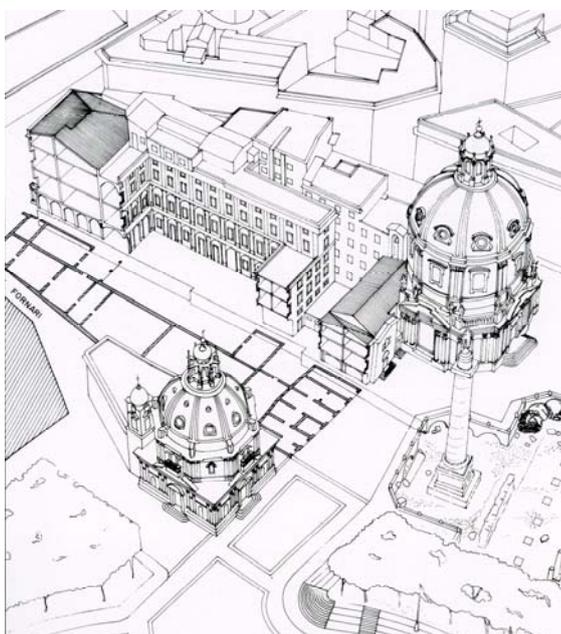




I working paper dell'Ufficio Studi

Gli enti locali intermedi nell'ordinamento giuridico amministrativo europeo.
Una proposta di comparazione Italia-Francia-Inghilterra



Gabinetto del Presidente – Servizio 6 – Studi e ricerca
Testo di Serena Pascucci
Innovazione normativa e istituzionale
N° 25 – dicembre 2010

Dicembre 2010

INDICE

0. INTRODUZIONE	3
<i>PARTE PRIMA - IL CASO ITALIANO: LA PROVINCIA</i>	
1.1 - LE PRINCIPALI FUNZIONI	6
1.2 - I PRINCIPALI ORGANI	7
1.3 - IL SISTEMA ELETTORALE	9
1.4 - LA PROVINCIA NELLA RIFORMA DEL TITOLO V: BREVI NOTE	10
1.5 - IL DIFENSORE CIVICO	11
<i>PARTE SECONDA - IL CASO FRANCESE: IL DIPARTIMENTO</i>	
2.1 - LE PRINCIPALI FUNZIONI	15
2.2 - I PRINCIPALI ORGANI	18
2.3 - IL SISTEMA ELETTORALE	20
2.4 - IL MEDIATORE DELLA REPUBBLICA	21
<i>PARTE TERZA - IL CASO INGLESE: THE GREATER LONDON</i>	
3.1- INTRODUZIONE	26
3.2 - THE GREATER LONDON AUTHORITY (GLA)	28
3.3 - IL SINDACO "THE MAYOR"	29
3.4 - THE LONDON ASSEMBLY	30
3.5 - THE LONDON BOROUGH	31
3.6 - LE PRINCIPALI FUNZIONI DEI BOROUGH	33
3.7 - LA DIFESA CIVICA INGLESE: THE PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION (PCA) E IL LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN.	34
<i>PARTE QUARTA - UNA PROPOSTA DI COMPARAZIONE</i>	
4.1 - UNA PROPOSTA DI COMPARAZIONE ITALIA-FRANCIA	39
4.2 - UNA PROPOSTA DI COMPARAZIONE ITALIA - INGHILTERRA	43
4.3 - DIVISIONI AMMINISTRATIVE E LIVELLI DI GOVERNO LOCALE: TABELLE DI SINTESI	47
5. CONCLUSIONI	50
BIBLIOGRAFIA	53

SOMMARIO: INTRODUZIONE – *Parte Prima* – Il caso italiano: la Provincia – 1.1 Le principali funzioni. 1.2 I principali organi – 1.3 Il sistema elettorale -1.4 La Provincia nella riforma del titolo V: brevi note – 1.5 Il Difensore Civico. – *Parte Seconda* – Il caso francese: il Dipartimento – 2.1 Le Principali Funzioni – 2.2 I principali organi – 2.3 Il sistema elettorale – 2.4 Il Mediatore della Repubblica – *Parte Terza* – Il caso Inglese: The Greater London - 3.1 Introduzione – 3.2 The Greater London Authority (GLA) – 3.3 Il Sindaco "The Mayor" – 3.4 "The London Assembly" – 3.5 "The London Borough" – 3.6 Le principali Funzioni dei Borough – 3.7 La difesa civica inglese: The Parliamentary Commissioner for Administration (PCA) e il Local Government Ombudsman. – *Parte Quarta* – Una proposta di comparazione - 4.1 Una proposta di comparazione Italia Francia – 4.2 Una proposta di comparazione Italia Inghilterra – 4.3 Divisioni amministrative e livelli di governo locale: tabelle di sintesi – CONCLUSIONI – BIBLIOGRAFIA.

0. INTRODUZIONE*

L'oggetto di questa analisi è uno studio comparato sull'assetto giuridico istituzionale delle conurbazioni urbane di alcune metropoli europee.

In particolare, l'analisi si concentra sui sistemi amministrativi locali italiano, francese e inglese, partendo dai sistemi locali di area vasta operanti nei rispettivi Paesi e concentrandosi nello specifico sulle tre aree metropolitane di Londra, Parigi e Roma.

Con riferimento al modello italiano e francese lo studio si focalizza sui cosiddetti "enti intermedi tra Comune e Regione", ovvero la Provincia (Italia) e il Dipartimento (Francia).

Nel caso dell'amministrazione inglese invece, per le peculiarità del federalismo amministrativo che caratterizzano questa capitale, il focus sarà sul governo della città di Londra che può essere considerato una sorta di "governo di città nella città"¹.

Il presente lavoro è suddiviso in tre parti. Nella prima parte viene trattata la Provincia, ente territoriale della Repubblica Italiana. In particolare se ne descrive il ruolo all'interno del complessivo sistema dell'amministrazione locale, soffermandosi, in particolar modo, sui suoi principali organi, funzioni, organizzazione interna e sul suo sistema di difesa civica.

La seconda parte del lavoro è dedicata allo studio del Dipartimento francese².

* L'elaborato costituisce uno dei prodotti previsti dal Piano Esecutivo di Gestione (PEG) 2010, del Servizio 6 del Gabinetto del Presidente, finalizzato all'obiettivo di approfondire comparativamente le conurbazioni urbane dei maggiori paesi dell'Unione Europea. Per i preziosi consigli, il supporto durante la fase di realizzazione e la fattiva collaborazione, si ringrazia il Dott. Giovanni Cammarota, Dirigente del Servizio 1 del Segretariato Generale, Ufficio Conservazione atti deliberativi- Albo Pretorio.

¹ Si descriverà in seguito il ruolo della Greater London Authority e quello dei 33 Borghi che comprendono la City of London e la City of Westminster.

² L'istituzione del Dipartimento in Francia ha origini antiche che si possono far risalire al periodo post-rivoluzionario, infatti è la legge 8 gennaio 1790 a contemplare per la prima volta questo livello di Collettività Territoriale.

Anche per quanto riguarda l'amministrazione dipartimentale, l'analisi si concentra sul suo ruolo e sulle sue principali funzioni e competenze. Anche relativamente al contesto francese si tratterà del sistema di difesa civica.

La terza parte si concentra sullo studio dell'amministrazione della città di Londra, nella fattispecie della "Greater London" ovvero la suddivisione amministrativa di primo livello di Londra. Quest'area amministrativa, istituita nel 1965, comprende 33 borough (borghi) e, allo stesso tempo, delimita un territorio che coincide con quello dell'omonima regione (la regione di Londra).

L'analisi ripercorre le caratteristiche salienti dei livelli di amministrazione locale che rappresentano e governano il territorio londinese, ovvero la *Greater London Authority* con i suoi *Mayor of London* e *London Assembly* ed i 33 *London Borough*, delle suddivisioni amministrative della città di Londra e dei livelli di governo locale.

Lo studio del sistema amministrativo londinese si conclude con un accenno alla figura del *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA), titolare della difesa civica nel Regno Unito.

La quarta ed ultima parte dell'analisi si concentra sulla comparazione delle tre aree metropolitane.

- PARTE PRIMA -

IL CASO ITALIANO:
LA PROVINCIA

1.1 - LE PRINCIPALI FUNZIONI

“La Provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo”(art. 3, comma 3 T.U.E.L.)

...“spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale”(art.19, comma 1 T.U.E.L.).

Nel rispetto del principio di sussidiarietà³, le Province sono titolari e chiamate a farsi carico, di funzioni proprie e di funzioni delegate⁴ (conferite con legge dello Stato o della Regione).

L'elenco delle funzioni proprie della Provincia è contenuto nel citato articolo 19. Seguendo lo schema di elencazione del T.U.E.L., le principali possono essere così raggruppate:

Servizi che la Provincia svolge sul territorio: difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, valorizzazione dei beni culturali, viabilità e trasporti, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Servizi alla persona: sanità, igiene e profilassi pubblica, istruzione di secondo grado ed artistica, formazione professionale e edilizia scolastica.

Servizi inter-istituzionali: raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa nei confronti degli enti che ricadono in quella Provincia.

Un'importante funzione è poi quella di “programmazione”⁵, che vede la Provincia protagonista in un ruolo di collegamento tra Comuni e Regioni. La Provincia a norma dell'art 20 T.U.E.L., interviene come polo di raccolta e di coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e

³ Il principio di sussidiarietà, enunciato per la prima volta nel trattato di Maastricht, è stato ripreso come principio base dalla legge Bassanini n. 59/97. Secondo tale principio a livello locale la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative deve essere attribuita innanzitutto ai Comuni, in quanto enti più vicini ai cittadini, quindi alle Province ed alle Comunità Montane, poi alle Regioni ed infine allo Stato, seguendo un ordine gerarchico inverso. Al Comune vanno tutte le funzioni eccetto quelle che non può svolgere a causa delle sue ristrette dimensioni o che esulano dall'interesse locale. Queste funzioni amministrative vanno così attribuite alla Provincia (o se presente alla Comunità montana), con l'esclusione anche qui delle funzioni che non possono essere svolte in ambito provinciale. Qui entrano in scena le Regioni ma se tali competenze esulano dalle effettive possibilità gestionali regionali o dal loro ambito territoriale, vengono riservate allo Stato.

⁴ Cfr., art 3, comma 5, dlgs. 267/2000. Sono da considerarsi funzioni proprie quelle direttamente riconducibili all'ente Provincia in quanto ad essa affidate dal d.lgs. 267/2000 e finanziate completamente attraverso le risorse proprie dell'ente (es. tasse e tributi locali). Sono funzioni delegate quelle che possono esserle conferite dallo Stato e dalla Regione e che sono finanziate attraverso trasferimenti statali o regionali. L'art 118 co. 2 Cost. come modificato dalla l. cost. n. 3/2001 recita: “I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze”.

⁵ In tema di programmazione Provinciale, art. 20 Tuel. Cfr. poi, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino editore, Bologna 2007.

ambientale della Regione, ritagliandosi un ruolo nell'ambito della più vasta programmazione regionale. Formula ed adotta propri programmi pluriennali di carattere settoriale e generale ed il piano territoriale di coordinamento, avendo come riferimento gli obiettivi posti dal programma generale di sviluppo, una volta che la Regione, con il concorso degli enti locali, lo ha approvato⁶.

In relazione alla pianificazione comunale, la Provincia inoltre interviene accertando la compatibilità degli strumenti di pianificazione comunale con le previsioni contenute nel piano territoriale provinciale.

1.2 - I PRINCIPALI ORGANI

“Sono organi di governo della Provincia il Consiglio, la Giunta, il Presidente” (art.36, co. 2, TUEL).

Consiglio Provinciale

Il Consiglio Provinciale si compone di un numero variabile di consiglieri che, escludendo il Presidente della Provincia, va da un minimo di 24 (nelle Province con popolazione residente inferiore a 300.000 abitanti) a un numero massimo di 45 membri (nelle Province con popolazione superiore a 1.400.000 ab.). Può essere considerato come un organo a competenza tassativa (esercita esclusivamente le funzioni previste dalla legge), uniforme (su tutto il territorio provinciale) ed esclusiva (non delegabile ad altri organi), ed il suo funzionamento è demandato alla disciplina statutaria. La sua collocazione nel T.U.E.L lo inquadra come un *“organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo”* (art. 42, comma 1, T.U.E.L) con competenza relativamente all’emanazione di una serie di atti fondamentali (art. 42) quali:

- Atti normativi: Statuto e Regolamenti fatta eccezione per quelli sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, assegnati alla Giunta;
- Atti di programmazione economico/finanziaria: relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale, bilancio di previsione;
- Atti di decentramento;
- Atti di programmazione urbanistica;
- Forme di collaborazione tra enti: convenzioni tra comuni e province;
- Pianificazione nell’ambito dei lavori pubblici;
- Servizi pubblici: scelta della forma gestionale e approvazione del capitolato;

⁶ Secondo l’art 20, comma 2, Il piano territoriale di coordinamento determina gli indirizzi generali di assetto del territorio ed indica le diverse destinazioni del territorio compatibilmente alla vocazione delle sue parti. Individua la localizzazione delle maggiori infrastrutture e linee di comunicazione, le linee di intervento per il consolidamento del suolo, per la sistemazione idrica ed il regime delle acque. Così come i programmi, il piano territoriale della Provincia è approvato secondo un procedimento fissato dalla legge regionale. La regione deve garantire la partecipazione dei comuni in fase di formazione e in conclusione effettua una verifica sulla conformità del piano agli indirizzi propri della programmazione regionale.

- Istituzione ed ordinamento dei tributi.

L'insieme degli atti attribuiti al Consiglio confermano il ruolo di questo organo, nettamente proiettato sulla produzione di norme, sulla programmazione e sulla pianificazione territoriale, evidenziando l'esercizio di una sua fondamentale funzione, quella di indirizzo politico dell'ente, unita, seguendo il disposto dell' art. 42, a quella di controllo.

Giunta

La Giunta è un organo collegiale, l'art. 48 T.U.E.L. definisce le sue attribuzioni in via residuale.

Tale residualità è da intendersi solo nei confronti degli organi politici: spettano alla Giunta tutte le funzioni connotate da discrezionalità politica, non attribuite al Presidente della Provincia o al Consiglio, né dalla legge, né dallo statuto, né dal regolamento⁷.

Si compone del Presidente della Provincia e di un numero pari di assessori, stabilito negli statuti e nominati dal Presidente, che non deve essere superiore a 1/3 dei componenti del Consiglio e comunque a non più di 16 unità. E' chiamata a collaborare con il Presidente della Provincia nel governo dell'ente ed opera attraverso delibere (art 48, T.U.).

Le sue principali competenze nel rispetto dell'art 48 possono essere così riassunte:

- Approva i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- Approva gli schemi di Bilancio di Previsione;
- Approva tariffe e tributi (ovvero la politica finanziaria dell'ente stesso) in funzione degli indirizzi generali forniti dal Consiglio;
- Adotta variazioni di bilancio in caso di urgenza;
- Approva i progetti di lavori pubblici;
- Approva il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.), affidando agli organi dirigenziali gli obiettivi da conseguire.

Presidente della Provincia

Il nuovo T.U. sull'ordinamento degli enti locali ha ridisegnato, accentuandolo, il ruolo del vertice dell'esecutivo e ha riqualificato la Giunta come un organo ausiliario. L'art 50, T.U.E.L. ne esamina le competenze affermandone subito le posizioni di responsabile dell'amministrazione dell'Ente e di rappresentante dello stesso nei rapporti esterni.

⁷ Per tutti, vedi l'art 107 T.U.E.L., che ha esteso alle autonomie locali il principio generale di distinzione tra funzione politica e funzione gestionale, rinviando alla fonte statutaria/regolamentare per la precisazione delle modalità di attuazione. Per organi gestionali, ovvero competenti per tutti gli atti meramente gestionali, privi di discrezionalità politica (eccezione fatta per quegli atti gestionali attribuiti dalla legge in via eccezionale agli organi politici) annoveriamo il Segretario-Direttore ed i Responsabili di Servizi.

La sua elezione a seguito dell'introduzione della l. 81/1993 avviene a suffragio universale diretto, contestualmente all'elezione del Consiglio Provinciale⁸.

Un riferimento importante va fatto all'elenco delle sue competenze riportato nel testo unico, all'art. 50):

- Convoca e presiede la Giunta;
- Nomina gli assessori, un vicepresidente e ha la totale responsabilità dell'attività svolta dalla Giunta;
- Nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, nonché i dirigenti, il segretario provinciale⁹ e eventualmente un direttore generale¹⁰;
- Nomina e revoca i rappresentanti della Provincia presso enti, aziende e istituzioni;
- Presta davanti al Consiglio nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

1.3 - IL SISTEMA ELETTORALE

“Il sindaco e il presidente della provincia sono eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto secondo le disposizioni dettate dalla legge e sono membri dei rispettivi consigli. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione” art. 34 co. 1 e 2. legge 142/'90.

A seguito dell'introduzione della l. 81/1993 il Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale diretto, contestualmente all'elezione del Consiglio Provinciale ed è membro di diritto del Consiglio Provinciale medesimo. All'atto di presentare la propria candidatura ciascun candidato alla carica di Presidente della Provincia deve dichiarare di collegarsi ad almeno uno dei gruppi di candidati per l'elezione del Consiglio Provinciale. È proclamato eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi; se nessun candidato ottiene tale maggioranza si procede al ballottaggio fra i due che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Sono eleggibili a Presidente della Provincia gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo

⁸ Cfr. il paragrafo 1.3 dove viene approfondito il tema del “sistema elettorale”.

⁹ Il segretario svolge funzioni previste per lui dalla legge, che sono: quelle di assistenza giuridico amministrativa nei confronti dell'ente, di partecipazione alle riunioni di Giunta e Consiglio con funzioni consultive e di partecipazione al rogito dei contratti degli organi gestionali qualora non sia stato nominato un direttore. Lo statuto o i regolamenti o il Presidente della Provincia/Sindaco possono attribuirgli altre funzioni (art. 97, T.U.E.L.). In mancanza di un direttore generale, le relative funzioni possono essere attribuite al segretario da parte del sindaco o del presidente della provincia (art 108, T.U.E.L.).

¹⁰ L'art. 108, T.U.E.L. , introduce la figura del Direttore Generale. La sua nomina è di competenza del Presidente della provincia (o del sindaco) e ad esso spettano diverse funzioni. Tra le principali: provvede a dare attuazione concreta agli indirizzi e obiettivi stabiliti dagli organi di governo, secondo le direttive impartite dal sindaco/presidente della provincia; sovrintende alla gestione complessiva dell'ente coordinando l'attività dei dirigenti che a lui rispondono dell'esercizio delle funzioni loro assegnate; propone il P.E.G. e il piano dettagliato degli obiettivi; presiede il Nucleo di valutazione.

anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione. Quindi può essere eletto Presidente di una Provincia anche chi non risiede nella Provincia stessa.

Il sistema elettorale è lo stesso che vige per l'elezione del Sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti, la durata della sua carica è di cinque anni e può essere rieletto una sola volta per un totale massimo, quindi, di due mandati consecutivi (art. 51, T.U.E.L.).

Se il Presidente della Provincia e il Consiglio sono titolari di una legittimazione democratica in via diretta, o meglio di un'investitura diretta, i membri della Giunta sono invece nominati (e possono essere revocati) dal Presidente della Provincia.

C'è una stretta interdipendenza tra la permanenza in carica del Consiglio Provinciale e quella del Presidente della Provincia, con la facoltà del Consiglio di determinare la cessazione del Presidente votando la sfiducia e con la facoltà del Presidente di determinare lo scioglimento del Consiglio qualora ad esempio presenti le dimissioni.

1.4 – LA PROVINCIA NELLA RIFORMA DEL TITOLO V: BREVI NOTE

Le innovazioni apportate dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 al complesso sistema delle autonomie locali, hanno sostanzialmente coinvolto anche la Provincia, il suo ruolo, l'organizzazione strutturale e le sue competenze.

Il costituente del 1948 aveva già attribuito a questo Ente un importante riconoscimento, ma a seguito della riforma costituzionale del 2001 questo ha assunto maggiore vigore.

La rinnovata collocazione tra gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica¹¹, elimina totalmente dubbi ed incertezze sul suo mantenimento come ente territoriale dello Stato, che sin dagli albori hanno caratterizzato la sua storia e che si sono riproposti più volte, anche a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

Le Province a seguito delle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 vengono infatti equiparate, sotto il profilo della garanzia costituzionale, a Comuni e Regioni, ottenendo al pari di questi enti, un esplicito riconoscimento di autonomia statutaria insieme all'attribuzione di poteri e funzioni proprie.

Lo status delle Province¹² (così come quello dei Comuni) si trova ora ad essere differenziato da quello degli altri enti locali¹³ la cui materia rimane disciplinata soltanto

¹¹ A questo proposito, cfr., art 114 Cost., comma 1: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato."

¹² Sul nuovo status di Comuni e Province introdotto dalla riforma costituzionale, cfr., G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 158 e ss.

¹³ Per "altri enti locali", cfr., art. 2, comma 1, T.U.E.L., che disciplina l'ambito di applicazione del testo di legge stesso: "Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni".

dal legislatore statale nell'ambito della legge 267/2000 e questo rappresenta un'evidente dimostrazione del maggiore rilievo attribuito dalla riforma costituzionale.

La nuova Costituzione offre, infatti, a Province e Comuni un esplicito riconoscimento funzionale nel momento in cui recita all'art. 118, primo comma, che "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province.....*", ma demanda poi al legislatore statale il compito di provvedere analiticamente alla distribuzione delle funzioni stesse.

Concludendo, è importante aggiungere che, insieme alla garanzia e al riconoscimento ottenuto in quanto livello di governo locale, c'è un ulteriore riconoscimento da parte del costituente: la sua rappresentanza all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

La Provincia (così come il Comune) per garantire le sue esigenze viene infatti chiamata alla cooperazione nell'ambito di politiche di dialogo e alla collaborazione con le Regioni in tutti quei procedimenti decisionali che la riguardano direttamente.

1.5 – IL DIFENSORE CIVICO

"Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione comunale e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'art. 127". Art. 11 co. 1 e 3, d.lgs. 267/2000.

La figura del Difensore Civico¹⁴ quale soggetto titolare di funzioni di garanzia nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, è stata introdotta nel nostro Paese per la prima volta dalla l. 142/90 (nel 1970 era già stato introdotto a livello regionale) su diretta interpretazione di importanti esperienze nordiche quali l'Ombudsman svedese.

Nei paesi del nord Europa nei quali vige un sistema di welfare più sviluppato, ricco di risorse e pervasivo negli interventi, si sono sviluppati anche dei sistemi di controllo fra cittadino e sistema pubblico che hanno nell'Ombudsman, uno dei più alti punti d'arrivo.

La legge 142/90 sopra citata, collocava il Difensore Civico fra gli istituti di partecipazione popolare (di fianco alle petizioni, al referendum e all'azione popolare), ma con la disciplina di questo organismo da parte del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) ne sono state accentuate le funzioni di garante dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, ed è stato inserito pienamente nella struttura organizzativa dell'Ente locale. Per scelte di carattere organizzativo o per le dimensioni dell'ente, ai Comuni più piccoli è consentito di istituire un Difensore Civico in forma associata,

¹⁴ Sulla figura del Difensore Civico in Italia cfr. *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, Pignataro Sergio, Cedam, 2002 e *Il difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto*, Borgonovo Re Donata, Università degli Studi di Trento, 2010.

nell'ambito di Comunità Montane, Unioni di Comuni o tramite convenzioni, oppure possono scegliere di avvalersi di Difensori Civici istituiti dalla Regione o dalla Provincia.

Quale *defensor civitatis* il Difensore Civico¹⁵ promuove e protegge i diritti dei soggetti della *civitas* nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni, fissando come costante riferimento la centralità della persona umana¹⁶, la priorità dei suoi bisogni vitali e la sua funzione di antagonista alla "cattiva amministrazione", incentivando i valori della trasparenza, della buona amministrazione e dell'equità.

A questo organismo è quindi attribuita in primis una funzione di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione locale che si esprime anche nel segnalare "gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini" ed in secondo luogo, ai sensi dell'art. 127 TUEL, una funzione di controllo.

La legge riserva agli Statuti la determinazione delle caratteristiche essenziali dell'istituto di difesa civica nonché la codificazione dei principi generali di riferimento quali l'elezione, le prerogative, i mezzi di azione ed il rapporto con l'organo assembleare. La disciplina dei compiti e delle funzioni del Difensore è demandata invece alla disciplina regolamentare. Sono i regolamenti infatti che stabiliscono con quali modalità i soggetti giuridici, in forma singola o associata possano presentare istanze nei confronti di inerzie o comportamenti considerati non corretti da parte dell'amministrazione e, in relazione a tale pratica, è conferito al difensore civico il pieno diritto di accesso agli atti. Secondo le norme egli può chiedere infatti notizie e informazioni, esaminare atti e procedimenti e possiede quindi un potere di indagine e impulso finalizzato sempre alla tutela delle posizioni giuridiche del cittadino ed alla garanzia dell'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. I regolamenti definiscono anche i termini per l'esame del "contenzioso" ed i termini per la comunicazione delle determinazioni assunte che, comunque, non si esprimono mai come "provvedimenti" vincolanti nei confronti dell'amministrazione.

Al Difensore civico è attribuito un intervento in funzione di controllo quando un quarto o un quinto dei consiglieri comunali o provinciali (quota che dipende dalle dimensioni dell'ente: popolazione superiore o inferiore a 15.000 abitanti) ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro 10 giorni dall'affissione all'albo pretorio (quando le deliberazioni stesse riguardino appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia comunitaria, assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni). Il difensore civico, qualora ritenga illegittima una deliberazione, invita l'ente ad eliminare i vizi riscontrati. In tal caso, se l'ente non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata

¹⁵ Sulla definizione del ruolo del Difensore Civico in Italia, cfr., *Il Difensore Civico nell'ordinamento Italiano, origine ed evoluzione dell'istituto*, Donata Borgonovo Re, Università di Trento, 2010, pag 87 e ss.

¹⁶ L'azione del difensore civico, però, non si realizza a prescindere dalla considerazione delle ragioni del soggetto pubblico perché di queste deve tenere debitamente conto. Il rigetto eventuale dell'azione del cittadino nei casi in cui l'azione della P.A. risponde ai canoni della legalità e, l'eventuale mediazione tra le richieste del cittadino e quelle dell'amministrazione, sono due esempi della considerazione delle ragioni del soggetto pubblico. Su questo argomento cfr. G. Mastropasqua, *Il difensore civico: profili sistematici e operativi*, Cacucci, 2003, pag. 142 e ss.

con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio (art. 127 TUEL).

Come noto sono gli Statuti a prevedere i tratti fondamentali dell'istituto di difesa civica ma, partendo da questa collocazione, è importante sottolineare che le stesse norme inerenti il Difensore sono inserite all'interno della "sezione" dedicata agli organismi di partecipazione (o in qualche caso agli organi di garanzia). Questa collocazione se per certi versi può essere considerata limitativa del potere di questo organo è in realtà volta a valorizzare l'aspetto relativo alla funzione di tutela dei diritti, di mediazione e di garanzia e richiama, inoltre, i principi costituzionali tesi a rimuovere gli ostacoli che impediscono la partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale del Paese, nonché ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione. Uno dei compiti del Difensore Civico è, in effetti, proprio quello di garantire e sostenere l'esercizio dei diritti degli amministrati.

Accanto a questo ruolo di tutela del cittadino orientato al controllo della "*maladministration*"¹⁷, emerge però anche quello di garantire un "osservatorio" sull'attività della Pubblica Amministrazione a garanzia del buon funzionamento e dell'imparzialità della stessa.

Proprio in questo contesto, anche in funzione del riconoscimento dell'importanza di un potere d'intervento d'ufficio per dare effettività al controllo sul corretto andamento dell'apparato amministrativo, è importante sottolineare che la sopra citata collocazione tra le norme che riguardano gli istituti di partecipazione, può essere limitativa delle potenzialità dell'istituto medesimo.

Infine, sempre con riferimento a questa collocazione tra le norme inerenti gli organismi di partecipazione, va considerato che la stessa limita il ruolo e le funzioni di questo istituto in quanto non considera l'importante funzione di garante della tutela e della promozione dei diritti, funzione che è invece riconosciuta come caratteristica della maggioranza delle esperienze europee di ombudsman.

¹⁷ Cfr. con riferimento all'organo di difesa civica inglese, il significato del termine *maladministration* alla nota 49.

- PARTE SECONDA -

IL CASO FRANCESE:
IL DIPARTIMENTO

2.1 - LE PRINCIPALI FUNZIONI

Le competenze dipartimentali sono considerate una diretta derivazione di una clausola generale iscritta nella legge del 1982 di cui sopra. In Francia infatti nessun testo legislativo offre un elenco completo dell'insieme delle competenze di ciascuna realtà amministrativa territoriale (Collettività). Lo stesso Codice delle Collettività territoriali, sebbene fornisca delle indicazioni sulle principali questioni di interesse locale e sui principali poteri di queste collettività, offre in realtà soltanto delle indicazioni incomplete. Le vere competenze delle Collettività territoriali sono elencate e riconosciute in più testi di legge sparsi ed intervenuti in diversi periodi, ma soprattutto durante le riforme in materia di decentramento degli anni ottanta¹⁸.

La Costituzione Francese fino alla riforma del 28 marzo 2003 non può essere considerata una fonte in materia di competenze, in quanto un solo articolo, il 34, vi si riferisce direttamente, sostenendo che *"la legge determina i principi fondamentali (...) dell'autonomia degli enti territoriali, delle loro competenze e risorse"*. Inoltre le competenze vengono considerate una diretta derivazione di una clausola generale iscritta all'art 23 della legge del 2 marzo 1982, successivamente confluita all'art. L. 3211-1 del Codice generale delle Collettività territoriali.

L'articolo in questione detta infatti, al primo comma, quanto segue: "Il consiglio generale regola attraverso le proprie deliberazioni gli affari del Dipartimento"¹⁹.

Il legislatore, indipendentemente da questa clausola generale, ha comunque voluto attribuire a ciascun livello territoriale un ruolo specifico corrispondente alle rispettive tradizionali vocazioni. E' proprio per questo che il Dipartimento²⁰ in Francia viene considerato una struttura territoriale intermedia, erogatrice di servizi sociali e territoriali, più prossimi al cittadino.

Le principali materie di competenza dipartimentale possono essere così raggruppate:

- a) interventi in campo sanitario e sociale;
- b) formazione scolastica, tutela della cultura e del patrimonio culturale;
- c) gestione e allocazione degli spazi;

¹⁸ Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 196.

¹⁹ Sul significato della clausola generale di competenza, Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pag. 197 e ss..

²⁰ A seguito di un censimento generale della popolazione nel 1999, il Dipartimento più popolato dopo quello parigino (2.125.000 abitanti) è risultato il Nord (2.055.000 abitanti), mentre il meno popolato la Lozère (73.500 abitanti).

d) interventi economici²¹.

In quanto fondamento stesso del ruolo di questa collettività territoriale, nell'esame delle singole funzioni è importante prima di tutto soffermarsi: sugli interventi sanitari e social.

L'art. 32 della legge 22 luglio 1983 attribuisce al Dipartimento rilevanti compiti di intervento in materia sociale in diversi settori, ad esclusione però di quelli in cui è chiamato ad intervenire lo Stato. Esempi di intervento dipartimentale in ambito sociale sono:

- gli aiuti all'infanzia;
- gli interventi a favore delle persone anziane;
- gli aiuti ai portatori di handicap;
- la tutela giudiziaria della gioventù;
- le politiche in materia di alloggi;
- l'inserimento sociale e professionale.

Il complesso delle prestazioni dipartimentali in materia sociale è disciplinato da un "regolamento dipartimentale d'aiuto sociale" che, adottato dal Consiglio generale, provvede a dettare le regole secondo le quali vengono ad essere organizzate e gestite le principali prestazioni. Il Consiglio adotta inoltre uno "schema dipartimentale degli istituti e servizi sociali e medico sociali" utile per supportare l'autorizzazione alla creazione di istituti di questo tipo, rilasciata, di norma, dal Presidente del Consiglio generale. Il Dipartimento, inoltre, collabora con i Comuni nel fornire assistenza e tutela a tutte quelle che vengono considerate situazioni sociali che meritano una protezione particolare. Queste missioni sono assicurate dai "servizi sociali Dipartimentali", in cui opera un cospicuo numero di assistenti sociali²².

Nell'ambito sanitario il Dipartimento è responsabile della protezione della famiglia e dell'infanzia. In materia di prevenzione sono i Dipartimenti che assicurano i principali interventi, secondo quanto previsto dalla legge 22 luglio 1983. Queste collettività sono competenti nell'offrire tutte quelle prestazioni che riguardano: vaccinazioni, prevenzione del cancro, protezione materna e protezione dell'infanzia. Lo Stato interviene, invece, per la cura della salute mentale, nella prevenzione medica contro l' A.I.D.S., nella lotta contro la tossicodipendenza e l'alcolismo.

In materia di formazione scolastica, il Dipartimento è responsabile dell'amministrazione dei *collèges* (scuole di secondo livello) mentre lo Stato rimane il responsabile dell'organizzazione della didattica e dell'amministrazione del personale docente. Per quanto riguarda i *collèges*, il Dipartimento assicura tutto ciò che attiene alla costruzione, manutenzione, equipaggiamento e funzionamento degli edifici scolastici.

A seguito di un accordo con i Comuni interessati, il Dipartimento redige altresì un programma preventivo degli investimenti necessari per l'amministrazione dei *collèges* ed è

²¹ Riguardo i principali settori di intervento dipartimentale, cfr., AA. VV., M. BONNARD (a cura di), *Les compétences du département*, cap. 9, *Les collectivités locales en France*, editore La documentation française, II edizione, Parigi 2002, pp. 56 e ss.

²² Sugli interventi sociali cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 218 e ss..

a questo titolo che il Consiglio generale definisce la localizzazione degli edifici e quantifica la capacità delle strutture per l'accoglienza degli alunni.

L'azione culturale e la tutela del patrimonio rappresentano un ambito nel quale gli interventi dipartimentali sono molteplici. Ad esempio il Dipartimento ha la responsabilità dei servizi bibliotecari, della tenuta degli archivi, della gestione dei musei dipartimentali e della promozione dell'arte. Insieme alle Regioni il Dipartimento contribuisce finanziariamente a tutte le azioni di promozione culturale, siano esse assicurate da strutture pubbliche o private.

"La gestione e allocazione degli spazi" intesa come competenza, coinvolge numerose attività dipartimentali. Il Dipartimento in questo settore è coinvolto nell'attività di programmazione regionale e nella più ampia attività di pianificazione statale. Viene obbligatoriamente consultato in fase di elaborazione del piano regionale e può concludere con la regione dei contratti per la messa in opera del suddetto piano²³.

Riguardo la gestione degli spazi e delle risorse agricole, il Dipartimento è chiamato ad intervenire nel territorio con un programma di aiuti, tenendo sempre in considerazione le priorità definite dai Comuni o, nel caso, dalle carte intercomunali.

L'insieme delle operazioni necessarie alla gestione dei fondi agricoli sono condotte, sotto la responsabilità dello Stato, da commissioni di gestione fondiaria.

Il Dipartimento, in questo contesto, si limita a predisporre su proposta della commissione comunale o intercomunale, tutti i documenti necessari alla determinazione delle modalità di gestione, regolando anche il regime delle spese necessarie all'amministrazione fondiaria.

Il Dipartimento è altresì responsabile della manutenzione stradale, della viabilità e trasporti e della tutela dei porti e corsi d'acqua. Gran parte della rete stradale nazionale secondaria (circa 55.000 km di strade) è infatti, di competenza dipartimentale e al Dipartimento spetta, inoltre, la gestione di una rete stradale di circa 356.000 km, a cui destina gran parte delle sue spese di investimento.

In materia di viabilità e trasporti, al Dipartimento compete la gestione dei trasporti interni (compresi nel proprio territorio) e l'organizzazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto scolastici a livello dipartimentale. I porti sono, invece, gestiti in collaborazione con lo Stato, i Comuni, e le Regioni ma il Dipartimento ha una competenza particolare nel favorirne lo sfruttamento, sia per finalità commerciali che di pesca marittima.

Il Dipartimento, come sopra accennato, interviene poi in materia di alloggi, predisponendo insieme allo Stato i "piani dipartimentali d'azione per il diritto agli alloggi delle persone meno abbienti". Lo stesso può essere inoltre coinvolto in fase di

²³ Il Dipartimento ha la possibilità, così come tutte le collettività locali, di concludere dei contratti di pianificazione con lo Stato nell'ambito della complessiva definizione del Piano di programmazione nazionale. Per quanto riguarda invece la programmazione regionale e l'elaborazione del relativo piano, questa fase è rappresentata dalla redazione di un importante documento, lo "Schema regionale di gestione e di sviluppo del territorio" (legge 25 giugno 1999). Cfr., a riguardo, opera coordinata da M. BONNARD, *Les collectivités locales en France*, cit., pag. 58.

elaborazione dei "programmi locali dell'*habitat* (PLH)". In materia ambientale, infine, elabora e mette in opera una politica di protezione e tutela della flora e della fauna. Come ultimo raggruppamento di competenze è importante soffermarsi, sugli interventi economici dipartimentali.

E' rimessa allo Stato la responsabilità della politica economica e sociale, così come quella della difesa dell'impiego. Il Dipartimento può, tuttavia, intervenire in materia economica, fermo restando il rispetto di alcuni fondamentali principi. Tra questi, primo tra tutti, è il rispetto del libero commercio e della libera attività industriale, ma anche il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Entrando nello specifico degli interventi economici, si segnalano soprattutto quelli indicati come "sostegni allo sviluppo".

Il Dipartimento, può, infatti sostenere lo sviluppo economico in maniera diretta o indiretta: direttamente intervenendo a completare gli aiuti economici forniti dalle Regioni, laddove l'ammontare dei sostegni da parte delle stesse non raggiunga il limite dell'ammontare fissato dalla legge, indirettamente contribuendo agli aiuti anche insieme ad altre collettività locali.

Inoltre, a seguito dell'approvazione della legge del 27 febbraio 2002 può, così come i Comuni ed i gruppi di Comuni, partecipare al finanziamento delle imprese con aiuti diretti, secondo quanto previsto e definito dal Consiglio regionale e nel quadro di un accordo stipulato con la Regione.

Il Dipartimento interviene anche in materia di telecomunicazioni. A seguito della legge del 17 luglio 2001 le collettività locali e anche gli istituti pubblici di cooperazione intercomunale sono stati infatti, chiamati ad intervenire nella creazione di infrastrutture idonee a supportare reti di telecomunicazione.

2.2 - I PRINCIPALI ORGANI

Consiglio Generale

E' l'assemblea deliberante del Dipartimento. Il Consiglio è composto dall'insieme dei consiglieri generali eletti nei Dipartimenti a suffragio universale diretto.

Il Consiglio nomina, tra i suoi membri, a maggioranza assoluta, il Presidente del Consiglio generale ed i componenti del *Bureau*, organismo che comprende un presidente, da quattro a dieci vice presidenti ed, eventualmente, altri membri aggiuntivi. Ciascun componente del *Bureau* è eletto per una durata in carica complessiva di 3 anni.

La nascita del *Bureau* si fa risalire in Francia alla legge del 2 marzo 1982 che aveva l'intenzione di distinguere questa organizzazione dalla Commissione permanente, organo deliberante per delegazione, designato a rappresentanza proporzionale.

La legge del 6 Febbraio 1992 agli articoli 37 e 38, ha introdotto un' importante novità con riferimento al *Bureau*.

Questo viene ad essere rimpiazzato nel suo ruolo e funzione dalla Commissione permanente e rimane un organo che comprende l'esecutivo dipartimentale, cioè il Presidente del Consiglio e i membri della Commissione permanente ai quali egli ha attribuito una delega (ad esempio i vice-presidenti). I poteri della Commissione permanente (ex *Bureau*) non comprendono più la possibilità di ricevere deleghe da parte del Presidente del Consiglio generale in quanto la Commissione non rappresenta più un organo dell'esecutivo dipartimentale. Le sole deleghe che la Commissione permanente (dopo il 1992) può ricevere provengono dall'assemblea deliberante. E' l'assemblea quindi che conferisce alla Commissione un certo numero di funzioni o attribuzioni.

L'importantissimo ruolo che il Consiglio generale svolge nella vita dipartimentale è confermato dal fatto che ad esso spettano le decisioni fondamentali per la vita di questa collettività territoriale.

Il Consiglio delibera infatti con riferimento a diverse questioni di rilievo, tra cui:

- a) vendite e passaggi di proprietà mobiliari ed immobiliari del Dipartimento;
- b) cambi di destinazione delle proprietà e degli edifici dipartimentali;
- c) donazioni a favore del Dipartimento;
- d) progetti, piani e preventivi che si riferiscono a lavori effettuati nel territorio dipartimentale;
- e) gestione della rete stradale dipartimentale;
- f) amministrazione del patrimonio dipartimentale;
- g) *budget*;
- h) interventi economici dipartimentali;
- i) assicurazioni e prestiti.

Oltre alle competenze sopra elencate, al Consiglio sono attribuiti importanti poteri di nomina con riferimento a diversi organismi, tra cui istituti pubblici dipartimentali e società ad economia mista. Le deliberazioni del Consiglio generale possono assumere, dal punto di vista del contenuto giuridico, valore di decisioni, di pareri o di voti (il Consiglio generale può esprimere voti su tutte le questioni di interesse dipartimentale).

Presidente del Consiglio Generale

E' ormai considerata l'autorità esecutiva del Dipartimento.

Come sopra accennato, è designato dai membri del Consiglio generale ma per la sua elezione è richiesta la maggioranza assoluta ai primi due turni di scrutinio anche se, laddove si presenti la necessità di un eventuale terzo turno, è sufficiente la maggioranza relativa.

La durata del mandato presidenziale è di 3 anni. A seguito del rinnovo del Consiglio generale (che avviene per la metà dei componenti ogni tre anni), è infatti necessario procedere ad una nuova elezione presidenziale.

In qualità di responsabile dell'amministrazione dipartimentale, a lui fanno capo diverse attribuzioni, tra queste:

- presiede l'assemblea ed il *Bureau*;

- sovrintende all'esecuzione del *Budget*²⁴ ed alle deliberazioni del Consiglio generale;
- ordina le spese impegnate nel *Budget*;
- roga i contratti conclusi dal Consiglio;
- rappresenta il Dipartimento in sede di giustizia.

Quale responsabile della gestione del territorio dipartimentale, esercita anche poteri di polizia; sovrintende alla tutela del territorio e esercita poteri in materia di circolazione sulla rete stradale dipartimentale.

2.3 - II SISTEMA ELETTORALE

Il Consiglio Generale è composto dall'insieme dei consiglieri generali eletti nel Paese a suffragio universale diretto, attraverso un sistema elettorale uninominale, maggioritario e a doppio turno. Il sistema di designazione prevede che in ciascun cantone del territorio dipartimentale venga eletto un membro.

La durata in carica di ciascun consigliere è di sei anni, ma è previsto un rinnovo della metà dei componenti il Consiglio generale ogni tre anni (anche se gli stessi possono essere sempre rieletti).

In caso di rinnovo integrale, alla prima riunione che segue questo rinnovo, il consiglio generale divide i cantoni del dipartimento in due serie, ripartendo proporzionalmente in parti uguali i cantoni di ogni *arrondissement*²⁵ in ciascuna delle due serie e procede, conseguentemente, ad un sorteggio per decidere in quale ordine procedere al rinnovo delle serie.

Quando un nuovo cantone nasce per fusione di due cantoni che non appartengono alla stessa serie di rinnovi, si procede ad una nuova elezione, più prossima possibile alla data del rinnovo, al fine di occupare il posto di questo nuovo cantone nato per fusione. In questo caso il consigliere generale che apparteneva ad uno dei due cantoni che ora fanno parte della serie rinnovata (malgrado la soppressione del cantone dove è stato eletto) può eventualmente decidere di esercitare il suo mandato fino al termine dello stesso. Una recente legge in materia, la n. 2010-145 del 16 febbraio 2010 ha previsto all'art. 1 che, per deroga alle disposizioni dell'articolo del codice elettorale che disciplina l'elezione del Consiglio Generale (L.191), il mandato dei consiglieri generali che saranno eletti nel marzo 2011 scadrà nel marzo 2014.

Per quanto riguarda il secondo organo dipartimentale, ovvero il Presidente del Consiglio Dipartimentale, in Francia non è prevista un elezione diretta a suffragio

²⁴ Il Budget Dipartimentale ha caratteristiche simili, come documento contabile, al Bilancio utilizzato dalle amministrazioni locali italiane. Il termine bilancio, infatti, trae le sue origini linguistiche da quello francese di "*bougette*" che significa "borsa".

²⁵ L'*arrondissement* è una circoscrizione territoriale francese. Rappresenta una delle suddivisioni amministrative del Dipartimento (che a sua volta si divide anche in Cantoni e Comuni). La maggior parte dei Dipartimenti ne conta tre o quattro, Parigi ha un solo *arrondissement* e la Francia in generale ne ha al momento 342.

universale contestualmente all'elezione del Consiglio, ma la sua elezione avviene ogni tre anni (coincidendo con ogni rinnovo triennale del Consiglio Generale), attraverso il voto della maggioranza assoluta dei consiglieri generali durante la prima riunione consiliare.

In questa sede il Consiglio Generale non può deliberare se non è presente la maggioranza dei due terzi dei membri. Se questa condizione non è rispettata, la riunione si terrà di pieno diritto dopo tre giorni. In quest'ultimo caso la deliberazione potrà aver luogo senza condizioni di quorum.

Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dei membri del Consiglio Generale e dura in carica 3 anni. Se questa elezione non è acquisita dopo i primi due turni di scrutinio, si procede ad un terzo turno di scrutinio e l'elezione ha luogo a maggioranza relativa dei membri del Consiglio Generale

Da quanto sopra detto, in un' ipotesi di comparazione con il sistema italiano si comprende agevolmente come il Dipartimento non posseda un organo di governo con funzioni analoghe a quelle della Giunta provinciale italiana.

In Francia esiste un organismo che si chiama *Bureau*, ma questo (nonostante al suo interno si collochino le più rilevanti cariche dell'esecutivo dell'ente, ovvero il Presidente del Consiglio generale ed i membri della Commissione permanente cui lo stesso ha attribuito una delega) non può essere considerato organo di attuazione degli indirizzi generali di governo al pari di quanto avviene, invece, nel caso della Giunta Provinciale.

La nascita del Bureau si fa risalire in Francia alla legge del 2 marzo 1982 che aveva l'intenzione di distinguere questa organizzazione dalla Commissione permanente, organo deliberante per delegazione, designato a rappresentanza proporzionale.

2. 4 - IL MEDIATORE DELLA REPUBBLICA

Si è detto di come l'Ombudsman svedese rappresenti, nell'ambito degli istituti di Difesa Civica, un antenato comune per molti modelli presenti nei Paesi europei. Questa è un' importante premessa che ci consente di rintracciare nel contesto europeo diversi ed interessanti sistemi di difesa civica sia a livello nazionale che locale.

Fra questi merita di essere citato il ruolo e la funzione del *Médiateur de la République*²⁶ francese.

Se in Italia l'Istituto del Difensore Civico, nato in sede regionale e sviluppatosi a seguito della legge 142/90 a livello locale soffre ancora l'assenza dell'istituzione di un ombudsman a livello centrale, in Francia la difesa civica ha carattere prettamente

²⁶ Sul Mediatore della Repubblica Francese, cfr. il sito ufficiale dell'organismo all'indirizzo: <http://www.mediateur-republique.fr/>. Cfr. poi il testo *Il difensore civico, esperienze comparate di tutela dei diritti*, Andrea Di Bernardo, Angela Letizia Doria, Marco Mariani, Giappichelli editore, 2004.

nazionale pur esistendo dei delegati a livello locale (una serie di ombudsman propri dei servizi pubblici).

Il Mediatore della Repubblica Francese è un autorità indipendente che è stata istituita in Francia dalla legge del 3 gennaio 1973²⁷ ed è una persona fisica (da non confondersi con l'istituzione). Questa personalizzazione della funzione è rara nel sistema giuridico francese. E' nominato per decreto del Presidente della Repubblica ed il suo mandato ha la durata di 6 anni non rinnovabili, ciò a garanzia di una grande libertà nell'esercizio delle sue funzioni.

In Francia questo organismo viene considerato una figura di dialogo al servizio dello Stato di Diritto. E' dunque attraverso l'ascolto e la persuasione che cerca di ristabilire dei rapporti armoniosi fra amministrazione e amministrati.

La mediazione rappresenta un metodo originale ed efficace per risolvere i conflitti, il mediatore agisce infatti attraverso la concertazione o attraverso proposte o pareri. Tuttavia laddove non si arrivi ad una risoluzione pacifica dei rapporti degli amministrati con l'Amministrazione, dispone di ulteriori competenze quali: un potere disciplinare di sostituzione (se l'autorità amministrativa si rifiuta di sanzionare, può dare seguito ad una procedura disciplinare in sostituzione della stessa), un potere di ingiunzione (in caso di mancata esecuzione di una sentenza di giustizia, può obbligare l'amministrazione a conformarsi alla stessa entro un termine da lui prefissato), un potere di inchiesta (in questo contesto tutte le autorità pubbliche devono facilitare l'attività del mediatore rendendosi disponibili a collaborare soprattutto riguardo tematiche complesse), un potere di riforma (nell'esercizio delle sue funzioni di mediazione ha la possibilità di richiedere la modifica di una legge o di un regolamento).

Il ruolo principale del Mediatore è, comunque, quello di difendere il cittadino contro la cattiva amministrazione e le ingiustizie che si verificano a causa della mancata o dell'erronea applicazione di leggi e regolamenti.

La sua competenza non è incompatibile con quella giurisdizionale perché per ricorrere al mediatore non è necessario aver esaurito gli altri rimedi giuridici esistenti. Il ricorso al giudice ordinario, considerato come un controllo distinto e separato, è considerato infatti complementare al ricorso al Mediatore nel senso che una azione non esclude l'altra ma è ovviamente vietato al mediatore intervenire in una procedura giurisdizionale o contestare il fondamento di una procedura giudiziaria.

Non è possibile adire il mediatore direttamente ma è sempre un membro del Parlamento a far da tramite e a filtrare le richieste inoltrate dai cittadini²⁸. I parlamentari interessati hanno in questo contesto un potere discrezionale in quanto devono decidere se far rientrare o meno un caso nella competenza del mediatore e considerarlo o meno meritevole di interesse. Mentre il Mediatore non può mai intervenire d'ufficio, i membri del parlamento possono invece investire direttamente il mediatore di propria iniziativa su questioni giudicate meritevoli di intervento.

²⁷ Per completezza legge del 3 gennaio 1973 n. 6. Successive leggi sono intervenute a completare il regime giuridico di questo istituto: l. n.1211/1976 e legge n. 18/1989 modificata dalla legge n. 125/1992.

²⁸ A seguito dell'approvazione della legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992, è consentito l'accesso al mediatore anche alle persone giuridiche (oltre alle persone fisiche).

Qualora il Mediatore sia convinto della fondatezza della denuncia inizia uno scambio di lettere con l'amministrazione interessata che può portare ad una revisione o ad una conferma della decisione, la procedura è abbastanza informale e, come ogni ombudsman, anche quello francese dispone di poteri investigativi, potendo accedere ad atti e documenti (eccetto quelli inerenti la politica estera, la difesa nazionale e la sicurezza)²⁹.

Per quanto riguarda le sue decisioni, qualora il reclamo appaia fondato, il Mediatore fa tutte le raccomandazioni che ritiene utili per regolare le controversie di cui è investito e, se del caso, tutte le proposte tendenti a migliorare il funzionamento dell'organismo interessato. Una volta fissato un termine entro il quale risolvere la controversia in esame, può, alla scadenza dello stesso, redigere una relazione speciale rendendo pubbliche le sue decisioni e, eventualmente può anche istituire un'azione disciplinare con il funzionario responsabile o denunciarlo penalmente.

Una peculiarità del mediatore è quella che non può essere investito di nessun mandato esecutivo, eccezione fatta per la possibilità di esercitare due mandati locali: quello di consigliere generale o di consigliere municipale (laddove questi incarichi siano stati assegnati antecedentemente alla nomina a Mediatore).

La possibilità di esercitare un mandato locale è un'eccezione alla regola dell'ineleggibilità che non è difficile da interpretare facendo riferimento alla sua funzione di prossimità.

Il mandato locale consente infatti di conservare una finestra di contatto diretto con i cittadini ed i loro problemi quotidiani.

Premesso che il Mediatore della Repubblica esercita le sue funzioni a livello nazionale al fine di garantire il rispetto dei diritti dei cittadini, a livello locale è invece rappresentato da alcuni collaboratori denominati "delegati" (*Délegués*). In un primo momento i Delegati furono istituiti a livello dipartimentale ma dal 2000 si scelse di garantirgli un ampio decentramento anche presso le singole istituzioni amministrative, quali le prefetture, i municipi o le case di giustizia e diritto e i tribunali penitenziari, strutture di prossimità dove dovevano provvedere a fornire informazioni, orientamento e assistenza nella risoluzione dei problemi con l'amministrazione locale.

I Delegati svolgono la propria attività a titolo volontario in 338 punti di ascolto che funzionano da poli di informazione e conciliazione. Sono scelti direttamente dal mediatore tra personalità con competenze nel settore della pubblica amministrazione e una buona formazione giuridica e il loro mandato dura un anno (rinnovabile dal Mediatore medesimo).

Ascoltare, sciogliere le controversie e informare i cittadini assistendoli nella complessità della burocrazia, dei testi normativi e della stessa organizzazione è la loro

²⁹ Cfr. legge n. 73-6 del 3 gennaio 1973, art. 12 "*Les ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et les corps de contrôle à accomplir dans le cadre de leur compétence, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle sont tenus d'y répondre ou d'y déférer. Ils veillent à ce que ces injonctions soient suivies d'effets. Le vice-président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toutes études.*"

missione e proprio grazie alla "mediazione di prossimità", pur mantenendosi stretto un rapporto con il Governo ed il Parlamento, si realizza un'interazione diretta con le istituzioni locali e, di conseguenza una maggiore vicinanza con i cittadini.

A livello dipartimentale il mediatore ha visto crescere le proprie competenze a seguito del decentramento amministrativo operatosi in Francia.

Gli interventi dei delegati a livello Dipartimentale si esplicano soprattutto nel settore sociale. Il crescere delle competenze dipartimentali in ambito sociale che ha caratterizzato la politica amministrativa degli ultimi anni, ha fatto crescere di conseguenza il bisogno di un intervento di mediazione, e, al contempo, ha fatto crescere la presenza del Mediatore a livello dipartimentale.

A livello municipale è poi importante sottolineare che è stata proprio Parigi, a partire dal 1977 ad istituire la prima figura di Mediatore a livello locale.

- PARTE TERZA -

IL CASO INGLESE:
THE GREATER LONDON

3.1- INTRODUZIONE

L'amministrazione della città di Londra³⁰ coinvolge una serie di organi con differenti ruoli, funzioni e responsabilità. Gli inglesi sostengono che sono innanzitutto i Londinesi che governano Londra. Al di là dei modi di dire, sono comunque varie e diversificate le istituzioni che si preoccupano di amministrare questa città, fra queste: *Greater London Authority (GLA)*, *Mayor of London*, *London Assembly* e *London Boroughs*.

Prima di concentrare l'analisi sulle peculiarità della GLA e degli altri organismi sopra citati è bene fare qualche cenno alle Regioni inglesi e, successivamente, alle Contee, entrambi livelli di amministrazione locale del Regno Unito³¹.

Le Regioni³² inglesi, note come *Government Office Region* sono gli ambiti territoriali di amministrazione locale più ampi per estensione ma non possono, a rigore, essere definiti delle istituzioni di governo locale.

Sono infatti una recente invenzione (la loro creazione risale al 1994 anno del Trattato di Maastricht) scaturita dalla necessità prevista dalla C.E. di avere delle Regioni Europee. Esse sono nove e comprendono una o più contee³³.

³⁰ A seguito delle riforme federaliste volute dal governo di Tony Blair nel 2000, Londra è amministrata da un'unica autorità centrale, la *Greater London Authority* con un proprio Sindaco e una propria Assemblea e da 33 Borghi tra cui la Città di Londra e la Città di Westminster. A far data dalle citate riforme, quando si parla di Londra oggi ci si riferisce al territorio amministrato dalla Greater London Authority (conurbazione urbana che conta circa 7,5 milioni di abitanti) e non più, come in passato, al territorio della City. Cfr. sito web www.london.gov.uk/.

³¹ In Inghilterra gli enti locali, articolati in City Council, County Council, District Council, Borough, sono circa 500.

³² Diciamo che nei primi anni del nostro secolo ogni Regione inglese era dotata di un organo assembleare ma, non essendoci elezioni regionali i rappresentanti di questo ente venivano comunque scelti dai Consigli di Contea. Londra è un'eccezione in questo contesto perché possiede un Sindaco, eletto dal popolo ed un'assemblea dotata di importanti poteri a livello locale. Nel quadro di una serie di serie di critiche e problematiche che hanno investito il processo di regionalizzazione a livello politico e sociale in Inghilterra, il 4 novembre 2004 si tenne un referendum nella regione del Nord Est. I risultati di questo referendum manifestarono un rifiuto netto della proposta di costituire un'assemblea regionale elettiva in questa regione. A seguito di tale consultazione referendaria altri referendum furono programmati nelle regioni del Nord Ovest e dello Yorkshire e Humber ma, in seguito al risultato di quello del Nord Est, il Vice Primo Ministro John Prescott ne sospese l'indizione, così come di altri eventuali referendum con medesimo oggetto. Il fallimento del processo di regionalizzazione arrivò al compimento tra il 2008 e il 2010 allorché, una dopo l'altra, le assemblee regionali vennero progressivamente abolite e le loro limitate competenze devolute agli Uffici delle Autorità e alle Agenzie di Sviluppo, decretando così il fallimento del progetto di creare un ente locale al di sopra delle Contee inglesi.

³³ E' un'espressione normanna, ovvero la definizione che i normanni hanno attribuito al termine "shire" anglosassone. Il termine deriva dal francese "conté" che a sua volta si rifà all'espressione latina *comitatus*, ossia "ufficio del conte". Le contee erano amministrate dagli *sheriffs* ma nel XVI secolo, però, i giudici di pace divennero l'organo monocratico più importante a livello locale. Oggi le contee costituiscono il primo livello del governo locale in Inghilterra (senza considerare però il territorio di Londra e la competenza della Greater London Authority). Il Local Government Act del 1972 istituì 45 contee in Inghilterra, di cui 6 *Metropolitan Counties* ma il Local Government Act del 1985 abolì le *Metropolitan Counties*, trasferendo le funzioni ai *District Councils*.

Il tentativo di regionalizzazione inglese, che è durato fino agli anni più recenti³⁴ ha fatto fallire l'idea di creare un ente locale al di sopra delle contee inglesi. Di fatto oggi le nove Regioni inglesi non corrispondono ad enti locali dotati di personalità giuridica, ma sono considerate come ambiti territoriali in cui operano due distinte categorie di agenzie: le Agenzie di sviluppo Regionale (*Regional Development Agency*), considerate di decentramento del governo nazionale e gli Uffici delle autorità locali (*Local Authority Leaders' Board*), di coordinamento delle amministrazioni locali. La prima tipologia di agenzie, quelle di sviluppo regionale, sono create dal governo al fine di gestire i fondi di sviluppo regionale erogati dall'Unione Europea, le seconde, invece, sovrintendono ai servizi che le Contee considerano maggiormente vantaggiosi da gestire in comune tramite aziende regionali. I poteri delle Regioni inglesi sono molto limitati e non esistono governi eletti se non per Londra che può essere considerata un'eccezione con il suo Sindaco elettivo e un'assemblea con poteri in vari settori.

Per quanto riguarda le Contee (*County*), queste costituiscono una delle suddivisioni amministrative più ampie in Inghilterra. Le contee amministrative furono abolite nel 1974 e sostituite dalle contee metropolitane ed extraurbane (queste ultime vengono spesso erroneamente definite amministrative).

Le Contee sono nella maggioranza dei casi suddivise in distretti, ciascuno dotato di una propria autonomia amministrativa. Negli anni novanta, a seguito delle riforme amministrative, furono costituite contee formate da un solo distretto, più comunemente chiamate "autorità unitarie" (le autorità unitarie hanno però caratteristiche più simili ai borghi che alle contee).

Dettagliatamente esistono quindi tre tipi di contee: le "shire", le "metropolitane" e le "autorità unitarie". Le contee *shire* sono considerate contee extraurbane con più di un distretto, sono 35, dispongono di un Consiglio di Contea ad eccezione del *Berkshire* che non ne ha.

Le *Metropolitan County* non hanno Consigli perché il governo Thatcher li ha aboliti, sono utilizzate per scopi amministrativi e geografici e sono considerate Contee cerimoniali³⁵.

La maggior parte dei poteri dei Consigli sono stati devoluti ai Borghi (o distretti) metropolitani, che sono considerati, a tutti gli effetti, autorità unitarie anche se alcune funzioni come i servizi di emergenza, la difesa civile, i trasporti pubblici sono amministrate unitariamente a livello di Contea metropolitana. Le *Unitary Authority*³⁶, sono autorità locali che formano un governo locale unico e sono responsabili per quasi tutte le

³⁴ Tra il 2008 e il 2010 le assemblee regionali vennero progressivamente abolite, cfr. nota 32 sul fallimento del progetto di regionalizzazione.

³⁵ Superfici dove un lord "luogotenente" agisce in rappresentanza della regina. Ogni contea amministrativa ha una contea cerimoniale con lo stesso nome ma i confini della contea cerimoniale sono nella maggior parte dei casi più ampi di quelli della contea amministrativa in quanto è ricompresa in aree servite dalle Autorità Unitarie.

³⁶ Nella maggior parte dell'Inghilterra esiste in realtà un sistema a doppio livello dove le funzioni governative locali sono suddivise tra i consigli di contea ed i consigli di distretto. Negli anni '90, però, molte *cities* e grandi città sono diventate Autorità Unitarie ed hanno acquisito di conseguenza autonomia dai consigli di contea sia in termini di potere che di competenze.

funzioni governative locali nel rispettivo territorio. Hanno un solo consiglio e quaranta di queste sono Contee. Il territorio della "Grande Londra" la cui autorità sarà in seguito esaminata, non può essere considerato una Contea ma rappresenta invece un'area amministrativa del tutto unica per le sue caratteristiche e competenze.

3.2 – THE GREATER LONDON AUTHORITY (GLA)

La GLA è l'ente che amministra i 1579 km² della Grande Londra, perimetro che comprende i 32 borghi (*boroughs*) e la *City of London*. Può essere considerata l'unica forma di controllo strategico per la città di Londra. Il governo inglese nel White Paper "*Modern Local Government: In touch with the People*" (Cm 4014 luglio 1998) ha stabilito che organi della GLA sono un Sindaco eletto che esercita autonomamente le proprie funzioni e un'assemblea di 25 membri³⁷, la *London Assembly* (con funzioni di controllo sull'attività del sindaco)³⁸.

La creazione di un'autorità strategica per la città di Londra, nasce da un'idea politica del partito laburista sin dal 1992.

Un Green Paper intitolato "*New Leadership for London: the Government's Proposal for a Greater London Authority*" (Cm 3274 luglio 1997), ha illustrato le caratteristiche e i poteri di questa nuova *authority*³⁹, legittimata poi pubblicamente da un referendum del 7 maggio 1998 (*The Greater London Authority Referendum Act*).

In accordo con il "*Greater London Authority Act 1999*" le funzioni dell'*Authority* debbono essere esercitate nel rispetto degli obiettivi principali della promozione dello sviluppo economico, sociale e dell'ambiente, nonché nello sviluppo di politiche per la salute pubblica. Il ruolo principale dell'*Authority* è quello del *Mayor*. Suo è il compito di sviluppare ed implementare strategie in diversi settori e di riferire periodicamente all'Assemblea circa i suoi piani e strategie. L'Assemblea, dal canto suo, effettua una politica di controllo sull'attività ed operato del Sindaco che, attraverso "*periodic and annual report*", riferisce direttamente con l'organo assembleare circa la sua attività. Le principali funzioni della GLA possono essere così sintetizzate:

- trasporti;
- polizia locale;
- antincendio e piani di emergenza;

³⁷ 14 di questi sono "*constituency members*" (membri del collegio elettorale), altri sono "*London Members*", eletti nel territorio londinese (appartenenti ad un'apposita lista). Cfr. *The Greater London Authority Act 1999*.

³⁸ Sul ruolo della Greater London Authority e sulle sue principali funzioni, cfr., *A Guide to the Greater London Authority*, Scott Collins, Sweet & Maxwell, 2000.

³⁹ A pag. 1 e 2 del Green Paper il Governo evidenzia i problemi della capitale Londinese in questi termini: "...concentration of unemployment and deep poverty, the need for an improved infrastructure in order to enhance London's economic competitiveness, environmental problems such as traffic congestion, air pollution and noise which undermined the sustainability of London as a city and the quality of live offered to its People"

- sviluppo economico;
- cultura;
- pianificazione e progettazione;
- ambiente;
- salute.

3.3 - IL SINDACO "THE MAYOR"

Il Sindaco è il portavoce della città di Londra e la rappresenta, dirige la politica di governo dell'ente e ne è responsabile e, principalmente, si occupa dell'amministrazione dei trasporti, dello sviluppo del territorio, dell'ambiente e dello sviluppo economico. Il suo principale ruolo è quello di garantire leadership sia all'interno della GLA, sia nei suoi rapporti con il governo centrale, i *Borough* e le altre organizzazioni, in virtù del prestigio e della legittimazione che deriva dalla sua elezione diretta.

Le principali funzioni del Sindaco di Londra possono essere così elencate⁴⁰:

- sviluppare strategie politiche per Londra, che integrino, nei settori strategici, la politica territoriale generale del governo;
- redigere il Budget per la GLA;
- elaborare piani di servizio e definire i livelli di bilancio per le agenzie della GLA che operano nel mercato in principio di libera concorrenza;
- nominare il personale dirigente e non dirigente di queste agenzie;
- influenzare politicamente le scelte dei dipartimenti del governo centrale, in rappresentanza della città di Londra;
- difendere e rappresentare gli interessi dei Londinesi sia in Inghilterra che all'estero.

In relazione alla specifica funzione di sviluppo delle politiche nei settori strategici, il Sindaco interviene in alcune aree specifiche, quali:

- trasporti;
- strategie della *London Development Agency* previste dal *Regional Development Act* del 1998;
- piano di sviluppo spaziale;
- biodiversità;
- gestione municipale dei rifiuti;
- qualità dell'aria e dell'ambiente;
- cultura, media e sport.

⁴⁰ Sulle principali funzioni del Mayor cfr, *The Greater London Authority: principles and organisational structure*, Corporation of London, 1997.

Per quanto riguarda l'attività di redazione del *Budget* oltre a quello della *Greater London Authority*, il Mayor redige quelli: dell'azienda dei trasporti londinesi (*Transport for London*)⁴¹, dell'agenzia di sviluppo Londinese (*London Development Agency*)⁴², della Polizia metropolitana (*Metropolitan Police*) e dell'azienda di servizi antincendio (*London's Fire services*)⁴³.

Nell'esercizio della sua attività politica ed amministrativa il *Mayor* si avvale di uno staff di supporto che si divide in un ufficio stampa, in un ufficio per gli affari generali, in un ufficio di finanza, in un ufficio per le attività politiche e in un ufficio privato. La stampa e gli affari generali gestiscono tutte le relazioni esterne, mediatiche, promuovono tutte le relazioni politiche del sindaco e gestiscono le relazioni con tutte le altre organizzazioni politiche. Le funzioni dell'ufficio di finanza sono quelle di assistere il Sindaco nella sua attività di formulazione del budget per la GLA, e le altre aziende e agenzie di cui sopra, le unità politiche, invece, sono dotate di personale competente nella formulazione del disegno politico per l'attività del sindaco, ovvero nel fissare le principali linee guida e le principali priorità politiche e, inoltre, nel definire le strategie politiche per l'attività futura. Gli uffici privati infine sono uffici di staff che supportano il Sindaco nella sua attività quotidiana e si occupano della gestione della sua corrispondenza, relazioni e agenda personale.

In relazione a quanto sopra descritto è evidente come il potere esecutivo nella realtà amministrativa di Londra sia in mano ad una sola persona, il Mayor⁴⁴ che non è però supportato, nell'esercizio delle sue funzioni, da un gabinetto con mansioni di supporto all'attività dello stesso.

Parte dei dibattiti politici in Inghilterra si concentra proprio su questa necessità di avere un *entourage* che supporti il sindaco nella sua attività politica ma ciò, a giudizio degli inglesi, si ritiene ancora non ipotizzabile perché comporterebbe una riduzione di poteri di intervento dell'assemblea.

3.4 – THE LONDON ASSEMBLY

L'Assemblea – *London Assembly* – controlla le attività del Sindaco, interrogandolo sulle sue attività, decisioni e strategie. L'Assemblea si interessa inoltre delle maggiori

⁴¹ Per quanto riguarda le funzioni di trasporto della GLA, cfr. *The Greater London Authority Act 1999*, parte IV, sezioni 141-145.

⁴² Sull'Agenzia di sviluppo londinese cfr., *The Greater London Authority Act 1999*, parte V.

⁴³ Sulla *Metropolitan Police* e il *London's Fire services* cfr., *The Greater London Authority Act 1999*, parti VI e VII.

⁴⁴ In relazione al sistema elettorale previsto per il Sindaco, si parla di un sistema maggioritario semplice a meno che non ci siano tre o più candidati, in questo caso è previsto il sistema del voto supplementare. Questo sistema prevede che i votanti esprimano sulla scheda elettorale una prima e poi una seconda preferenza. Nel conteggio delle prime preferenze se un candidato raggiunge il 50% dei voti, lo stesso è nominato sindaco. Cfr. *A Guide to the Greater London Authority*, Scott Collins, Sweet & Maxwell Edizioni 2000, pagg. 17 -19.

problematiche che riguardano la popolazione londinese e offre i suoi consigli e proposte, in fattiva collaborazione con il Sindaco (*Mayor*). Come è stato detto, c'è una netta separazione dei poteri all'interno della *Greater London Authority*: da una parte c'è il Sindaco che ha un ruolo esecutivo ed un potere decisorio in rappresentanza della GLA, dall'altra c'è l'Assemblea con la sua funzione di controllo.

Il ruolo dell'Assemblea può essere più dettagliatamente descritto con un elenco dei suoi principali settori di intervento e attività caratteristiche:

- sviluppo delle politiche. Collabora con il Sindaco ed avanza proposte. Il Sindaco consulta l'assemblea o i comitati dell'Assemblea circa le strategie collegate alle funzioni della GLA.
- Approva o emenda il bilancio preventivo del Sindaco: il Sindaco dal canto suo prende in considerazione gli emendamenti proposti dall'Assemblea e sottopone un bilancio finale all'approvazione della stessa.
- Esamina i problemi di Londra. L'Assemblea studia e riferisce circa le problematiche più importanti per i Londinesi e avanza proposte risolutive sulla base risultati dei propri studi e ricerche. In relazione a tale potere può tenere udienze e chiamare a colloquio i rappresentanti delle organizzazioni londinesi.
- Esamina le strategie e l'operato del Sindaco mediante comitati permanenti che controllano la sua attività.
- Partecipa alle procedure di nomina e fornisce membri alle autorità di polizia ed ai vigili del fuoco.

La GLA dispone di un team di personale permanente che fornisce supporto all'attività del Sindaco e all'Assemblea, la direzione dei "*Paid Service*" (*Chief Executive*) supervisiona lo staff permanente del GLA e ne assicura il corretto operato.

In qualità di organo rappresentativo e deliberativo, l'Assemblea è inoltre responsabile per l'approvazione del *budget* e delle principali politiche per la città di Londra. L'Assemblea infatti: approva il budget; ha il potere di veto sulle proposte politiche; nomina il sindaco (eletto a suffragio universale), ha il potere di scrutinio, quello di interrogazione del personale dell'Assemblea e di quello degli uffici delle *delivery agencies* della GLA, e, inoltre, ha il potere di sottoporre proposte e consigli alla pubblica opinione e di intervenire nei pubblici dibattiti.

3.5 – THE LONDON BOROUGH

Una celebre frase di *G.k. Chesterton*, scrittore e giornalista inglese sosteneva che "*London is not so much a city, as the world's biggest village*" (Londra non è tanto una città quanto il più grande villaggio del mondo).

La realtà delle cose non è molto lontana da questo assunto perché la città di Londra può essere considerata un grande paese che raccoglie 33 piccole città, ognuna con un proprio governo, scuole, centri, periferie e ciascuna con una propria identità e storia che rappresentano l'orgoglio dei rispettivi abitanti.

Queste 33 piccole città sono denominate "Borough", i borghi londinesi, suddivisioni amministrative in cui è ripartita la metropoli.

Ciascun Borough ha un proprio Sindaco ed un proprio Consiglio (*Council*), ed è rappresentato a livello centrale in quanto in ognuno è eletto un parlamentare che vota per il governo nazionale.

Nonostante l'autonomia amministrativa di cui gli stessi beneficiano, i Boroughs sono comunque sottoposti all'autorità amministrativa della *Greater London Authority*.

Tra le funzioni del Consiglio di ciascun Borough c'è quella di garantire il funzionamento e l'amministrazione dei principali servizi locali e, inoltre, quella di occuparsi della riscossione di tasse e tributi di competenza del proprio territorio.

Per vari motivi di ordine storico e storico sociale i boroughs rappresentano qualcosa di più di una branca dell'amministrazione inglese. Se si domanda ad un Londinese dove vive, nove volte su dieci non risponde a "Londra" ma risponde di essere di *Islington*, *Kensington* o *Croydon* ad esempio.

Ciascun borough ha poi una propria e forte identità sociale, una popolazione che si distingue da quella degli altri per una serie di caratteristiche individuali: per citarne qualcuno, Camden ha i suoi *punk* e *yippies*, *Hackney* è caratterizzata dalla sua popolazione modaiola ed infine, *Islington*, si distingue per i suoi intellettuali.

E'una peculiarità dell'amministrazione inglese il fatto che sia il *Council* (che corrisponde al nostro Consiglio Comunale), ad essere soggetto giuridico e non l'ente locale stesso. Il Council è chiamato a scegliere quale sistema di governance può adottare nel rispettivo Borough.

Il modello denominato "*the mayor and cabinet executive model*", che prevede che si voti direttamente il Sindaco a cui spetta poi di scegliere gli assessori nell'ambito dei Consiglieri eletti (che hanno comunque compiti esecutivi) è il modello di *governance* scelto dalla *Greater London Authority*.

La maggioranza dei Boroughs londinesi (circa il 90%), invece, ha optato per il modello "*the leader and cabinet executive model*". Le dinamiche di questo modello sono simili al vecchio meccanismo previsto per l'elezione del Sindaco in Italia: il Sindaco è nominato dai Consiglieri ma è lui a decidere quali saranno i membri della giunta anche se può farlo soltanto nell'ambito dei membri del consiglio (come nel sistema "*the mayor and cabinet executive model*")⁴⁵.

⁴⁵ Esiste poi un terzo modello di governance locale. Questo è denominato "*the mayor and council manager executive model*". Qui il Sindaco è eletto direttamente ma, diversamente dal modello adottato dalla *Greater London Authority*, non è prevista una giunta composta di consiglieri ma un *council officer*, una sorta di direttore generale che non viene nominato dal Sindaco ma dal Consiglio. Questo modello però è rimasto inapplicato.

La *City of London* (l'area che si trova all'interno delle mura della vecchia città) è il nucleo finanziario di Londra, un *borough* distinto da tutti gli altri in quanto ha un ordinamento particolare che conserva molti tratti oligarchici e tipici dei Comuni Medievali e inoltre possiede delle proprie forze di polizia ed un proprio statuto.

La *City* è la sede del governo di Londra e delle principali istituzioni economiche: nella *City* c'è la Borsa, la Banca di Londra e il palazzo del governo "*GuildHall*" (sede del Sindaco di Londra).

E' retta dalle corporazioni (*Guilds*) che rappresentano raggruppamenti delle varie professioni presenti in città (possono considerarsi le antenate delle unioni commerciali), quasi sempre personalità appartenenti a ceti nobiliari.

Le *Guilds* dal lontano 1100 eleggono il sindaco di Londra, amministrano la città attraverso attività di beneficenza e centri di ricerca e di formazione, e, nel contempo, finanziano molte chiese della metropoli Londinese.

3.6 - LE PRINCIPALI FUNZIONI DEI BOROUGH

I *London Borough* sono distretti con caratteristiche e funzioni simili ai borghi metropolitani. Ciascuno dei 33 distretti è, come accennato, amministrato da un *London Borough Council* (tranne quello di *Westminster*, che, avendo lo status di città, viene chiamato *City Council*) e gli stessi possono essere considerati gli enti locali più importanti a Londra, poiché gestiscono gran parte dei servizi pubblici nelle aree di competenza, quali:

- amministrazione delle scuole;
- servizi sociali;
- raccolta di rifiuti;
- manutenzione delle strade.

Gli interessi dei *Borough* presso il Governo ed alcuni servizi vengono curati direttamente dalla *Association of London Government*.

La suddivisione dei borghi in 32 (più la *City*) è stata stabilita nel 1964 ed ha sostituito il vecchio sistema di *governance* che aveva caratterizzato la metropoli londinese dai tempi della regina Vittoria. I consigli comunali, eletti ogni 4 anni a suffragio universale con sistema uninominale a turno unico, contano un numero di membri proporzionale al numero degli abitanti; i Consiglieri procedono all'elezione del Sindaco del Borough, rinnovato ogni 12 mesi, nel rispetto della logica del sistema "*the leader and cabinet executive model*" sopra descritta.

3.7 - LA DIFESA CIVICA INGLESE: *THE PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION (PCA) E IL LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN.*

L'istituzione del Commissario parlamentare inglese, organo nominato dalla Corona su parere del Governo dopo una concertazione con il leader dell'opposizione ed il presidente della commissione ristretta per il *Parliamentary Commissioner for Administration*,⁴⁶ ha creato la prima forma di Ombudsman inglese.

Il suo atto costitutivo denominato "*Parliamentary Commissioner Act*" si fa risalire al 1967. Nonostante le iniziali diffidenze parlamentari del periodo, l'istituzione del PCA trovò ben presto molto consenso tanto che il modello fu esportato ed utilizzato per la costituzione di diverse figure di *Commissioner*⁴⁷:

- *Health Service Commissioner* per Inghilterra e Galles (1973);
- *Local Government Ombudsmen* (precedentemente denominato *Local Commissioner for Administration*) per Inghilterra e Galles (1974);
- *Local Government Ombudsman* per la Scozia (1975)⁴⁸.

In relazione al ruolo e all'ambito di azione del *Local Government Ombudsman* è importante sottolineare che, mentre il *Parliament Commissioner* ha una competenza estesa su tutto il territorio nazionale, la competenza del *Local Government Ombudsman* è prettamente locale e si estende a livello di città o di Regione. In relazione alla competenza per materia, invece, per entrambi questi organismi, siamo sempre nell'ambito di questioni inerenti la *maladministration*⁴⁹ riferibile all'azione della pubblica amministrazione.

L'ombudsman in questi casi non può entrare nel merito della decisione, perché le decisioni rientrano nella discrezionalità della PA ma può intervenire, invece, in tutte quelle questioni (conseguenza della sopra citata *maladministration*) dove si ritiene che l'amministrazione non ha agito con ragionevolezza sulla base della legge e della sua politica generale, dove ha ritardato di agire o non ha agito correttamente. Affette da "cattiva amministrazione" sono anche azioni caratterizzate da negligenza, la produzione di informazioni non corrette, l'ingiusto trattamento, ovvero il trattare in maniera diseguale, uguali situazioni, nonché il mancato rispetto della legge in generale.

⁴⁶ Sul *Parliamentary Commissioner for Administration*, cfr. *Il Difensore Civico, esperienze comparate di tutela dei diritti*, i Marco Mariani, Andrea Di Bernardo, Angela L. Doria -Giappichelli, 2004, pagg. 52-55.

⁴⁷ Tra il 1980 e '90 furono poi istituite altri "Commissioner" ed il modello fu esportato anche nei settori privati. Esempi di Ombudsman costituiti sono quelli per il *Financial Services, Legal Services, Estate Agents ed il Pensions*. A differenza però degli Ombudsman pubblici, nel settore privato il ricorso a tale organo è visto come alternativa al ricorso al tribunale ordinario. Il giudizio in questo caso può spingersi anche al "merito" delle decisioni.

⁴⁸ Istituti analoghi furono costituiti anche per l'Irlanda del nord nel 1969.

⁴⁹ Non esiste una definizione giuridica del termine *maladministration*. Sui controlli effettuati dall'Ombudsman Inglese, cfr. *European Ombudsman Institution*, Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Springer Wien New York, pagg. 435 - 438.

II PARLIAMENTARY COMMISSIONER (PCA)

Il PCA è considerato un funzionario della Camera dei Comuni, la sua carica è incompatibile con quella di parlamentare, non può essere membro di un partito politico né può rivestire alcuna carica pubblica importante, tranne quella di *Health Service Commissioner*.

Il mandato del PCA dura fino al compimento del suo sessantacinquesimo anno di età e non può essere nominato una seconda volta.

La sfera delle competenze del *Commissioner* è molto circoscritta. Può sindacare soltanto le Amministrazioni statali e, in particolare, soltanto quelle che sono ricomprese in una tabella allegata alla legge esecutiva. In essa rientrano i Ministeri e altri uffici statali come la Zecca, il pubblico Archivio, l'Istituto poligrafico dello Stato e molti altri istituti pubblici, ma non rientrano invece le amministrazioni locali, le industrie nazionalizzate, i giudici, i tribunali amministrativi e gli altri enti pubblici.

Quanto alla giurisdizione, il compito principale del *Commissioner* consiste nell'esaminare le denunce inoltrate a causa di un'ingiustizia imputabile a fatti di *maladministration* e le denunce per mancata comunicazione ingiustificata di informazioni ufficiali.

La giurisdizione del *Commissioner* non deve essere considerata come un'alternativa al giudizio ordinario innanzi al tribunale, ma può essere invece proposta solo allorché non esistano rimedi giurisdizionali.

Il PCA può essere adito attraverso una denuncia scritta inoltrata da una persona o da un gruppo di persone che ritengano di essere state personalmente danneggiate. La denuncia deve essere indirizzata al PCA tramite un membro del parlamento. In linea di massima il querelante deve aver portato il suo caso all'attenzione di un membro del Parlamento entro un termine di dodici mesi a partire dalla data del fatto incriminato⁵⁰, il PCA non può mai avviare un'indagine di propria iniziativa. Il membro del Parlamento viene informato della decisione del *Commissioner* di aprire un'inchiesta e, nel contempo, la denuncia è comunicata ufficialmente al ministero interessato in modo che possa presentare le proprie osservazioni.

Qualora l'Ombudsman ritenga che il reclamo sia fondato, comunica la sua decisione alle parti (amministrazione e cittadino), nonché al membro parlamentare che gli ha riferito il caso.

La sua decisione può consistere nel chiedere che vengano presentate delle scuse formali o che venga concessa una compensazione (a titolo risarcitorio) per l'ingiusto ritardo nell'azione.

Le decisioni del PCA, comunque, non hanno forza esecutiva, quando un organo respinge o tarda ad attuare le raccomandazioni del PCA, può solamente informarne le

⁵⁰ Non esiste in capo al membro del parlamento alcun obbligo di riferire. Il Parlamentare potrebbe decidere, una volta conosciuti i termini della controversia, di non riferirla affatto.

Camere. Il PCA presenta al Parlamento relazioni annuali e periodiche che vengono pubblicate quali documenti parlamentari.

II LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMAN

Il *Local Government act* del 1974 ha creato due commissioni per la *Local Administration*, una per l'Inghilterra e una per il Galles, ciascuna commissione, composta da un numero di *Commissioner* noti con il nome di "*Local Government Ombudsmen*" dovevano essere nominati dalla corona su indicazione del Primo Ministro. Nel 1975, sulla scia del modello inglese e gallese è stato istituito anche il *Local Government Ombudsman* per la Scozia.

Nel 2002 in Scozia e nel 2005 in Galles sono intervenute importanti modifiche legislative volte alla semplificazione amministrativa. Queste modifiche hanno portato all'unificazione in un solo organismo, il *Public Services Ombudsman for Scotland* e il *Public Service Ombudsman for Wales* di differenti figure di Ombudsman presenti nelle due aree a seguito dell'emanazione del *Local Government act*. A questo organismo unico sono stati devoluti tutti i poteri⁵¹.

La giurisdizione del *Local Governement Ombudsmen*⁵² in Inghilterra rimane però l'istituzione rispetto alla quale è importante concentrare l'attenzione.

Anche per quanto riguarda il *Local Ombudsmen* l'ambito di intervento è sempre la "*maladministration*", non è mai possibile, infatti, un intervento su scelte tipicamente discrezionali della Pubblica Amministrazione. Il cittadino inglese può adire questo organo per tutte le controversie e lamentele conseguenti ad atti emanati da "*local authorities*" (Polizia, vigili del fuoco, le agenzie regionali per l'ambiente e tutte le altre autorità locali) e può farlo direttamente, senza intermediari. Alcune limitazioni, però, caratterizzano la giurisdizione dell'Ombudsman ed è la legge inglese a stabilirle, tra queste è importante citare che esiste un limite temporale per la lamentela, questa deve pervenire entro un termine di 12 mesi, che non si può adire questo organo laddove vi siano rimedi giurisdizionali e che l'investigazione non può riguardare controversie che riguardano rapporti di lavoro (nomina, paga, procedimenti disciplinari)⁵³.

⁵¹ Con il *Public Services Ombudsman Act* è stato creato in Scozia il *Public Services Ombudsman* che ha assorbito tre distinti uffici: lo *Scottish Parliamentary and Health Service Ombudsman*, il *Local Government Ombudsman for Scotland* e l'*Housing Association Ombudsman for Scotland*. Per quanto riguarda il Galles, invece, nel 2005 a seguito del *Public Services Ombudsman Act* è stato creato il *Public Services Ombudsman for Wales* che ha accorpato in un' unica figura il *Local Government Ombudsman for Wales*, l'*Health Service Ombudsman for Wales*, il *Welsh Administration Ombudsman* e il *Social Housing Ombudsman for Wales*. Per maggiori approfondimenti sull'ombudsman del Galles cfr. sito web <http://www.ombudsman-wales.org.uk/>, per approfondimenti inerenti lo *Scottish Public Services Ombudsman*, cfr. <http://www.spso.org.uk/>.

⁵² Sul *Local Government Ombudsman* cfr. le informazioni contenute sul sito ufficiale all'indirizzo web <http://www.lgo.org.uk> sezione "*background*".

⁵³ I principali atti legislativi intervenuti con riferimento a questa figura sono: "*The Local Government Act*" 1974, il "*Regulatory Reform (Collaboration etc between Ombudsmen) Order*" 2007 e "*The Local Government and Public Involvement in Health Act*" 2007.

Prima di intervenire di fronte a qualsiasi lamentela di parte, l'Ombudsman deve verificare se questa rientra nell'ambito specifico della sua giurisdizione. Deve inoltre mettere a conoscenza della questione l'Autorità nei confronti della quale la lamentela è stata prodotta (ciò affinché sia ad essa consentito di agire in autotutela) e, una volta accertata la propria giurisdizione può chiedere tutte le informazioni e chiarimenti necessari.

Ogni Ombudsman dispone di uno staff di 35/40 persone l'"investigative staff", fra le varie competenze può decidere anche in relazione ad alcune controversie, eccetto ovviamente casi particolarmente significativi o che contengano elementi di novità che devono essere decisi direttamente dall'Ombudsman.

Le decisioni finali "*recomandation*" hanno contenuti simili a quelle sopra descritte per il PCA: non sono vincolanti ma sono di norma accettate dalla PA cui sono dirette.

A seguito dell'approvazione del "*Regulatory Reform (Collaboration etc between Ombudsmen) Order*" nel 2007 il *Local Government Ombudsmen* per l'Inghilterra, il *Parliamentary Ombudsman* e l' *Health Service Ombudsman* inglese possono collaborare in merito a questioni considerabili giuridicamente rilevanti e di competenza delle loro singole giurisdizioni. Esempi di tematiche di questo tipo sono quelle che riguardano previsioni legislative inerenti la salute ed il sociale, quelle che attengono alle politiche abitative e di *welfare*, oppure quelle di materia ambientale.

- PARTE QUARTA -

UNA PROPOSTA DI
COMPARAZIONE:

4.1 – UNA PROPOSTA DI COMPARAZIONE ITALIA-FRANCIA

Eseguire un raffronto fra le caratteristiche degli ordinamenti amministrativi locali francese ed italiano, sarebbe stata un'impresa meno proficua prima dell'intervento della riforma costituzionale francese del 2003, perché è solo a partire da questa data che in Francia si comincia a parlare di decentramento amministrativo.

La possibilità di una comparazione fra i due casi affonda comunque le sue radici in un periodo più remoto della storia. Infatti la comparsa dello stato liberale in Italia è la risultante di due importanti eventi storici di cui si sono recepiti idee e principi: la rivoluzione francese e l'età napoleonica. I modelli istituzionali imposti da Napoleone furono rapidamente assorbiti anche in Italia, che subì da parte dello stesso Napoleone un vero e proprio processo di colonizzazione.

La nascita della Provincia è proprio di questi anni e senza alcun dubbio, può essere considerata, un ente figlio dei principi dello stato liberale. Viene infatti introdotto per la prima volta nell'Editto Albertino n. 659 del 27 novembre 1847.

Negli stessi anni, poi, l'articolazione del territorio nazionale Italiano si ispirava direttamente al modello di organizzazione amministrativa napoleonica anche per la strutturazione del territorio statale, allora suddiviso in: Divisioni, Province, Mandamenti e Comunità⁵⁴.

Detto questo è evidente come il sistema amministrativo francese abbia lasciato un'impronta importante nell'organizzazione locale italiana e, ancora oggi, questo legame storico va considerato un punto di partenza per lo studio delle principali caratteristiche del nostro sistema amministrativo locale.

Uno spunto interessante per la comparazione viene dall'analisi delle competenze amministrative e dalla strutturazione degli organi sopra esaminati con riguardo ad entrambe le realtà amministrative locali.

Al Dipartimento (Francia), come si è già detto, sono attribuite le principali funzioni in materia sociale e sanitaria, come ad esempio gli aiuti all'infanzia, gli interventi a favore dei portatori di handicap, l'assistenza agli anziani e la prevenzione medico sanitaria.

Anche lo Stato ed il Comune francese, però, garantiscono la loro presenza nel sociale. In ambito sanitario è lo Stato, infatti, ad assicurare la prevenzione contro malattie come l' a.i.d.s. e la lotta contro l'alcolismo e la tossicodipendenza. Il Comune invece, apporta anch'esso importanti contributi in materia sociale, collabora con i Dipartimenti nelle politiche a favore dei bisognosi ed ha una competenza specifica nel garantire

⁵⁴ Il modello napoleonico di amministrazione si caratterizzava per: l'attribuzione del potere esecutivo ad organi monocratici e l'inserimento di tali organi in una rigida scala gerarchica che si snodava dal ministro all'amministrato. Il fulcro dell'organizzazione amministrativa napoleonica era il Prefetto, istituito in ogni Dipartimento a seguito della legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800). Il prefetto quale rappresentante dello Stato all'interno del Dipartimento, operava ponendosi tra i ministri e i sottoprefetti i quali, a loro volta, trasmettevano gli ordini ricevuti dal prefetto ai sindaci. Cfr., J. BOURDON, *Droit des collectivités territoriales*, Presses universitaires de France editore, Parigi 1987, pp. 42 e ss..

l'esecuzione dei cosiddetti "servizi di prossimità" quali la gestione degli asili infantili e delle case di accoglienza per la terza età⁵⁵.

La maggior parte degli interventi in ambito sociale, però, in Francia sono comunque garantiti dal Dipartimento ed è questo l'elemento che differenzia sostanzialmente l'organizzazione amministrativa francese da quella italiana.

In Italia l'intervento della legge quadro n. 328 del 2000 ha fissato l'attribuzione di funzioni amministrative concernenti gli interventi ed i servizi sociali a livello locale ai Comuni che, inoltre, vengono anche chiamati a concorrere alla programmazione regionale⁵⁶.

La predetta legge, che disciplina il sistema integrato di interventi e servizi sociali, risulta caratterizzata da un'articolazione territoriale dei poteri direttamente ispirata al principio di sussidiarietà ed in linea, quindi, con quanto introdotto all'art. 118, Costituzione, a seguito della riforma costituzionale del 2001⁵⁷.

Dal punto di vista della legislazione in materia sociale la nuova formulazione dell'art. 117 Costituzione ha introdotto importanti novità a riguardo. Suddividendo la potestà legislativa statale da quella regionale, la Costituzione italiana assegna alla Regione la potestà legislativa piena in tutte quelle materie che non sono specificamente attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato e che non sono concorrenti e tra queste c'è proprio "l'assistenza sociale"⁵⁸.

"La tutela della salute", materia che comprende l'assistenza sanitaria ed ospedaliera concernendo sempre il sociale, deve essere citata in questo contesto. La sua disciplina legislativa è annoverata espressamente tra le materie a legislazione concorrente tra Stato e Regioni⁵⁹. Va detto, però, che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali è rimessa allo Stato che ha anche funzioni di indirizzo e coordinamento⁶⁰.

Dal punto di vista dell'effettiva esecuzione delle funzioni in materia sociale è comunque il Comune in Italia, ad essere incaricato dello svolgimento di funzioni amministrative in ambito sociale, secondo quanto introdotto dalla legge quadro del 2000,

⁵⁵ Per quanto concerne le competenze locali in materia sociale e sanitaria., cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 228-229.

⁵⁶ Riguardo la l. 328/2000 in materia di assistenza sociale, cfr., G. MELONI, *Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale*, relazione al convegno "Le politiche sociali integrate nel nuovo quadro costituzionale", CNEL, Roma, 6 maggio 2002, disponibile su Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it. Cfr., poi, F. DI LASCIO, *I primi orientamenti della legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V*, articolo disponibile in *Giornale Amministrativo* n. 7 del 2003.

⁵⁷ L'art. 118, comma 1 stabilisce che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato...".

⁵⁸ Cfr., G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, articolo disponibile sul sito internet www.fondazionezancan.it.

⁵⁹ Cfr., art. 117, comma 3: "Sono materie a legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute...".

⁶⁰ Cfr., art. 117, comma 2, lettera m), Costituzione: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:.....m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ...".

mentre alla Provincia spetta, sempre secondo la citata legge, per una serie di materie e considerando le modalità definite dalle Regioni⁶¹, la funzione di concorrere alla programmazione di interventi e servizi sociali ed una generale competenza attribuitale dalla legge, per quanto riguarda i servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica⁶².

Sempre con riferimento alle competenze amministrative Provinciali e Dipartimentali ciò che può essere considerato un elemento di equiparazione anziché di differenziazione sono le funzioni che entrambi questi livelli di amministrazione locale svolgono nei rispettivi paesi in materia di governo del territorio.

Sia il Dipartimento che la Provincia ad esempio, hanno importanti competenze in materia di:

- viabilità e trasporti;
- valorizzazione delle risorse idriche;
- sfruttamento delle acque interne per finalità di pesca;
- protezione della flora e della fauna;
- scuole di secondo grado, edilizia scolastica;
- valorizzazione della cultura e dei beni culturali.

Con riferimento all'analisi delle principali analogie e differenze fra Provincia e Dipartimento una piccola notazione va fatta a proposito degli organi.

Gli organi di governo provinciale sono tre, il Presidente della Provincia, la Giunta e il Consiglio provinciale, gli organi di governo dipartimentale sono invece due, il Presidente del Consiglio Generale ed il Consiglio Generale.

Da quanto detto, si comprende agevolmente come il Dipartimento non posseda un organo di governo con funzioni analoghe a quelle della Giunta Provinciale italiana. Il *Bureau*, infatti, nonostante al suo interno si collochino le più rilevanti cariche dell'esecutivo dell'ente, ovvero il Presidente del Consiglio generale ed i membri della Commissione permanente cui lo stesso ha attribuito una delega, non può essere considerato organo di attuazione degli indirizzi generali di governo al pari di quanto avviene, invece, nel caso della Giunta Provinciale.

Inoltre, il Presidente del Consiglio generale francese non è eletto direttamente dal popolo a suffragio universale contestualmente all'elezione del Consiglio, così come avviene invece in Italia per il Presidente delle Province (il mandato del Presidente è di

⁶¹ Cfr., art. 7, legge 328/2000: "Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per i compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dall'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine: a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali; b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali; c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona".

⁶² Cfr., art. 19, d.lgs. 267/2000, T.U.E.L.: "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:b) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale ..."

cinque anni), ma la sua elezione avviene ogni tre anni (coincidendo con ogni rinnovo triennale del Consiglio Generale), a maggioranza assoluta dei consiglieri generali durante la prima riunione consiliare⁶³.

Concludendo questa ipotesi di comparazione italo francese, un accenno va fatto anche con riferimento al sistema della difesa civica.

In Francia il dibattito sull'istituzione della figura del *Médiateur* risale agli anni settanta e del 1970 è l'istituzione, anche in Italia, del Difensore Civico a livello regionale⁶⁴.

In entrambi i Paesi è stata forte l'ispirazione al modello europeo dell'Ombudsman svedese.

Mentre in Francia, però, la difesa civica si esercita con il Mediatore prettamente a livello nazionale, in Italia non esiste una forma di Ombudsman nazionale e parlamentare ed entrambe le figure di ombudsman nei due paesi non sono contemplate in Costituzione. Sono però le leggi statali in Italia ad inquadrare la figura del Difensore Civico e la legge 127/1997, ad esempio, gli attribuisce una funzione di controllo di quegli organi amministrativi statali che operano a livello decentrato nelle rispettive regioni (è compito del difensore garantire un "osservatorio" sull'attività della Pubblica Amministrazione a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della stessa).

Tutto ciò escludendo questioni quali le politiche inerenti la difesa, la pubblica sicurezza e le questioni giudiziarie.

L'istituto della Difesa Civica francese presenta, comunque, diversi elementi di distinzione rispetto a quelli dei vicini paesi Europei e, nel caso in esame, rispetto al modello italiano e inglese.

Una prima distinzione caratterizza la nomina di questo organo che è stata concepito come un collaboratore della pubblica amministrazione e non, almeno inizialmente, come un controllore della stessa, ancora oggi viene nominato dal governo e, formalmente designato dal Presidente della Repubblica. In Italia, invece, la nomina del Difensore è del Consiglio dell'Ente e la sua permanenza in carica ha una durata che va dai 3 ai 5 anni, potendo essere rieletto (anche se un limitato numero di volte). Il Difensore Civico non è poi sottoposto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale, esercitando le sue funzioni in piena indipendenza.

Il modello francese inoltre, mantiene ben distinta la funzione del giudice da quella del Mediatore e tende ad evitare qualsiasi interferenza nello svolgimento della funzione giurisdizionale, dal momento che al mediatore è vietato intervenire in una procedura giurisdizionale o contestare il fondamento di una procedura giudiziaria. Trattandosi di due controlli del tutto diversi le due azioni in Francia sono considerate come

⁶³ Il principio che caratterizza le elezioni locali francesi è quello secondo il quale gli organi deliberanti sono eletti a suffragio universale diretto in quanto questa modalità è considerata emblema di una vera e propria forma di decentramento amministrativo. Gli organi esecutivi, invece, sono eletti a suffragio indiretto ed alla fine sono comunque considerati una diretta espressione dell'assemblea deliberante. Cfr., J. B. AUBY, J. F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des Collectivités locales*, cit., pp. 102 e ss.. Riguardo le modalità elettorali del Presidente della Provincia, cfr., cap. I, par. 1.2.2.

⁶⁴ La prima figura di Ombudsman in Italia fu legalmente stabilita nella regione Toscana nel 1974 con Legge Regionale del 21 gennaio 1971.

complementari, nel senso che una non esclude l'altra e per ricorrere al Mediatore non è necessario avere esaurito gli altri rimedi giuridici esistenti.

In Italia il Difensore Civico non essendo considerato un magistrato ma essendo invece un organo amministrativo, non può intervenire nei rapporti fra privati, non può effettuare perizie tecniche e non ha poteri coercitivi di alcun tipo. Anche nel nostro paese, inoltre, la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi normalmente non esclude né limita la facoltà di proporre istanza all'ufficio del Difensore Civico.

L'istanza al Difensore Civico non interrompe termini di prescrizione o di decadenza (ad eccezione del procedimento di accesso ai documenti amministrativi). Nel caso specifico in cui un cittadino rilevasse una disfunzione da parte dell'amministrazione può scegliere di rivolgersi al Difensore Civico competente territorialmente. Il Difensore Civico ha il compito di ascoltare il cittadino ed esaminare l'istanza al fine di accertarne i presupposti dell'ammissibilità. Se l'istanza è ricevibile, avvia un'istruttoria chiedendo, verbalmente o per iscritto, notizie sullo stato delle pratiche sottoposte alla sua attenzione. Ha il potere di consultare ed ottenere copia, in tale contesto e senza limite del segreto d'Ufficio, di tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento può scegliere di convocare il Responsabile del procedimento amministrativo, o del servizio, per ottenere chiarimenti circa lo stato dei documenti al fine di ricercare soluzioni.

La sua finalità è soprattutto quella di tentare soluzioni amichevoli (ciò anche al fine di evitare ulteriori ricorsi in sede giurisdizionale) inviando solleciti agli uffici interessati, fornendo indicazioni relativamente a diritti-doveri, vie percorribili, uffici o enti cui rivolgersi. Un'altra differenziazione dell'organismo francese rispetto a quello italiano è che, salvo casi eccezionali, non può essere adito direttamente dal cittadino (come avviene invece in Italia) ma solo tramite l'intermediazione di un parlamentare che ha la discrezionalità di decidere se inoltrare o meno il reclamo al Mediatore (è tenuto in caso di diniego di notifica, a motivare lo stesso)⁶⁵.

4.2- UNA PROPOSTA DI COMPARAZIONE ITALIA-INGHILTERRA

Paragonata a molti Paesi europei la Gran Bretagna rappresenta un modello di stato unitario molto centralizzato.

Il Parlamento nazionale è sovrano e il governo centrale estremamente potente. Qualsiasi forma di governo amministrativo locale non può, in questo contesto, non derivare le proprie funzioni e poteri dalla legislazione nazionale.

Le definizioni di governo locale e nazionale in Inghilterra variano considerevolmente rispetto a quelle degli stati membri dell'Unione Europea.

In tutta l'Inghilterra non esiste nessun livello di governo regionale elettivo e tutti gli enti amministrativi locali sono tendenzialmente più estesi territorialmente, se

⁶⁵ L'istituzione dei Delegati locali, figure più vicine al cittadino risponde all'ottica di avvicinare di più il cittadino al Mediatore. Il ricorso diretto al Mediatore è riconosciuto solo in particolari casi eccezionali di urgenza.

paragonati ai rispettivi omologhi europei. Conseguenza di ciò è che tutte queste realtà amministrative inglesi servono porzioni territoriali largamente popolate ed hanno responsabilità per una serie di funzioni politiche strategiche molto importanti. Unitamente alle funzioni ed al ruolo degli enti amministrativi locali (analizzati nella parte dedicata all'amministrazione inglese), deve poi essere citata, l'importante funzione svolta dalle agenzie⁶⁶, fra tutte un esempio sono quelle Sviluppo Regionale (esaminate nel corso della trattazione, cfr. par. 3.1).

Il risultato di questa realtà amministrativa è un complesso sistema di livelli di amministrazione intermedia.

La mancanza di una Costituzione scritta in Inghilterra, legittimata a sancire i diritti, le funzioni ed a riconoscere i differenti ruoli dei livelli di amministrazione locale Inglese, anche con riferimento ai loro rapporti con il governo centrale, ha fatto sì che in Inghilterra sia stato sempre lo Stato ad intervenire legiferando in materia amministrativa locale e in un'ottica di continue riforme volte alla modernizzazione.

Con specifico riferimento alla città di Londra, il governo locale inglese attualmente è caratterizzato da 32 *Borough* più un'autorità unica nel cuore della capitale, la *City of London* e dalla *Greater London Authority* (GLA) che ricomprende nel suo perimetro, entrambe queste realtà locali.

La realtà amministrativa della GLA, fortemente voluta dai laburisti come autorità strategica per la città di Londra è forse la più simile, in un'ipotesi di comparazione, alla nostra Provincia come ente esteso ed intermedio.

Con riferimento alla superficie, il territorio amministrato dalla Provincia di Roma con i suoi 5.353 km² è notevolmente più esteso di quello amministrato dalla Grande Londra con i suoi 1579 km², ma, in un'ipotesi comparativa si avvicina di più, a quello dell'amministrazione comunale di Roma (1507 km²).

A capo della *Greater London* non esiste una figura con funzioni di rappresentanza dell'Ente quale quella del nostro Presidente della Provincia, ma vi è il Sindaco, anche questi però di derivazione elettiva così come il Presidente della Provincia.

⁶⁶ Nel diritto pubblico il termine agenzia viene usato per designare un ente pubblico o, quantomeno, un'organizzazione dotata di una certa autonomia nell'ambito della pubblica amministrazione, cui sono attribuite specifiche funzioni. Sebbene il termine venga nella pratica usato con una certa variabilità di significato, di solito le agenzie si differenziano da altre amministrazioni e, in particolare dai dicasteri, perché svolgono funzioni prevalentemente operative. Il termine trova la sua origine nei paesi anglosassoni (*agency*) dove, peraltro, viene utilizzato anche con un significato più ampio, per designare una qualsiasi amministrazione pubblica, compresi, quindi, i dicasteri. Nel caso specifico dell'amministrazione Britannica si parla di "executive agency" (conosciute anche come *next step agency*). Le agenzie inglesi sono parte di un dipartimento del governo ed operano in piena autonomia ed indipendenza gestionale (hanno un proprio bilancio) al fine di svolgere una parte delle funzioni amministrative del governo medesimo. Le *executive agency* sono considerate macchine governative, istituti distinti sia dalle amministrazioni pubbliche non ministeriali che dagli enti pubblici parastatali (non dipartimentali). Un esempio di queste agenzie è proprio la *UK Statistics Authority*, dipartimento non ministeriale responsabile della funzione di statistica in Inghilterra. Sulla *UK Statistics Authority* cfr. sito web www.statisticsauthority.gov.uk/. Per le autorità indipendenti nel sistema politico italiano, cfr. *Le autorità indipendenti*, di A. La Spina e S. Cavatorto, Il Mulino, 2008.

Il *Mayor* londinese è l'esecutivo di Londra, nel governo della GLA non esiste un organo con funzioni e poteri analoghi a quelli della nostra giunta provinciale o comunale. E' il Sindaco che realizza le politiche nei settori strategici e garantisce leadership all'interno della GLA e lo fa senza alcun gabinetto con funzioni di supporto alla sua attività esecutiva.

L'attività del Mayor non si svolge però in piena indipendenza perché l'Assemblea controlla le sue attività interrogandolo sulle sue decisioni e strategie e ponendo un suo eventuale veto sulle sue proposte politiche.

Con riferimento all'analisi delle principali funzioni, sono di competenza della GLA le funzioni di trasporto, l'amministrazione e lo smaltimento dei rifiuti, la tutela del suolo, la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio nonché le politiche dello sport e dell'istruzione.

Analoghe funzioni sono svolte dalla nostra Provincia nel territorio di rispettiva competenza amministrativa ma in un contesto ed in una realtà amministrativa locale molto più estesa e senza alcun dubbio dotata di una più ampia e riconosciuta autonomia (legittimata anche a livello costituzionale).

La Provincia quale ente locale intermedio tra Comune e Regione trova il suo fondamento direttamente nella carta costituzionale italiana. L'art. 114 della Costituzione italiana definisce la posizione e l'autonomia di questo ente affermando che: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione...*"

La presenza dei *Borough* a Londra può essere paragonabile invece, alla funzione svolta territorialmente dalle nostre amministrazioni Comunali.

I *Borough* sono dotati di Consigli pubblicamente eletti (ogni 4 anni) e di Sindaci, che però, a differenza di quanto avviene per i Comuni italiani dove sono di derivazione elettiva e nominati contestualmente all'elezione dei Consigli comunali, sono nominati invece direttamente dal Consiglio ed il loro mandato dura solo un anno.

Una peculiarità propria del sistema inglese, non riscontrabile nella realtà amministrativa italiana, è il *Council* che come sopra detto, è considerato soggetto di diritto, non il *Borough*. E' proprio il *Council* infatti che può scegliere il sistema di *governance* interna e, come sopra descritto, a differenza della *Greater London Authority* che ha optato per il sistema "*the mayor and cabinet executive model*"⁶⁷ (modello che rispecchia quello previsto in Italia per l'elezione dei Sindaci comunali) gran parte dei *Borough* inglesi, hanno optato invece per il modello "*the leader and cabinet executive model*" che, contrariamente al precedente, prevede che siano i Consiglieri a nominare il Sindaco ma che sia poi il Sindaco medesimo a scegliere quelli che saranno i membri della giunta (sempre nell'ambito dei consiglieri eletti).

Infine il confronto fra Italia e U.K. sarà chiuso con un breve riferimento al sistema di difesa civica.

⁶⁷ Il modello "*the mayor and cabinet executive model*", ricordiamo, è quello che prevede che si voti direttamente per il Sindaco a cui spetta, poi, la scelta degli assessori nell'ambito dei consiglieri eletti.

In Inghilterra, così come in Francia e nella maggior parte dei paesi europei, l'Ombudsman è stato concepito come organismo di carattere nazionale, anche se poi può scegliere di avvalersi della collaborazione di delegati locali (proprio in Inghilterra infatti c'è il commissario per il servizio sanitario che è un delegato del *Parliament Commissioner*) e, inoltre, con riferimento al caso inglese in particolare, del *Local Government Commissioner* che si relaziona come noto, con tutte la realtà amministrative locali.

L'istituzione del PCA (*Parliamentary Commissioner for Administration*), è mutuata anch'essa dall'istituto dell'ombudsman scandinavo e si fa risalire agli anni settanta⁶⁸ proprio come quella del Difensore Civico regionale in Italia.

Anche in Inghilterra abbiamo visto come il controllo generale dell'ombudsman riguardi tutti i settori della pubblica amministrazione, eccezion fatta per l'amministrazione della giustizia e come il controllo si estenda direttamente sull'amministrazione e non sui responsabili politici; inoltre differentemente rispetto a quanto accade nel nostro Paese, l'autonomia e l'indipendenza dell'organo di difesa civica è limitato dal Parlamento, che fissa con legge i criteri di condotta e organizzazione e vuole essere informato, mediante relazioni periodiche, degli esiti del suo agire.

Una differenziazione importante che merita di essere citata è inoltre il fatto che a differenza dei vicini paesi europei e dei loro modelli di ombudsman, la legge inglese non consente il ricorso al *Parliamentary Commissioner* quando l'interessato può rivolgersi invece ad un tribunale. Sappiamo invece che in Italia la proposizione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi non limita la possibilità di porre un'istanza innanzi al Difensore Civico.

Una peculiarità del tutto italiana è poi il fatto che il difensore civico regionale, rispetto al modello inglese ed europeo in generale, può scegliere di nominare un commissario ad *acta* con il compito di adottare atti amministrativi obbligatori per legge, in tutti quei casi di omissione imputabile ad un funzionario o ad un organo amministrativo. Infatti, in tutti quei casi di cosiddetto "silenzio rifiuto" dell'amministrazione competente nell' adottare un atto, e laddove questa sia stata già sollecitata dal Difensore Civico ad un intervento, è il commissario ad *acta* che provvede ad emanare il suddetto atto (sostituendosi all'amministrazione inadempiente) e non il Difensore civico.

Un ultimo accenno, in conclusione dell'analisi, va fatto con riferimento alla nomina dell'*Ombudsmen* Inglese. Il *Parliamentary Commissioner*, così come il *Local Ombudsman* sono nominati dalla Corona su parere del governo dopo una concertazione con l'opposizione ed una commissione ristretta, la nomina quindi, non avviene così come nel caso italiano da parte dell'organo deliberativo della realtà locale o non avviene neanche, così come nel caso francese, per mezzo dell'organo esecutivo nazionale.

⁶⁸ Il *Parliamentary Commissioner* è stato istituito, come già ricordato dal *Parliamentary Commissioner Act* del 1967.

4.3 - DIVISIONI AMMINISTRATIVE E LIVELLI DI GOVERNO LOCALE: TABELLE DI SINTESI

<i>TAB. 1 - Divisioni amministrative dell'Inghilterra</i>				
<i>livello regionale</i>	9 REGIONI			
	↓	↓	↓	↓
<i>livello di contea</i>	6 contee metropolitane ↓	34 contee non metropolitane ↓	41 autorità unitarie	Greater London ↓ ↓
<i>livello di distretto</i>	distretti metropolitani ↓	distretti non ↓ metropolitani	↓	City of London 32 Borghi
<i>livello di parrocchia</i>	parrocchia civile	parrocchia civile	parrocchia civile	

<i>TAB. 2 - Divisioni amministrative della Francia</i>		
<i>livello regionale</i>	22 regioni metropolitane ⁶⁹	4 regioni d'oltremare
<i>livello dipartimentale</i>	96 dipartimenti metropolitani ↓	5 dipartimenti d'oltremare ⁷⁰ ↓
	330 arrondissement metropolitani ↓	112 arrondissement d'oltremare ↓
	3883 cantoni ⁷¹ metropolitani	156 cantoni d'oltremare
<i>livello comunale</i>	36.570 comuni metropolitani	112 comuni d'oltremare

<i>TAB. 3 - Divisioni amministrative dell'Italia</i>		
<i>livello regionale</i>	15 regioni a statuto ordinario	5 regioni a statuto speciale ⁷²
<i>livello provinciale</i>	108 province	2 province autonome (Trento e Bolzano) ⁷³
<i>livello comunale</i>	8.094 comuni	

⁶⁹ Contando anche il territorio della Corsica che comunque è considerata una "Collettività territoriale".

⁷⁰ Dal 1 gennaio 2011 anche Mayotte, collettività territoriale d'oltremare francese situata in un arcipelago dell'oceano indiano, ha acquisito lo status giuridico di Dipartimento d'oltremare. Ciò a seguito della consultazione referendaria del 29 marzo 2009 e del 95,2 % di voti favorevoli espressi.

⁷¹ Il cantone è la circoscrizione elettorale di riferimento per l'elezione dei consiglieri generali.

⁷² "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale" art. 116 comma 1, Costituzione Italiana. Le particolari forme e condizioni di autonomia di una Regione a statuto speciale sono fissate dallo Statuto regionale. Lo Statuto regionale di una Regione a statuto speciale disciplina le sue competenze esclusive

⁷³ "La Regione Trentino- Alto Adige / Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano", art. 116, comma 2, Costituzione Italiana". Il principio di specialità e la differenziazione in materia di competenze che caratterizza le Province autonome delle città di Trento e Bolzano rispetto alle Province a statuto ordinario italiane, è un riconoscimento le cui origini storiche si possono far risalire agli anni del dopoguerra, ovvero alla sottoscrizione dell'Accordo di Parigi. L'accordo di Parigi sottoscritto dagli alleati quale parte integrante del Trattato di pace siglato con l'Italia a conclusione del secondo conflitto mondiale, aveva, infatti, previsto il riconoscimento di autonomia esecutiva e legislativa da parte dello Stato italiano a favore dell'Alto Adige (diviso ancora dal Trentino). A seguito della ratifica operata dall'assemblea Costituente italiana del primo Statuto di Autonomia, avvenuta il 31 Gennaio 1945, l'autonomia, prevista originariamente soltanto per l' Alto Adige, fu poi estesa anche al Trentino Bolzano e Trento, riconosciute da quel momento Province autonome, furono unite nella Regione Trentino-Alto Adige, livello di amministrazione sovraordinato.

TAB. 4 Italia, Francia, Inghilterra: sistemi amministrativi a confronto

<i>Sistemi</i>	<i>Livelli amministrativi</i>	<i>Livelli amministrativi intermedi</i>	<i>Organi</i>	<i>Funzioni</i>	<i>Sistema Elettorale</i>	
ITALIA	3	Regionale	Provincia	Presidente della Provincia	Interventi nel sociale e sul territorio; valorizzazione e tutela dell'ambiente; sanità, igiene e profilassi pubblica; istruzione di II grado e formazione professionale; raccolta e elaborazione dati; programmazione.	Il Presidente della Provincia è eletto a suffragio universale e diretto. I membri della Giunta (assessori) sono nominati dal Presidente della Provincia.
		Provinciale		Consiglio Provinciale		
		Comunale		Giunta Provinciale		
FRANCIA	3	Regionale	Dipartimento	Consiglio Generale	interventi nel sociale e sanitario; formazione scolastica; cultura e tutela della stessa; interventi economici gestione e allocazione degli spazi.	Consiglio Generale eletto pubblicamente attraverso un sistema uninominale, maggioritario e a doppio turno. Il Presidente è eletto ogni 3 anni a maggioranza assoluta dei consiglieri durante la I riunione consiliare
		Dipartimentale		Presidente del Consiglio Generale		
		Comunale				
GRAN BRETAGNA	4	Regionale	Greater London Authority ⁷⁴	Sindaco (Mayor)	trasporti; polizia locale; antincendio e piani di emergenza; sviluppo economico; cultura; pianificazione e progettazione; ambiente; salute.	il sindaco è eletto pubblicamente nell'ambito dei consiglieri eletti è lui a scegliere gli assessori (c.d. The major and Cabinet Executive model)
		Contea				
		Distretto				
		Parrocchia		Assemblea (London Assembly)		

⁷⁴ Per le motivazioni illustrate nel testo, si è scelta la realtà di Londra e lo studio della Greater London Authority.

5. CONCLUSIONI

Nel corso dell'analisi italiana e francese si è scelto di studiare Provincia e Dipartimento quali livelli di amministrazione locale intermedia. Nel caso dell'amministrazione locale inglese, invece, lo studio si è concentrato sulla metropoli Londinese, e sulla *Greater London Authority* con uno specifico intento, quello di arrivare ad un modello di Città Metropolitana per molti versi già operativo nel contesto europeo.

A far data dal 2000 il termine Londra è riferibile al territorio sottoposto all'amministrazione della *Greater London Authority*, conurbazione urbana che conta circa sette milioni e mezzo di abitanti.

Durante i suoi due mandati, dal 2000 al 2008 Ken Livingston⁷⁵ ha diretto la pianificazione urbana della Grande Londra occupandosi delle politiche generali di governo locale (trasporti, decoro urbano, alloggi, economia e sociale). La creazione della GLA, sancita dal London Plan (cfr. il paragrafo dedicato alla GLA per maggiori dettagli), ha rappresentato il nuovo governo metropolitano della città di Londra.

Il London Plan quale piano strategico ha operato inoltre un cambio radicale in materia di gestione e organizzazione del territorio regionale: dopo decenni caratterizzati da un decentramento della crescita urbana al di là della cintura della città, si è operata una ridefinizione della politica di sviluppo locale all'interno del territorio della grande Londra, in un ottica di rinnovamento urbano, e di importanti investimenti in diversi settori (fra tutti quello dei trasporti pubblici locali).

In Francia il modello della grande Londra ed i suoi metodi di pianificazione e gestione del territorio, hanno da alimentato una riflessione sulle politiche di sviluppo di un progetto specifico, quello della realizzazione di una "Grande Parigi"⁷⁶ e di altre metropoli urbane.

Il progetto di realizzazione della Grande Parigi⁷⁷ nasce da un'idea di Christian Blanc, segretario di Stato incaricato dello sviluppo della regione capitale dal marzo 2008 al luglio 2010. La grande Parigi doveva rappresentare una grande metropoli mondiale ed europea, al pari di quella londinese (e delle internazionali Tokyo, Shanghai, New York ed Hong Kong) e realizzare una struttura di governo istituzionale di raccordo tra Parigi ed i suoi agglomerati.

Oltre alla creazione di una grande rete di trasporti pubblici per la Grande Parigi ed alla realizzazione di una "società della grande Parigi", istituzione pubblica incaricata di

⁷⁵ Politico inglese, è stato Sindaco di Londra dal 2000 al 2008.

⁷⁶ Cfr. *Paris, une métropole dans le monde - Etat des lieux et mise en perspective des savoirs*, Gilli Frédéric, studio realizzato per la Diact nel 2007, anno 2009. Per Diact si intende la "délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires", sostituita a livello ministeriale nel 2009 da un'altra delegazione denominata Datar "délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale".

⁷⁷ Cfr. Alessandro Giaccone, *Les Grands Paris de Paul Delouvrier*, Paris, edizioni Descartes & co., 2009.

creare una nuova linea metropolitana automatizzata nel territorio, il progetto della Grande Parigi è a tutti gli effetti un progetto di natura istituzionale.

Alla base del progetto c'è infatti la volontà di creare una struttura di governo locale di raccordo tra Parigi ed i suoi agglomerati urbani. Ciò, realizzando territorialmente una fusione del dipartimento di Parigi con i dipartimenti appartenenti alla "piccola corona" (*Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis*).

Nel marzo del 2009 il Comitato per la riforma delle collettività locali ha reso pubblico il suo rapporto denominato "*Rapport Balladur*"⁷⁸ nel quale veniva stabilita la realizzazione di questa fusione e definita la realizzazione del progetto della Grande Parigi entro l'anno 2014.

Principio fondatore dell'idea di creare una grande Parigi risiede comunque nella volontà di valorizzare le sue potenzialità e considerare più poli economici come motori di crescita. L'articolazione economica, funzionale e spaziale di questi poli maggiori, in un ottica di collaborazione, porterà ad un effetto moltiplicatore in quanto la complementarietà degli obiettivi, e le diverse specializzazioni economiche e tecnologiche delle singole realtà, rafforzeranno l'economia locale così come la resistenza alle sue crisi cicliche e strutturali.

Il comitato Balladur di riforma delle Autonomie locali si è posto però altri importanti obiettivi, tutti finalizzati alla volontà di crescita della solidarietà territoriale, dell'efficienza nonché alla riduzione dei costi amministrativi. Oltre a quello di favorire entro il 2014 la realizzazione di 11 grandi metropoli (oltre a quella parigina), affidandogli tutte le competenze comunali, ed anche quelle sociali degli attuali dipartimenti, si persegue l'obiettivo di favorire raggruppamenti volontari di Regioni, Dipartimenti, Comuni che ancora non partecipano a forme associative e, infine, quello di introdurre più moderne forme di federalismo fiscale. Processi e obiettivi che in Francia sono comunque agevolati dall'esistenza di incentivi nazionali e regionali, nonché dall'unione di parte delle entrate tributarie ed extratributarie che si realizza fra i comuni

In Italia si comincia a parlare di città metropolitana sin dall'approvazione della legge 142 del 1990. Per molti anni il progetto rimane del tutto inattuato ma, a seguito dell'intervento della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della Costituzione Italiana, l'argomento Città metropolitana torna all'ordine del giorno.

L'art. 114 della Costituzione così come riformata, gli attribuisce rilievo costituzionale ed una collocazione nel nostro ordinamento definendo la Repubblica "... *costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*".

La materia nel maggio dell'anno 2009 è stata oggetto di delega al governo e con la legge n. 42 del 2009, legge delega sul federalismo fiscale, è stata stabilita transitoriamente una disciplina che consentiva (facoltativamente) una prima istituzione delle città metropolitane situate nelle regioni a statuto ordinario e, più specificamente, nelle aree

⁷⁸ Deputato francese, presiede il Comitato per la riforma delle Collettività locali (creato dal Presidente Sarkozy nel 2008).

metropolitane che comprendono i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

La norma ha stabilito che la proposta di istituzione della città metropolitana spetta alla Provincia o al Comune capoluogo (anche congiuntamente da entrambi questi enti) e che alla proposta fa seguito un referendum confermativo cui sono chiamati a partecipare tutti i cittadini residenti nel territorio.

All'approvazione referendaria devono far seguito dei decreti confermativi da parte del governo (da adottarsi entro il maggio 2012) contenenti regole circa l'organizzazione politica del neo costituito ente e, quindi, l'istituzione del Consiglio provvisorio della città metropolitana (composto dai Sindaci dei Comuni e dal Presidente della Provincia) nonché elencare le principali funzioni e competenze della Città Metropolitana.

La Città Metropolitana si ritiene da più parti necessaria per diverse ragioni di interesse politico e sociale, fra questi: in termini di solidarietà territoriale nei contesti metropolitani, in termini di risorse e organizzazione; per motivi di ordine decisionale, progettuale e programmatico nonché per ragioni di sostenibilità, competitività territoriale ed economicità.

Il Comune nell'ottica della sopra citata norma non sembra più rappresentare un livello adeguato per la pianificazione, organizzazione e programmazione economica. La maggioranza dei grandi Comuni in Italia ha ormai un'impronta territoriale che va ben oltre i loro confini amministrativi. Per questo motivo ed anche per favorire i Comuni più piccoli, il progetto di Città Metropolitana è fondamentale in termini urbanistici, territoriali ed economici locali.

Il progetto però è sicuramente complesso, c'è a livello sociale un forte senso di appartenenza comunale, al contrario c'è scarso senso comune di appartenenza metropolitana. Lo sviluppo della grande Londra e la sua operatività territoriale è stato favorito, al contrario, dalla mancanza di una "piccola" Londra (in termini comunali) e da una forte identità metropolitana inglese, identità di cui si sente la mancanza nel nostro paese.

BIBLIOGRAFIA

I. PER IL CASO ITALIANO

- AA.VV., *La riforma del titolo V della costituzione ed i problemi della sua attuazione*, ASTRID ROMA, 2001, disponibile sul sito web: www.federalismi.it;
- AA.VV., *Il manuale dell'Alto Adige*, Giunta provinciale di Bolzano editore, Bolzano, 2004;
- ALBO F. e DI BLASI R., "Il disegno di legge La Loggia per l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione: riflessi sulle autonomie locali e profili di criticità", in rivista *Nuova Rassegna*, n. 2, anno 2003;
- AMMANATI L. e AMIRANTE D., *L'amministrazione locale in Francia: documenti e testi sulla riforma*, Cedam, Padova, 1986;
- ASTRID (a cura di), BACCARINI P (a cura di), "La Funzione normativa di Comuni, Province, e Città Metropolitane nel nuovo sistema costituzionale", resoconto del convegno, disponibile in rivista elettronica *Amministrazione in Cammino*, università Luiss, Roma, sito web: www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- AUBY J. B., "La riforma dell'amministrazione territoriale in francia", in *Amministrare*, n. 2, agosto 2003;
- BALDUZZI R., "Le Autonomie Locali dopo la Revisione Costituzionale del Titolo V", in rivista *Quaderni Regionali*, n. 1, Gennaio-Aprile 2003;
- BONINI F., *Amministrazione e Costituzione: il modello francese*, Carocci, Roma, 1999;
- BONNEL L., WINKLER I., *L'autonomia dell'Alto Adige*, Giunta autonoma di Bolzano, Bolzano 2002;
- BORGONOVO RE D., *Il difensore civico nell'ordinamento italiano : origine ed evoluzione dell'istituto*, Università degli studi di Trento, 2010 ;
- CARAVITA B., *La costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CARPINO R., *Testo unico degli enti locali e legge La Loggia*, Maggioli, Ravenna, 2003;
- COMITATO DELLE REGIONI, *Il Rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'unione europea*, Volume I, Bruxelles, 2004;
- CORPACI A., "Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria", in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2002;
- DE MARTIN G. C., "La Funzione statutaria e regolamentare degli enti locali", resoconto convegno promosso dall'università di Palermo, Trapani, 3 maggio 2002;

- DE MARTIN G. C., "L'autonomia normativa degli enti locali nel pensiero di Aldo M. Sandulli", disponibile in rivista elettronica *Amministrazione in Cammino*, università Luiss, Roma, sito web: www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- DE MARZO G. e TOMEI R., *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Cedam, Padova, 2002;
- DI BERNARDO A., LETIZIA DORIA A., MARIANI M., *Il Difensore Civico. Esperienze comparate di tutela dei diritti*, Giappichelli editore Torino, 2004 ;
- DI LASCIO F., "I primi orientamenti della legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V", in *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 7, 2003;
- GAMBINO S., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003;
- GROPPI T. e OLIVETTI M., *La repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli editore, Torino, 2001;
- GROPPI T., ROLLA G., *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 1996;
- GROPPI T., "Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali" in, *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2001;
- *Il riassetto dei poteri locali*, in rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1971;
- IOZZIA G., *L'ordinamento degli enti locali*, Maggioli, Ravenna, 1997;
- LA SPINA A., CAVATORTO S., *Le autorità indipendenti*, Il Mulino, 2008;
- MAINARDIS C., "I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre", in *Le Regioni*, 2001;
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;
- MARKO J., ORTINO S., PALERMO F., *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova, 2001;
- MASTROPASQUA G., *Il difensore civico : profili sistematici ed operativi*, Cacucci, Bari, 2003 ;
- MELONI G., "Il nuovo assetto costituzionale delle competenze e la legislazione di settore in materia di assistenza sociale", relazione al convegno " *Le politiche sociali integrate nel nuovo quadro costituzionale*", disponibile in rivista elettronica *Amministrazione in Cammino*, università Luiss, Roma, sito web: www.amministrazioneincammino.luiss.it;
- G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, disponibile sul sito web della fondazione Zancan all'indirizzo: www.fondazionezancan.it;
- MISCIOSCIA F. e ALTERIO M., "La partecipazione popolare", in DE MARZO G. e TOMEI R., *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Cedam editore, Padova, 2002;
- PIGNATARO S., *La difesa civica nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002 ;
- PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2003;
- PITERA' F. e VIGOTTI R., *La riforma degli enti locali: commentario al d.lgs. 18 agosto del 2000*, Utet, Torino, 2002;
- PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002;

- PIZZETTI F., *"Legge costituzionale n. 1 del 1999 e riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca ancora da scrivere"*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*;
- STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003;
- VANDELLI L. e MASTROAGOSTINO F., *I comuni e le Province*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- VIRGA P., *L'amministrazione locale*, Giuffrè, Milano, 2003.

II. PER IL CASO FRANCESE

- AA.VV., *"Les lois Defferre de décentralisation"*, *Dossiers Politiques publiques*, disponibile sul sito web: www.vie-publique.fr ;
- AA.VV., *"Les nouvelles compétences des collectivités territoriales"*, in *Démocratie locale*, Lettre d'information de la direction générales des collectivités locales, disponibile sul sito web : www.dgcl.interieur.gouv.fr ;
- AA.VV., *"Exposé des motifs de la loi organique du 1er août 2003 relative au référendum local"*, *Dossier d'actualité*, disponibile sul sito web : www.ladocfrancaise.gouv.fr ;
- AA.VV., *"Exposé des motifs de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (extrait) "*, *Dossier d'actualité*, disponibile sul sito web : www.ladocfrancaise.gouv.fr ;
- AA.VV., *"La "dé-tomisation" du statut"*, in *Revue Française de droit administratif* (RFDA), n. 4, Luglio-Agosto 2003 ;
- AA.VV., *"La dérogation limitée"*, in *Revue Française de droit administratif* (RFDA), n. 4, Luglio-Agosto 2003 ;
- AUBY J. B., AUBY J. F., NOGUELLOU R., *Droit des Collectivités locales*, Puf, Parigi, 2004;
- BAUBY P., *"Sur la Subsidiarité"*, *Rapport présenté au séminaire de l'active citizenship network*, le 19 décembre 2001 a Bruxelles, disponibile sul sito web : www.europenow.org ;
- BENOIT F. P., *Collectivités locales*, Jurisprudence générale Dalloz, Parigi, 1987;
- BONNARD M., *"Les collectivités locales en France"*, *La documentation française*, II edizione, Parigi, 2002;
- BOURDON J., *Droit des collectivités territoriales*, Presses universitaire de France, Paris, 1987 ;
- BRISSON J. F., *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, in *"Actualité Juridique Droit Administrative"*, n. 11, 24 Mars 2003 ;

- CHAGNY R. / CHIANEA G. / DEREYMEZ J.W., *Le département, hier, aujourd'hui, demain, de la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, P.U.G., Grenoble, 1994;
- DELCAMP A., "Principe de subsidiarité et décentralisation", in *Revue Française de droit constitutionnel*, 1995, n. 23;
- GILLI F., *Paris, une métropole dans le monde – Etat des lieux et mise en perspective des savoirs*, studio realizzato per la Diact nel 2007, anno 2009 ;
- GIACONE A., *Les Grands Paris de Paul Delouvrier*, Paris, Edizioni Descartes & Co., 2009 ;
- GRUBER A., *La décentralisation et les institutions administratives*, A. Colin, Parigi, 1996;
- HERTZOG R., "La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales: précisions et complications", in *Revue Actualité juridique droit administrative (AJDA)*, ottobre 2004 ;
- MICLO F., "Les régime législatif des départements d'outre mer et l'unité de la République", in *Revue Economica*, Parigi, 1982 ;
- PEGORARO L. e PAVANI G., "Il governo locale in Francia", in *La forma di governo locale in alcuni ordinamenti europei*, SSPAL, Roma, 2002;
- PIERANTOZZI F., "Monsieur le Préfet non è più lo stesso", in rivista *Amministrazione civile*, Gennaio, 2002;
- REMOND B., *Les collectivités locales*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques - Dalloz, Parigi, 1992;
- SAVIGNAC C., *Les administrations de la France : pouvoirs politiques et institutions administratives*, Masson, Parigi, 1995;
- SPECCHIA M.C., *Un nuovo "regionalismo" in Europa, il decentramento territoriale della repubblica francese*, Giuffrè, 2004 ;
- THIELLAY J. PH., "Les outre-mer dans la réforme de la Constitution", in *revue AJDA* , Parigi, 2003 ;
- VANDELLI L., "Le collettività territoriali nella riforma costituzionale francese", in *Amministrare*, n. 2 , agosto 2003;
- VERPEAUX M., "Référendum local, consultations locales et Constitution", in *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2003, n. 11.

III. PER IL CASO INGLESE

- COLLINS S., *A guide to the Greater London Authority*, Sweet & Maxwell, 2000;
- CORPORATION OF LONDON, *The Greater London Authority: principles and organisational structure*, 1997;
- HENIG S., *Modernising Britain: central, devolved, federal?*, Federal Trust for Education and Research series, 2002;

- HUNT J., *The London Government Act 1899, the law relating to metropolitan boroughs and borough councils*, Elibron Classics series, 2006;
- LONDON VOLUNTARY SERVICE COUNCIL, *The Greater London Authority, Who's who?*, 2000;
- KUCSKO-STADLMAYER G., *European Ombudsman Institution*, Springer Wien, New York;
- TEWDWE JONES M., ALLMENDINGER P., *Territory identity and spatial planning, spatial governance in a fragmented nation*, Taylor & Francis e- Library, 2006;
- WANNOP U. A., *The regional Imperative: Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, Regional Studies Association, 1995.

IV. SITOGRAFIA

- <http://infos-mairies.planet-allier.com> ;
- www.amministrazioneincammino.luiss.it ;
- www.astrid.it;
- www.ccomptes.fr ;
- www.conseil-constitutionnel.fr ;
- www.consiglio.provincia.tn.it ;
- www.dgcl.interieur.gouv.fr ;
- www.dgcl.interieur.gouv.fr ;
- www.dgcl.interieur.gouv.fr ;
- www.education.gouv.fr ;
- www.europenow.org;
- www.fondazionezancan.it ;
- www.france.diplomatie.fr ;
- www.interno.it
- www.ladocfrancaise.gouv.fr ;
- www.ladocfrancaise.gouv.fr ;
- www.lgo.org.uk;
- www.london.gov.uk;
- www.mediateur-republique.fr ;
- www.ombudsman-wales.org.uk;
- www.statisticsauthority.gov.uk
- www.vie-publique.fr ;
- www.ville-bayonne.fr ;
- www.spsa.org.uk .

V. LEGISLAZIONE ITALIANA⁷⁹

- *Costituzione della Repubblica Italiana*, Gazzetta Ufficiale 27 dicembre 1947, n. 298;
- *Editto Albertino* del 27 novembre 1847 n. 659;
- Legge 20 marzo 1865, n. 2248 "*Prima legge comunale e provinciale unitaria*";
- R.D. 12 febbraio 1911 n. 297, "*Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale*";
- R.D. 4 febbraio 1915, n. 148 "*Testo unico della legge comunale e provinciale*";
- R.D. 03 marzo 1934, n. 383 "*Approvazione del Testo Unico della legge comunale e provinciale*";
- Legge 8 marzo 1951, n. 122 "*Norme per l'elezione del Consiglio Provinciale*";
- Legge 10 febbraio 1953, n. 2 "*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*";
- D.p.r. 16 maggio 1960, n. 570 "*Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali*";
- Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 "*Nuove norme per lo sviluppo della montagna*";
- Legge Regionale della Regione Toscana del 21 gennaio 1971; sulla costituzione della prima figura di Ombudsman in Italia;
- Legge 22 luglio 1975, n. 382 "*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*";
- D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 "*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*";
- Legge 8 Giugno 1990, n. 142 "*Ordinamento delle autonomie locali*";
- Legge 25 marzo 1993, n. 81 "*Elezione diretta dl sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*";
- Legge 26 ottobre 1995, n. 447 "*Legge quadro sull'inquinamento acustico*";
- D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 "*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*";
- Legge 15 marzo 1997, n. 59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*";
- Legge 15 maggio 1997, n. 127 "*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*";
- D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 "*Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale*";
- D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 "*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*";

⁷⁹ Nell'elencazione si segue un ordine cronologico.

- D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 *"Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59"*;
- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"*;
- Legge 16 giugno 1998, n. 191 *"Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica."* (BASSANINI TER);
- Legge 8 marzo 1999, n. 50 *"Delegificazione e codificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi legge di semplificazione 1998 (BASSANINI QUATER)"*;
- Legge 3 agosto 1999, n. 265 *"Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142"*;
- D.lgs. 20 settembre 1999, n. 400 *"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale"*;
- D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443 *"Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali"*;
- Legge Cost. 22 novembre 1999, n. 1 *"Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*;
- D.lgs. 18 agosto 2000 *"Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali"*;
- Legge Cost. 31 gennaio 2001, n. 2 *"Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*;
- Legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*;
- Legge Provinciale 5 marzo 2003, n. 2 *"Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia"*;
- Legge Provinciale 5 marzo 2003, n. 3 *"Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali"*;
- Legge Provinciale 14 Marzo 2003, n. 3 *"Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2003"*;
- Legge 5 giugno 2003, n. 131 *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

VI. LEGISLAZIONE FRANCESE⁸⁰

- *Codice Generale delle Collettività territoriali*;
- *Codice rurale*;
- Legge 10 agosto 1871, "Relativa ai Consigli generali" ;
- Legge 17 febbraio 1880 "Legge concernente la divisione del territorio francese e l'amministrazione";
- Legge 19 marzo 1946 "Le colonie di Guadeloupe, Martinique, Réunion e Guyane Francese sono costituite in Dipartimenti";
- *Costituzione della Repubblica Francese*, 4 Ottobre 1958;
- Legge 5 luglio 1972, "Legge sulla formazione ed organizzazione delle Regioni";
- Legge 2 marzo 1982 "Relativa ai diritti e libertà di Comuni, Dipartimenti e Regioni";
- Legge 10 Luglio 1982, "Relativa alle camere regionali dei conti ed allo statuto dei membri delle camere regionali dei conti";
- Legge 22 luglio 1982, "Relativa a diritti e libertà di Comuni, Dipartimenti, Regioni ed alle nuove condizioni d'esercizio del controllo amministrativo sugli atti delle autorità comunali, dipartimentali e regionali";
- Legge 7 gennaio 1983, "Relativa alla ripartizione delle competenze tra i Comuni, i Dipartimenti e le Regioni dello Stato";
- Legge 22 luglio 1983, "Relativa alla ripartizione delle competenze tra i Comuni, i Dipartimenti, le Regioni e lo Stato ed intervenuta a completare la legge del 7 gennaio 1983";
- Legge 29 dicembre 1983, "Modifiche alle disposizioni relative alle relazioni finanziarie ed ai trasferimenti di competenze tra lo Stato e le collettività locali";
- Legge 25 gennaio 1985, " Modifica e completata la legge del 22 luglio 1983 e introduce nuove disposizioni relative ai rapporti tra lo Stato e le Collettività territoriali";
- Legge del 6 gennaio 1986, "Relativa all'organizzazione delle Regioni e che apporta modifiche alle disposizioni in materia di funzionamento dei Consigli Regionali";
- Legge 13 luglio 1987, "Legge detta – Galland - , di modifica delle disposizioni relative alla funzione pubblica territoriale";
- Legge 5 gennaio 1988, "Legge di incremento del Decentramento";
- Legge 31 marzo 1990, "Relativa al diritto agli alloggi";
- Legge del 3 febbraio 1992, "Relativa alle condizioni di esercizio dei mandati locali";
- Legge 6 febbraio 1992, "Legge detta di orientamento, relativa all'amministrazione territoriale della repubblica";
- Legge 6 febbraio 1992 "Relativa all'amministrazione territoriale della Repubblica";
- Legge 27 luglio 1999 "Relativa alla copertura medica universale";
- Legge 17 luglio 2001 "Introduce disposizioni di ordine sociale, educativo e culturale";

⁸⁰ L'elenco dei principali testi legislativi francesi è stato tradotto in lingua italiana per agevolare la comprensione (ns. traduzione). Per il dettaglio della legislazione francese in lingua originale, si consulti il sito internet www.legifrance.gouv.fr.

- Legge 27 febbraio 2002, "Relativa alla democrazia di prossimità";
- Legge Cost. 28 marzo 2003, "Relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica";
- Legge 13 agosto 2004 "Relativa alle libertà e responsabilità locali".

VII. LEGISLAZIONE INGLESE⁸¹

- Parliamentary Commissioner Act del 1967, sulla costituzione del Parliamentary Commissioner;
- Local Government act del 1972, sulla costituzione delle Contee in Inghilterra;
- Local Government act del 1985, sull'abolizione delle Contee metropolitane;
- Greater London Authority referendum act del 1998, sulla creazione della GLA;
- Greater London Authority Act del 1999, sul funzionamento e organizzazione della GLA;
- Public Services Ombudsman Act , 2002, sulla creazione in Scozia del Public Services Ombudsman;
- Regulatory Reform (Collaboration etc between Ombudsmen Order) del 2007, sulla collaborazione in Inghilterra fra gli ordini di Ombudsman inglese.

⁸¹ Si segue il criterio cronologico della pubblicazione della legge ed il tema trattato dalla stessa è tradotto in italiano per agevolare il lettore (ns.traduzione).

I testi dei precedenti rapporti della collana "Working paper"
sono disponibili on line, al seguente indirizzo:
<http://www.provincia.roma.it/istituzionale/schede/1264>

- ✓ Working Paper n°1 "Il profilo insediativo della Provincia di Roma." - Marzo 2004
- ✓ Working Paper n°2 "La provincia policentrica" - Giugno/Luglio 2004
- ✓ Working Paper n°3 "La tutela della qualità dell'aria nella Provincia di Roma" - Settembre 2004
- ✓ Working Paper n°4 "La mobilità nell'area romana" - Novembre 2004
- ✓ Working Paper n°5 "L'istruzione secondaria pubblica nell'area romana" - Dicembre 2004
- ✓ Working Paper n°6 "Il mercato del lavoro nell'area romana" - Gennaio 2005
- ✓ Working Paper n°7 "La valutazione della qualità dell'aria nel comune di Colleferro" - Settembre 2005
- ✓ Working Paper n°8 "La domanda di mobilità negli ambiti territoriali del piano di bacino" - Novembre 2005
- ✓ Working Paper n°9 "L'evoluzione delle tendenze insediative residenziali nell'area romana – 1981-2005" - Settembre 2006
- ✓ Working Paper n°10 "I comuni dell'hinterland in cifre. Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi" - Ottobre 2006
- ✓ Working Paper n°11 "Scenari previsionali della popolazione residente nella Provincia di Roma. Tre ipotesi a confronto" - Novembre 2006
- ✓ Working Paper n°12-13 "I Sistemi Locali del Lavoro metropolitani e i Sistemi Locali del Lavoro dell'area romana. Un'analisi di benchmarking" - Dicembre 2006
- ✓ Working Paper n°14 "Il mercato del lavoro. Tendenze e caratteristiche dell'occupazione a confronto nelle aree metropolitane e nell'area romana. Anno 2006" - Dicembre 2006
- ✓ Working Paper n°15 "Economia agricola e ruralità nella Provincia di Roma. Una risorsa per il territorio" - Marzo 2007
- ✓ Working Paper n°16 "Il benessere economico, demografico e sociale dei comuni dell'hinterland romano: una proposta di classificazione" - Aprile 2007
- ✓ Working Paper n° 17 "Dinamiche insediative nell'area romana. 1981-2006" – Giugno 2007
- ✓ Working Paper n° 18 "I comuni costieri dell'hinterland romano: aspetti demografici ed economici" – Settembre 2007
- ✓ Working Paper n°19 "Abitazioni e mercato abitativo. La situazione e le dinamiche nell'area romana. Confronto tra aree metropolitane". 2006
- ✓ Working Paper n°20 "Il pendolarismo nella scuola media superiore tra i distretti scolastici e tra i comuni della Provincia di Roma" - Novembre 2007
- ✓ Working Paper n°21 - "Cittadini stranieri nella provincia di Roma" - Gennaio 2008
- ✓ Working Paper n°22 - "Evoluzione demografica delle province metropolitane dal 1861 ad oggi: trend e modelli insediativi." - Ottobre 2008
- ✓ Working Paper n°23 - "L'offerta culturale nella Provincia di Roma. Strutture museali, aree monumentali e archeologiche dell'hinterland romano. Un'analisi quantitativa." - Dicembre 2008
- ✓ Working Paper n°24 - "I comuni dell'hinterland in cifre. Alcuni indicatori demografici, economici e amministrativi" - Luglio 2010.

Per eventuali contatti rivolgersi a:

Teresa Ammendola	06 67668702	t.ammendola@provincia.roma.it	Serena Pascucci	06 67668694	s.pascucci@provincia.roma.it
Segreteria Laura Papacci	06-67668592	l.papacci@provincia.roma.it	Segreteria Monica V. Ceccarini	06-67668503	mv.ceccarini@provincia.roma.it

I working paper dell'Ufficio Studi

PROVINCIA DI ROMA – Gabinetto del Presidente – Serv. 6 - Statistica, Ufficio Studi, Progetti strategici area metropolitana, Assetti Istituzionali

coordinamento di Teresa Ammendola – t.ammendola@provincia.roma.it

Una iniziativa di comunicazione sulle attività di “Ricerca & Statistica”



Nel clima di **rinnovato dinamismo** con cui l'insieme delle **componenti organizzative** dell'Amministrazione è impegnato, in molteplici ruoli, a **sostenere, a supportare ed a realizzare il programma amministrativo dell'ente**, l'**Ufficio Studi** intende fornire un contributo coerente con la propria missione che è quella di fornire **conoscenza operativa** applicabile e trasferibile ai processi di **pianificazione, programmazione e d'innovazione**. Il progetto **“working-paper”** s'inserisce in questo ambito applicativo d'offerta di **prodotti conoscitivi** e ne rappresenta **uno degli strumenti di diffusione**. Il profilo contenutistico del **“working paper”** è quello di un prodotto **mono-tematico** che in maniera sufficientemente esauriente tenderà a fare il punto (peraltro non definitivo), di volta in volta, su **una dimensione conoscitiva** utile operativamente all'Amministrazione (sia a livello degli organi, sia di gestione). Il working paper è distribuito tanto in **formato cartaceo** quanto in **formato web** sul **sito istituzionale dell'Amministrazione provinciale**. L'iniziativa **“working paper”**, nell'auspicabile **“clima”** di un'organizzazione armonicamente cooperante, è ovviamente aperta ai **contributi redazionali** delle varie strutture dell'Amministrazione che operano in modo specifico nella **produzione di conoscenza operativa**. Sono previsti i seguenti ambiti tematici:

- ✓ popolazione e territorio
- ✓ economia e territorio
- ✓ società e territorio
- ✓ ambiente e territorio
- ✓ servizi pubblici e territorio
- ✓ infrastrutture e territorio
- ✓ organizzazione e gestione
- ✓ innovazione normativa e istituzionale.