", in materie non di sua competenza esclusiva "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale". La legge è approvata dalla sola Camera dei deputati, ma se il Senato propone modifiche la Camera dovrà votarla a maggioranza assoluta dei componenti.

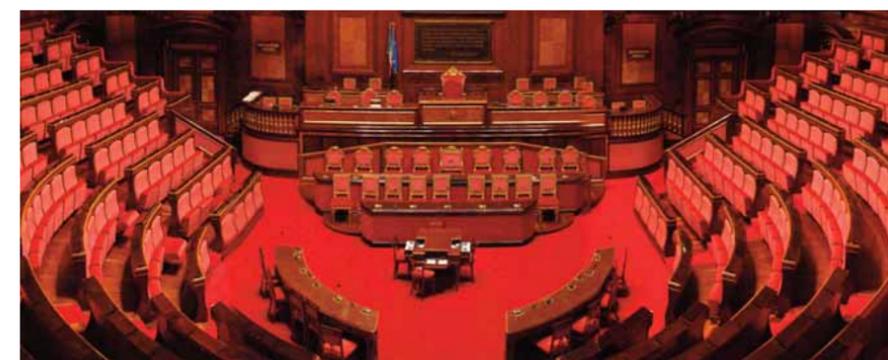
È una clausola presente normalmente negli ordinamenti federali/regionalisti, anche se qui va considerato il carattere aperto e potenzialmente "pervasivo" del riferimento alla "tutela dell'interesse nazionale". Si discute se essa sia o meno "giustiziabile" di fronte alla Corte costituzionale (il che consentirebbe di evitarne un uso sproporzionato). Questo istituto non è una ripresa ed esplicitazione della "chiamata in sussidiarietà" elaborata dalla Corte costituzionale, perché qui non si richiede l'intesa o altre forme di "leale collaborazione". E non si pone il limite della proporzionalità e adeguatezza, proprio della disciplina e della giurisprudenza pregressa sull'"interesse nazionale". Esso però potrebbe assorbire l'uso delle materie trasversali per imporre decisioni "unitarie" del legislatore statale (con le conseguenti garanzie procedurali).

Quanto all'art. 116, comma 3, sulle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", con la riforma, venute meno le leggi "concorrenti", l'ipotesi dell'ampliamento dei poteri regionali può riguardare un consistente elenco di materie ora di competenza statale; l'ipotesi è condizionata al fatto che la Regione abbia un equilibrio fra entrate e spese del proprio bilancio; l'attribuzione si realizza con legge "bicamerale", previa intesa fra Stato e Regione.

Si tratta, evidentemente, di un elemento di flessibilità in prospettiva interessante, specie in relazione al nuovo assetto dei rapporti fra la potestà legislativa statale e quella regionale. Va, comunque, considerato che si tratta non di uno strumento ordinario di distribuzione della potestà normativa, ma di un istituto derogatorio rispetto all'assetto delle competenze fissato in Costituzione.

In ordine all'articolazione del potere di emanare regolamenti, la riforma conferma che essa segue quella legislativa. Resta salva la possibilità che lo Stato deleghi tale potere alle Regioni nelle materie di sua competenza esclusiva, che, come si è visto, ora risultano significativamente ampliate. E si conferma anche la potestà regolamentare degli enti locali per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, "nel rispetto – si aggiunge – della legge statale e regionale".

Le disposizioni della riforma non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome fino alla revisione, sulla base di intese con le medesime, dei rispettivi statuti. Fino a tale revisione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome continua ad applicarsi la versione dell'art. 116, comma 3, attualmente in vigore, fatta eccezione per quanto si riferisce alle materie di competenza concorrente, mentre il nuovo testo si applicherà negli enti in questione solo dopo la revisione statutaria; inoltre, fino ad allora rimane anche l'eventuale estensione dei loro poteri derivante dalla riforma del 2001, laddove questa presenti profili ampliati dell'autonomia rispetto a quanto stabilito negli statuti speciali). Va detto che appare discutibile la sottrazione delle Regioni a statuto speciale alla disciplina prevista dalla riforma, in quanto essa – oltre a dare luogo ad una situazione piuttosto confusa ed incerta – accentua la divergenza fra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, laddove si renderebbe, invece, opportuno un riavvicinamento, se non un riallineamento fra i due ordinamenti: in prospettiva, quindi, sarebbe auspicabile una correzione della scelta effettuata (per ragioni di ordine politico-parlamentare) in sede di approvazione della legge di revisione costituzionale, al fine di



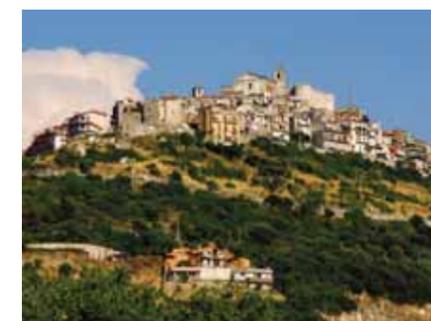
consentire una ricomposizione del sistema regionale.

Sicuramente, nel testo sottoposto alla conferma referendaria si riscontra una "centralizzazione" della potestà legislativa, anche se l'obiettivo della riforma, in realtà, è una razionalizzazione della distribuzione dei poteri fra Stato e Regioni.

L'ampliamento dello spazio di intervento del legislatore statale, rispetto alla versione del Titolo V introdotta nel 2001, trova il suo fondamento e la sua ragion d'essere in una serie di condizioni e di motivazioni, di vario peso e natura. Sullo sfondo c'è il venir meno, negli ultimi anni, dell'idea, dominante un quindicennio fa, di un'"Europa delle Regioni", che saltava la dimensione statale, mettendo direttamente in relazione le istituzioni comunitarie con quelle regionali (e locali) dei singoli Paesi membri: oggi, invece, il riferimento al ruolo degli Stati è stato ampiamente recuperato all'interno del sistema europeo (pure affaticato da una fase di profonda crisi).

Va, poi, tenuto presente – come già accennato – il ruolo svolto dalla Corte costituzionale, che già aveva notevolmente inciso sul modello di "regionalizzazione" adottato del 2001, adottando una linea giurisprudenziale chiaramente orientata nel senso della individuazione di un consistente spazio di azione per il legislatore statale (interpretazione espansiva delle competenze trasversali, "sussidiarietà" verso l'alto).

Né può essere trascurato lo scarso dinamismo mostrato dai legislatori regionali, che anche dopo il 2001 hanno continuato a occuparsi prevalentemente delle materie dell'originario art. 117, e hanno prodotto – con le dovute eccezioni – una legislazio-



Sant'Angelo Romano (Fm)

ne di corto respiro, disorganica e occasionale, tradottasi in larga misura in leggi di finanziamento e sul personale. In realtà, già da tempo le Regioni hanno finito per operare soprattutto come enti di amministrazione, più che di legislazione e programmazione.

Nel merito, poi, a giustificare la revisione del riparto di funzioni legislative di cui all'art. 117 della Costituzione c'era – lo si è visto – l'esigenza di riportare al potere normativo statale la decisione su questioni che evidentemente hanno una valenza nazionale e, in certi casi, sovranazionale; e di recuperare, più in generale, il riferimento alla dimensione degli interessi tutelati nella determinazione dello spatium deliberandi dello Stato rispetto a quello delle Regioni.

Infine, per dare un giudizio equilibrato sui profili che attengono al rapporto fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali, non va dimenticato che nella riforma, accanto e prima ancora del riequilibrio delle potestà legislative, c'è la creazione del nuovo Senato, che dà finalmente voce e rappresentanza alle autonomie territoriali a livello centrale. ■

BANDI FINANZIAMENTI



FORMAZIONE ON DEMAND

La Regione Lazio per favorire la crescita dell'adattabilità dei lavoratori attraverso la formazione continua ha messo a disposizione euro 15.500.000, ripartiti in tre anni dal 2016 al 2018. L'obiettivo, è quello di accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento e reinserimento lavorativo, l'avviso pubblico è rivolto alle PMI e alle grandi imprese aventi almeno una sede operativa nella Regione Lazio. Il finanziamento regionale, è costituito da tre linee di azione, la prima ha carattere generalista, possono quindi accedervi tutte le tipologie di imprese, indipendentemente dalla dimensione, comparto produttivo, posizione di mercato, la linea riguarda la realizzazione di corsi di aggiornamento, specializzazione e riqualificazione per lavoratrici e lavoratori dipendenti; anche la linea due ha carattere generalista, ma la tipologia di intervento è interaziendale, ovvero relativa alla contiguità societaria o di sistema delle aziende; settoriale, inerente ad affinità di settore delle aziende e territoriale, basata sull'affinità in relazione al terri-



torio delle aziende; infine la terza tipologia di linea, riguarda la realizzazione di corsi di aggiornamento per Manager, titolari di aziende, lavoratori autonomi indipendentemente da dimensione, comparto produttivo, posizione di mercato, a supporto della dif-

usione di processi di cambiamento organizzativo per l'acquisizione di competenze e di strumenti indispensabili alla gestione innovativa delle organizzazioni, in termini di responsabilità sociale e diffusione della cultura della qualità. ■

RETI D'IMPRESE

La Regione Lazio ha informato della presentazione del bando regionale da 10 milioni di euro per sostenere reti d'impresa che riuniscano attività economiche su strada come negozi, artigiani, mercati, bar, musei, cinema e teatri. La Regione ha sottolineato che l'obiettivo del bando è quello di realizzare servizi per i cittadini e per le imprese con iniziative promozionali e di marketing territoriale. L'avviso pubblico sarà aperto dal 17 maggio 2016 al 30 settembre 2016. L'avviso pubblico è finanziato con 10 milioni di euro derivanti da risorse regionali. Il finanziamento massimo erogabile per ciascun programma di rete è pari a 100.000 euro, e gli interventi previsti all'interno del programma di rete dovranno essere realizzati entro 12 mesi dalla data di ammissione a finanziamento. ■



ULTIME NOTIZIE

a cura di Maria Enrica Rubino e Luigi Poeta

Fonti: Ministero dell'Interno, Italia Oggi, Il Sole 24 Ore, www.emilianominnucci.it



Istituzioni e Rai per incentivare una nuova cultura di guida

«Dopo la legge sull'omicidio stradale è arrivato il momento di istituire la Giornata nazionale per promuovere un momento di riflessione su uno dei temi più sentiti dai nostri cittadini. Ricordare le tante persone uccise o ferite sulle nostre strade e rendere omaggio alle forze dell'ordine e sanitarie che prestano quotidianamente servizio di controllo e soccorso non è solo un semplice gesto di civiltà ma anche un atto dovuto. Dal 2000 ad oggi abbiamo contato 75.000 vittime e oltre

300.000 disabili permanenti, considerando poi i dati offerti dall'Istat relativi all'anno 2015 possiamo sostenere che la sicurezza stradale è diventata per il nostro Paese un problema di grande rilievo che deve essere affrontato non solo sul piano programmatico ma anche su quello culturale. In quest'ottica un ruolo importante deve essere ricoperto anche dalle stesse Amministrazioni locali attraverso l'ideazione di iniziative ad hoc al fine di promuovere una condotta di guida responsabile e

coscienziosa nelle rispettive comunità» ha detto il deputato PD Emiliano Minnucci, primo firmatario della PDL, presso la Sala Stampa di Montecitorio insieme ai parlamentari dem Alessia Morani e Paolo Gandolfi, e alla deputata di Scelta Civica, Maria Valentina Vezzali.

Sulla base dei dati provvisori pubblicati dall'Istat il 19 luglio, nel 2015 si sono verificati in Italia 173.892 incidenti stradali con lesioni a persone che hanno provocato 3.419 vittime e 246.050 feriti. Per la prima volta dal 2001, dunque, cresce il numero di vittime nel nostro Paese (+38, pari a +1,1%): un aumento determinato dall'incremento registrato su autostrade e strade extraurbane che è stato pari al +6,3% e +1,9% rispetto all'anno precedente. Tra i comportamenti errati più frequenti, sono da segnalare la guida distratta, il mancato rispetto delle regole di sicurezza e precedenza e la velocità troppo elevata (nel complesso il 44,0% dei casi). Le violazioni al Codice della Strada più sanzionate risultano, infatti, l'eccesso di velocità, il mancato utilizzo di dispositivi di sicurezza e l'uso di telefono cellulare alla guida.

«Questa Proposta di Legge – ha continuato Minnucci – non deve essere considerata un banale specchietto per le allodole. È necessario promuovere una nuova cultura di responsabilità e di rispetto che impegni tutta la società perché la sicurezza stradale non è ascrivibile esclusivamente alle Istituzioni, alle forze dell'ordine e a tutti i soggetti impegnati nella manutenzione delle nostre strade. Deve riguardare tutti a partire da coloro che si mettono alla guida in stato di ebbrezza o sotto effetto di sostanze stupefacenti. In questo contesto, un ruolo fondamentale deve essere ricoperto anche dalla nostra televisione di Stato attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione al fine di incentivare una nuova e responsabile cultura di mettersi al volante». ■



Approvata la Riforma dei Servizi Sociali del Lazio

Il Consiglio regionale del Lazio ha approvato la legge che riforma i servizi sociali, finora regolati da una norma del 1996. Obiettivo della riforma è definire un modello di welfare regionale più aperto alla partecipazione dei soggetti pubblici e privati che

operano nel sociale; più efficiente ed efficace sotto il profilo della programmazione, dell'organizzazione e della gestione dei servizi; più attento ai bisogni delle persone più deboli e fragili sia dal punto di vista sociale che sanitario. ■



Enti locali: lo scadenziario

Martedì 16 agosto. È il termine ultimo per la comunicazione al Mef, Dipartimento del tesoro, direzione II, dei dati relativi all'utilizzo del credito a breve termine presso le banche, ai mutui accesi con soggetti esterni alla pubblica amministrazione, alle operazioni derivate e di cartolarizzazione concluse, ai titoli obbligazionari emessi e alle operazioni di apertura di credito Monitoraggio debiti commerciali. Le pubbliche amministrazioni comunicano, mediante la piattaforma elettronica del Mef per la certificazione dei crediti i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali, per i quali, nel mese precedente, sia stato superato il termine di scadenza senza che ne sia stato disposto il pagamento (decorrenza degli interessi moratori di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni).

Lunedì 22 agosto. Gli adempimenti fiscali e il versamento delle somme di cui agli articoli 17 e 20, comma 4, del dlgs 9 luglio 1997, n. 241 (es. imposte, ritenute, addizionali, contributi, anche con versamento rateale), che hanno scadenza dal 1° al 20 agosto di ogni anno, possono essere effettuati entro il giorno 20 dello stesso mese, senza alcuna maggiorazione.

Martedì 30 agosto. Scade il termine per la registrazione dei nuovi contratti di locazione di immobili aventi decorrenza dal 1° del corrente mese e per il versamento dell'imposta di registro sugli stessi. ■

APPROVATO IL DECRETO ENTI LOCALI

È stato approvato il dl Enti locali che garantisce più flessibilità, più responsabilità e più autonomia per gli enti locali. Il disegno di legge di iniziativa governativa modifica la legge 243 del 2012 con la quale sono state dettate disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Nello specifico, vengono soppressi gli obblighi di pareggio in termini di cassa e di saldo corrente: ai fini dell'equilibrio rileverà il solo saldo di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Tra le norme generali vi è l'istituzione di un Fondo per l'estinzione dei mutui degli Enti locali con la Cassa depositi e prestiti (140 milioni nel triennio). Un emendamento bipartisan inserisce la norma che permette alle aziende di trasporto comunale e regionale di ricorrere alla riscossione coatta per incassare le multe. Un aiuto va ai Comuni che de-

vono accogliere gli immigrati minorenni non accompagnati arriva dalla norma che affida ai prefetti l'incarico di disporre l'apertura di apposite strutture in cui siano ospitati un numero non superiore a cinquanta ragazzi. Per le città metropolitane e le province, il decreto disapplica le mancate sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità nel 2015, stanziando 48 milioni per le funzioni fondamentali e 100 milioni per la manutenzione delle strade. Verranno stanziati 80 milioni per i Comuni colpiti da calamità naturali con un piano triennale per la stabilizzazione del personale delle scuole dell'infanzia e degli asili nido. Ulteriori misure riguardano l'agenzia del farmaco e la spesa sanitaria, la bonifica delle discariche abusive, i contributi alle imprese vinicole e ai produttori di latte, ai minori stranieri non accompagnati e il sostegno alle fondazioni lirico-sinfoniche. ■



Mortuopo (Fm)

CTR Lazio, quando la mancata risposta della Pa è illegittima

La mancata risposta da parte di un'amministrazione finanziaria alla richiesta di riesame avanzata dal contribuente è illegittima quando l'istanza non è palesemente infondata e la questione non è stata decisa con pronuncia irrevocabile. Lo ha stabilito la Commissione Tributaria Regionale del Lazio con sentenza 1765/2016 del 5 aprile. Tale decisione è stata emanata in seguito alla vicenda relativa a un'intimidazione di pagamento da parte dell'Agenzia delle

Entrate, che aveva chiesto a una donna di versare l'imposta relativa alla compravendita di un immobile, dovuta dal suo coniuge deceduto. L'atto era stato impugnato dalla donna, ma le Entrate avevano emesso ugualmente una cartella con cui chiedevano alla stessa il pagamento di 348 mila euro. Nel 2013, alla richiesta da parte della donna, coerede insieme al figlio, all'Agenzia delle Entrate di limitare la pretesa al 50% sostenendo che in materia tributaria gli eredi non sono responsabili in via solidale. Alla mancata risposta dell'amministrazione a tale richiesta, sull'istanza si era formato il silenzio-rifiuto. La donna ha impugnato nuovamente il diniego chiedendo alla Ctp di dichiarare l'illegittimità dell'omessa risposta. Il ricorso era stato respinto per effetto dell'esistenza del giudicato»; aveva, inoltre, escluso la possibilità di ridurre gli importi richiesti dall'ufficio, tenuto conto della «natura solidale dell'obbligazione» e della «definitività del titolo che la riguarda». La Ctr ha, tuttavia, affermato che in materia di istanze contro il diniego di annullamento in autotutela, il ricorso è ammissibile solo per contestare la legittimità del rifiuto e non per porre in discussione la pretesa tributaria. La Ctr dichiara, quindi, l'illegittimità del silenzio-rifiuto e «rimette la decisione all'autorità amministrativa». È riconosciuto, pertanto, alla donna il diritto di ottenere una risposta dalla Pa. ■

Consiglio di Stato: il silenzio-assenso per regioni ed enti locali

Lil silenzio assenso si applica sia nei confronti di regioni ed enti locali sia quando su un provvedimento debbano pronunciarsi autorità indipendenti o gestori di servizi pubblici o organi politici. Il silenzio, dopo 30 giorni di inerzia, sarà equiparato al concerto, assenso o nullaosta da acquisire. A quel punto la P.a. non avrà più alcun potere di dissenso. Lo si apprende da una nota del Consiglio di Stato sulla riforma Madia. Il silenzio-assenso non può costituire la regola nei rapporti tra Pa e cittadino, né in quelli tra amministrazioni chiamate a esprimere il proprio nullaosta su un provvedimento. Il Consiglio di Stato si è espresso sulla portata applicativa della novità contenuta nella delega Madia (legge n. 124/2015) che ha introdotto l'art. 17-bis sul silenzio-assenso anche tra le pubbliche amministrazioni nella legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990). La regola del silenzio-assenso, secondo il parere del Consiglio di Stato, trova fondamento nel diritto europeo, nella Costituzione e nel principio di trasparenza. Il Consiglio ha fatto sapere, più esattamente, che: «una pronuncia espressa resta sempre preferibile: permane una valenza fortemente negativa del silenzio-assenso (sia tra amministrazione e cittadino, sia tra amministrazioni co-decidenti), ma esso resta comunque una soluzione migliore dell'inerzia totale». ■

ERRATA CORRIGE CODICE APPALTI.

È stata pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 164 del 15.07.2016, il comunicato che riporta l'avviso di rettifica e di errata corrige al D.lgs. del 18 aprile 2016, n. 50 «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture». Nello specifico, le rettifiche vanno a modificare circa 100 articoli su un totale di 220 (il 44% dell'articolo) e le modifiche riguardano in larga parte riferimenti errati contenuti all'interno dell'articolo. In seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti pubblici lo scorso 19 aprile, sono state registrate una serie di difficoltà da parte delle stazioni appaltanti che hanno portato ad una riduzione del numero di procedure di affidamento degli appalti avviati. ■



Leganet è la società partecipata della Lega delle Autonomie Locali, costituita nel 2002 per fornire alle Pubbliche Amministrazioni Locali, ai cittadini ed alle imprese servizi e consulenza in materia di innovazione tecnologica e nell'area Finanziaria. Attraverso la capillare presenza di Legautonomie su tutto il territorio nazionale Leganet è in grado di offrire i propri servizi a tutte le amministrazioni locali.

Leganet sviluppa servizi e soluzioni di Information and Communication Technology per le Amministrazioni Locali.

Progetti speciali, costruzioni di reti territoriali, sviluppo di network locali, definizione di piani strategici di investimento sono le modalità di erogazione.

In particolare è attiva sui seguenti servizi:



Leganet si avvale di una rete di consulenti esperti nelle diverse aree tematiche d'intervento, fortemente legati alle diverse realtà territoriali.

www.leganet.net

info@leganet.net

PER INFORMAZIONI GRATUITE CHIAMA IL NOSTRO CENTRO SERVIZI

06.45436199

1916-2016
100

 associazione autonomie locali
legautonomie