



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico dell'economia e dell'ambiente
XXII CICLO

TESI DI DOTTORATO

«IL RIPARTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE SECONDO IL TITOLO V
DELLA COSTITUZIONE»

COORDINATORE

Chr. mo Prof. Paolo Lazzara

Candidata

Dott. Luigia Iocca

TUTOR

Chr.mo Prof. Stefano D'Alfonso

«Le istituzioni giuridiche sono infatti contrassegnate da un'assoluta storicità: sono non numerabili i fattori che le determinano, e sono di ogni genere»

M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*

Indice

INTRODUZIONE

CAPITOLO I – LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA PRIMA DELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO

1. L'AMMINISTRAZIONE COME APPARATO E L'AMMINISTRAZIONE COME FUNZIONE.
UNA NECESSARIA PREMESSA DI METODO
2. L'ASSETTO PREUNITARIO. COME IL MODELLO AMMINISTRATIVO SARDO-PIEMONTESE SI È MODIFICATO A SEGUITO DELLA PROGRESSIVA UNIFICAZIONE POLITICA DELLA PENISOLA
3. LE ISTANZE REGIONALISTICHE DALL'UNIFICAZIONE ALL'AVVENTO DEL FASCISMO
4. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FASCISTA
5. DALLO STATO MONOCLASSE ALLO STATO PLURICLASSE: L'AUMENTO DELLE FUNZIONI STATALI E LA NECESSITÀ DI ADEGUARE LE STRUTTURE AMMINISTRATIVE PUBBLICHE
6. IL REGIONALISMO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E LA LENTA ATTUAZIONE DELL'IMPIANTO COSTITUZIONALE
7. GLI ANNI SETTANTA: IL PRIMO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO
8. LA LEGISLAZIONE CD. BASSANINI E LA LEGGE COSTITUZIONALE DEL 18 OTTOBRE 2001, N.3: RIFORME DI FUNZIONI E RIFORME DI APPARATI
9. IL FUTURO DELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA: NUOVI STRUMENTI PER NUOVE FUNZIONI

CAPITOLO II – DAL REGIONALISMO VERSO IL FEDERALISMO «A COSTITUZIONE INVARIATA»

1. IL QUADRO NORMATIVO ANTECEDENTE ALLA RIFORMA
2. LA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59 ED I SUCCESSIVI DECRETI D'ATTUAZIONE
3. UNA NUOVA DISTRIBUZIONE ISTITUZIONALE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE: I PROFILI COSTITUZIONALI DELLA CLAUSOLA DI RESIDUALITÀ
4. LE STRUTTURE DI COOPERAZIONE E RACCORDO TRA STATO ED ENTI LOCALI
5. I «PRINCIPI-VALVOLA»: LA SUSSIDIARIETÀ
6. (SEGUE): DIFFERENZIAZIONE, ADEGUATEZZA E LEALE COLLABORAZIONE
 - 6.1 FORME COOPERATIVE TRA ENTI LOCALI E DECENTRAMENTO COMUNALE

CAPITOLO III – LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

1. ANTEFATTO DELLA RIFORMA
 - 1.1. LA COMMISSIONE BICAMERALE DEL 1997
 - 1.2. LA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3
2. ANALISI CRITICA DEL «NUOVO» TESTO COSTITUZIONALE
 - 2.1. UNA RINNOVATA CONCEZIONE DELLA REPUBBLICA
 - 2.2. LA 'NUOVA' GEOGRAFIA COSTITUZIONALE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA
 - 2.3. L'INDIVIDUAZIONE DELLE «FUNZIONI FONDAMENTALI»
 - 2.3.1. IL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO DEL NOVEMBRE 2009
 - 2.4. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA DISTRIBUZIONE DELLA POTESTÀ AMMINISTRATIVA ED IL POTERE SOSTITUTIVO DEL GOVERNO
 - 2.4.1. IL CRITERIO DELL'INTERESSE NAZIONALE: DUBBI SULLA SUA SOPRAVVIVENZA

3. IL NUOVO ARTICOLO 119: UN'OCCASIONE MANCATA PER LA FINANZA LOCALE

3.1. IL DETTATO COSTITUZIONALE ORIGINARIO E L'EVOLUZIONE DELLE ISTANZE FEDERALISTE

3.2. DESCRIZIONE DELL'ASSETTO DI FINANZIAMENTO DELLE NUOVE ATTRIBUZIONI LOCALI. ALCUNI CONCRETI PROBLEMI APPLICATIVI

3.3. I CRITERI GUIDA RICAVABILI DALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

BILIOGRAFIA

Introduzione

Lo scopo della presente ricerca è stato analizzare l'evoluzione compiuta dall'ordinamento italiano in materia di funzioni amministrative, nonché analizzarne l'attuale connotazione.

All'iniziale idea di impostare il lavoro in senso esclusivamente diacronico si è poi sostituito il convincimento di procedere anche in senso «contenutistico», basando l'esposizione della ricerca sia sull'esame delle connotazioni di volta in volta assunte dall'apparato amministrativo pubblico, sia sui diversi concetti giuridici che si sono susseguiti come parametro del legislatore.

Nella prima parte della trattazione l'attenzione è stata principalmente dedicata alla disamina storica della funzione amministrativa pubblica, con una prima sezione descrittiva in cui si dà conto delle diverse impostazioni adottate negli ordinamenti anteriori all'attuale sulla pubblica amministrazione, intesa qui essenzialmente nell'accezione di *apparato*.

Nella seconda sezione, invece, partendo dal concetto di Pubblica Amministrazione come *attività*, si è ritenuta opportuna una rielaborazione critica delle fasi storiche attraversate dal pensiero teorico-dogmatico sulla funzione pubblica amministrativa come potere dello Stato.

La seconda parte è poi occupata dalla descrizione del complesso di norme, costituzionali ed ordinarie, che presiedevano alla ripartizione della competenza amministrativa fra stato, regioni ed enti locali prima che intervenisse la riforma costituzionale del 2001.

Dalla disamina del dato concreto circa la reale suddivisione dei compiti amministrativi – con l'attenzione centrata sull'istituzione dell'ordinamento regionale e sulle norme di trasferimento di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382 ed al successivo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – si è dunque risaliti fino alle istanze di semplificazione e decentramento che hanno portato, nel volgere di circa un ventennio, alla creazione

del sistema delle Conferenze unificate ed alla cosiddetta riforma Bassanini (di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59; legge 15 maggio 1997, n. 127; d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Lo scenario giuridico attuale vede infatti la regione al centro di un continuo flusso di riforme che, mentre le assegnano un ruolo nominalmente centrale nel panorama costituzionale, in realtà aprono la strada a penetranti ed invasivi interventi del legislatore statale che la pongono di fatto ai confini del sistema.

L'ultima parte del lavoro espone infine l'analisi della riforma costituzionale del 2001, nel suo portato storico ed in quello normativo.

Infatti, alla descrizione delle vicende storico-politiche che hanno anticipato l'approvazione della legge (e qui il primo richiamo è alla Commissione bicamerale cd. D'Alema e poi alle successive) segue l'esame dei nuovi articoli del Titolo V, Parte II della Costituzione, con particolare attenzione per quelli inerenti alla nuova distribuzione del potere legislativo, di quello amministrativo ed all'introduzione di meccanismi riequilibrativi come quello di cui all'articolo 120, valutato quest'ultimo alla stregua di *clausola di chiusura* del sistema delineato dal legislatore della riforma costituzionale.

In questa parte, naturalmente, l'attenzione si focalizzerà anche sulla nuova concezione dei rapporti fra stato, regioni ed enti locali contestualmente ad un'ampia illustrazione dei principi che hanno storicamente ispirato la riforma e che presiedono alla sua interpretazione ed alla sua attuazione, come quelli di sussidiarietà (orizzontale e verticale), differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione.

Uno degli obiettivi di questa sezione è inoltre, come già si è anticipato, analizzare il nodo interpretativo posto dalla fisionomia ancora incerta e dai precari limiti che incontrerebbe il potere sostitutivo del legislatore nazionale di fronte all'inerzia del legislatore regionale nel riallocare, per le materie rientranti nella propria potestà legislativa esclusiva, le funzioni fondamentali ritenute di competenza degli enti locali alla stregua dell'art. 117, comma 2° lett. p).

A tale proposito, non può non darsi conto del disegno di legge presentato dal governo lo scorso novembre in tema di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali che, ponendo fine ad una serie di questioni importanti, ne aprirà sicuramente delle altre.

Nondimeno, infine, l'analisi tiene conto della giurisprudenza costituzionale in materia, prima studiando il contenzioso fra stato e regioni in materia di riparto legislativo e poi spostando l'asse sulle pronunce della Corte in tema di individuazione delle «*funzioni fondamentali*» e di effettiva concretizzazione della riforma dal punto di vista finanziario.

CAPITOLO I – LA FUNZIONE AMMINISTRATIVA PRIMA DELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO

1. L'AMMINISTRAZIONE COME APPARATO E L'AMMINISTRAZIONE COME FUNZIONE. UNA NECESSARIA PREMESSA DI METODO

È stato autorevolmente osservato come si incorra facilmente e diffusamente nell'equivoco di ricondurre mentalmente nel concetto di «pubblica amministrazione» solo ciò che è amministrazione dello Stato, omettendo invece di considerare che è amministrazione pubblica, in realtà, ogni struttura che gestisce con potestà decisionale autoritativa degli interessi di rilevanza collettiva¹.

Non meno nota, inoltre, è la fondamentale distinzione (di carattere solo apparentemente definitorio) tra il concetto di amministrazione come 'apparato' e quello di amministrazione come 'funzione'.

Intesa nel primo dei due significati², infatti, la Pubblica Amministrazione può essere definita come l'insieme degli uomini, dei mezzi e delle strutture materiali di cui il titolare della potestà amministrativa si avvale per il suo l'esercizio³. All'interno di

¹ Vedi M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, p. 9, dove l'A., sulla scorta di questa formulazione, annovera fra le amministrazioni pubbliche anche le amministrazioni internazionali, le amministrazioni super statali non di Stati (come ad esempio le associazioni professionali o culturali internazionali), le amministrazioni comunitarie, gli enti esponenziali dei gruppi territoriali, i partiti politici e le associazioni professionali nazionali. «Tuttavia – conclude – le amministrazioni dello Stato rimangono sempre, per usare un ordine concettuale d'origine sociologica, dei centri di affluenza e di selezione ossia lo Stato in quanto tale, come organi costituzionali e come amministrazioni che lo compongono, resta il centro politico di una costellazione di enti politici ed amministrativi». Una riflessione più approfondita, chiaramente, merita il richiamo agli enti esponenziali territoriali, che apre lo scenario alla più ampia e dibattuta questione degli enti locali e delle realtà federali in generale

² «Descrittivamente, apparato è un complesso di uomini e di mezzi al servizio di una figura soggettiva (un ente, un'impresa, un'associazione, etc.) con cui questa provvede a disimpegnare le attività sue proprie. Per l'aspetto istituzionale ogni apparato riceve qualificazioni giuridiche proprie, che però, storicamente, sono sempre state tipizzate», così precisa M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, p. 21

³ Vedi E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 2 in cui si fa altresì riferimento alla distinzione tra amministrazione in senso oggettivo ed in senso soggettivo, intesa la prima come 'amministrazione attività' e la seconda come riferita ai soggetti legittimati a svolgere l'attività amministrativa

ogni apparato rimane valida la distinzione tra organi decisionali (quelli cd. di organizzazione, gli Uffici) ed organi meramente esecutivi, che non hanno potestà decisionale o organizzativa, sebbene possano avere attribuzioni molto rilevanti.

Intesa, invece, come funzione, l'Amministrazione è la potestà pubblica di incidere nella sfera giuridica dei cittadini, per il perseguimento dell'interesse pubblico, estrinsecantesi nell'emanazione di atti autoritativi⁴.

Anche una volta acclarata la differenza tra amministrazione apparato ed amministrazione funzione, non va sottovalutato un altro passaggio classificatorio: quello che distingue, proprio in relazione alla configurazione degli apparati, tra amministrazioni compatte ed amministrazioni disaggregate⁵. Nelle prime, infatti, la limitatezza delle funzioni attribuite fa sì che l'ufficio amministrativo sia posto in posizione immediatamente strumentale rispetto all'organo politico titolare del potere decisionale (ad esempio, in un piccolo comune il Ragioniere capo sarà un diretto collaboratore dell'Assessore al bilancio), mentre nelle seconde vi è una complessa sovrastruttura che fa da interfaccia tra il potere politico e quello strettamente amministrativo (si pensi che il Ministro, certamente qualificabile in termini ibridi come politico e insieme come dirigente di cd. alta amministrazione, non ha alcun rapporto con gli uffici esecutivi territoriali incardinati nel suo Dicastero).

Questa distinzione, va da sé, è divenuta ancora più attuale dalla formazione dello Stato cd. pluriclasse in poi, quando si sono resi ben più complessi e diversificati non solo i settori di intervento pubblici, ma anche le contrapposizioni tra le diverse istanze da soddisfare.

Tanto premesso in termini descrittivi – ed avendo presente il carattere essenzialmente storico-ricostruttivo di questa prima parte della trattazione – può dunque introdursi una, seppur sommaria, periodizzazione della storia amministrativa italiana (dal necessario doppio punto di vista sopra palesato: quello delle funzioni e quello degli apparati), nella quale si ritiene di poter individuare una sequenza di cinque fasi,

⁴ Vedi L. MAZZAROLLI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2005, p. 5

⁵ Vedi M. S. GIANNINI, *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, p. 77

prescindenti, come si vedrà, dalle ben più note vicende politiche che hanno interessato lo Stato.

La prima ha origine dalla riforma con cui Cavour⁶ riorganizzò la pubblica amministrazione dello Stato sabauda articolandola in Ministeri; la seconda fase interessa invece la cd. epoca giolittiana con l'avvento dello Stato pluriclasse ed i ben noti rivolgimenti storici e sociali della fine del XIX secolo che portarono alla moltiplicazione delle aree di intervento pubblico (anche a livello locale) ed al notevole rafforzamento degli istituti di protezione sociale nati nell'ultimo decennio del secolo precedente⁷.

La fase successiva è segnata dall'avvento del regime fascista, che con la sua logica "interventista" portò al tramonto della concezione liberale dello Stato ed all'enorme espansione dell'intervento pubblico nel campo dell'economia determinando un impressionante aumento di enti pubblici e aziende di Stato. Né, a dispetto di tutte le dichiarazioni di principio, l'impostazione cambiò con la fine del secondo conflitto mondiale ed il mutamento della forma di stato in Repubblica.

Un punto di svolta reale si ebbe, invece, con l'attuazione delle previsioni costituzionali sul regionalismo, avvenuta negli anni settanta del secolo scorso e che ha visto l'inveramento di nuove dinamiche non solo nel rapporto tra le neonate regioni a statuto ordinario e lo stato centrale, ma anche tra quest'ultimo e la realtà civile ed economica.

Si è assistito, infatti, dai primi anni novanta, ad un progressivo arretramento dello Stato da alcuni rilevanti settori dei servizi pubblici ed alla nascita di nuovi enti di regolamentazione e sorveglianza dotati di autonomia ed indipendenza rispetto al potere esecutivo (le cd. Autorità indipendenti).

Le prospettive per l'inizio di una quinta fase, infine, sembrerebbero essere state disvelate dalle nuove tendenze della legislazione costituzionale⁸ ed ordinaria che è

⁶ Con la legge del 23 marzo 1853, n. 1483

⁷ È del 1903 la legge sulla «municipalizzazione» dei servizi pubblici sociali

⁸ Il riferimento più ovvio è alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n.3, che ha realizzato la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, ma anche a tutti gli altri tentativi di riforma,

sempre più orientata nel senso di favorire non solo le autonomie locali, ma anche le cd. autonomie funzionali in un'ottica di incentivazione dell'iniziativa privata, in ossequio al 'nuovo' principio di sussidiarietà orizzontale⁹.

precedenti e successivi, che si esamineranno in seguito e che per varie ragioni non hanno mai visto la luce

⁹ Vedi F. BASSANINI, La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione, su www.astrid-online.it

2. L'ASSETTO PREUNITARIO. COME IL MODELLO AMMINISTRATIVO SARDO-PIEMONTESE SI È MODIFICATO A SEGUITO DELLA PROGRESSIVA UNIFICAZIONE POLITICA DELLA PENISOLA

È ormai comunemente accettata la tesi secondo cui gli ordinamenti giuridici del passato iniziano a qualificarsi come Stati quando si provvedono di uno stabile apparato di personale amministrativo professionale, la cd. burocrazia¹⁰.

Ciò avviene più o meno nel XVI secolo, quando gli organi amministrativi centrali (rappresentati dalla Corona) conducono, vittoriosamente, le lotte per l'affrancamento dal potere, spesso sconfinante nell'arbitrio, delle baronie locali ed iniziano ad esercitare a livello centrale la potestà tributaria e quella militare.

All'indomani della loro nascita, gli Stati centrali assumono sempre maggiori funzioni pubbliche (sottraendole alle amministrazioni periferiche preunitarie, qualunque natura esse avessero avuto a seconda delle singole esperienze), ma il dato più interessante è che essi non sopprimono affatto le istituzioni locali.

In alcuni casi, addirittura, il potere centrale garantisce alle preesistenti amministrazioni cittadine un vero e proprio *status libertatis* concedendo loro degli statuti e prendendo atto della importanza, della vastità, nonché della utilità delle loro funzioni (non senza costantemente riaffermare la centralità del nuovo potere statale)¹¹.

Nel caso dell'Italia, infatti, non era infrequente che le amministrazioni locali mutuassero la loro esistenza ed i loro caratteri dagli antichi liberi Comuni, amministrando territori ben più ampi delle singole realtà cittadine¹².

Quanto alle province, invece, la loro nascita viene comunemente fatta risalire all'Editto albertino del 27 novembre 1847, n. 659, che fu poi esteso anche agli stati di

¹⁰ Vedi M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Milano, 1974, p. 44

¹¹ Vedi F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, su www.federalismi.it

¹² Vedi G. GALASSO, voce *Comune (storia)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1961, p. 169 il quale, invece, a proposito delle Province osserva che «oltre ad essere di origine molto più recente del comune, rappresenta anche una mera creazione del legislatore statale, il cui intervento non poteva esaurirsi, com'è avvenuto per il comune, nel riconoscimento di una realtà istituzionale già esistente»

nuova annessione, fino alla sua sostituzione ad opera della legge del 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato A: la prima legge comunale e provinciale dello Stato unitario¹³.

Il modello posto in essere da Cavour con la legge del 23 marzo 1853, n. 1483 prevedeva un'articolazione dell'amministrazione centrale intorno al Ministero, mentre quella periferica faceva capo alle prefetture con la rigida sottoposizione degli enti locali (comuni e province) al controllo dello stato¹⁴.

Tutto ciò conseguiva a logiche e scelte politiche ben precise¹⁵ prima fra le quali quella conseguente alla presa d'atto che solo quattro Ministeri¹⁶ avevano delle strutture periferiche proprie e che solo alcune delle funzioni di cui erano tributari i ministeri stessi richiedevano di essere disimpegnate a livello decentrato.

Il resto delle attività (come il controllo dell'ordine pubblico e la tutela degli enti locali stessi) erano già appannaggio della rete capillare delle prefetture nelle province e delle sottoprefetture nei circondari¹⁷.

Un ruolo non del tutto marginale, inoltre, era affidato agli enti esponenziali dei gruppi professionali (come gli ordini professionali e le camere di commercio) che avevano, al pari dei comuni, un'origine antichissima che affondava le sue radici fin nel medioevo¹⁸.

Successivamente – nel contesto storico posteriore alle unificazioni dei vari Stati europei – si assiste al manifestarsi di un nuovo fenomeno 'istituzionale', lo stato assoluto. In particolare «in Europa continentale prevale e poi diviene assoluto il convincimento che lo Stato può e deve occuparsi di ogni cosa che giovi al benessere

¹³ Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 35

¹⁴ Il titolo I della legge (rubricato «dell'amministrazione centrale dello stato») si componeva di due soli articoli. Nel primo di essi si sanciva il principio della direzione unica degli affari di ogni amministrazione, prevedendosi che «i Ministri provvederanno all'amministrazione centrale dello Stato per mezzo di Uffici posti sotto l'immediata loro direzione». Inoltre era data al Governo la facoltà di emanare regolamenti con l'articolazione e le attribuzioni dei singoli ministeri, e con la regolamentazione dello *status* giuridico ed economico dei dipendenti. Al Parlamento restava la facoltà di concedere o negare i fondi richiesti come necessari dal Governo

¹⁵ Peralto esplicitate nei cd. 'decreti di ottobre' di Bettino Ricasoli del 1861

¹⁶ Interno, Finanze, Lavori pubblici e Pubblica istruzione

¹⁷ Vedi S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 53

¹⁸ Vedi A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976, p. 176

dei cittadini: donde il nome di «Stato del benessere» che gli stessi autori gli conferirono»¹⁹.

Uno dei portati di questa esperienza, in chiave giuridico dogmatica, è l'elaborazione del concetto di 'interesse nazionale' contrapposto a quello locale, nel senso della necessità – parallela all'assunzione di sempre maggiori compiti da parte dell'autorità pubblica – di individuare e distinguere quale fosse il miglior livello di soddisfacimento dell'interesse pubblico in base alla dimensione (nazionale o territoriale, appunto) dell'interesse stesso.

Lo sforzo dogmatico speso nella ricerca di questi nuovi concetti giuridici, d'altra parte, fu ampiamente supportato dal retrostante panorama culturale e sociologico, che vedeva nell'affacciarsi delle idee dell'Illuminismo settecentesco il più fertile terreno possibile in cui piantare le nuove idee²⁰.

Anche la struttura organizzativa interna ai singoli ministeri rifletteva questa impostazione, per cui gli uffici ministeriali erano fortemente accentrati intorno ad un'unica figura di vertice (il Segretario generale) e solo di rado venivano suddivisi in Direzioni generali.

Fino alla riforma cavouriana, infatti, l'assetto del Governo (ispirato al modello francese) si era caratterizzato essenzialmente per la contrapposizione tra la responsabilità dei Ministri (allora detti Primi Segretari di Stato), investiti della direzione politica, e quella degli Intendenti generali, posti a capo delle sei Aziende generali istituite nel 1730 da Vittorio Amedeo II²¹.

Con la riforma di Cavour, invece, furono abolite le Aziende e sancito il passaggio delle loro competenze sotto la diretta responsabilità di un'unica figura: quella del Ministro²².

¹⁹ Così M. S. GIANNINI, Trattato di diritto amministrativo, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988, p. 30

²⁰ Vedi F. BONINI, Storia della pubblica amministrazione in Italia, Firenze, 2004, p. 13

²¹ E successivamente riordinate da Vittorio Emanuele I con le regie patenti del 31 marzo 1831

²² Il regolamento di esecuzione della legge, di cui al R.D. 23 ottobre 1853, n. 1611, provvedeva all'assetto organizzativo degli uffici di dipendenza ministeriale, ripartendoli in Divisioni solo talvolta raggruppate in Direzioni generali

Si configurava, così, un modulo ordinamentale basato sul concetto dell'unità del comando, che postulava «un'articolazione di responsabilità a cascata»²³, oltre ad uno stretto legame fra la responsabilità stessa ed il potere di comando, con conseguenti severe differenziazioni tra le classi stipendiali ed una progressione di carriera fortemente ancorata al merito.

Il principio centralistico giungeva a postulare un vero e proprio dualismo tra società ed istituzioni, dove a queste ultime spettavano solo una serie di funzioni cd. d'ordine²⁴.

Un esempio eclatante è dato dalla materia dell'assistenza pubblica, lungamente lasciato alla libera iniziativa privata pur non essendosene mai ufficialmente misconosciuto il carattere pubblico.

Anche nella legge 3 agosto 1862, n. 753, infatti, il sistema della funzione assistenziale continuava a ruotare intorno al perno delle Opere pie, istituzioni di carità privata aventi la natura giuridica delle fondazioni, il che le legava al regime giuridico per loro stabilito dal testatore che le aveva istituite, né la nuova legge post unitaria modificava molto rispetto alla precedente legislazione dello Stato sabauda, ponendosi semmai in posizione di ancora maggiore deferenza rispetto all'iniziativa privata, spesso guidata da finalità e logiche non propriamente assistenziali, quanto piuttosto politiche²⁵.

Anche il sistema dei controlli si presentava abbastanza lasco, con le prefetture che per lungo tempo si limitarono a controlli *routinari* ed a pochi riscontri formali di approvazione di atti e bilanci delle Opere pie²⁶.

²³ L'espressione è in S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 51

²⁴ Vedi S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 43, «dove i poteri pubblici non arrivano, alla società civile è garantita la più piena e dogmatica libertà»

²⁵ Vedi G. MELIS, Storia dell'amministrazione italiana, Bologna, 1996, p. 115

²⁶ Vedi S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 66, ove si aggiunge anche che «le ragioni della timidezza d'approccio delle prefetture non erano, però, solo politiche. Le ridotte dimensioni degli apparati e la scarsità degli addetti costringevano a standardizzare i controlli amministrativi e contabili, che venivano assolti, sul modello di quelli previsti per gli enti locali, dagli stessi pochi impiegati. Gli stessi problemi si rinvenivano nella organizzazione centrale del Ministero: la divisione Opere pie era incardinata nella Direzione

Non a caso, l'apparato burocratico assumeva ancora dimensioni ridottissime²⁷ e il personale dipendente pubblico non aveva ancora una qualificazione giuridica del proprio rapporto di lavoro. Vi era una pressoché totale coincidenza tra elemento politico ed elemento amministrativo nelle cariche di vertice e l'attività era ispirata molto più alla regola del precedente che alla formalizzazione in atti normativi dei moduli procedurali da seguire²⁸.

Si deve perciò attendere la fine del secolo per assistere alla nascita di nuovi moduli organizzativi, peraltro di connotazione sempre alquanto incerta, come la Regia cointeressata dei Tabacchi e la Cassa depositi e prestiti.

Queste nuove realtà giuridiche²⁹ vissero il primo periodo della loro esistenza alla totale ombra del ministero entro il quale erano incardinate, sebbene spesso svolgessero compiti di tutt'altro che scarsa rilevanza³⁰.

Occorre infine sottolineare che il merito forse maggiore nel processo di unificazione amministrativa del nuovo Regno va attribuito alla burocrazia, la quale assicurò – con la presenza fisica di un vero e proprio piccolo esercito di impiegati, funzionari, prefetti, intendenti, maestri, etc. – l'idea, invero ben più astratta, ma altrettanto importante in un momento storico come quello post unitario, che lo Stato fosse presente in ogni remoto angolo del Paese, e che disponeva di una vera e propria rete

generale dell'Amministrazione civile, che si occupava degli affari di Comuni e Province. Le direttive operative riguardano, pertanto, sia l'amministrazione locale che gli istituti di assistenza»

²⁷ Alcune statistiche parlano di 50.000 dipendenti su una popolazione stimata intorno alle circa 25.000.000 di unità

²⁸ Vedi E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, p. 76

²⁹ Come anche quella costituita da due altre grandi amministrazioni statali di servizio, quella delle poste e quella telegrafica

³⁰ In particolare la Cassa depositi e prestiti, vero e proprio istituto di credito speciale esistente fin dalla fase preunitaria – con il compito istituzionale di accettare i depositi obbligatori amministrativi e giudiziari, investendo poi in opere pubbliche su richiesta degli enti locali – conquistò con maggiore anticipo rispetto agli altri enti una certa autonomia organizzativa e gestionale rispetto al Ministero in seno al quale era stata istituita: quello delle Finanze. Vedi C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, p. 35

attraverso la quale poteva diffondere la propria volontà, il proprio giudizio e la propria azione³¹.

³¹ Che in ogni suo atto lo Stato si manifesti nella pienezza delle sue funzioni, e che «ogni atto dello Stato è volontà, giudizio e azione; creazione, deduzione ed applicazione del diritto» è uno dei primi concetti di Carlo Esposito incontrati nello studio del diritto alla facoltà di Giurisprudenza; il fatto di averlo casualmente ritrovato in G. U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito*, Vezio Crisafulli e Livio Paladin, su www.associazionedeicostituzionalisti.it mi spinge qui a riproporlo, quasi fosse un obbligo nei confronti del Maestro

3. LE ISTANZE REGIONALISTICHE DALL'UNIFICAZIONE ALL'AVVENTO DEL FASCISMO

La qualificazione storica che si è soliti dare all'ordinamento statale conseguente all'unificazione, per restare al caso italiano, è quella di Stato monoclasse, o liberale, o anche borghese, nel senso che nel nuovo contesto politico la comunità degli amministrati è ufficialmente rappresentata da un'unica classe, quella borghese, che possiede ambedue i requisiti previsti per l'esercizio del diritto di voto (e quindi per accedere alla rappresentanza politica): il censo e la cultura³².

Nello stato liberale, infatti, l'ordinamento giuridico pubblico poggia su due pilastri: uno politico ed uno amministrativo, il primo rappresentato da quello che poi si dirà il «corpo elettorale», il secondo dalla infrastruttura amministrativa costituita dai burocrati professionali, il cui ruolo era destinato ad essere fondamentale nel passaggio successivo verso lo Stato moderno³³.

Atteso questo 'dualismo', uno dei dati caratteristici dell'amministrazione nello stato monoclasse è l'assoluta coesione dell'organizzazione statale, per la quasi totale assenza di altri poteri. La comunità internazionale, infatti, praticamente non esiste se non sul piano dei trattati (e quindi del principio consensualistico che fa sempre salva la sovranità dello Stato); i poteri locali sono assoggettati a controlli strettissimi da parte dell'autorità centrale oltre che al continuo "ricatto" costituito dal potere statale di sciogliere i consigli comunali e provinciali e di inviare propri commissari; i partiti politici non esistono, o non ancora nel significato attuale del termine e, di fatto, l'amministrazione pubblica centrale si trova in un ruolo di supremazia praticamente incontrollato, sottomesso solo nell'ultimo decennio del XIX secolo (*sic!*) ad una

³² Ricorda in proposito L. GIOVENCO, Gli organi comunali elettivi e le elezioni comunali, in Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1969, p. 133 che alle elezioni comunali del 1865 presero parte in qualità di elettori solo il 3.9% dei cittadini, poi saliti al 4.7 % l'anno successivo per salire – solo a seguito della riforma del suffragio di cui al T.U. 10 febbraio 1889, n. 5921 – all'11.2% nel 1889

³³ Vedi M. S. GIANNINI, Trattato di diritto amministrativo, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988, p. 35

prima embrionale parvenza di limite esterno nella forma del controllo giurisdizionale sull'eccesso di potere³⁴.

Per cui, quanto agli enti locali, per esempio, non è tanto la sanzione formale del riconoscimento della loro autonomia da parte dello Stato ad elevarli di rango, quanto piuttosto il concreto conferimento a questi ultimi di funzioni amministrative di cui lo Stato stesso si spogliava in loro favore. Il fatto che gli enti esponenziali territoriali iniziassero ad avere competenza, ad esempio, nella materia dell'urbanistica (intesa come regolamentazione dell'assetto del territorio) o della beneficenza locale conferiva loro un potere effettivo che, affrancandole dalla *longa manus* dell'interventismo statale, costituiva già un dato concreto da cui partire per affermarne l'autorità³⁵.

Dopo l'unificazione del 1860, peraltro, si erano diffuse anche a livello territoriale una serie di nuove entità giuridiche rette da norme di diritto pubblico, dai contorni ancora incerti, e che rivestivano un ruolo ibrido tra l'assolvimento di compiti pubblici e la cura di interessi privati. Un esempio è dato dalle Camere di commercio ed arti³⁶, strutturate su base provinciale ed elettiva, con la funzione di rappresentare e promuovere gli interessi delle categorie commerciale e industriali presso il Governo, sotto la vigilanza del Ministero dell'Agricoltura, dell'industria e del commercio³⁷.

Sta di fatto, comunque, che per lunghi anni, successivamente all'unificazione, la classe politica liberale non è riuscita a porre mano ad una riforma – per assolutamente necessaria – della pubblica amministrazione e della sua struttura nel nuovo Regno.

Uno dei primi problemi che la classe politica post unitaria si trovò infatti a fronteggiare fu quello dell'unificazione amministrativa, data la grande varietà di modelli mutuata dai preesistenti Stati della Penisola. Il Comune era considerato, in ragione della sua luminosa storia medievale, un assetto naturale ed irrinunciabile di

³⁴ Vedi C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Bari, 1974, p. 77

³⁵ Vedi M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, p. 12

³⁶ Regolate dalla legge 6 luglio 1862, n. 680, ma già di derivazione napoleonica

³⁷ Vedi E. ROTELLI, *Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali preunitari*, in G. LACAITA (a cura di), *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, I, l'Opera, Bologna, 1981, p. 119

organizzazione civile, nonché necessario in quanto struttura basilare e non legata ad altre microstrutture per la sua sussistenza³⁸.

Al contempo, e nonostante le idee illuministiche di un centro forte ed autorevole che garantisse una parità di trattamento effettiva tra tutti i cittadini, la cultura amministrativa napoleonica (introdotta dal punto di vista ordinamentale con la creazione della Repubblica cisalpina nel 1802) influenzava ancora moltissimo le istituzioni dell'epoca e portò, nel Regno di Sardegna, all'introduzione dei Dipartimenti territoriali, poi trasformati in divisioni, retti dal prefetto.

La struttura dell'amministrazione statale decentrata può dunque così sintetizzarsi: divisioni, rette da un intendente generale; Province, rette da un intendente di provincia; comuni, retti da un consigliere scelto dal Re tra quelli eletti in consiglio comunale³⁹.

Con la legge 23 ottobre 1859, n. 3702⁴⁰, nel Regno sabauda vennero soppresse le divisioni ed il territorio restò semplicemente suddiviso in province e comuni, dove le province assorbivano la gran parte delle funzioni precedentemente attribuite alle divisioni.

Si passò dunque a soddisfare quella che al momento appariva come la necessità primaria: operare una prima unificazione amministrativa di tutti gli Stati confluiti nel Regno. In questa logica, si impose inizialmente una generale applicazione della legge cd. Rattazzi, poi sostituita da una serie di leggi speciali.

La prima di esse, la legge 20 marzo 1865, n. 2248 – il cui Allegato A⁴¹ era dedicato agli enti locali – concedeva alle province una maggiore potestà deliberativa, (operando una distinzione tra spese facoltative e spese obbligatorie) ed individuava

³⁸ Vedi G. GALASSO, voce Comune (storia), in Enc. Dir., Milano, 1961, p. 169 il quale peraltro osserva che le esperienze comunali nel medioevo «solo indirettamente possono venire collegate ad una premessa storica del comune moderno, s'inseriscono invece pienamente nel grande alveo dell'evoluzione storica dello Stato moderno»

³⁹ Su questo sistema si innesta la legge 7 ottobre 1848, n. 807, con la quale si sancisce il criterio generale dell'elettività di tutte le cariche, in ossequio ai nuovi principi ed alle nuove istanze di rappresentatività sociale introdotte dai coevi moti liberali di matrice borghese nella scena istituzionale

⁴⁰ La cd. legge Rattazzi, dal nome dell'allora Ministro dell'Interno del Regno di Sardegna

⁴¹ Regolamento d'attuazione di cui al R.D. 8 giugno 1865, n. 2321

una nuova sequenza dei livelli di organizzazione territoriale, in base alla quale si succedevano Province, circondari, mandamenti e comuni.

Ogni comune era incentrato sul modulo base consiglio (elettivo e numericamente proporzionato al numero degli abitanti) – giunta – segretario comunale – uffici. Il sindaco era nominato dal Re tra coloro che risultavano eletti in Consiglio.

Il prefetto restava l'organo governativo per eccellenza e continuava a godere di vastissimi poteri di controllo e coordinamento sull'attività delle province (tra le quali serpeggiava un forte malcontento nei confronti della nuova legge, soprattutto tra le vecchie province lombarde), oltre a fungere da anello di collegamento tra istanze localistiche e controllo centrale⁴².

Tornato al governo, Cavour si fece interprete del diffuso disappunto degli enti locali, istituendo una commissione presso il Consiglio di Stato cui affidò il compito di procedere ad una riforma amministrativa che tenesse conto delle istanze centralistiche così come di quelle della periferia (essenzialmente, di comuni e province).

Fu in questo contesto che maturò la proposta, inizialmente avanzata dal Ministro Farini, di istituire le regioni quali «centri di forze morali, le quali, se fossero oppresse per pedanteria di sistema, potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso, ma che, legittimamente soddisfatte, possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della nazione»⁴³. L'idea era dunque di dividere l'Italia in regioni, province, circondari, mandamenti e comuni, dove la regione sarebbe stata costituita dall'unione di più province, retta da un governatore con ampi poteri e rappresentante del potere esecutivo⁴⁴.

⁴² Vedi S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 71

⁴³ Così si esprimeva il ministro nella Relazione al disegno di legge sulle regioni. Si veda, in proposito, M. STRAZZA, La nascita delle Regioni ordinarie, su www.storiain.net

⁴⁴ Volendo azzardare un'ipotesi ricostruttiva, potrebbe poi vedersi in un'ulteriore proposta del ministro un primo embrionale abbozzo di gestione associata delle funzioni amministrative a livello locale, in particolare quando si fa riferimento all'eventualità che le province comprese nella stessa Regione possano formare eventualmente dei consorzi per la gestione di «affari determinati», pur mancando ancora una chiara qualificazione giuridica dell'ente, delle sue attribuzioni e soprattutto della sua differenza rispetto alla Regione

Queste proposte di riforma, tuttavia, non ebbero seguito per il prevalere delle istanze centralistiche, e del timore, largamente diffuso, di compromettere il neonato assetto unitario favorendo spinte centrifughe che all'epoca non sarebbero state controllabili. La conseguenza di questi 'timori' centralistici fu l'estensione a tutto il neonato stato unitario del modello napoleonico⁴⁵.

Tra i principali ostacoli alla riorganizzazione vanno annoverati non solo il rapido succedersi delle proposte legislative (sicuramente legato al rapido succedersi dei governi stessi che le sostenevano)⁴⁶, ma anche la quasi totale assenza di un maturo dibattito parlamentare sulle riforme, oltre all'inscindibilità della questione della struttura con quella relativa al personale professionale.

Quanto al gran numero dei progetti parlamentari messi in discussione, già subito dopo l'unificazione – e precisamente tra il 1866 ed il 1870 – sia Ricasoli che Cadorna e Lanza palesarono delle proprie proposte di modifica al modello cavouriano (di cui alla legge 23 marzo 1853, n. 1483).

I successivi governi della destra (Sella, Minghetti e Cantelli) esperimentarono a loro volta dei tentativi rimasti poi lettera morta, ed uguale sorte toccò sia al progetto di riforma delle amministrazioni centrali presentato da Depretis nel 1887, sia al progetto predisposto nel 1898 da Di Rudinì sul decentramento amministrativo.

La prima iniziativa ad andare in porto fu quella di Crispi che, nel corso del biennio 1888-1890, varò una serie di leggi di settore⁴⁷ con le quali riuscì a realizzare la cd. 'seconda unificazione amministrativa'⁴⁸, oltre ad una serie di altre norme di carattere apparentemente solo organizzativo, ma che invece di fatto rafforzavano

⁴⁵ Vedi S. FONTANA, *Il Fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973, p. 13 e ss.

⁴⁶ Al punto che è stato affermato che «nel primo quarantennio unitario non vi fu, in pratica, Presidente del Consiglio che non tentò di far approvare un suo progetto di riordinamento degli apparati amministrativi», così S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 28

⁴⁷ Riguardanti, in particolare, le materie della sicurezza pubblica, della sanità, dell'assistenza sociale, l'ordinamento sociale, e l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato cui fu definitivamente deferito il contenzioso amministrativo con il controllo di legittimità sugli atti della Pubblica Amministrazione

⁴⁸ L'espressione è in S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 28

massicciamente il potere dell'esecutivo sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica.

L'autonomia locale, almeno fino alla fine dell'800, infatti, continuava ad essere fortemente soggetta al controllo del centro e l'esercizio della funzione amministrativa era decisamente uniforme in tutto il territorio nazionale. Alla carica di Sindaco non si accedeva mediante libere elezioni, ma per nomina regia, e d'altra parte il suffragio elettorale era ancora subordinato a parametri d'accesso ristrettissimi.

Gli uffici provinciali dipendevano dal Prefetto, figura di nomina statale che rappresentava direttamente il potere del Governo, al quale erano peraltro sottordinati i dipendenti della provincia stessa, dipendenti a tutti gli effetti "statali".

Ogni atto dell'ufficio provinciale, nondimeno, era sottoposto al controllo di legittimità e di merito del Ministro dell'Interno⁴⁹.

Né le cose migliorarono con le riforme crispine del triennio 1888-1890, in quanto si limitarono – per quanto attiene alla struttura ministeriale – all'istituzione dei sottosegretari di Stato e – per quanto invece attiene al decentramento amministrativo territoriale – al rafforzamento del ruolo del Governo nella organizzazione delle amministrazioni statali.

Già negli anni '70 del secolo, tuttavia, i rapporti tra centro e periferia iniziarono ad essere meno conflittuali; ben nove Ministeri avevano dei propri uffici periferici e, sebbene il fulcro del sistema dei controlli continuasse a ruotare intorno alla figura del prefetto, l'istituzione dei provveditorati agli studi prima (1867) e delle intendenze di finanza poi (1869) finì per allentare i rapporti con quest'ultimo⁵⁰.

Il principale intento della classe dirigente d'epoca liberale, in ogni caso, era teso non tanto alla valorizzazione delle autonomie, quanto piuttosto all'eliminazione delle distanze che spesso separavano le diverse realtà territoriali, garantendo la parità dei cittadini e l'uniformità della direzione politico amministrativa dell'ordinamento.

⁴⁹ Vedi A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento provinciale e comunale*, Vicenza, 1962, p. 117

⁵⁰ Vedi S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 73

Tutto ciò nella convinzione che questo avrebbe rafforzato l'inizialmente debole assetto istituzionale unitario⁵¹.

La municipalizzazione dei pubblici servizi, per esempio, se per lo stato centrale rappresentava una prima forma di abbattimento dei costi di gestione, fornì però ai comuni l'opportunità di prendere coscienza della propria importanza e del proprio ruolo, sviluppando una vocazione autonomistica che ormai non poteva più essere arrestata.

La nascita, nel 1901 a Parma, dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, segnò un altro significativo punto di svolta dei rapporti tra centro e periferia all'inizio del secolo, essendo stata inizialmente molto avversata dal Ministro dell'Interno, che credeva fermamente nella necessità di mantenere un rigido sistema di controlli. Né in quest'aspettativa del ministro aveva poco peso il la circostanza che lo Stato continuasse ad erogare sempre maggiori trasferimenti finanziari nei confronti dei comuni, proprio in ragione delle sempre maggiori attribuzioni loro conferite.

Non può dirsi poi che ci sia stata, in epoca giolittiana, alcuna sostanziale modifica dell'assetto amministrativo dello stato (se si fa eccezione per l'istituzione del Ministero delle Colonie⁵², a seguito della campagna di Libia), che vide solo un' incredibile dilatazione delle dimensioni degli apparati pubblici, conseguente all'aumento notevole delle funzioni sociali assunte dallo Stato.

In questo senso l'amministrazione iniziò a servirsi di modelli operativi distanti dal vecchio modulo ministeriale, come la gestione dei grandi servizi 'a rete', l'assunzione di compiti di regolazione e di attività imprenditoriali, avvertendosi la necessità di garantire più elevati *standard* di servizio e soprattutto maggiore responsabilizzazione

⁵¹ Vedi S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 108, dove si legge anche «l'impostazione data da Giolitti all'azione di governo nei confronti delle amministrazioni locali rappresentò un'exasperazione del modello di paternalismo amministrativo con il quale, nei primi decenni dell'Unità, si scelse di utilizzare gli uffici periferici dello Stato come strumento per controllare la società civile locale. In proposito, le circolari diramate dai ministri dell'Interno (solitamente anche Presidenti del consiglio) ai prefetti mostravano con evidenza la volontà di interferire e di guidare le realtà locali»

⁵² Avvenuta con il R.D. 20 novembre 1912, n. 1205

della dirigenza rispetto a quanto avveniva all'interno dell'organizzazione ministeriale.

Di qui l'istituzione di una serie di uffici speciali che godevano di ampie sfere di autonomia, per esempio nel reclutamento del personale (spesso vincolato dal rigido sistema dei concorsi pubblici), nella disciplina dei controlli contabili (con una qualche attenuazione del controllo della Corte dei conti e con un'inversione del controllo contabile da preventivo a consuntivo) ed anche nell'assegnazione dei singoli incarichi (spesso attribuiti a personale non proveniente dalla carriera burocratica classica)⁵³.

Tutto ciò detto, anche l'inizio del secolo XX vide i governi impegnati nella costante ricerca di moduli organizzativi capaci di rispondere in modo adeguato alle nuove esigenze della società, in costante diversificazione e crescita. Uno dei casi che destarono maggiore clamore fu la riforma del 1912 con cui il governo Giolitti introdusse il monopolio statale delle assicurazioni sulla vita.

Esso avrebbe dovuto, nell'intenzione del legislatore, costituire una riforma strutturale capace di autofinanziarsi attraverso cui il governo avrebbe potuto sostenere l'investimento sociale senza storno di risorse dal bilancio. Per fare ciò, occorreva creare un nuovo apparato, che fosse totalmente svincolato dal bilancio e dalla contabilità dello Stato, e che operasse secondo logiche diverse da quelle adottate per le gestioni dello Stato.

Con la legge 4 aprile 1912, n. 305, pertanto, venne istituito l'INA (Istituto nazionale delle assicurazioni), il primo ente pubblico nazionale della storia italiana. L'Istituto era per lo più rimesso alle norme di diritto privato: organizzazione rimessa allo statuto, approvato dal consiglio di amministrazione; natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti; partecipazione dei dipendenti agli utili; non assoggettabilità alle norme sulla contabilità dello stato; ampi poteri del gruppo dirigente (direttore generale e consiglio di amministrazione).

⁵³ Vedi L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, p. 157

Mentre però i governi liberali si impegnavano nella ricerca di nuovi e più efficienti modelli da applicare all'amministrazione pubblica, un'altra grave minaccia pesava sullo stato: la crisi politica internazionale provocata dalla Grande Guerra, la depressione economica dei mercati, il malcontento sociale sempre meno gestibile da parte dei Governi (che, di fatto, forse non lo compresero mai appieno e quindi sostanzialmente lo ignorarono), resero ben presto chiaro che il Paese correva un grave pericolo istituzionale: la svolta totalitaria⁵⁴.

⁵⁴ Vedi C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Bari, 1974, p. 88

4. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FASCISTA

Dopo il barbaro assassinio di Giacomo Matteotti, nel 1924, fu chiaro che il fascismo stava assumendo ormai le dimensioni e l'aspetto di una dittatura, la sanzione ufficiale del che derivò dall'approvazione di due leggi: la n. 2263 del 24 dicembre 1925 e la n. 100 del 31 gennaio 1926⁵⁵. La prima – «attribuzioni e prerogative del Capo di Governo, Primo ministro segretario di stato» – cambiò la figura del primo ministro in quella di capo del governo ed attribuì a quest'ultimo la quasi totalità delle prerogative del potere esecutivo.

La seconda – «sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche» – intervenne con taglio draconiano sui rapporti tra Parlamento e Governo, riservando a quest'ultimo (tra le altre cose) il potere di organizzare gli uffici e l'ordinamento del personale dell'amministrazione dello stato.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, è sicuramente durante il fascismo che il concetto di Stato come incarnazione di un ente dotato non solo di personalità giuridica, ma si direbbe di forza vitale sua propria, superiore ed anzi immanente rispetto a quella dei cittadini, vede il suo massimo⁵⁶.

Una personificazione resa di evidenza quasi plastica attraverso il costante lavoro ideologico con cui il regime divulgava non solo nuove teorie sullo Stato⁵⁷, ma anche nuovi modi di concepire l'arte e l'edilizia pubblica.

Dopo i primi anni di dichiarato liberalismo, tuttavia, fu presto evidente che il regime fascista intendeva invece ingerirsi nel modo più penetrante che si potesse immaginare nella vita sociale ed economica della società italiana.

⁵⁵ Rientranti nel gruppo delle cd. Leggi fascistissime (altro esempio della scaltra abilità definitoria e comunicativa del regime)

⁵⁶ A differenza di quanto accade, invece, nei paesi anglosassoni dove, come osserva M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988, p. 37, «dello 'Stato' proprio non si parla, poiché l'azione pubblica si imputa al suo autore: al Governo, al Parlamento, ma anche allo Scacchiere, all'Ammiragliato, alla contea, ecc. mentre nei paesi a Stato ente, sono 'Stato' anche il più scassato degli uffici del registro o degli uffici metrici»

⁵⁷ Si veda, per tutti, G. GENTILE, *I fondamenti della filosofia del diritto*, Milano, 2003, p. 144

All'esasperante interventismo in materia economica, infatti, si accompagnò lo smodato uso dello strumento operativo dell'ente pubblico, la cui crescita divenne vertiginosa a partire dal 1929: si pensi che solo tra il 1922 e il 1940 furono istituiti con certezza 260 enti pubblici economici⁵⁸ e che le cd. 'amministrazioni parallele'⁵⁹ svolgevano attività pubbliche ad amplissimo raggio, prevalentemente nei tre settori di assistenza e previdenza, tutela delle categorie professionali e produttive e impresa pubblica⁶⁰.

Come portato di queste nuove idee sullo stato, con l'avvento del regime si registrò – per lo meno nella prima fase di cui agli anni venti del secolo – una tendenza alla centralizzazione delle funzioni amministrative statali in singoli apparati.

Con il R.D. 5 luglio 1923, n. 2439, per esempio, le competenze di ben tre ministeri – quello dell'Agricoltura, quello dell'Industria e commercio e quello del Lavoro – vennero conglobate in un'unica struttura, quella del Ministero dell'Economia nazionale⁶¹.

Anche a livello locale fu piuttosto evidente una forte tendenza all'accentramento.

In base alle leggi 4 febbraio 1925, n. 237 e 27 dicembre 1928, n. 2962, infatti, gli organi comunali vennero ridotti al podestà ed alla consulta comunale, mentre quelli della Provincia diventarono il preside e il rettorato. Tutti e quattro gli organi erano di nomina governativa, e ciò con il duplice scopo di dare da un lato agli enti locali una impostazione ordinata e disciplinata, il più possibile in linea con le nuove indicazioni di massima del regime, e di sottrarre dall'altro le realtà politiche territoriali dalla possibile occupazione dei (non ancora disciolti) partiti politici.

⁵⁸ Per ulteriori dati numerici si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996, p. 263

⁵⁹ L'espressione è di S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 16

⁶⁰ La loro struttura ed il loro modulo operativo era in larga parte mutuato dal già citato Istituto nazionale di Assicurazioni, e cioè personalità giuridica separata da quella dello Stato, struttura di vertice simile a quella delle imprese di diritto privato, autonomia gestionale e di bilancio, sottrazione alle norme sulla contabilità dello stato e sullo *status* giuridico dei dipendenti pubblici

⁶¹ Vedi S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 95, ove peraltro si sottolinea anche la parallela istituzione di nuove diramazioni territoriali di suddetti ministeri con una chiara finalità di controllo nei confronti della periferia

Sempre nella stessa logica, ed in considerazione della loro funzione di ‘anello di congiunzione’ tra il potere centrale e le (pretese) autonomie locali, inoltre, non vi era settore pubblico che sfuggisse al controllo dei prefetti⁶², pur dovendosi registrare il consolidamento di altre autorità provinciali, come l’intendente di finanza, il provveditore agli studi e l’ingegnere capo del Genio civile.

Il Testo unico sugli enti locali di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383 armonizzò l’intero sistema amministrativo alla nuova realtà istituzionale sancendo definitivamente i principi del centralismo, della netta subordinazione del potere legislativo a quello esecutivo e prendendo apertamente atto dell’abolizione delle elezioni.

Il Prefetto – non di rado scelto arbitrariamente tra i dirigenti del Partito invece che essere nominato tra i funzionari della carriera prefettizia – vedeva enormemente rafforzato il suo ruolo di rappresentante del Governo e di controllo sugli enti locali, che poteva spingersi fino all’annullamento dei relativi gli atti o allo scioglimento gli organi⁶³ e tutto ciò non soltanto sulla base di un controllo di legittimità, ma di un vero e proprio controllo di merito (estrinsecantesi nel cd. visto di esecutività). Una serie di necessarie autorizzazione per gli enti locali in materia di tributi, igiene, edilizia e polizia locale completavano il quadro di un sistema di controllo già abbastanza asfittico.

Ma nel pensiero e nella politica fascista un ruolo di tutto riguardo era senz’altro attribuito anche alla burocrazia. Con due decreti del 1923⁶⁴, infatti, si ridefinì infine (dopo anni di incertezza legislativa), il nuovo *status* e la nuova posizione giuridica degli impiegati civili, restituendo loro quel prestigio sociale legato allo svolgimento di “mansioni di Stato” che in epoca giolittiana si era andato perdendo⁶⁵.

⁶² Si veda, in proposito, il T.U. degli enti locali di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383

⁶³ Vedi P. AIMO, Stato e poteri locali in Italia. 1848 – 1995, Roma, 1997, p. 115

⁶⁴ Vedi R.D. 2 novembre 1923, n. 2395 e R.D. 30 dicembre, n. 2960

⁶⁵ Lo stesso Mussolini, pubblicitariamente autoproclamatosi «imperatore degli impiegati», non sottolineò mai abbastanza – almeno nei primi anni del regime – la sua volontà di proseguire sulla strada intrapresa in epoca liberale, senza rinnegare, ma solo ‘ritoccano’ la struttura della macchina amministrativa di stampo giolittiano. Vedi S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 115

5. DALLO STATO MONOCLASSE ALLO STATO PLURICLASSE: L'AUMENTO DELLE FUNZIONI STATALI E LA NECESSITÀ DI ADEGUARE LE STRUTTURE AMMINISTRATIVE PUBBLICHE

Con l'avvento dello stato pluriclasse ci si dovette avvedere che le pubbliche amministrazioni avevano assunto dimensioni elefantache, assolutamente impensabili solo all'inizio del secolo⁶⁶.

Un tale aumento delle funzioni pubbliche, inoltre, pose innanzitutto un problema di origine classificatoria.

Fu solo a metà dell'800, infatti, che la dottrina giuridica iniziò a diffondersi sulla differenza concettuale tra 'servizio' e 'funzione', ritenendo di dover ascrivere nel novero di questa seconda categoria solo quelle attività che comportassero svendita di potere sovrano (moneta, poteri di polizia, potere estero, tassazione), e che non costituissero invece, come i 'servizi', mera erogazione di utilità alla cittadinanza (come la raccolta dei rifiuti, l'approvvigionamento delle acque, la gestione dell'assistenza sanitaria, *etc.*)⁶⁷. Il passo successivo fu costituito, in epoca moderna, dalla necessaria presa d'atto che lo Stato ormai non svolgeva più solo funzioni, ma anche servizi, anzi, una vastissima gamma di servizi.

Da questo postulato seguiva l'esigenza, in termini organizzativi, di realizzare sedi e strutture di coordinamento e confronto non solo tra le varie amministrazioni statali, ma anche e soprattutto tra amministrazioni centrali e periferiche.

L'istituzione di sempre più numerosi ministeri, e la loro tendenza a rivendicare un sempre maggior numero di attribuzioni ponevano infatti enormi problemi di

⁶⁶ Vedi M. S. GIANNINI, Trattato di diritto amministrativo, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988, p. 33

⁶⁷ Vedi L. MAZZAROLLI (a cura di), Manuale di diritto amministrativo, Bologna, 2005, p. 57 anche se, come precisa M. S. GIANNINI, Trattato di diritto amministrativo, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988, p. 74, «la qualificazione di una certa attività di un pubblico potere come servizio pubblico si fonda su una valutazione di prevalenza: non è che, di un'attività di un pubblico potere, tutto sia interamente funzione o tutto sia interamente servizio pubblico. L'istruzione pubblica è certamente servizio pubblico, ma quando l'insegnante diviene esaminatore, è pubblico ufficiale – dice la giurisprudenza – ed esercita pubblica funzione»

coordinamento dell'attività amministrativa. Il fenomeno era altresì aggravato dalla sfrenata tendenza ad incrementare le strutture interne ad uno stesso ministero, dove ormai si moltiplicavano direzioni generali ed uffici. Né può trascurarsi il problema (tutt'ora assai attuale in molte amministrazioni pubbliche) della crescita numerica del corpo burocratico.

Una parziale soluzione al problema venne non solo dalla diffusione dei provvedimenti presi di concerto tra più dicasteri coinvolti in uno stesso procedimento⁶⁸, ma anche dalla creazione dei Comitati interministeriali, tra i quali il CIPE⁶⁹ assunse ben presto una funzione baricentrica rispetto alle varie amministrazioni di settore, sostituendosi in qualche modo al ruolo che sarebbe invece spettato alla Presidenza del Consiglio.

Quanto ai provvedimenti di concerto, invece, la loro applicazione si rivelò ben presto piuttosto deludente, in quanto spesso foriera di inutili aggravii procedurali, e soprattutto assai tarata dal necessario concerto con il Ministero delle Finanze.

Con l'avvento dello stato pluriclasse, inoltre, si assistette anche ad un allentamento dei moduli procedurali della vecchia pubblica amministrazione. Uno dei passi in avanti più evidenti è, in questo senso, la creazione degli enti pubblici economici, sottoposti alla disciplina di diritto privato quanto alla loro attività, e soggetti solo al controllo supervisionale del ministero (o della regione) entro cui erano formalmente istituiti.

Contrariamente poi a quello che ci si sarebbe aspettato con la fine della Seconda Guerra mondiale e la caduta del Fascismo, dal punto di vista amministrativo, il passaggio alla nuova realtà repubblicana vide permanere la realtà istituzionale sostanzialmente immutata e ciò per due ordini di motivi: il primo era dato dalla sostanziale incapacità di mutare il quadro dirigente, il secondo dalla (molto) ostentata neutralità del *corpus* burocratico statale, che rivendicò per sé una sorta di immunità

⁶⁸ Ciò che, a livello di amministrazioni decentrate fu poi definitivamente sancito dalla legge sul procedimento amministrativo con la Conferenza di servizi, ma soltanto nel lontanissimo 1990

⁶⁹ Comitato interministeriale per la Programmazione economica, istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48

rispetto alle responsabilità politiche del fascismo in ragione della sua natura (pretesamente) tecnica⁷⁰.

L'unico vero punto di svolta rispetto al passato fu costituito dalla nuova ascesa dei partiti politici e dalla creazione di numerosissimi nuovi apparati amministrativi, spesso indipendenti rispetto alle strutture ministeriali, sebbene c'è da osservare che quest'ultimo fenomeno non si pone in linea di rottura, ma piuttosto di continuità, rispetto ad una tendenza già manifestata dal regime fascista⁷¹.

⁷⁰ Vedi L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, p. 55

⁷¹ Vedi S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 128 che sottolinea come, nell'arco di un quarantennio, in Italia videro la luce ben 11 nuovi ministeri, sebbene c'è da precisare come alcuni di essi (come la Difesa, costituitosi a seguito dell'unificazione dei vecchi ministeri della Guerra, della Marina e dell'Aeronautica) derivarono in realtà dalla razionalizzazione di precedenti Dicasteri

6. IL REGIONALISMO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E LA LENTA ATTUAZIONE DELL'IMPIANTO COSTITUZIONALE

Dal punto di vista dei rapporti istituzionali tra lo Stato e le autonomie territoriali, si osserva che la Costituzione repubblicana del 1948, come reazione al centralismo ed al pensiero unico che aveva predominato nel corso del regime fascista, configurò un sistema costituzionale totalmente basato sul concetto del pluralismo: in senso istituzionale, ideologico, sociale e politico⁷².

Uno dei risvolti maggiori del pluralismo istituzionale e politico fu certamente costituito dall'affermazione, di cui all'art. 5 del testo costituzionale, del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, pur nel quadro complessivo dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, limite ultimo alla promozione ed all'autonomia delle realtà territoriali, che non vale comunque a consentire il cambiamento della forma di governo.

Da un altro punto di vista, invece, quello della struttura amministrativa ed istituzionale statale, il passaggio alla forma repubblicana e l'avvento della Costituzione costituiscono l'occasione mancata per invertire la rotta rispetto alla tendenza – manifestatasi già nei primi anni del regime fascista – di lasciare che istituzioni e società si incorporassero a vicenda. Se cambiarono le forme di questa reciproca compenetrazione (che dopo il 1948 contemplarono il ruolo centrale dei ricostituiti partiti politici), di certo non ne cambiarono le logiche⁷³.

L'intervento dello stato nell'economia si fece sempre più pesante e diversificato, le politiche sociali non solo si svilupparono notevolmente, ma si diversificarono in modi prima di allora inaspettati, né si abbandonò – ed anzi si rinnovò – il carattere protezionistico dell'intervento pubblico nei confronti dell'iniziativa economica privata⁷⁴.

⁷² Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 39

⁷³ Vedi S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2004, p. 67

⁷⁴ Vedi E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 198, p. 118

Nuovi modelli privatistici di esercizio del potere pubblico si affermarono – dopo un impiego assolutamente massiccio del modulo dell’ente pubblico e dell’azienda di stato – con grande decisione in diversi settori, principalmente quello previdenziale e della rappresentanza degli interessi categoriali.

Con l’avvento del governo Moro del 1963, ma già da molto prima – quando De Gasperi agganciò (saldamente?) l’Italia repubblicana al fronte occidentale e fece largo uso dei fondi messi a disposizione dagli Stati Uniti d’America per la ricostruzione post-bellica europea – esplose in maniera piuttosto eclatante quello che fu poi giornalmisticamente definito il ‘miracolo economico’ degli anni sessanta, i cui primi segni di crisi erano già *in nuce* negli eventi politici e sociali manifestatisi già a partire dal cd. ‘autunno caldo’ del 1969⁷⁵.

Nonostante la ricostituzione dei partiti politici, e l’avvento di un nuovo pluralismo sociale ed istituzionale a seguito della caduta del regime fascista e dell’esito positivo del *referendum* istituzionale, la Pubblica Amministrazione *post* bellica continuava a mutuare la quasi totalità delle sue caratteristiche (*in primis* quella strutturazione ‘ministeriale’ tipicamente fascista) dal Fascismo.

In sostanza, «come se la pluralizzazione istituzionale degli anni venti e trenta non fosse esistita, la Costituzione restò ferma a una concezione monistica dell’amministrazione, riducendo il problema al solo aspetto dei ministeri»⁷⁶.

Quanto ai nuovi rapporti tra lo stato e le autonomie territoriali, il dibattito sul regionalismo fu avviato da un articolo di Luigi Einaudi che, condannando apertamente il ruolo dello stato accentratore e propugnando un ritorno all’elettività degli organi locali, si scagliava in un violento attacco frontale alla figura del prefetto, definendo quest’ultimo come «una lue inoculata da Napoleone nel corpo politico

⁷⁵ «ovvero la fortissima conflittualità sindacale che manifestò, in quell’anno, come i lavoratori, che avevano contribuito al miracolo economico ricavandone ben poco sul piano salariale, non fossero più disposti ad accettare le condizioni di remunerazione e di lavoro che avevano conosciuto sino ad allora [...]. Dalla contestazione si innescò anche un nuovo movimentismo politico che avrebbe ben presto assunto le forme devastanti della lotta armata, nella quale le frange più estremiste del movimento cedettero di trovare lo sbocco naturale del loro rifiuto del sistema». Così, sinteticamente, S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 125

⁷⁶ Testualmente S. SEPE (a cura di), *Op. cit.*, Roma, 2003, p. 141

italiano [...]; democrazia e prefetto repugnano profondamente l'uno all'altro [...]; il delenda Carthago della democrazia liberale è via il Prefetto, con tutti i suoi uffici e le sue dipendenze e ramificazioni! Nulla deve essere più lasciato in piedi di questa macchina centralizzata, nemmeno lo stambugio del portiere [...]; il prefetto napoleonico se ne deve andare con le radici, il tronco, i rami e le fronde»⁷⁷.

Anche don Sturzo, abbandonato ormai il *Non expedit* di Pio IX del 1874, spese molto del suo impegno politico nella difesa e nella valorizzazione delle realtà e delle istituzioni territoriali, nelle quali vedeva per i rappresentanti cattolici una prospettiva di influenza nella vita sociale e politica della nuova Repubblica, oltre che un'imperdibile occasione per la vita del nuovo Stato, che non poteva non tener conto delle specificità geografiche che lo caratterizzavano, ed al contempo non poteva esimersi dal compito di uniformare queste realtà nell'esercizio dei diritti civili e, sociali e politici, per realizzare finalmente una vera uguaglianza di fronte alla legge⁷⁸. La soluzione adottata infine in Costituzione con l'istituzione delle regioni e la previsione della loro autonomia, più che costituire il frutto di una scelta politica convinta e consapevole, rifletteva le contrapposte, accese opinioni al riguardo manifestatesi in Assemblea costituente rispetto alle quali si poneva in posizione di strategico bilanciamento, e traeva le sue origini da un dibattito in realtà ben più risalente⁷⁹.

Prima delle grandi riforme amministrative degli anni settanta, quindi, il decentramento di funzioni verso gli enti locali non avvenne se non in episodiche quasi del tutto trascurabili, come l'esperienza di cui alla legge 11 maggio 1953, n. 150, con la quale fu attribuita al Governo la delega legislativa a trasferire funzioni

⁷⁷ Testualmente L. EINAUDI, *Via il Prefetto!*, in *Scritti economici, storici e civili*, Milano, 1996, p. 703

⁷⁸ Vedi L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, 1949, p. 99

⁷⁹ Già è del 1861, quindi solo un anno dopo l'unificazione del Regno, l'opera di Carlo Cattaneo, che vedeva nel federalismo l'unica forma di governo in grado di produrre un miglioramento della condizione dei cittadini, essendo in grado di unire l'unità con la conservazione e la valorizzazione delle diversità etnografiche e territoriali. Si veda E. ROTELLI, *Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali preunitari*, in G. LACAITA, *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna 1975, p. 83

statali di interesse esclusivamente locale a comuni e province nonché alle amministrazioni decentrate dello stato.

I decreti delegati che ne seguirono sottrassero tuttavia allo stato solo limitate funzioni in materia di marina mercantile, turismo e commercio, agricoltura e foreste, trasporti e motorizzazione civile.

Di ben più ampio respiro fu invece la riforma realizzata dalla legge 18 marzo 1968, n. 249 che, invertendo il criterio di ripartizione delle funzioni, assegnava al Governo la delega legislativa ad emanare decreti legislativi per il riordinamento dei servizi periferici dello stato e per il trasferimento agli enti locali «in relazione alle esigenze di più ampio decentramento amministrativo [...], di tutte le funzioni amministrative, ad eccezione di quelle che attengono ad affari di interesse nazionale od internazionale e che comportino un rilevante impegno di spesa».

La circostanza che la delega restò poi inattuata rende ovviamente inutile sottolineare la portata innovativa di queste disposizioni, eppure essa costituì un'occasione di non poco momento non solo per iniziare ad attuare un reale decentramento amministrativo, ma anche per lo snellimento delle strutture ministeriali, altro parametro stabilito all'articolo 1 della legge delega⁸⁰.

Dunque, mentre la Costituzione prevedeva che l'ordinamento regionale avrebbe dovuto essere attuato dal legislatore ordinario entro un anno dalla sua entrata in vigore, si dovette attendere il 1968 per una legge (la n. 108) sull'elezione dei consigli regionali, ed il 1970 perché nella cd. Finanziaria regionale⁸¹ si conferisse al Governo la delega al decentramento delle funzioni statali alle Regioni.

Tale trasferimento avvenne, poi, con i Decreti delegati del 1972, attraverso la tecnica cd. del 'ritaglio' in base alla quale, cioè, una stessa materia veniva suddivisa a diversi livelli, per attribuirne parte alla competenza statale e parte a quella regionale⁸².

⁸⁰ Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 42

⁸¹ La legge n. 281/1970, infatti, conteneva disposizioni in tutt'altra materia rispetto a quella, costituzionale, dell'attuazione dell'ordinamento regionale. In particolare, recava disposizioni contabili e finanziarie

⁸² Vedi L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, p. 189

Il sostanziale fallimento di questa tecnica spinse dunque il legislatore ad approvare una nuova delega al Governo⁸³, che portò poi all'approvazione dei decreti delegati del 24 luglio 1976, nn. 616, 617, 618 con i quali si provvide effettivamente ad un complessivo decentramento molto più organico e consistente che nel passato.

⁸³ Di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382

7. GLI ANNI SETTANTA: IL PRIMO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Negli anni settanta il dibattito sul regionalismo risentiva anche della riflessione culturale, risalente già al decennio precedente, sul tema dell'efficientismo nella Pubblica Amministrazione. L'impostazione del problema non era tanto di tipo giuridico (e cioè relativa al fenomeno dell'azione amministrativa) quanto piuttosto 'sociologica', individuandosi da più parti nell'economicità politico-sociale dell'agire pubblico il nuovo centro della questione amministrativa⁸⁴.

Tutto ciò era accentuato dal fatto che – con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario – i problemi precedentemente riferiti al dualismo centro-periferia venivano letteralmente moltiplicati dall'esistenza di un'ulteriore livello di decentramento: la regione, appunto.

Il Ministero dell'interno – a seguito del proliferare delle sedi di raccordo istituzionale tra il centro e la periferia – perse il suo tradizionale ruolo di governo delle autonomie e finì per 'ripiegare' quasi esclusivamente sulle proprie competenze in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

A questo punto la struttura amministrativa pubblica aveva ormai definitivamente assunto quell'aspetto elefantico che purtroppo ancora oggi – nonostante i numerosi tentativi di riforma – la caratterizza.

Non solo la struttura era pletorica, ma era anche enormemente diversificata quanto alle funzioni esercitate e soprattutto quanto ai risultati conseguiti ed alle metodologie operative.

Come è stato correttamente riassunto, infatti, «metodi e rendimenti si differenziano secondo un panorama a macchia di leopardo, in cui settori segnati dall'arretratezza convivono con esperimenti di punta: le differenze di carattere e di rendimento sono

⁸⁴ Vedi M. STRAZZA, La nascita delle regioni ordinarie, su www.storjain.net ed anche S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 155 in cui si riporta che l'unica, evidente concretizzazione di questo impulso alla razionalizzazione ed alla efficientizzazione dell'azione amministrativa – anche in un'ottica di autovalutazione – fu l'istituzione degli uffici «valutazione e metodo» presso le Direzioni generali del personale di diversi Ministeri

notevoli tra amministrazioni e perfino tra realtà territoriali della stessa amministrazione»⁸⁵.

Né si può trascurare che la nascita delle Regioni, lungi dal produrre uno snellimento in termini procedurali, finì per complicare le cose anche dal punto di vista decisionale, giacché il panorama si arricchì di una nuova istituzione rappresentativa di interessi non sempre (parallelamente) nuovi: il Consiglio regionale.

Con la nascita delle nuove istituzioni regionali, infatti, si moltiplicarono le occasioni di scontro tra istanze localistiche e perduranti tendenze accentratrici da parte delle amministrazioni statali. Un esempio per tutti può essere dato dalla esperienza della cd. ‘prima stagione statutaria’ in cui, nella redazione dei propri Statuti, le regioni palesavano in realtà le ragioni della ricerca della propria identità della propria autonomia⁸⁶.

Un ulteriore aspetto problematico palesato dal regionalismo degli anni settanta fu poi la assoluta non corrispondenza tra l’attuazione del dato costituzionale in termini di mero decentramento di funzioni ed il relativo (e solo auspicato) conferimento degli adeguati mezzi finanziari per sostenere le citate funzioni.

La quasi totale assenza di possibilità per le regioni, infatti, di contare su risorse finanziarie proprie e non derivate dai trasferimenti statali segnò uno dei maggiori elementi discorsivi del sistema, unitamente all’ulteriore aspetto legato all’atteggiamento di chiusura adottato quasi “a cascata” dalle Regioni stesse nei confronti degli enti locali.

Le cause della iniziale incapacità di funzionamento delle regioni, in altri termini, vanno ravvisate non solo nell’assenza di adeguate risorse finanziarie, ma anche nell’ottuso arroccamento, da parte degli amministratori regionali nei confronti degli enti locali, su posizioni accentratrici del tutto analoghe a quelle assunte dallo stato nei loro confronti⁸⁷.

⁸⁵ Così S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell’amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 160, alla cui sintesi ci permettiamo di aggiungere l’elemento ormai storico del dislivello funzionale tra amministrazioni del Nord ed amministrazioni del Sud del Paese

⁸⁶ Vedi R. BIFULCO, *Gli Statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, p. 201

⁸⁷ Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 77

Fu peraltro con le riforme sull'elezione diretta del Sindaco e del presidente della Provincia⁸⁸ che le cose iniziarono a cambiare in senso (parzialmente) favorevole per gli enti locali, dotati finalmente di una rappresentanza politica direttamente legittimata dall'investitura popolare, il che conferiva loro non poca forza in più rispetto al passato, anche e soprattutto nei confronti dell'amministrazione regionale⁸⁹. Negli stessi anni della prima attuazione del dettato costituzionale in materia di regionalismo, si registrò poi una ulteriore tendenza "moltiplicatrice" delle amministrazioni centrali: quella che portò, cioè, alla nascita ed alla crescita esponenziale delle cd. «amministrazioni parallele»⁹⁰ alle regioni: organismi dalla fisionomia istituzionale, dall'autonomia e soprattutto dalla connotazione pratica molto spesso incerta il cui assurdo proliferare portò – in una congiuntura economica che cominciava a dimostrarsi tutt'altro che propizia – ad una sorta di esasperazione generale ed all'inizio della lotta (invero molto sostenuta anche nell'opinione pubblica) alle 'amministrazioni inutili'⁹¹.

La conclusione, pertanto, è che l'auspicato raccordo tra riforma regionalista dello stato e riforma dell'amministrazione centrale nel senso di un suo snellimento – lungi dall'andare in direzione armonica – si rivelò un 'fiasco' e restò sostanzialmente nel campo delle buone intenzioni.

Non può trascurarsi, a questo proposito, che un peso determinante nella vicenda fu giocato non solo dalla 'reazione' degli apparati burocratici centrali, ma anche dal nuovo clima politico che si stava diffondendo proprio negli anni settanta, caratterizzato dalla fine del tentativo di collaborazione istituzionale tra forze del centro-sinistra e sinistra radicale (PCI) e soprattutto dalla comparsa, all'orizzonte,

⁸⁸ Di cui alla legge 25 marzo 1993, n. 81

⁸⁹ Vedi L. MANNORI, B. SORDI, Storia del diritto amministrativo, Roma-Bari, 2001, p. 88

⁹⁰ L'espressione è di S. CASSESE, Il sistema amministrativo italiano, Bologna, 1983, p. 16

⁹¹ Osserva S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003, p. 173 che «massima espressione di questa nuova sfiducia negli enti fu la legge 20 marzo 1975, n. 70, meglio nota come 'legge sul parastato'. Il provvedimento fu il tentativo (in gran parte fallito, ma non di meno significativo) di dettare una disciplina uniforme per gli enti pubblici non economici [...], sopprimendo quelli non più funzionali ed impedendo la creazione di nuovi». In realtà, applicandosi solo agli enti censiti in una tabella allegata alla legge stessa, le norme ebbero una limitatissima efficacia reale e non riuscirono affatto ad arginare il fenomeno che si proponevano di contrastare

della minaccia terroristica, di fronte alla quale i Governi dell'epoca preferirono centrare il mirino sul rafforzamento del potere centrale per reprimere e, se possibile, prevenire il fenomeno⁹².

Quanto invece al passaggio delle funzioni, conseguente alla prima attuazione del disegno costituzionale c'è da osservare che – sebbene l'elezione dei primi quindici Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario fosse avvenuta nel 1970, unitamente ai primi trasferimenti finanziari e di funzioni amministrative⁹³ – il primo sostanzioso passaggio di funzioni avvenne legislativamente solo nel 1977, con l'approvazione della legge delega 22 luglio 1975, n. 382 e del relativo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Queste norme ridefinirono quasi completamente la ripartizione delle funzioni amministrative tra stato e regioni a statuto ordinario, un nuovo assetto al quale avrebbe dovuto corrispondere anche un riordinamento degli apparati burocratici statali, soprattutto nel senso del loro snellimento, eppure ciò non avvenne, come si è detto, se non in modeste proporzioni⁹⁴.

Il programma venne inoltre arricchito di ulteriori elementi con il passaggio del controllo sull'attività dei comuni e delle province alle commissioni regionali di cui all'art. 53 della cd. legge Scelba⁹⁵, con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali (con la quale si completava quel complesso sistema della giurisdizione amministrativa già disegnato nella sua struttura essenziale dalla legge sul contenzioso amministrativo del 1865)⁹⁶, e con il definitivo superamento delle giunte provinciali amministrative e dei consigli di prefettura per effetto delle relative declaratorie di incostituzionalità pronunciate dalla Corte costituzionale.

L'effetto di queste riforme fu il superamento della Prefettura quale anello di congiunzione tra Stato e realtà locali e quale strumento di controllo e direzione di

⁹² Vedi F. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, 1997, p. 158

⁹³ Si vedano, in proposito, la legge 16 maggio 1970, n. 281 ed i DD.P.R. 14 gennaio 1972, nn. 1 e 2

⁹⁴ Vedi AA. VV., *La riforma dello Stato*, Roma, 1981, p. 187

⁹⁵ Legge n. 645 del 1953

⁹⁶ L'istituzione dei T.A.R. avvenne per mezzo della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, mentre la legge sul contenzioso amministrativo è la n. 2248 del 20 marzo 1865

quello nei confronti di queste ultime. Il nuovo soggetto che si affacciava sulla scena istituzionale italiana era ormai diventato la regione, nuovo centro di legittimazione democratica, ma anche (come si vedrà) nuova sede di virtuale incontro tra partiti politici e cittadini, recante già in sé pericolosissime potenzialità come nuovo snodo di politiche clientelari⁹⁷.

⁹⁷ Molto incisivo, a tale proposito, è il commento di S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 183 dove si legge che «a determinare risultati spesso insufficienti contribuì, senza dubbio, il carattere raccogliuccio della burocrazia regionale, poiché gli spostamenti di personale obbedirono per lo più a logiche clientelari o di convenienza personale. Nell'insieme le burocrazie regionali non sono state in grado di emergere come corpi professionali, lasciando di frequente ai politici il compito di guidare la macchina amministrativa»

8. LA LEGISLAZIONE CD. BASSANINI E LA LEGGE COSTITUZIONALE DEL 18 OTTOBRE 2001, N.3: RIFORME DI FUNZIONI E RIFORME DI APPARATI

Una delle ragioni che hanno spinto alla riforma della Pubblica Amministrazione italiana è stata l'esigenza di ripianare lo spaventoso *deficit* di bilancio che affliggeva ormai da lunghi anni il Paese, un *deficit* sicuramente in larga parte ancora dovuto agli enormi costi della spesa pubblica.

Numerosi ed alquanto disomogenei sono i fattori che hanno influenzato la nuova coscienza amministrativa di cui il legislatore degli anni novanta ha tentato di farsi portavoce, tra essi possono senz'altro annoverarsi la crisi fiscale mondiale – che in Italia ha sortito effetti ancora più disastrosi sul bilancio a causa del peso esercitato dal debito pubblico, molto maggiore che in qualsiasi altro Paese europeo –; una mutata culturale sociale da parte dei cittadini-utenti del servizio pubblico, abituati ormai dalle concorrenti aziende private (provenienti soprattutto dai mercati esteri) a tutt'altri *standard* di servizio; il sempre più massiccio intervento delle istituzioni europee, che hanno imposto soglie minime di servizio sempre più impegnative per lo Stato, oltre che il rispetto di normative di settore sempre più dettagliate ed “esigenti” rispetto alla media italiana e, ultima ma non meno importante, la fortissima crisi di legittimazione che ha investito i vertici politici del Paese a seguito del filone d'inchiesta giudiziario denominato ‘mani pulite’, un vero e proprio tornado politico-giudiziario che nell'arco di pochi mesi ha fatto piazza pulita di un'intera classe dirigente, al potere da quasi un cinquantennio.

Tutto questo insieme ha dato luogo ad una serie alquanto complessa di esigenze di riforma, sia sul versante dell'amministrazione-apparato, sia su quello dell'amministrazione-funzione, sia infine sul versante – decisamente importantissimo – del ruolo che lo Stato avrebbe d'ora in avanti dovuto assumere nell'economia e nella finanza, con la chiara indicazione di procedere verso un suo deciso arretramento da questi settori, ormai saturi della presenza pubblica.

Ecco allora che gli anni novanta sono diventati lo scenario anche di un deciso mutamento di struttura per poste, telefoni, ferrovie e strade, mentre la più vasta riforma di 'privatizzazione' si è avuta con la legge 8 agosto 1992, n. 359 che ha portato alla trasformazione in s.p.a. di tre grandi aziende pubbliche: l'ENI, l'INA e l'ENEL⁹⁸.

L'arretramento dello stato dall'attività economica ha determinato il venir meno, in capo a quest'ultimo, di una serie molto rilevante di funzioni amministrative, le restanti delle quali sono state successivamente riallocate tra lo stato stesso ed i 'nuovi' soggetti del panorama istituzionale: gli enti locali e le regioni. È in questo contesto, infatti, che si inserisce la più innovativa e radicale riforma dell'amministrazione italiana: quella portata dalle cd. leggi Bassanini⁹⁹.

Con la prima legge di delega Bassanini (la n. 59/1997) è mutato l'approccio del legislatore ordinario rispetto al dettato costituzionale: l'intento, infatti, non è più la mera attuazione del dettato costituzionale, ma anzi il suo superamento, in vista della apertura di nuovi scenari ordinamentali. Non a caso, infatti, le riforme di cui si discorre sono state seguite, e specificate, dalla successiva riforma costituzionale di cui alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di cui si dirà in seguito, e sulla quale è stato

⁹⁸ In realtà l'espressione 'privatizzazione' non è precisamente corretta. Infatti alla trasformazione di questi enti pubblici in aziende private non ha fatto riscontro anche un passaggio della proprietà del relativo pacchetto azionario, che è rimasto a lungo e nella maggioranza dei casi in mano pubblica. L'azionista prevalente è ancora il Ministero del Tesoro, realtà istituzionale alla quale corrispondono ancora speciali poteri per l'azionista pubblico, oltre che un regime di controllo fiscale ancora sottoposto alla Corte dei conti. Vedi S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003, p. 192

⁹⁹ Le leggi la cui 'paternità' sia riconducibile all'On. Bassanini sono, in realtà, solo la n. 59/1997, contenente «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»; la n. 127/1997, «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo» (cd. *Bassanini-bis*); il D. lgs. N. 112 del 31 marzo 1998, «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». Ciononostante, per una sorta di fascino esercitato dal legislatore Bassanini, e quasi attribuendogli la forza e il carattere di un'intera epoca, non di rado tra chi si occupa di diritto amministrativo si finisce per indicare con l'onnicomprensiva espressione *leggi Bassanini* tutto ciò che fin dagli inizi del decennio è stato fatto in materia di riforma del procedimento amministrativo e di riassetto dell'ordinamento locale. Come se le leggi Bassanini, per la verità di indiscusso valore giuridico e storico, abbiano costituito anche il precedente, l'estrinsecazione e la conseguenza di se stesse

osservato come abbia fatto quasi da ‘copertura’ costituzionale di un assetto già preordinato in via di legislazione ordinaria¹⁰⁰.

Nonostante l’ampiezza e la vastità della delega conferita con la legge n. 59/1997, essa è sintetizzabile sostanzialmente facendo riferimento alla bipartizione, contenuta nella legge stessa, tra principi e criteri in materia di decentramento delle funzioni amministrative alle regioni e rafforzamento delle istituzioni di raccordo da un alto, e criteri di delega per il riordino e la semplificazione della struttura amministrativa statale oltre che dei procedimenti amministrativi dall’altro lato (in linea di continuità rispetto a quanto già stabilito nella legge n. 241/1990).

Per quanto attiene al primo aspetto, dunque, uno degli elementi più importanti ed innovativi della legge è stato il rafforzamento delle sedi di raccordo e confronto in cui Stato ed autonomie locali potessero reciprocamente concertare gli aspetti più problematici dell’attuazione della delega¹⁰¹.

La prima di queste strutture è la *Conferenza permanente stato-regioni*¹⁰², convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dal Ministro per gli

¹⁰⁰ Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 45

¹⁰¹ L’art. 3, lett. c) della legge, infatti, prevede in via generale che siano «individuati le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l’azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell’esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite, nonché la presenza e l’intervento, anche unitario, di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture, necessarie per l’esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo». La delega contenuta in questo articolo è stata successivamente esercitata nel successivo D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, “Definizione ed ampliamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza stato-città ed autonomie locali»

¹⁰² In realtà, la Conferenza stato-regioni, quale sede di collegamento dello stato con le regioni, fu istituita dal DPCM 12 ottobre 1983. Solo nel 1988, grazie alla legge n. 400, essa ricevette una disciplina di rango legislativo e le sue competenze furono definite con il successivo D. Lgs. n. 418 del 1989. Uno dei meriti principali della legge delega n. 59/1997 sta dunque nell’averne potenziato l’operatività soprattutto grazie alla parallela modifica delle disposizioni legislative in materia di riparto delle funzioni amministrative. Si veda, in proposito, A. STERPA, *L’attività della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata nel periodo 2001-2002*, su www.federalismi.it

Affari regionali, oltre che dai presidenti delle regioni (e delle province autonome) e dai ministri che di volta in volta siano interessati dalla materia in discussione.

Prima della *Conferenza*, l'unica sede di raccordo istituzionale fra stato e regioni era costituita dalla Commissione bicamerale per gli Affari regionali, di cui all'art. 126 della Costituzione, che deve la sua esistenza al "compromesso" raggiunto in sede costituente tra coloro che avrebbero voluto una seconda Camera composta di rappresentanti delle regioni e coloro che invece – consapevoli delle difficoltà istituzionali che sarebbero derivate dall'applicazione alla neonata Repubblica dei principi e delle strutture del Bicameralismo federale – si opposero a questo progetto¹⁰³.

La funzione principale della *Conferenza permanente* è quella di garantire l'esistenza di un luogo virtuale di confronto al quale dev'essere possibile (ed in alcuni casi addirittura obbligatorio) accedere, senza la necessità di attivare procedure particolari che finirebbero per scoraggiare la soluzione concertativa. Le questioni sottoposte all'attenzione della *Conferenza* non sono di dettaglio, ma attengono a decisioni di politica generale passibili di incidere sulle competenze regionali¹⁰⁴.

In questi casi, prevede l'art. 8 della legge delega che «gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate» siano adottati di concerto con la *Conferenza* ovvero singolarmente con le regioni interessate.

Nel caso non si raggiunga un'intesa nel lasso di tempo (quarantacinque giorni) individuato dalla legge, il legislatore nazionale può procedere autonomamente, ma prima di farlo è tenuto a sentire, sulla medesima questione, il parere della Commissione Affari regionali.

103 Vedi G. ROLLA, La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni, Milano, 1979, p. 186. La questione, peraltro, è tornata di grande attualità con le proposte di riforma sul cd. Senato federale presentate nel 2005 dall'allora maggioranza di governo, e poi bocciate al referendum istituzionale del giugno 2006, il secondo nella storia della Repubblica.

104 Vedi O. GASPARI, L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, I, p. 43

È prevista, tuttavia, una clausola di sistema in base alla quale nei casi di urgenza «il Consiglio dei ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure» concertative sopra descritte, e tuttavia «i provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 [cioè la Conferenza permanente e la Commissione Affari regionali] entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi».

La seconda Conferenza di concerto è istituita invece sul versante degli enti locali, ed è la Conferenza stato-città ed autonomie locali¹⁰⁵, con le stesse competenze della Conferenza stato-regioni e gli stessi moduli procedurali, solo che il suo ambito di operatività riguarda il segmento istituzionale stato-enti locali.

L'art. 9 della legge delega, infine, contiene indicazioni per l'istituzione di un nuovo organismo di raccordo, quella che poi nel decreto di attuazione è divenuta la *Conferenza unificata stato-regioni e stato-città* e che opera quando sulle stesse materie siano competenti ad esprimersi sia le regioni che le autonomie locali (incluse le comunità montane)¹⁰⁶.

Quanto al secondo aspetto della legge n. 59/1997 – quello del decentramento delle funzioni amministrative – ciò che vale la pena sottolineare è l'introduzione di un nuovo criterio di riparto, basato sul 'rivoluzionario' concetto che sono le funzioni rimanenti in capo allo stato a dover essere tassativamente elencate, e non quelle di regioni ed enti locali.

¹⁰⁵ Istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata dal D.Lgs. 2814/1997, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997

¹⁰⁶ «l'esperienza successiva, con l'affermarsi del modello della Conferenza [...], con il rafforzamenti di queste sedi che è derivato, contemporaneamente dalla legittimazione diretta di sindaci e presidenti di regionae e dall'ampio processo di trasferimento di funzioni e risorse realizzato nella seconda metà degli anni novanta, è ancora in corso [...]. Sembra, in ogni caso, definitivamente superata ogni nostalgia di un'autonomia regionale (e locale) garantita dalla separazione e da un assetto di rapporti verticali, mentre è tornato al centro della discussione il tema delle attribuzioni; quali debbano spettare necessariamente allo Stato e quali possano essere, invece, decentrate», così commentava il fenomeno L. TORCHIA, I raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 190.

La legge n. 59 ha infatti inteso superare il precedente principio cd. del ‘parallelismo delle competenze’ (in base al quale la potestà amministrativa seguiva quella legislativa così come ripartita *ex art.* 117, Cost.) per investire il legislatore delegato di un compito fondamentale: conferire¹⁰⁷ «tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici». Esclusi dal conferimento sono solo le funzioni e i compiti relativi a quei settori di intervento che per loro stessa natura competono alla sovranità statale, come gli affari esteri, la difesa e le forze armate, i rapporti con le confessioni religiose, *etc.* secondo l’elencazione contenuta nel 3° comma dell’art. 1 della legge.

Il principio fondamentale sancito dalla legge n. 59/1997 (che costituisce peraltro la prima menzione legislativa ufficiale di un criterio già ampiamente diffuso e ‘digerito’ sul piano europeo¹⁰⁸) è quello della *sussidiarietà*, intesa quest’ultima come modulo operativo alla stregua del quale le funzioni amministrative dovrebbero essere svolte al livello più possibile vicino al cittadino (addirittura, nella declinazione ‘orizzontale’ della sussidiarietà, dovrebbero essere le stesse formazioni sociali ad essere investite dello svolgimento di queste funzioni), salvo che la necessità di garantire più alti *standard* di tutela e di uguaglianza imponga di richiamarne l’esercizio ad un livello istituzionale via via superiore¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Si introduce qui soltanto brevemente la questione lessicale, invero assai più dibattuta a seguito dell’entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, che ha investito l’infelice formulazione della legge, ove peraltro si precisa che «ai fini della presente legge, per ‘conferimento’ si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per ‘enti locali’ si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali»

¹⁰⁸ Vedi, in proposito, L. TORCHIA, I raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 198

¹⁰⁹ Così, nel disegno del legislatore, deve estrinsecarsi l’applicazione del principio di sussidiarietà: «l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza

Le fasi del successivo processo di trasferimento sono state scansionate in maniera tale che i successivi decreti d'attuazione si occupassero, nell'ordine di: individuare le risorse; ripartirle tra le regioni e tra gli enti locali; attribuirle, all'interno di ciascun ambito regionale, tra regioni ed enti locali; monitorare il completamento dell'attuazione della riforma operando, ove necessario, le opportune correzioni¹¹⁰.

Il secondo filone della legge investe invece il riordinamento dell'apparato amministrativo dello stato, in merito al quale al Governo è affidato il compito di emanare decreti legislativi finalizzati a:

- a) razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche a ordinamento autonomo
- b) riordinare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza, le istituzioni di diritto privato e le società per azioni, controllate direttamente o indirettamente dallo stato, che operano, anche all'estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale
- c) riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche
- d) riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica

La delega è stata successivamente esercitata con l'emanazione del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, relativo alla riorganizzazione dei Ministeri e dell'amministrazione periferica dello stato intorno alla figura istituzionale degli uffici territoriali di

sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati», vedi legge n. 59/1997, art. 4, 3° co. lett. a)

¹¹⁰ Nel corso del 2000 la complessa opera di individuazione e ripartizione delle risorse è stata compiuta tramite l'istituzione di un unico centro di imputazioni: il Commissario straordinario per l'attuazione del federalismo amministrativo. In questo modo l'attività di riallocazione non è stata compiuta "a spezzoni" per singoli aspetti, ma organicamente per interi settori di intervento. Al primo accordo quadro è poi seguito un proficuo lavoro tecnico che ha portato all'approvazione di un centinaio di D.P.C.M., tutti discussi ed esaminati successivamente dalla Conferenza unificata, con i quali sono stati complessivamente trasferiti circa 30.000 miliardi delle vecchie Lire e circa 22.000 unità di personale pubblico dipendente

Governo, nei quali sono state fatte confluire le Prefetture e le strutture pubbliche di alcuni Ministeri (per esempio gli ispettorati del lavoro, delle telecomunicazioni e gli uffici di motorizzazione civile)¹¹¹.

Il gruppo delle riforme Bassanini ha inoltre coinciso con un'altra grandissima innovazione nel panorama della amministrazione pubblica italiana, il varo della legge sul procedimento amministrativo¹¹². Quest'ultima si inserisce, chiaramente, nel filone della semplificazione e della trasparenza dell'attività pubblica, vista però nell'ottica procedimentale, con la creazione del sistema cd. a sportello unico e la notevole estensione delle fattispecie in cui si è ammessa l'autocertificazione negli uffici pubblici.

Nello stesso senso va interpretata una delle principali riforme amministrative degli anni novanta, sicuramente 'apripista' rispetto alla futura legislazione cd. Bassanini, è data dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 che, oltre al riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, promosse la valorizzazione degli istituti di partecipazione popolare (con l'introduzione, in modo particolare, del *referendum* consultivo) e segnò un punto di svolta nell'ottica dello snellimento delle amministrazioni locali, con la propulsione delle fusioni tra piccoli comuni e l'individuazione di nove aree metropolitane (in corrispondenza dei maggiori comuni presenti sul territorio nazionale), poi definitivamente sancita dalla riforma costituzionale del 2001.

A ciò si è aggiunta la creazione delle società a capitale pubblico prevalentemente locale, per l'espletamento di servizi pubblici di interesse locale attraverso moduli di azione di stampo privatistico, dunque più flessibili e snelli nonché, ultima ma non meno fondamentale, la separazione concettuale – all'interno degli ordinamenti degli enti locali – tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa

¹¹¹ Vedi L. TORCHIA, I raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 200

¹¹² Legge 7 agosto 1990, n. 241

con la possibilità che per l'espletamento di queste ultime si stipulassero direttamente contratti di diritto privato tra l'amministrazione ed i dirigenti¹¹³.

Intesa la Pubblica Amministrazione come apparato, invece, l'ultima tappa del processo riformatore degli anni '90 è costituita dall'approvazione del Testo Unico sugli enti locali¹¹⁴ con il quale il legislatore, attraverso la tecnica della novellazione, è intervenuto sulla preesistente legge n. 142/1990 indirizzandosi verso la realizzazione di strutture amministrative più snelle e adeguate, nella loro struttura, al peso ed all'importanza delle funzioni da disimpegnare, favorendo le iniziative spontanee dei cittadini, anche accettando moduli non rigidamente predeterminati per legge¹¹⁵.

Il passo successivo compiuto dall'ordinamento lungo la strada del decentramento delle funzioni amministrative è avvenuto nel 2001 ad opera del legislatore costituzionale che, con la legge cost. del 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, rivisitando (almeno a livello di denominazioni formali) non solo l'assetto istituzionale dello stato, ma riassegnando le competenze legislative ed amministrative secondo nuovi canoni e nuovi criteri.

Il precedente assetto costituzionale, com'è stato giustamente osservato, «aveva previsto un regionalismo sostanzialmente duale, con scarsi strumenti di collegamento tra i diversi livelli di governo, funzionali soprattutto alla conservazione della posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie [...]. Questa prima visione riduttiva del testo costituzionale, aveva reso possibile l'utilizzo da parte dello Stato, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, del limite *dell'interesse nazionale e delle altre regioni* (di cui al vecchio testo dell'art. 117) per sottrarre alle regioni vasti settori a mbiti di intervento»¹¹⁶.

¹¹³ Non può non menzionarsi, tuttavia, la circostanza che nei decenni successivi questo, pur utilissimo, strumento di gestione della cosa pubblica locale abbia dato luogo a fenomeni di odioso clientelismo, non di rado oggetto di inchieste giudiziarie, e tuttavia divenuti ormai un *modus operandi* difficilmente correggibile da parte delle amministrazioni

¹¹⁴ Di cui al D.Lgs. 4 agosto 2000, n. 267, attuativo della delega contenuta nella legge 3 agosto 1999, n. 265 (cd. Napolitano-Vigneri)

¹¹⁵ Vedi F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2005, p. 47

¹¹⁶ Testualmente, F. STADERINI, *Op. cit.* Padova, 2005, p. 50

Il primo portato della riforma del 2001, invece, è stato innanzitutto di carattere ‘definitorio’. Alla stregua della nuova formulazione dell’art. 114 della Costituzione, infatti, «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» il che implica la totale equiparazione di tutte le realtà territoriali allo stato¹¹⁷.

Prima di trattare più esplicitamente il tema qui in discussione, tuttavia, occorrerà soffermarsi sull’innovazione costituita dalla nuova distribuzione di potestà legislativa tra stato e regioni, operata dall’art. 117, nuovo testo. Alla stregua dell’attuale disposizione, infatti, la potestà legislativa compete – in maniera del tutto paritaria – allo stato ed alle regioni, sottoposte entrambe all’unico vincolo costituito dal rispetto della Costituzione e delle norme internazionali¹¹⁸.

L’elencazione delle materie di competenza legislativa concorrente – pur restando nel testo costituzionale – viene preceduta da una nuova, ben più importante, elencazione: quella delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello stato. Dopodiché, con l’inversione della cd. clausola di residualità, «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»¹¹⁹.

¹¹⁷ In passato, invece, l’art. 114 prevedeva che «la Repubblica si riparte in regioni, province e comuni» senza fare menzione dello stato, considerato un’entità non solo ontologicamente diversa dalle autonomie locali, ma anche di livello superiore, al punto da non dover essere nemmeno menzionato tra le articolazioni territoriali della Repubblica. A tal proposito, si veda F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, p. 333

¹¹⁸ Spariscono, dunque, i controlli preventivi obbligatori alla stregua del vecchio testo costituzionale, potendo oggi il legislatore nazionale impugnare leggi regionali eventualmente invasive della propria competenza solo in via successiva, e solo secondo le norme previste in Costituzione sulla procedura ordinaria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi

¹¹⁹ Il fatto è, però, che la previsione di cui al comma 4 dell’art. 117 segue a due elencazioni di materie – quelle di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente – a dir poco sesquipedali. Sicché si è da più parti osservato che infine l’operatività della clausola di residualità resta più che altro di natura formale. Giacché su questo tema sono state scritte intere biblioteche di riflessioni dottrinarie, tutte meritevoli di attenzione, ci si limiterà in questa fase a dare solo qualche limitata indicazione bibliografica. Vedi F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2001, p. 22; IDEM, *L’ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003, p. 86; G. C. DE MARTIN, *Il sistema delle autonomie dopo la riforma del Titolo V. Quali prospettive?*, su www.amministrazioneincammino.it; A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, su www.amministrazioneincammino.it; E. GIANFRANCESCO, *La forma di*

Quanto, infine, al tema che qui più da vicino interessa, cioè quello della redistribuzione delle funzioni amministrative, scompare il principio del parallelismo, per far posto al nuovo criterio della centralità dell'ente locale, per cui – alla stregua del nuovo art. 118, infatti:

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

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»¹²⁰.

Quanto ai criteri fondamentali per la riallocazione delle funzioni che, in ragione del principio di sussidiarietà, non possono essere espletate dal Comune, il legislatore

governo regionale nelle recente esperienza italiana, su www.astrid-online.it; L. ANTONINI, Il 'Vaso di Pandora' del federalismo: spunti sulla questione della devolution, su www.federalismi.it; L. ANTONINI, Intorno alle cause del mancato 'decollo' del nuovo Titolo V, su www.federalismi.it; R. BIN, La funzione amministrativa, Relazione al Seminario su Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione, Bologna 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; B. CARAVITA Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione, su www.statutiregionali.it; B. CARAVITA, Stato, Regioni e Autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V, su www.federalismi.it; P. CARETTI, L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 118; A. D'ATENA, Materie legislative e tipologia delle competenze, su www2.unife.it/forumcostituzionale; T. GROPPI, La riforma del titolo V della costituzione tra attuazione e autoapplicazione, su www2.unife.it/forumcostituzionale; M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, intervento al Seminario Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione, Bologna 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. RUGGERI, La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2; L. TORCHIA, La potestà legislativa residuale delle regioni, in *Le Regioni*, 2002, n.2, p.86; R. TOSI, La legge costituzionale n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa, in *Le Regioni*, 2001, n.6

¹²⁰ Quasi tutti gli Autori che si sono impegnati a commentare il testo della riforma non hanno mancato di sottolinearne la scarsissima chiarezza lessicale, per cui gli aggettivi *proprie, conferite, delegate, attribuite* vengono con forse eccessiva larghezza attribuiti alle funzioni amministrative degli enti locali. Sul punto, in ogni caso, valgono le stesse indicazioni bibliografiche di cui alla nota precedente

costituzionale ha tracciato le linee generali cui il legislatore ordinario avrebbe dovuto, in sede di successiva attuazione della riforma, attenersi.

In particolare, alla stregua dell'articolo 117, comma 2, lett. *p*), rientra nella competenza esclusiva dello stato l'individuazione delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», preludio indispensabile alle successive attività di conferimento (e di decentramento da parte delle regioni).

Com'è noto, tuttavia, l'attuazione della riforma costituzionale non ha avuto in sostanza alcun seguito nell'ordinamento, se non attraverso la legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge La Loggia) la quale ha dettato sì al Governo i criteri di per l'individuazione delle materie fondamentali, ma non è stata seguita da alcun decreto d'attuazione a causa della fine della legislatura e della mancata rielezione della maggioranza che l'aveva sostenuta.

9. IL FUTURO DELL'AMMINISTRAZIONE ITALIANA: NUOVI STRUMENTI PER NUOVE FUNZIONI

«È evidente che questo fascio di specialità di strutture, quest'eterogeneità di funzioni, questa virtualità di conflitti permanenti e occasionali pongono problemi di teoria sia giuridica che politologica, sui quali si sta discutendo dall'inizio dello Stato borghese. Lo Stato è veramente un 'ente'? che vuol dire fini dello Stato, se tutti e nessuno ne caratterizzano l'organizzazione? Che vogliono dire volontà dello Stato, senso dello Stato, obbligo o impegno dello Stato e così via? Per un qualsiasi ente pubblico lo sappiamo, per lo Stato no»¹²¹.

Già un grande Maestro del passato, come si può osservare, sottolineava che in realtà la validità teorica del concetto di Stato tramandato dalla dottrina giuspubblicistica classica, come di un ente unitario, superiore e quasi immanente, personificazione degli interessi generali della collettività 'nazionale' – in cui si identifica culturalmente, linguisticamente e ideologicamente un'intera comunità territoriale – viene sempre più perdendo terreno in considerazione del nuovo aspetto assunto non solo dalla società degli amministrati, ma anche dalle attività e dagli interessi di cui gli amministratori si fanno carico¹²².

L'incremento quantitativo oltre che l'espansione qualitativa di nuove conoscenze tecnico-specialistiche necessarie per l'erogazione di alcuni servizi alla comunità, inoltre, hanno fatto sì che la dottrina amministrativa si desse alla ricerca di nuovi moduli operativi e nuove strutture per il disimpegno dell'attività amministrativa

¹²¹ Così M. S. GIANNINI, Trattato di diritto amministrativo, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988, p. 82

¹²² Vedi M.S. GIANNINI, Op. cit., Padova, 1988, p. 19, che – con grandissima lungimiranza – specifica: «oggi sono le stesse collettività di cui gli Stati sono esponenti ad esprimere nel loro seno tutti gli altri pubblici poteri interni, allo stesso modo con cui esprimono non lo Stato, ma uno o più organi dello Stato [...]. Non è quindi lo Stato che funge da connettivo, ma sono le amministrazioni dello Stato, e la centralità dello Stato, di cui si è detto, sussiste non perché vi sia al centro un governo o un parlamento, ma perché vi sono amministrazioni dello Stato. E difatti là ove queste non vi sono, governi e parlamenti recedono a simulacri», citando alcuni stati asiatici o sudamericani

pubblica, portando così alla nascita delle Autorità indipendenti¹²³, derivate dall'esperienza inglese ed americana, organi che dal punto di vista dell'organizzazione non fanno capo all'esecutivo politico e non sono sotto ordinati ad altri organi, sicché hanno funzioni autonome di regolazione e sorveglianza in settori di particolare importanza come quello bancario ed assicurativo, quello dell'informazione o della tutela della riservatezza¹²⁴.

L'introduzione delle Autorità indipendenti doveva segnare, nelle intenzioni del legislatore, un cambiamento di rotta radicale verso un graduale disimpegno dello Stato dai settori della produzione e dei servizi, ma questo risultato è stato effettivamente raggiunto solo negli ultimi decenni, quando alla creazione delle cd. *Authorities* ha corrisposto un vasto programma di privatizzazioni di enti pubblici economici, mentre negli anni ottanta l'esistenza di queste nuove realtà istituzionali – non accompagnata a nessun'altra seria iniziativa di arretramento dello Stato dall'attività economica – significava solo con ancora maggiore vividezza un'ulteriore espansione delle funzioni statali¹²⁵.

In epoca attuale, il ruolo e l'importanza delle Autorità indipendenti sono ormai comunemente accettati, ma ne sono stati messi invece in discussione il grado e la forma di indipendenza rispetto al Parlamento nonché i moduli procedurali¹²⁶.

¹²³ Osserva correttamente S. LOMBARDO, Le Autorità amministrative indipendenti nella prospettiva dell'egovernment, su www.egov.federalismi.it che «Missione specifica delle Autorità che regolano e vigilano settori economici è poi l'affermazione del principio istituzionale del mercato: considerazione, questa, che giustifica l'impatto dirompente assunto dall'Unione Europea nel consolidamento delle stesse»

¹²⁴ La prima Autorità indipendente ad aver visto la luce nell'ordinamento italiano è la CONSOB (Commissione nazionale per le società e la borsa), istituita con D.L. 8 aprile 1974, n. 95 (poi convertito nella legge 7 giugno 1974, n. 216)

¹²⁵ Vedi S. LOMBARDO, Op. cit., su www.egov.federalismi.it

¹²⁶ Vedi V. CERULLI IRELLI, Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità, in A. GRASSINI (a cura di), L'indipendenza delle Autorità, Bologna, 2001, p. 54, secondo cui il Parlamento, come sede della sovranità generale, è anche la sede delle Autorità indipendenti, e ciò implica sua che la legge ne ha piena disponibilità e sia che, attraverso la legge, il Parlamento potrebbe dettare indirizzi, obiettivi e criteri riguardanti l'attività delle Autorità. In particolare, secondo l'A., «indipendenza non significa però che le Autorità sono indipendenti anche dal Parlamento. Anzi, dobbiamo affermare proprio l'opposto, perché esse, come Autorità di governo di settore, rispondono in principio al Parlamento, come ne risponde il governo generale del Paese». Tesi contrapposta è quella di F. MERUSI, M. PASSARO, Le Autorità indipendenti, Bologna, 2003, p. 1 secondo i quali, invece, le «autorità amministrative indipendenti non hanno legami con nessun organo politico

L'ultima sfida cui si trova di fronte l'amministrazione pubblica, infine, è la digitalizzazione dei suoi apparati, oltre che delle modalità procedurali e delle competenze del personale burocratico¹²⁷.

Il crescente utilizzo, nei rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini, delle tecnologie telematiche sta riempiendo di contenuti nuovi la riflessione dottrinale e (si auspica) la legislazione orientandole sempre più verso il nuovo concetto di 'libertà telematica'. Allo stesso tempo, il fenomeno della digitalizzazione spinge sempre più la prassi amministrativa verso una maggiore trasparenza e sta favorendo anche la migliore interazione fra cittadini e potere autoritativo.

In relazione al primo aspetto, non può più prescindere dalla presa d'atto che la comunicazione interpersonale passa al giorno d'oggi sempre più attraverso l'uso delle tecnologie digitali, il che porta numerosi problemi anche in tema di libertà d'espressione e di tutela della riservatezza, questioni con cui tanto il legislatore quanto l'amministrazione non possono non confrontarsi.

Il risvolto istituzionale di queste considerazioni si riflette poi sui rapporti tra i singoli¹²⁸ e i pubblici poteri, ambito nel quale si registra una sempre crescente

costituzionale, non col governo, ma neppure col parlamento», la conferma del che arriverebbe dalle modalità di nomina dei componenti, la quale sarebbe finalizzata ad evitare che «i nominati abbiano qualche rapporto con centri di elaborazione dell'indirizzo politico, siano essi partitici, parlamentari o governativi». Dello stesso avviso anche S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2001, p. 24

¹²⁷ La documentazione bibliografica disponibile, in rete e sulle riviste cartacee, in materia di amministrazione digitale sta assumendo dimensioni e proporzioni impressionanti. Non essendo questo il punto centrale della presente ricerca, si riporta qui unicamente qualche sparuta voce da cui si è tratto spunto nell'elaborazione dei pochi concetti che si esporranno, avendo cura di sottolineare che l'indicazione non è assolutamente esaustiva. In particolare, vedi A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*; M. TRIVELLIN, *Riflessioni sulle prospettive e sui nuovi problemi dell'informazione elettronica assicurata tramite i siti istituzionali dell'amministrazione finanziaria*; D. GALLIANI, *L'accessibilità dei siti Internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. 'legge Stanca'*; S. RICCI, *Servizi online alle imprese: SUAP e registro informatico degli adempimenti amministrativi delle imprese fra attuazione e progetti di riforma*; U. MINNECI, *L'avvento della digitalizzazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese*; E. DE MARCO, *Introduzione alla uguaglianza digitale*; F. BAILO, *E- government: la responsabilità della P.A. e dei propri agenti nel rapporto con gli amministrati*; S. FEDETTO, *La dichiarazione "telematica": origine, presentazione, aspetti tecnici sull'invio e alcuni spunti critici*, tutti su www.egov.federalismi.it

¹²⁸ Osserva bene A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, cit. che nella categoria dei privati rientrano «in primo luogo i cittadini ma è evidente che

importanza della comunicazione tramite Internet ed il diffondersi (in realtà non troppo marcato, soprattutto nelle amministrazioni del Meridione) dell'erogazione di servizi in forma telematica da parte della Pubblica amministrazione.

Questi elementi di innovazione non vanno letti in chiave isolata, ma inducono ad una riflessione di respiro ben più ampio, non solo sulla ridefinizione della sfera pubblica, ma anche sulle loro potenzialità innovative nei confronti della società, destinata a subire (*rectius*, sperimentare) cambiamenti in prospettiva globale, verso una modifica della stessa forma delle democrazie occidentali (*e-democracy*).

per molti aspetti ad essere interessati sono anche i non cittadini», adombrando così tutto uno scenario giuridico di estremo interesse, e tuttavia non pertinente in questa sede

CAPITOLO II – DAL REGIONALISMO VERSO IL FEDERALISMO «A COSTITUZIONE INVARIATA»

1. IL QUADRO NORMATIVO ANTECEDENTE ALLA RIFORMA

Dopo gli anni sessanta del secolo passato – gli anni del cd. ‘disgelo’ – sulla scena pubblico-istituzionale italiana si aprirono aspri scontri politici e sociali ed emersero nell’ordinamento contraddizioni e conflitti che per lunghi anni hanno animato la storia del paese, ed ancora oggi possono dirsi tutt’altro che risolti.

Rispetto a tutto ciò, e nell’esigenza di dare un’attuazione la più larga ed immediata possibile del testo costituzionale, non è sbagliato dire che «gli anni ottanta perciò si aprirono all’insegna di un’opera non più di attuazione, ma semmai di «attualizzazione» della Costituzione del 1947».¹²⁹

È perciò anche alla luce di queste considerazioni che va interpretata la storia del regionalismo italiano, dagli anni sessanta ad oggi¹³⁰, avendo presente che il tema dell’attuazione della Costituzione investe moltissimi altri settori dell’ordinamento, permeando l’attualità italiana di questioni e problematiche piuttosto incalzanti¹³¹.

¹²⁹ Così P. COSTANZO et al. (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998, p. 4

¹³⁰ La prima legge in materia regionale è, in realtà, la n. 62/1953, recante disposizioni su «Costituzione e funzionamento degli organi regionali», ma bisognerà attendere il 1970 per l’elezione dei primi Consigli regionali ed i decreti legislativi emanati tra il 1972 ed il 1975 per un primo credibile conferimento di funzioni alle autonomie territoriali, ma di questo si dirà più avanti

¹³¹ Non si possono non menzionare, sebbene non siano attinenti all’analisi che qui si conduce, tematiche di diffuso interesse come quella sui diritti sociali, sul pluralismo dell’informazione, sugli atti di disposizione del corpo, ad esempio in tema di testamento biologico, ricerca sulle cellule staminali di embrioni umani; sulla tutela della riservatezza di fronte all’aumento esponenziale non solo delle nuove fattispecie di dati cd. sensibili, ma anche dei reati informatici e terroristici. Vedi, in via puramente indicativa, S. CASSESE, *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, III, p. 1904, ove l’A. sostiene che, all’origine dei diritti sociali ci sia una comune vicenda storico-politica che coincide, in ultima analisi, con la trasformazione del concetto di *dignità umana* e, di conseguenza, con l’ampliamento dei compiti dello stato (soprattutto nell’ambito dei processi di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi) da un lato, e con il riconoscimento del carattere originario, e quindi intangibile da parte dello stato, delle formazioni e delle comunità sociali, dall’altro

Il conflitto tra stato e regioni circa l'effettiva estensione dell'autonomia regionale e la natura – più o meno penetrante – del potere di intervento statale a garanzia dell'unità nazionale caratterizzò alla radice i rapporti tra i due soggetti, sempre qualificati da una profonda e reciproca diffidenza, determinando lo sviluppo di un tipo di regionalismo competitivo¹³², rivendicativo, fondato su di un continuo, più o meno strisciante contenzioso sui rispettivi ambiti di competenza, funzioni e poteri.

«Questo regionalismo è rimasto a lungo qualcosa di simile all'esercizio di uno *ius murmurandi* nei confronti di Roma e dell'opinione pubblica [...] per l'intrinseca debolezza politica dei governi regionali [...] e per l'alibi radicato che decentrare significasse aggravare il divario socio-economico esistente tra nord e sud».¹³³

Tuttavia, il perno dell'ordinamento costituzionale italiano, dichiaratamente regionalista, ha per lungo tempo ruotato sull'idea della centralità dello Stato, sia nelle scelte di politica legislativa, sia nell'espletamento dell'attività amministrativa.

L'articolo 5 della Carta, non a caso, afferma il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali ed il «più ampio decentramento amministrativo» in loro favore solo dopo aver sancito che è la «Repubblica, unica ed indivisibile» a prendere atto di tale riconoscimento.

Il passaggio di eventi epocali nella storia della Repubblica ed i mutamenti della politica e dell'economia globale, hanno determinato cambiamenti irreversibili nella coscienza sociale e nella struttura economica della società italiana, modificando

¹³² L'espressione «regionalismo competitivo» viene qui riportata solo in ragione della sua forza espressiva, e non perché si intenda conferirgli dignità di categoria concettuale generale. Come invece da alcuni è stato fatto in dottrina, contrapponendo un regionalismo competitivo ad un «regionalismo cooperativo». Piace anzi riportare una precisazione, alla quale senz'altro si aderisce «Anche un dibattito impegnato come quello sul tema del federalismo, possibile e futuro, soffre a volte di un certo conformismo terminologico, se non proprio culturale. Soprattutto le formule del cd. «federalismo cooperativo» e del cd. «federalismo competitivo» rischiano di assumere un significato meramente descrittivo e di essere utilizzate, al di fuori dell'ambiente ristretto degli specialisti, per rappresentare le propensioni individuali verso modelli e percorsi autonomistici più o meno accentuati [...]. Erroneamente, poi, si finisce per contrapporre, in modo più o meno esplicito, la concezione cooperativa a quella competitiva, come se quest'ultima alludesse ad un disegno autonomistico più aggressivo e deciso», così P. TULLINI, *Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro?*, in *Il lavoro nelle Pubbl. Amm.ni*, 2000, n. 1, p. 32

¹³³ Così F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, n. 1, p. 24

l'essenza stessa del sentimento di cittadinanza, e quindi il rapporto con lo stato e le aspettative nei confronti di quest'ultimo.

Ne è conseguita, logicamente, la necessità di modificare l'ordinamento, adeguandone la strumentazione giuridica e soprattutto la struttura, in modo tale da incontrare quelle esigenze di «vicinanza» e immediatezza rese sempre più pressanti anche dall'eccezionale sviluppo dei modi e dei mezzi della comunicazione.

Questo ha fatto sì che l'iniziale impostazione decisamente centralista si aprisse¹³⁴ a 'contaminazioni' di tipo federalista.

Va precisato comunque che, sotto il profilo strettamente giuridico, il concetto di federalismo postula l'esistenza di più entità statali sovrane, già dotate di autonomia nel senso più completo e letterale della parola, che decidono di federarsi rinunciando a una parte della propria sovranità per costituire un nuovo ordinamento, titolare unico di alcune delle competenze prima disgiuntamente esercitate dai singoli stati della federazione.

Il caso italiano, invece, riguarda l'ipotesi opposta, quella in cui è dall'apparato centrale che si decide di deviare alcune funzioni verso le strutture locali, ritenendo che siano a quel livello più efficacemente realizzate, per la loro natura o per la diversa strutturazione dei due soggetti in causa. Questo fenomeno prende, più correttamente, il nome di decentramento amministrativo¹³⁵.

Ebbene, tanto premesso sul piano della politica del diritto, va anche osservato che l'attuazione della Costituzione in materia di regionalismo in Italia ha conosciuto tre momenti fondamentali, in ognuno dei quali la complessità del compito ha richiesto l'uso dello strumento della delega legislativa: il primo è dato dalla legge 16 maggio

¹³⁴ Anche a seguito della comparsa, nella vita pubblica italiana, di partiti autonomistici che hanno fatto del localismo la ragion d'essere del proprio impegno politico

¹³⁵ Vedi C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 55 ed anche F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 2005, p. 1014 secondo cui «Il tipo di decentramento attuato dalle riforme Bassanini rientra senza dubbio nell'ambito del decentramento amministrativo, sub specie di decentramento autarchico funzionale, almeno per quanto riguarda le competenze cedute agli enti locali [...]. Per ciò che concerne, invece, le funzioni amministrative cedute alle regioni, essendo queste enti di rilievo costituzionale, si può parlare di decentramento politico o costituzionale, anche se, in buona parte, si tratta più propriamente di delega di funzioni amministrative statali, e dei relativi poteri, alle amministrazioni regionali»

1970, n. 281¹³⁶ cui seguirono ben undici decreti delegati del 1972; il secondo originato dalla legge di delega 22 luglio 1975, n. 382 e proseguito con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; il terzo, infine, individuato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 e nei successivi decreti di attuazione, il più importante dei quali è il n. 112 del 31 marzo 1998, e di cui si dirà in seguito¹³⁷.

Come è già stato osservato, l'esame di queste disposizioni evidenzia un atteggiamento del legislatore statale sempre meno restrittivo nei confronti dell'autonomia regionale, che viene inizialmente solo 'ritagliata' nell'ambito ben più ampio delle competenze ritenute imprescindibilmente statali, e poi progressivamente arricchita di competenze non più enumerate, ma individuate per *settori organici*¹³⁸.

Alcuni degli 'esperimenti' tentati in quegli anni riuscirono, altri invece fallirono, ma la caratteristica fondamentale che li ha accomunati è l'essere stati rivolti, contemporaneamente, per un verso alla redistribuzione delle competenze tra Stato ed autonomie territoriali¹³⁹ e, per l'altro, alla riallocazione del potere relativo al concreto esercizio delle competenze suddette¹⁴⁰.

Dal punto di vista dottrinario, pertanto, iniziò a farsi strada una nuova idea del riparto di competenze fra stato e regioni, non più basata solo sulla rigida definizione dei rispettivi campi d'intervento, ma su una tipizzazione di natura *funzionale*, o meglio

¹³⁶ Legge finanziaria del 16 maggio 1970, n. 281

¹³⁷ Vedi *infra* p.

¹³⁸ L'espressione è tratta da A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, su www.federalismi.it, ma sul punto la dottrina è vastissima. Si vedano, tra gli altri, E. BALBONI, G. PASTORI, *Il Governo regionale e locale*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1996, p. 573; F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, p. 85; F. BENVENUTI, *L'Ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1979, p. 96; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1992, p. 123; L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova 1992, p. 186

¹³⁹ Con l'espressione «autonomie territoriali» intende riferirsi, in senso onnicomprensivo, sia alle regioni che agli enti locali

¹⁴⁰ Volendo accennare una schematizzazione di ciò che tra breve si illustrerà più in dettaglio, possono ricordarsi, sul fronte delle competenze, la legge n. 59/1997, il D.Lgs. n. 112/1998 e la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 mentre, sotto il profilo del riassetto istituzionale, la legge n. 142/1990, la legge 3 agosto 1999, n. 265 (su Comuni e Province) e la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (sulle regioni). Sul punto vedi G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 995

assiologico sostanziale, dei compiti rispettivamente spettanti allo stato ed alle autonomie¹⁴¹.

Dalla presa d'atto che la società si stava aprendo ad istanze sempre più complesse e diversificate, e che a questo conseguiva una moltiplicazione ed una 'complicazione' degli interessi qualificabili come meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, si dedusse la necessità di un intervento sinergico di centro e periferia, ciascuno in ragione del proprio fine istituzionale.

In tale contesto si formò anche un nuovo (e più disteso) orientamento della giurisprudenza costituzionale, dove con una serie di pronunce 'creative' si puntava l'attenzione sui nuovi principi come quello della *leale collaborazione*¹⁴².

Per quanto riguarda, invece, il segmento Stato/enti locali, il quadro normativo è rimasto pressoché immutato dall'introduzione dei due Testi Unici dei primi anni del secolo scorso¹⁴³ fino al 1990 quando, con la pubblicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, si diede inizio ad una attività di riforma di vastissima portata¹⁴⁴, i cui

¹⁴¹ Le espressioni in corsivo sono di A. RUGGERI, Il regionalismo italiano dal 'modello' costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o 'razionalizzazione' di vecchie esperienze?, in *Le Regioni*, 1998, n.2, p. 281

¹⁴² In Corte cost. n. 829 del 5 luglio 1988 è rilevante l'affermazione secondo cui sarebbe stato coerente col modello costituzionale vigente «una presenza politica della Regione [...] riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117, Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali delle regioni medesime». Vedila su www.giurcost.it

¹⁴³ Le due norme cui si fa riferimento sono contenute, rispettivamente, nel RD. del 4 febbraio 1915, n. 148 e nel R.D. del 3 marzo 1934, n. 383, rubricati entrambi «Testo unico della legge comunale e provinciale»

¹⁴⁴ A titolo meramente riassuntivo, si potranno qui elencare solo alcuni degli interventi più salienti del legislatore, che spaziano tra i più diversi aspetti della gestione dell'amministrazione pubblica: dallo statuto del personale, fino alle strutture degli uffici, passando per le competenze finanziarie degli enti cd. 'di prossimità' e per la struttura dei procedimenti.

Si pensi perciò alla legge 25 marzo 1993, n. 81 (poi modificata dalla legge 30 aprile 1999, n. 120) «Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»; D. lgs. 15 novembre 1993, n. 507 in materia di tributi locali; D. lgs. 23 ottobre 1998, n. 410 sul nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali; legge 11 febbraio 1994, n. 109 (cd. legge Merloni e sue successive modifiche) su opere e lavori pubblici; legge 7 agosto 1990, n. 241 sulla riforma del procedimento amministrativo, poi modificata dalle leggi 21 luglio 2000, n. 205 e 11 febbraio 2005, n. 15; D. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (e sue successive modifiche) cd. di privatizzazione del pubblico impiego; legge 3 agosto 1999, n. 265 recante norme in materia di «autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla legge n. 142/1990» nonché D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, cd. Testo Unico degli enti locali

strascichi interpretativi ed attuativi hanno per lungo tempo impegnato le amministrazioni, il Giudice costituzionale e lo stesso legislatore.

Le disposizioni contenute nella legge n. 142/1990, oltre a ribaltare molti dei concetti in precedenza posti a base dei rapporti tra centro e periferia, hanno altresì costituito il cardine su cui ha poggiato il successivo impianto riformatore di cui alle cd. leggi Bassanini¹⁴⁵.

Innanzitutto è cominciato, con l'approvazione della legge, quel percorso di riforma legislativa e soprattutto culturale che ha poi portato il comune ad avere un ruolo (almeno asseritamente) centrale nell'ordinamento amministrativo italiano.

È già nell'art. 2 che si riscontra infatti la previsione che attribuisce all'ente comunale *funzioni proprie*, precisando che esso potrà poi essere chiamato a svolgere «funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione». Esso si configura, dunque, come la «particella elementare» del sistema amministrativo territoriale, disponendo *ipso iure* di una competenza generale su tutte le funzioni riguardanti il territorio su cui insiste, salvo che queste vengano espressamente attribuite ad altri soggetti identificati di volta in volta dalla legge regionale o statale a seconda dei rispettivi ambiti di competenza.

L'individuazione della «primazia» del comune, in ogni caso, è solo uno dei tanti indizi che conducono a confermare quella (indubbia) corrispondenza costantemente ravvisata in dottrina¹⁴⁶ tra la legge n. 142/1990 e la successiva legge n. 59/1997 (una corrispondenza che appare addirittura strutturale – se non anche semantica – sol che si esaminino congiuntamente i due testi di legge).

Qui sono infatti contenuti gli 'embrioni' di quegli argomenti poi destinati ad un sorprendente sviluppo nello scenario costituzionale: il ruolo comunale e provinciale di cui si è in parte già detto, la partecipazione popolare, la semplificazione

¹⁴⁵ Vedi E. BARUSSO, *Il diritto degli enti locali*, Milano, 2004, p. 70

¹⁴⁶ Vedi, tra gli altri, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005, p. 123; F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, vol. I, Torino, 2005, p. 87; G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra stato, regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 1049

amministrativa, la cooperazione tra piccoli comuni ed il decentramento delle funzioni nelle grosse aree metropolitane.

Ed ancora il riordinamento delle istituzioni degli enti locali – con l'introduzione della tanto bene accolta divisione tra politica ed amministrazione – il nuovo sistema dei controlli sulle autonomie territoriali; tutti suggerimenti destinati ad essere ripresi e finalmente elaborati dal legislatore ordinario prima e costituzionale poi.

Quindi, tanto per citare brevemente solo alcuni dei più rilevanti aspetti di questa riforma, si pensi al riconoscimento dell'autonomia statutaria di Comuni e Province¹⁴⁷, con la conseguente introduzione di due nuove fonti nell'ordinamento giuridico interno: lo Statuto comunale e quello provinciale¹⁴⁸.

In base alle disposizioni citate, e poi confluite nel cd. Testo Unico degli enti locali del 2000¹⁴⁹, non solo i comuni e le province devono necessariamente dotarsi di uno Statuto che ne stabilisca le norme fondamentali di azione, ma devono anche strutturarle in maniera tale che esso individui le funzioni e le attribuzioni degli organi ed assicuri «forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite».

Questa previsione porta dunque ad evidenziare uno dei tratti salienti della legge (cui sopra si è accennato), costituito dall'introduzione di una duplice separazione: da un lato quella che contrappone l'organo politico – titolare dell'attività di indirizzo e controllo sull'esecuzione delle direttive politiche – alla classe dirigente, cui spetta in via esclusiva l'attività meramente gestionale e tutti gli aspetti ed essa connessi¹⁵⁰;

¹⁴⁷ Di cui agli artt. 4 e seguenti della legge

¹⁴⁸ Lo statuto comunale rappresenta oggi la massima espressione dell'autonomia normativa dell'ente periferico, alle cui prescrizioni sono subordinati i regolamenti e gli stessi atti amministrativi di dettaglio. Questa importanza si riflette anche nella procedura prevista per l'approvazione e la modifica dello statuto, di carattere rinforzato, secondo una logica che richiama non troppo vagamente quella che ispira, a livello statale, la modifica della Carta costituzionale. Su questo argomento, e in generale sulle tematiche statutarie, vedi R. BIFULCO, *Gli Statuti di seconda generazione*, Torino, 2006; M. CARLI et Al. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 109

¹⁴⁹ Di cui al decreto legislativo n. 267/2000

¹⁵⁰ «complessivamente, nell'ambito degli enti locali, si tende a circoscrivere il ruolo degli organi elettivi, valorizzando i compiti e le responsabilità del segretario e dei dirigenti, cui spetta in

dall'altro quella interna al potere politico stesso, per cui il Consiglio finisce per contrapporsi alla Giunta, in quanto titolare di un potere di indirizzo e coordinamento politico subordinato all'attività di controllo consiliare¹⁵¹.

L'elezione dell'organo di vertice spetta ancora al Consiglio comunale o provinciale¹⁵², il che spiega la circostanza che non sarebbe ancora supportato dalla legittimazione elettorale diretta un ampliamento dei suoi poteri, e tuttavia si intravede la via di un qualche rafforzamento dell'organo decisionale ristretto, la Giunta, per la cui sfiducia la legge n. 142/1990 introduce il meccanismo cd. della *sfiducia costruttiva*¹⁵³.

La riorganizzazione, tuttavia, è ancora incompleta, rimangono dei nodi di fondo che il legislatore, impastoiato nei soliti ritardi della politica, non è ancora in grado di sciogliere.

Per fare questo è necessario arrivare ad una delle più grandi deflagrazioni della storia politica e sociale italiana, con l'avvio dell'inchiesta giudiziaria cd. mani pulite e la successiva crisi del sistema dei partiti, il rifiuto generale verso una politica che i cittadini consideravano ormai definitivamente corrotta ed un'amministrazione lenta e farraginosa le cui inefficienze non parevano ormai più tollerabili.

È dunque con la legge 25 marzo 1993, n.81 che si riparte, ancora una volta dal livello locale, con una scommessa di cambiamento, introducendo per la prima volta

generale l'attuazione degli obiettivi fissati dai primi; e, in questa direzione, si afferma, per la prima volta nel nostro ordinamento, un principio di fondo di separazione tra le funzioni di indirizzo (riservate agli organi politici) e quelle di gestione (attribuite ai funzionari dirigenti)», così, L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2005, p. 89. Sul principio di separazione delle competenze si veda, tra l'altro, G. M. DONATO e R. MASTROFINI, *Riflessioni sul principio di separazione delle competenze nell'ente locale tra apparati politico e gestionale. Il potere derogatorio delle norme derogatorie dello statuto sulle norme del TUcell*, su www.amministrazioneincammino.it

¹⁵¹ Come se si volesse ricreare, a livello locale, la stessa dualità presente sul piano nazionale tra Parlamento e Governo. Su questa ipotesi di parallelismo, benché in riferimento agli Statuti regionali, vedi T. GROPPi (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, su www.astrid-online.it

¹⁵² Che procede per scrutinio palese ed a maggioranza assoluta

¹⁵³ Si veda l'articolo 37 della legge, peraltro abrogata

nell'ordinamento l'elezione diretta di un organo di vertice politico: il sindaco e il presidente di provincia¹⁵⁴.

A questa innovazione si accompagnò poi una serie di riforme 'di supporto', come quella relativa al sistema elettorale per gli organi consiliari, congegnata in modo tale da garantire una solida maggioranza alle forze collegate al sindaco; la creazione di un saldo collegamento tra la durata in carica del sindaco (o del presidente di provincia) e quella del consiglio con un notevole rafforzamento dei poteri del vertice monocratico: potere di nomina (e revoca) degli assessori, dei dirigenti (o perlomeno di alcuni di essi) e di alcuni dei soggetti abilitati a rappresentare l'amministrazione nei confronti dell'esterno¹⁵⁵.

Corollario della nuova autonomia di cui gli enti locali sono fatti destinatari è l'introduzione di un nuovo regime per i controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti amministrativi¹⁵⁶.

Questi infatti, precedentemente esercitati su tutti gli atti, vengono ora limitati solo a quelli di provenienza consiliare, mentre su quelli della Giunta il controllo diventa puramente eventuale e da esercitarsi su richiesta¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Fino a quel momento, la legge n. 142/1990 aveva tenuto in piedi lo schema classico con il Consiglio che esprime l'organo esecutivo ristretto (la Giunta) e l'organo individuale di vertice che sovrintende su entrambi. L'unica nota di cambiamento era data dall'introduzione degli assessori cd. esterni (cioè non necessariamente consiglieri) e di alcuni elementi di razionalizzazione nella procedura per l'elezione del sindaco da parte del Consiglio. Vedi artt. 33 e ss. della legge

¹⁵⁵ Per una panoramica d'insieme su questi argomenti, vedi L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005, p. 15 e ss.; P. VIRGA, *Amministrazione locale*, Milano, 2003, p. 25 e ss.; E. RECCHI, *Primus et solus: il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1996, n.51; M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002; L. CHIEFFI, G. CLEMENTE, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, p. 54;

¹⁵⁶ Le norme di cui agli artt. 41 e ss. della legge in parola, in realtà, affidano il controllo sugli enti locali ad un organo, il cd. Comitato di controllo, la cui nomina e la cui gestione è rimessa alla disciplina regionale. Si veda G. CAIANIELLO, *Autonomie territoriali e controlli tra stereotipi vecchi e nuovi*, su www.amministrazioneincammino.it

¹⁵⁷ Sul tema vedi F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, vol. I, Torino, 2005, p. 236 dove l'A. descrive, da un punto di vista strettamente pratico, la storia dei controlli amministrativi. In particolare, viene più volte richiamata la funzione, di fatto assolutamente trascurata, del CO.RE.CO., per non dire della mancanza delle risorse necessarie per operare correttamente, con la conseguenza è che l'attività di questi organi perde di contenuto, per divenire di mera ratifica

Anche nella formazione dell'organo di controllo si cerca di limitare l'incidenza della componente politica, in favore di quella tecnica, con la previsione dell'intervento degli ordini professionali in alcune procedure di controllo.

Per i controlli sugli organi, invece, rimane la competenza statale – esercitata attraverso la figura del Prefetto, come diretto rappresentante del Ministro dell'Interno – in particolar modo per le ipotesi di rimozione o sospensione dei consigli o di singoli amministratori¹⁵⁸.

Questa disciplina, peraltro, è stata successivamente posta nel nulla dalla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, che ha esplicitamente abrogato gli articoli 125, primo comma e 130 della Costituzione¹⁵⁹ con la conseguenza che – a seguito dell'eliminazione totale dei controlli di legittimità e di merito – deve ritenersi cambiato anche il criterio di imputazione della responsabilità per le scelte effettuate dagli amministratori locali.

Anche la riforma del procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 si inserisce lungo questa scia, introducendo nuove posizioni giuridiche di vantaggio – come il diritto di accesso agli atti amministrativi, il diritto di partecipazione e l'obbligatorietà della comunicazione di avvio del procedimento – che fanno senz'altro pensare ad un inedito modello operativo, ad un'amministrazione

¹⁵⁸ In materia di controlli, lungi dall'esaurire tutti i riferimenti disponibili in dottrina, si ritengono sufficienti queste indicazioni F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, vol. I, Torino, 2005, p. 236, G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli*, su www.astrid-online.it, F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, su www.astrid-online.it, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2

¹⁵⁹ Tali disposizioni prevedevano, rispettivamente, che «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. [...] Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione» e che «Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione»

‘di prossimità’ dove è il cittadino con la sua presenza fisica a farsi parte attiva nell’espletamento della funzione amministrativa.

Appartengono, infatti, alla riforma introdotta dalla legge n. 241/1990 una serie di istituti come l’obbligo per l’amministrazione di concludere il procedimento entro un tempo determinato e con un provvedimento espresso, il che rende finalmente possibile al cittadino un controllo sulla durata del procedimento e concretizza l’eventualità di ricorrere alla tutela giurisdizionale per i casi in cui la pubblica amministrazione si renda inadempiente rispetto al precetto¹⁶⁰.

L’obbligo di motivazione, ancora, pone in capo all’amministrazione procedente l’incombente di indicare compiutamente le ragioni di fatto e di diritto che hanno condotto all’adozione del provvedimento finale, il che si pone ancora una volta come duplice strumento: in chiave giurisdizionale ed in chiave partecipativa.

La previsione, infine, di strumenti di raccordo tra la volontà dell’amministrazione e le esigenze particolari del privato, consente non solo di comporre in via preventiva eventuali contenziosi giurisdizionali, ma addirittura di addivenire a testi concordati che possano essere direttamente versati nel provvedimento amministrativo finale (è il caso dei cd. accordi sostitutivi di provvedimento).

Cambia insomma, con la legge n.241/1990, tutto un modo di pensare la Pubblica Amministrazione, un’ idea aprioristica di superiorità che viene finalmente sostituita dalla più realistica considerazione che l’attività amministrativa – essendo principalmente attività di comparazione e di ricomposizione di interessi potenzialmente in conflitto – deve essere condivisa, conosciuta e partecipata dal cittadino in ogni suo momento, e che invece il vecchio canone dell’amministrazione

¹⁶⁰ Si vedano, in particolare, l’articolo 3 sulla necessità della motivazione all’interno del provvedimento; gli articoli 7 e 9 rispettivamente sulla comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, funzionale al successivo diritto del cittadino di partecipazione al procedimento stesso ed ancora gli articoli da 22 a 28 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla conoscibilità dell’*iter* procedimentale che ha portato all’approvazione del provvedimento finale, evidentemente collegato alla possibilità di ricorso giurisdizionale avverso i provvedimenti ritenuti illegittimi

chiusa e separata dal cittadino non è affatto funzionale all'inveramento del principio costituzionale di imparzialità¹⁶¹.

Parallelamente, viene riprodotto anche a livello locale l'apparato di strumenti atti a favorire la partecipazione popolare non solo all'assunzione delle decisioni politiche, ma anche all'attuazione di siffatte scelte. E così vengono introdotte diverse forme di consultazione popolare¹⁶² e valorizzato il libero associazionismo tra privati, come modulo operativo che ha senz'altro preparato il terreno per la successiva affermazione normativa del principio di sussidiarietà orizzontale¹⁶³.

¹⁶¹ Vedi, su questo tema, M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004 che così conclude «Tutto ciò, in termini giuridici, si traduce nel fatto che il principio di legalità si risolve nel definire le forme e la sequenza dell'esercizio del potere discrezionale, e dunque nel come procedere alla decisione piuttosto che nel che cosa decidere. E, in termini istituzionali, nel fatto che la legittimazione della Pa non è più assicurata (solo) dal rapporto con la legge e verso l'alto, ma è cercata e raggiunta (anche) in direzione opposta, nella relazione diretta con gli interessati e gli interessi in gioco»

¹⁶² Prevede, infatti, l'art. 6 che «1. i comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n.241. 3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere altresì previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali». I successivi artt. 7 e 8 individuano poi i diritti popolari di azione, accesso ed informazione oltre che la possibilità di nominare un difensore civico, in qualità di «garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale»

¹⁶³ Sul tema della sussidiarietà, nella sua declinazione orizzontale e verticale di cui si dirà più avanti, si vedano tra gli altri G. ARENA (a cura di), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, su www.amministrazioneincammino.it, A. PAJNO, *Verso la carta delle autonomie della Repubblica*, su www.astrid-online.it, E. BALBONI, *Semplificazione ed associazionismo comunale*, su www.amministrazioneincammino.it, F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, su www.amministrazioneincammino.it, L. MELICA, *Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione*, su www.astrid-online.it, F. BASSANINI, *Commento al rapporto su sussidiarietà e riforme costituzionali*, su www.astrid-online.it, C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale; distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. Cost.*, 2006, n. I, p. 817, F. COSTANTINO, *Il potere sostitutivo nei confronti delle comunità*

2. LA LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59 ED I SUCCESSIVI DECRETI D'ATTUAZIONE

La vicenda normativa delle Bassanini dimostra come talvolta, nella prassi costituzionale italiana, non siano state le leggi ad adeguarsi ai limiti posti dalla Costituzione, ma come sia stata al contrario la Costituzione ad essere stata «reinterpretata» alle luce dei principi posti dalle leggi che di volta in volta sarebbero state invece chiamate ad attuarla¹⁶⁴.

Quest'attitudine, d'altra parte, è stata evidente fin dalla vicenda del trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni che, ai sensi dell'articolo 118, comma 1 della Costituzione *ante* riforma, avrebbero dovuto essere allocate *parallelamente* alle competenze legislative delle regioni. Così tuttavia non fu, dal momento che nei decreti statali di trasferimento fu operata una vera e propria inversione logica: non più competenze amministrative modellate su quelle legislative elencate in Costituzione, ma competenze legislative 'dedotte' dal novero delle competenze amministrative attribuite dallo stato alle regioni per mezzo dei decreti di trasferimento. In pratica, «grazie ad una raffinata tecnica di manipolazione dei limiti alle potestà regionali, posta al servizio di una loro concezione «forte» e favorita dalla vaghezza delle formule costituzionali [...], la potestà legislativa esclusiva (o piena) è stata [...] degradata a potestà concorrente ed entrambe poi, alla fine, hanno piuttosto assunto le

¹⁶⁴ «la stessa Corte costituzionale ha ripetutamente riconosciuto che talune fonti primarie sono istituzionalmente destinate a fare «corpo» [...] con le disposizioni costituzionali cui si raccordano, assurgendo pertanto, quali «fonti interposte», alla dignità di parametro degli atti normativi ed amministrativi adottati dalla Regione». Così A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, n. 2, p. 278. Nella sentenza del 17 luglio 1981, n. 174 in tema di ripartizione della funzione legislativa, ad esempio, la Corte aveva esplicitamente affermato il potere del legislatore statale di rivedere, sulla base di una mutata situazione politico-legislativa, la distribuzione delle competenze legislative tra stato e regioni divisa dalla Carta costituzionale. Questo potere, estrapolato dalle Disposizioni Transitorie VIII e IX della Costituzione, veniva d'altra parte sottoposto al controllo di legittimità costituzionale sulla base del criterio di ragionevolezza e coerenza rispetto al complessivo quadro normativo. Recentemente la Corte ha avuto modo di ribadire questa posizione stabilendo che il legislatore ordinario può «nell'esercizio non irragionevole del suo potere di attuazione delle disposizioni costituzionali [...], modificare la portata o il significato delle competenze trasferite alle Regioni», sul punto vedi anche A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 91

sembianze della potestà attuativa [...] inidonea a comporre e concretare un autentico, autonomo indirizzo politico»¹⁶⁵.

Entrando nel dettaglio, la legge 15 marzo 1997, n. 59 ha per oggetto il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, ed ha successivamente trovato attuazione in una serie di decreti, il principale dei quali è il n. 112 del 31 marzo 1998.

Questa imponente opera di riassetto generale tuttavia – proprio in ragione di quanto si è poc’anzi osservato sulla gerarchia delle fonti – in tanto avrebbe avuto ragione di esistere in quanto fosse stata completata e, in qualche modo, legittimata dalla riforma costituzionale che aveva avuto il via con l’istituzione della Commissione bicamerale nel 1997¹⁶⁶.

La sua complessa struttura poggia su due ideali pilastri: da un lato la semplificazione amministrativa, sia dal punto di vista del procedimento sia dal punto di vista della compagine burocratica¹⁶⁷, dall’altro la valorizzazione delle competenze amministrative locali con il (tentato) spostamento del baricentro istituzionale dallo Stato verso gli enti periferici.

Una riforma, dunque, che rivisita i ruoli delle istituzioni sia statali che regionali in ragione delle nuove funzioni, rispettivamente più o meno cospicue, che saranno chiamate a svolgere¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Così A. RUGGERI, Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?, in *Le Regioni*, 1998, n. 2, p. 279, il quale tuttavia ascrive le responsabilità di questo stato di cose non solo alla tendenza eccessivamente centralista dei poteri statali, ma anche all’inerzia delle regioni, o della gran parte di esse

¹⁶⁶ Sulle cui vicende ci si soffermerà ampiamente *infra* nel capitolo successivo

¹⁶⁷ La prospettiva cui tendeva la riforma era quella di realizzare uno *Stato leggero*, titolare di una limitata sfera di attribuzioni amministrative e con un apparato piuttosto scarno, ma qualitativamente potenziato. In questo senso si esprimeva l’art. 3, comma 1, lett. d) della legge delega n. 59/1997 che disponeva la soppressione, la trasformazione e l’accorpamento delle strutture centrali e periferiche eventualmente interessate dal processo di devoluzione. Vedi CEMAN e IRISI, *Lo Stato che cambia*, Roma, 1998, p. 25

¹⁶⁸ «Vero è che poi nella trama della legge le tre misure del conferimento delle funzioni, della riforma delle strutture e della semplificazione delle procedure sono tra loro raccordate solo parzialmente e formano oggetto in parte di deleghe distinte. Non è chi non veda però come queste misure vengano ad incidere su una medesima realtà e come la stessa contestualità delle tre linee di attacco ne imponga una considerazione il più possibile unitaria, in modo che l’una venga a trarre

L'iniziale progetto, quindi, puntava (ambiziosamente) ad una organica e complessa riforma della amministrazione pubblica italiana (dal punto di vista strutturale così come da quello si direbbe funzionale) con la finalità di migliorarne il 'rendimento' attraverso l'idea che non solo il procedimento e l'espletamento dell'attività pubblica avrebbero dovuto rispondere a nuove logiche di celerità, snellezza e trasparenza, ma anche la 'macchina burocratica' avrebbe dovuto essere alleggerita di alcune inutili componenti e le sue potenzialità ripartite in modo più coerente tra quelle rimaste¹⁶⁹.

La più grande novità della legge n. 59/1997, come si è già avuto modo di osservare, è data dalla onnicomprensività del trasferimento, nel senso che – diversamente da quanto era avvenuto con la regionalizzazione degli anni settanta – non viene più attribuito a regioni ed enti locali un elenco (per quanto lungo) di funzioni, bensì viene immaginata una nuova strutturazione dell'apparato amministrativo, in cui spetta in linea generale agli enti cd. di prossimità la cura delle funzioni amministrative ed in cui lo stato entra soltanto per sollevare questi ultimi dal peso di competenze che – per ragioni di natura meramente spaziale o legate all'adeguatezza delle risorse – non sarebbero in grado di gestire¹⁷⁰.

La titolarità delle funzioni di cui gli enti locali sono fatti oggetto viene perciò assegnata sulla base di due criteri: uno che si potrebbe dire funzionale, e l'altro territoriale.

Sotto il primo punto di vista, infatti, alle amministrazioni locali vengono fatte destinatarie di quelle funzioni relative "alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", in base cioè al ragionamento che tutto ciò che occorre, dal punto di vista amministrativo, per seguire e tutelare gli interessi e le

significato dall'altra», così precisa G. PASTORI, La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali, in *Le Regioni*, 1997, n. 5, p. 750

¹⁶⁹ Vedi F. PIZZETTI, Il processo riformatore della XIII legislatura, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del convegno – Roma 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 24

¹⁷⁰ In modo del tutto diverso si era provveduto con la legge 22 luglio 1975, n. 382 «Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione», in cui veniva delegato il Governo ed emanare decreti legislativi di individuazione delle funzioni da trasferire alle regioni «inerenti alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione». Sul punto vedi O. FORLENZA, *Si allungano i tempi della Bassanini 1*, in *Guida alle leggi Bassanini*, suppl. al *Sole24ore*, 1997

istanze delle comunità di riferimento rientri *ipso iure* nella sfera di attribuzione dell'ente locale, indipendentemente da una qualsiasi forma di menzione esplicita.

Analogamente, ma sulla base di altro parametro, la legge dispone per quelle funzioni e quei compiti «localizzabili nei rispettivi territori», pertinenti cioè all'ente da un punto di vista prettamente geografico, spaziale. Ne consegue che allo stato restano tutte quelle attività che non solo non sono di stretto interesse locale (assumendo invece rilievo nazionale oppure regionale), ma non sono fisicamente localizzabili in questo o quell'ambito geografico.

È fatto salvo, logicamente, un elenco tassativo di materie ritenute per definizione appannaggio dell'amministrazione centrale¹⁷¹ onde limitare la discrezionalità del legislatore delegato al successivo trasferimento delle funzioni.

¹⁷¹ L'elencazione di queste materie è contenuta già nell'art. 1, comma 3 della legge, che così stabilisce: «Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie: a) affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; c) rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; e) vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; f) cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; g) consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; h) moneta, sistema valutario e perequazione delle risorse finanziarie; i) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; l) ordine pubblico e sicurezza pubblica; m) amministrazione della giustizia; n) poste e telecomunicazioni; o) previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; p) ricerca scientifica; q) istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale. r) vigilanza in materia di lavoro e cooperazione. 4. Sono inoltre esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2: a) i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti; b) i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale; c) i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; gli schemi di decreti legislativi, ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale, sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; d) i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi; e) il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. 5. Resta ferma la disciplina concernente il sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. 6. La promozione dello sviluppo

Sul versante ‘strutturale’ della riforma si colloca invece la legge 15 maggio 1997, n. 127, che è stata da alcuni definita «la legge dei sindaci e dei presidenti di Provincia»¹⁷², in quanto la sua caratteristica principale è quella di legittimare il vertice politico dell’ente a scegliere direttamente – al di fuori della procedura concorsuale pubblica prevista in Costituzione – i propri diretti collaboratori tecnici come il Direttore generale, il Segretario (comunale o provinciale) ed alcune categorie di dirigenti, e soprattutto di formare *staff* tecnici composti da figure di esperti esterni all’amministrazione, che fanno diretto riferimento all’organo politico, in virtù di singoli contratti di consulenza¹⁷³.

economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell’ambito delle rispettive competenze, nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell’ambiente»

¹⁷² Così E. BARUSSO, *Il diritto degli enti locali*, Milano, 2004, p. 74

¹⁷³ Al di fuori, ed oltre, queste ipotesi, merita un seppur breve accenno il modello cd. dello *spoils system*, che lega all’esito della tornata elettorale i vertici burocratici dell’amministrazione di riferimento (Ministero, Consiglio regionale e comunale). Si tratta di un modello di derivazione americana, giacché è noto che negli Stati Uniti (fino ad epoca relativamente recente sprovvisti di un apparato burocratico stabile e professionale) ogni Presidente neo eletto assegna a suoi fiduciari i ruoli più alti della burocrazia. Su questo strumento per «fidelizzare la dirigenze e rendere più stretta la cinghia di trasmissione tra politica ed amministrazione», tra l’altro, si è recentemente espressa la Corte costituzionale che aveva invece, in passato, avallato sia la privatizzazione del pubblico impiego di cui al D. Lgs. n.29/1993 (poi confluito nel Testo Unico di cui al D.Lgs. n. 165/2001), sia il sistema degli incarichi a termine. In due recenti sentenze infatti, la n. 103 e la n. 104 del 2007, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 3, comma 7 della legge n. 145/2002, cd. legge Frattini (dal nome del Ministro della Funzione pubblica che la propose) in cui si stabiliva la decadenza automatica degli incarichi dirigenziali di livello generale a partire dal novantesimo giorno successivo alla sua entrata in vigore. È chiaro che una simile statuizione modificava in modo nettamente svantaggioso lo *status* professionale dei dirigenti pubblici, al punto da indurre la Corte a richiamare gli stessi lavoro preparatori della Carta costituzionale, per affermare che «la dipendenza funzionale del dirigente non può diventare dipendenza politica». Egli è infatti subordinato alle indicazioni operative ed al giudizio di verifica del vertice politico ma – precisa ancora la Corte – «non può essere messo in condizione di precarietà». Ciò, infatti, violerebbe il principio di imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione. Un’ulteriore aspetto della motivazione della Corte è dato dall’assenza, nel meccanismo introdotto dalla legge, di un qualsiasi «momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti» il che non soltanto comprime il diritto di difesa del dirigente interessato, ma ribalta anche il principio della separazione tra politica ed amministrazione con il quale la Costituzione ha inteso salvaguardare, nella persona del dirigente, la continuità dell’agire amministrativo e con esso il buon andamento della Pubblica Amministrazione. La Corte aggiunge poi anche un’indicazione operativa per il Parlamento, toccando il tema della durata degli incarichi dirigenziali che, si dice, non devono essere di durata inferiore ai tre anni, onde scongiurare il rischio di una possibile «precarizzazione della funzione dirigenziale». Non è infatti in discussione il primato della politica, ma il senso dell’intervento del Giudice costituzionale è proprio

Viene qui profondamente rimarcata la suddivisione tra le competenze dell'apparato politico e quelle dell'apparato dirigenziale, sebbene poi – di fatto – si finisca per legare i due ruoli in un rapporto di quasi dipendenza in virtù del sopracitato meccanismo di scelta diretta¹⁷⁴.

Inoltre – sempre nel tentativo di snellire al massimo grado possibile l'attività amministrativa – la legge ha operato un drastico ridimensionamento dei controlli sugli atti degli enti locali, sia nell'intensità che nel numero, circoscrivendoli solo a poche categorie di provvedimenti (come gli statuti, i bilanci, i regolamenti)¹⁷⁵.

Per questi motivi, si è ravvisato¹⁷⁶ nella legge n. 127/1997 il definitivo passaggio da un modello basato sulla centralità dello Stato (il cui precipitato pratico prevedeva, sul piano organico, la presenza di un segretario, funzionario statale mandato dal prefetto, al vertice amministrativo di ogni ente) ad un modello decisamente più duttile, basato sul rapporto di fiducia diretta tra il sindaco e il segretario – uscito ormai dai ruoli del ministero e confluito in una agenzia di apposita istituzione – e sulla comparsa di nuove figure dirigenziali di supporto a quella del segretario (che resta in ogni caso responsabile degli aspetti giuridico - istituzionali) come ad esempio il cd. *city manager*, o di formule ancora diverse¹⁷⁷.

quello di evitare che la stessa alternanza costituzionalmente e fisiologicamente prevista per i partiti al potere si trasferisca anche all'amministrazione, poiché la Costituzione ha stabilito che essa si regga su altri principi. Su questo tema, vedi M. CLARICH, Corte costituzionale e spoils system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione, su www.astrid-online.it

¹⁷⁴ A tal proposito, vedi G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001 sebbene non si possa non riconoscere alla legge n. 142/1990 la paternità dell'idea di separare le funzioni politiche da quelle meramente gestionali, attribuendo queste ultime ad un ruolo di tecnici dell'amministrazione che fossero sganciati dal meccanismo politico delle alternanze o dei rinnovi del mandato popolare

¹⁷⁵ Vedi F. PINTO, Diritto degli enti locali, vol. I, Torino, 2005, p. 236, G.C. DE MARTIN, L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli, su www.astrid-online.it, F. PIZZETTI, Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni, su www.astrid-online.it, A. RUGGERI, La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in Quaderni costituzionali, 2001, n. 2

¹⁷⁶ Tra gli altri, vedi F. BASSANINI, Cinque anni di riforma della amministrazione Pubblica italiana: 1996-2001, su www.astrid-online.it

¹⁷⁷ Vedi L. VANDELLI, Il Governo locale, Bologna, 2005, p. 97

Infine, viene spostata dal Consiglio alla Giunta una sostanziosa fetta di competenze in materia di gestione del personale e vengono introdotti nuovi sistemi di snellimento dell'attività amministrativa cd. di *front office* (si pensi alle autocertificazioni¹⁷⁸).

Si arriva così, alla fine di un decennio di riforme ordinarie, al Testo Unico delle leggi sugli Enti locali, di cui al decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, che ha colmato infine l'esigenza di raccogliere e coordinare tutte le norme precedentemente varate sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica.

Gli enti locali, 'liberati' del fardello dei vincoli e delle ingerenze del potere statale (ma anche regionale) e posti in grado di dotarsi in autonomia di strumenti operativi propri, avevano infatti bisogno di un quadro organico e stabile di riferimento; né può tacersi la circostanza, peraltro del tutto naturale, che una delle ragioni dell'iniziale "diffidenza" nei confronti delle legge Bassanini era data proprio dalla paura che essere avrebbero finito per costituire un fattore di ulteriore «complicazione normativa»¹⁷⁹ in relazione ai rapporti tra fonti normative delegate e fonti deleganti.

Ebbene, il coordinamento è infine arrivato con il Testo Unico, le cui disposizioni di raccordo si sono snodate lungo sei linee direttrici: ordinamento e struttura degli enti locali; sistema elettorale, ineleggibilità ed incompatibilità degli amministratori; stato giuridico degli amministratori; sistema finanziario e contabile; controlli; norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale.

È solo a cavallo del nuovo decennio infine, in coincidenza con l'apertura di un nuovo secolo e perfino di un nuovo millennio, che il processo riformatore giunge alla attesa tappa costituzionale, con la pubblicazione delle due leggi costituzionali: la n.1 del 22 novembre 1999 («Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente delle Giunta Regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni») che ha modificato tra gli altri l'articolo 122 della Costituzione sancendo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale; e la n. 3 del 18 ottobre 2001 («Modifiche al Titolo V della parte

¹⁷⁸ Introdotta nell'ordinamento dalla legge n.142/1990 e la cui disciplina è successivamente confluita nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445

¹⁷⁹ Così R. TOSI, Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, p. 1397

seconda della Costituzione»), di revisione dell'intero Titolo V, parte II, della Costituzione, di cui si dirà in dettaglio più avanti.

Del resto è proprio a ragione di questo corso invertito del legislatore lungo la gerarchia delle fonti che qualcuno ha parlato di federalismo amministrativo operato dalle Bassanini e di successivo «regionalismo legislativo» operato dalla revisione costituzionale del Titolo V¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Vedi P. BILANCIA, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 67 ss.

3. UNA NUOVA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE: I PROFILI COSTITUZIONALI DELLA CLAUSOLA DI RESIDUALITÀ

Il presupposto ordinamentale innovativamente introdotto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 è che l'ente locale svolga autonomamente la sua attività in tutti i settori relativi alla cura degli interessi riferibili alla comunità cui geograficamente inerisce, ricavando le proprie competenze dalla mappa disegnata dalla complessa disciplina (costituzionale, ordinaria e regolamentare) di riferimento.

A prescindere però dai campi dell'intervento, deve aversi presente che l'agire esterno dell'ente locale può assumere tre diverse connotazioni: la produzione di norme giuridicamente vincolanti che ricevono una ben precisa collocazione nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento; la produzione di atti amministrativi; la produzione di servizi¹⁸¹.

Ebbene, non si può non notare come la legge di delega n. 59/1997 utilizzi in realtà un «abile stratagemma»¹⁸² servendosi della vecchia categoria costituzionale della potestà legislativa attuativa per invertire, in anticipo rispetto alla futura riforma del 2001, la clausola di residualità in favore delle Regioni.

Precisa infatti l'articolo 2, comma 1, che «la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni ai sensi della presente legge spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi 117, secondo comma, della Costituzione».

In questo modo il legislatore regionale viene legittimato a disciplinare le funzioni amministrative di pertinenza locale, cioè praticamente tutte eccetto quelle

¹⁸¹ Quanto al primo aspetto, l'ente si atteggia a 'legislatore' nell'ambito dei propri confini (geografici e giuridici), dettando regole vincolanti per la comunità degli amministrati. Alla base di questa piccola piramide vi è lo Statuto, in funzione del quale vengono prodotti i regolamenti nonché tutti gli altri atti amministrativi. Esso rappresenta il canone alla cui stregua interpretare ed applicare le regole secondo cui è ordinata la vita della comunità locale.

¹⁸² L'espressione è di A. RUGGERI, Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione, su www.federalismi.it

espressamente menzionate nel comma terzo dell'art. 1 della legge, con l'unica differenza che, se esse rientrano in una delle materie di sua competenza legislativa esclusiva, la potestà è piena e se, invece, non rientrano in tale elenco, la potestà è 'solo' di tipo attuativo¹⁸³.

Ora, è lo stesso legislatore a spiegare cosa intenda con il termine «conferimento», quando all'art. 1 della legge n.59/1997 chiarisce che esso può assumere la triplice forma del *trasferimento*, della *delega* o dell'*attribuzione* di funzioni e compiti dallo Stato verso gli enti locali. Se però è chiaro che con il termine *trasferimento* si vuole dire che lo Stato opera una definitiva dismissione di alcune funzioni in favore degli enti locali, e che con la *delega* cede invece solo temporaneamente, o comunque in modo revocabile, i propri compiti amministrativi, non si capisce invece a cosa il legislatore abbia inteso riferirsi con l'espressione *attribuzione* di funzioni¹⁸⁴.

In quest'ultima accezione, probabilmente, debbono ritenersi comprese quelle ipotesi in cui il legislatore crei *ex novo* alcune funzioni prima inesistenti e le assegni agli enti

¹⁸³ «Una soluzione indubbiamente ingegnosa, che non è tuttavia riuscita a risparmiare la critica, contro di essa mossa, di dar vita ad un nuovo assetto, a conti fatti, inconciliabile tanto con la Costituzione (al tempo) vigente, quanto con la Costituzione futura. Non con l'una, se si conviene (ma il punto è, per vero, discusso) che la potestà attuativa richiedeva un'autorizzazione espressa, di volta in volta data dalle singole leggi dello Stato alla Regione, in merito alla loro attuazione, ponendosi appunto condizioni e limiti della stessa [...]. Non con l'altra, poi, dal momento che il nuovo quadro costituzionale, col rimescolamento delle materie e la ridefinizione delle competenze (e, specialmente, con la invenzione della nuova potestà residuale), avrebbe di sicuro comportato la illegittimità sopravvenuta di molte delle norme regionali nel frattempo prodotte». Così, molto condivisibilmente, si esprime A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, su www.federalismi.it

¹⁸⁴ È utile citare la efficace sintesi di G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 1049: «il conferimento assume, così, carattere di formula generale di traslazione definitiva e a tempo indeterminato di compiti e funzioni, caratterizzato dal principio di enumerazione delle competenze (viene, cioè, enumerato ciò che rimane all'amministrazione centrale dello Stato) [...]. Tale termine, coniato dal legislatore per definire l'assegnazione di funzioni dal sistema centrale amministrativo alla periferia nelle forme del 'trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti', risponde in maniera equilibrata alla necessità di riassegnare le funzioni pubbliche al giusto livello territoriale direttamente collegato alle esigenze collettive da un rapporto di immediatezza. La formula così utilizzata del termine conferimento è di grande utilità per l'esplicito richiamo al principio di sussidiarietà che ne diviene un vero e proprio canone applicativo e, perciò, elemento fondamentale di determinazione del livello di governo al quale deve essere conferita ciascuna funzione o compito»

locali, e tuttavia trattasi di un'evenienza assolutamente improbabile a verificarsi, giacché non è dato fin'ora riscontrare il caso di funzioni non già contemplate dall'ordinamento che il legislatore non debba limitarsi a riallocare secondo nuovi parametri e canoni. Ciò posto, dunque, sembrerebbe che il senso del termine sia ascrivibile alla più ampia categoria dello stesso conferimento, e che pertanto la sua introduzione sia perlomeno pleonastica nell'assetto generale della norma.

In sostanza, dunque, le leggi Bassanini – prima ancora di essere 'legittimate' dall'intervento della riforma costituzionale del 2001 – sanciscono un nuovo modello di amministrazione locale, strutturato su un nuovo panorama delle funzioni.

A seguito dell'intervento del legislatore delegato e di quello regionale, infatti, la "mappa" delle competenze amministrative degli enti locali individua tre zone: infrastrutture e territorio; sviluppo economico; servizi alla persona¹⁸⁵.

All'interno di ciascuno di questi settori si collocano infinite modulazioni di autonomia più o meno ampia per l'ente locale, dal momento che le discipline in essi rientranti sono ormai in larga parte competenza legislativa (concorrente o addirittura esclusiva) regionale, con tutte le conseguenze del caso¹⁸⁶.

¹⁸⁵ La classificazione è ispirata da L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2005, p. 58

¹⁸⁶ Appartiene sempre a L. VANDELLI, *Op. cit.*, Bologna, 2005, p. 59 una descrizione tutt'altro che approssimativa dell'attuale quadro delle funzioni concretamente svolte dagli enti comunali e provinciali, sulla base dell'esame coordinato della copiosa disciplina (costituzionale, ordinaria e regolamentare) in materia. Secondo l'A., ad esempio in materia urbanistica, i comuni adottano i piani regolatori generali, i piani attuativi e i regolamenti edilizi, che determinano procedure di rilascio di concessioni edilizie, prescrizioni costruttive e limiti in materia di distanze, altezze, sporgenze, etc., regolando, tra l'altro, rapporti tra privati, come quelli di vicinato. Al comune spetta, poi, rilasciare le concessioni edilizie, così come determinare gli oneri di urbanizzazione, nonché vigilare sulle costruzioni e adottare le eventuali sanzioni amministrative nei confronti dei trasgressori. Le funzioni di pianificazione del comune si muovono nel quadro stabilito dalla provincia, con il piano territoriale di coordinamento. Alla provincia stessa, del resto, spetta la verifica dei piani regolatori comunali. Con una rilevante innovazione, la legge ha stabilito il trasferimento (peraltro sino ad ora rinviato) ai comuni anche delle funzioni relative al catasto dei terreni ed al catasto edilizio.

In tema di ambiente e difesa del suolo, i comuni esercitano le attività relative allo smaltimento dei rifiuti, e le funzioni relative al controllo dell'inquinamento proveniente da impianti di riscaldamento, di quello prodotto dalle auto e dai motocicli, e di quello da rumore. Consistenti, in questi ambiti, sono le funzioni provinciali, che ricomprendono, in particolare, rilevanti compiti di vigilanza sull'inquinamento delle acque, di controllo su discariche e impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti, di prevenzione e rilevamento dell'inquinamento atmosferico. Ancora, «In relazione a viabilità, acquedotti, lavori pubblici, da tempo i comuni sono tenuti a provvedere a

sistemazione e manutenzione di strade, piazze, giardini, fognature, cimiteri, provvista di acqua potabile, etc. In materia di edilizia residenziale pubblica, spetta ai comuni l'assegnazione dei relativi alloggi».

Anche in questi ambiti è rilevante il ruolo delle province, «per le quali, anzi, i compiti attinenti a costruzione, manutenzione e sistemazione delle strade classificate, appunto, come “provinciali”, rappresentano uno dei nuclei di competenza più consolidati e importanti; nucleo rafforzato in anni recenti (con il decreto 112/1198) con il conferimento di una estesa rete viaria (in precedenza statale, e gestita tramite un ente specifico, l'Anas)». Le province, del resto, possono essere incaricate dell'esecuzione di opere pubbliche di interesse comunale e, comunque, esercitano compiti di assistenza tecnica a favore di comuni, comunità montane, unità sanitarie locali. Ed ancora, «uno specifico assetto delle competenze è (decreto 112/1998) stabilito per le opere di interesse nazionale nelle aree urbane o metropolitane; competenze delegate alle città metropolitane o, in mancanza, al comune capoluogo, per le opere da realizzarsi nel relativo territorio restante».

In materia di trasporti e circolazione stradale, «i comuni dispongono di funzioni di grande importanza, in relazione anzitutto alla regolamentazione della circolazione stradale (particolarmente con ordinanza del sindaco), alla disciplina dei taxi, alla gestione dei servizi pubblici di trasporto».

In tema di protezione civile, «spetta alle province approvare, in base agli indirizzi regionali, i piani di emergenza, attuare gli interventi di prevenzione dei rischi, svolgere compiti di vigilanza. Analoghi compiti spettano, per il relativo territorio, ai comuni». per quanto attiene invece al settore Sviluppo economico e attività produttive, «ai comuni spettano le funzioni fondamentali in materia di aree attrezzate per attività produttive e di realizzazione e mutamento di impianti». In questi ambiti, i comuni operano tramite appositi 'sportelli per le attività produttive', «quali centri unificati di responsabilità e di coordinamento delle procedure».

Rilevante è il ruolo dei comuni anche in materia di commercio, dato che «essi non solo rilasciano le relative licenze, ma anche esercitano la vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di prezzi al consumo, istituiscono e disciplinano i mercati, regolano gli orari dei negozi, applicano le relative sanzioni».

Nell'ambito del turismo, competono ai comuni la gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche, e le funzioni in materia di rifugi alpini, campeggi ed altri servizi ricettivi, nonché la promozione di attività ricreative e sportive. In questi settori, gli enti locali operano ora in collegamento con le aziende di promozione turistica (Apt) istituite dalle regioni.

Per quanto riguarda invece l'ente provincia, «i compiti (tradizionalmente scarsi) affidati alle province in questi settori, tendono ora a crescere: e le recenti riforme, e le leggi regionali che le hanno attuate, tendono a conferire ad esse funzioni importanti in materia di politiche del lavoro e occupazione, collocamento, formazione professionale, agricoltura». Nei Servizi alla persona e alla comunità rientra anche la materia sanitaria, in cui «dopo le infelici esperienze sviluppate negli anni '80, con la gestione delle unità sanitarie locali tramite complesse associazioni intercomunali, nei primi anni '90 è prevalsa una tendenza a sottrarre agli enti locali ogni funzione, in materia di governo della sanità. Su questo punto, peraltro, si è sviluppato in anni più recenti un ripensamento; e una riforma del '99 prevede, appunto, la partecipazione di una conferenza dei sindaci all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di verifica sulle aziende sanitarie».

È invece da lungo tempo ed indiscutibilmente di pertinenza comunale la funzione di gestire i servizi sociali. Effettivamente, «le attribuzioni comunali in questa materia sono particolarmente ampie e organiche ricomprendendo, in linea di massima, tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi assistenziali. E, anche in base alle recenti riforme, i comuni costituiscono i destinatari primari per il conferimento – da parte della legge regionale – di funzioni e compiti di sostegno e assistenza a famiglie, minori, giovani, anziani, handicappati, tossicodipendenti, etc.»

Alla provincia, invece, in questo stesso settore spettavano tradizionalmente funzioni in materia di assistenza solo verso alcune categorie (sordomuti, ciechi, bambini abbandonati). In periodo più

Ebbene, il meccanismo di spostamento appena descritto, avvenuto in anticipo rispetto alla modifica della relativa norma costituzionale, è stato da alcuni sospettato di illegittimità proprio in ragione del fatto che avrebbe operato una non «costituzionalmente supportata» riscrittura delle competenze legislative¹⁸⁷.

Non può peraltro tacersi che, anche dopo l'ampio decentramento realizzato dalla legge n. 59/1997 e dai decreti successivi, residua comunque allo Stato un ruolo di

recente, a queste si sono aggiunte funzioni già esercitate dall'Opera nazionale maternità e infanzia. Per quanto attiene invece all'assistenza in ambito scolastico, «il nucleo di maggior rilievo fra le funzioni spettanti ai comuni si riferisce a tutte le forme di erogazione in denaro o mediante servizi, a favore degli alunni. In materia di istruzione, su comuni e province gravano (in base ad una tradizionale formula di compartecipazione a servizi dello Stato)spese ad essa relative, quali quelle per edifici e arredi per le scuole statali». Attualmente, le recenti linee operative del legislatore statale «proseguono una [...] forte responsabilizzazione delle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e dei comuni, m per i gradi inferiori di scuola, demandando ad essi le funzioni relative a istituzione, aggregazione, soppressione di istituti, e un'ampia serie di compiti di supporto e vigilanza nei confronti delle istituzioni scolastiche. Alle province, del resto, si fa analogamente riferimento, recependo un diffuso orientamento dei legislatori regionali, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni in materia di formazione professionale».

In materia di polizia locale, «spettano ai comuni, oltre al rilascio di licenze e autorizzazioni di vario tipo, funzioni normative, attraverso l'emanazione di regolamenti di polizia urbana e rurale; e l'azione di vigilanza della polizia locale si estende dal traffico al commercio, dalla sicurezza nel lavoro all'edilizia, sino ai compiti di polizia giudiziaria».

In ordine a beni e attività culturali, infine, «consolidata è la competenza in materia di musei e biblioteche locali. Il recente codice dei beni culturali (decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42), poi, affida agli enti locali il compito di cooperare con il ministero nella tutela, e di esercitare funzioni di valorizzazione e di conservazione dei beni di loro appartenenza».

¹⁸⁷ Sebbene sia stata la stessa Corte costituzionale ad aver «ripetutamente riconosciuto (da ultimo, con sentenza del 5 febbraio 1996, n. 27 che talune fonti primarie sono istituzionalmente destinate a fare 'corpo' [...] con le disposizioni costituzionali cui si raccordano, assurgendo pertanto, quali 'fonti interposte', alla dignità di parametro degli atti (normativi ed amministrativi) adottati dalla Regione». Così A. RUGGERI, Il regionalismo italiano dal "modello" costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o "razionalizzazione" di vecchie esperienze?, in *Le Regioni*, 1998, n. 2, p. 278. Nella sentenza del 17 luglio 1981, n. 174, inoltre, la Corte aveva esplicitamente sanzionato il potere del legislatore statale di rivedere, sulla base di una mutata situazione politico-legislativa, la distribuzione delle competenze normative divisata dalla Costituzione nel testo del 1948. Questo potere, estrapolato dalle disposizioni transitorie VIII e IX della Costituzione, veniva d'altra parte subordinato al controllo di legittimità costituzionale in punto di ragionevolezza e coerenza rispetto al complessivo quadro ordinamentale. Successivamente (sentenza del 13 aprile 1992, n. 188), la Corte ha avuto modo di ribadire questa posizione stabilendo che il legislatore ordinario statale può «nell'esercizio non irragionevole del suo potere di attuazione delle disposizioni costituzionali [...], modificare la portata o il significato delle competenze trasferite alle Regioni». Vedi A. ANZON, I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale, Torino, 2002, p. 91

preminenza¹⁸⁸ rispetto agli enti territoriali ed una sorta di potere di direzione generale derivante dalla sua caratteristica di garante dell'unità politica della Nazione.

Questo presupposto – la cui esistenza può dedursi dall'esplicito richiamo che l'art. 1 della legge n. 59/1997 fa all'art. 5 della Costituzione – si traduce in una serie di disposizioni¹⁸⁹ che attribuiscono allo stato poteri 'correttivi', finalizzati al bilanciamento delle potestà decentrate alla periferia, anche in coerenza con il principio di sussidiarietà.

In questo senso vanno dunque lette le disposizioni di cui all'art. 8 della legge sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento e sul potere sostitutivo attribuito al Governo¹⁹⁰ nei confronti di quelle regioni la cui inerzia rispetto alle funzioni conferite determini «inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali»¹⁹¹.

Altro punto critico ha riguardato l'alto tasso di delegificazione indotto dalla legge n. 59/1997, in considerazione del fatto che l'introduzione di atti amministrativi, laddove fino ad un certo punto aveva operato solo la legge, non necessariamente avrebbe comportato uno snellimento dell'apparato disciplinatorio, attesa la farraginosità e l'estrema burocratizzazione dei procedimenti di produzione degli atti amministrativi stessi. Passare dalla legge al regolamento, in altre parole, non avrebbe risolto il problema, ma semplicemente spostato la congestione da un settore dell'ordinamento all'altro¹⁹².

¹⁸⁸ Tale da far parlare dello stato come di un primus inter pares nel nuovo ordinamento. Così almeno ha fatto G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 1006

¹⁸⁹ Rinvenibili sia nella delega sia nei decreti successivi

¹⁹⁰ Per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri

¹⁹¹ Così stabilisce l'art. 5 del D.Lgs. n.112/1998, con dizione peraltro smaccatamente simile a quella poi esplicitata nella riforma costituzionale del 2001

¹⁹² Vedi ancora R. TOSI, *Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?*, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, p. 1398

4. LE STRUTTURE DI COOPERAZIONE E RACCORDO TRA STATO ED ENTI LOCALI

Nel vecchio testo costituzionale semplicemente mancava un effettivo sistema di raccordo tra Stato ed enti locali. L'autonomia di questi ultimi assumeva peso e dimensioni diverse nel quadro ordinamentale, ma la principale forma di raccordo con il potere centrale era rappresentata dai controlli che lo Stato era legittimato ad effettuare sia sugli atti normativi ed amministrativi regionali che su quelli amministrativi di comuni e province.

Per il resto, le forme cooperative erano basate sul sistema delle Conferenze stato-regioni e stato-autonomie locali; sugli interventi di tipo eccezionale o straordinario realizzati dallo stato con leggi speciali ed all'attuazione dei quali concorrevano, in posizione spesso subalterna, gli enti locali¹⁹³; sulla programmazione negoziata, che peraltro – lungi dal risolvere il problema della concertazione tra centro e periferia – dava più che altro luogo a nuovi problemi di qualificazione giuridica; sullo strumento della Conferenza dei servizi, introdotta nell'ordinamento con l'obiettivo di semplificare la procedura di approvazione di quei provvedimenti per i quali era richiesta, a vario titolo, la compresenza di più amministrazioni¹⁹⁴.

¹⁹³ Si pensi alla legge del 29 maggio 1989, n. 205 per gli «interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990», alla legge 16 dicembre 1999, n.494 per «agevolare le opere ed i servizi di accoglienza del Grande Giubileo dell'anno 2000» o ancora alla 16 aprile 1973, n. 171 sugli «Interventi per la salvaguardia di Venezia»

¹⁹⁴ L'istituto della conferenza dei servizi comparve inizialmente solo in relazione ad alcune discipline di settore, come ad esempio quello dello smaltimento dei rifiuti (legge n. 441/1987) o ancora in occasione della legge n. 205/1989 sui mondiali di calcio, trovando poi una disciplina generale di struttura solo nella legge 7 agosto 1990, n.241, e successivamente – in maniera più organica – nella legge 24 novembre 2000, n.340 (cd. Legge di semplificazione amministrativa 1999). In alcuni casi il ricorso allo strumento è facoltativo, in altri obbligatorio ed anche il modulo operativo è stato recentemente modificato (ad opera della legge 11 febbraio 2005, n.15) eliminando per l'adozione dei provvedimenti il requisito meramente numerico della maggioranza, sostituito dal più elastico criterio della 'posizione prevalente', dove il concetto di 'prevalenza' rimanda senz'altro ad un canone qualitativo piuttosto che quantitativo. Sul tema, vedi G. GARDINI, La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, su www.astrid-online.it, F. BASSANINI, L. CARBONE, La conferenza di servizi. Il modello e i principi, su www.astrid-online.it e M. CAMMELLI, La pubblica amministrazione, Bologna, 2004 da cui si apprende altresì una considerazione (non inconcepibilmente) critica, laddove si afferma che «se sono evidenti le finalità di semplificazione e coordinamento tra amministrazioni perseguite, non è del tutto chiaro come si intendono raggiungere. Una cosa infatti è la presa d'atto che una certa valutazione dell'interesse pubblico è rimasta soccombente per l'affermarsi di determinazioni e apprezzamenti

L'ampio decentramento previsto dalla legge n. 59/1997 in favore degli enti locali rendeva perciò, a maggior ragione, il nuovo assetto disegnato dalla legge bisognoso di forme di collaborazione e raccordo tra lo stato centrale e le strutture periferiche.

Di questo il legislatore ha tenuto parzialmente conto, stabilendo all'art. 3 che i decreti delegati individuassero «le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite, nonché la presenza e l'intervento, anche unitario, di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture, necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo».

Così, l'art. 5 della legge n. 59/1997 provvede ad istituire una Commissione parlamentare bicamerale (accanto alla Commissione per le questioni regionali) cui affida la funzione di osservatorio sull'attuazione delle riforme del federalismo, con obbligo di riferire ogni sei mesi alle Camere.

Analogamente, l'art. 6 rende obbligatoria per il Governo la richiesta del parere della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza stato-città sugli schemi di decreto legislativo da emanare in attuazione della delega, e ciò sulla base della convinzione che il consenso delle autonomie territoriali – acquisito *ex ante*, nella fase cioè in cui si

diversi, da considerarsi *ex lege* prevalenti. Altra cosa è presupporre invece una negoziazione reciproca tra amministrazioni pubbliche di cui la decisione a maggioranza sanzionerebbe il fallimento. In quest'ultimo caso, tra l'altro, sorge più di un interrogativo sulle implicazioni che ne discendono, vale a dire a quali condizioni e con che mezzi un'autorità pubblica cui è affidato il perseguimento di un determinato interesse pubblico possa stabilire che, nel caso specifico, quest'ultimo può in tutto o in parte essere sacrificato». Come si vede, dunque, anche la conferenza dei servizi esibisce ancora molti lati problematici, al punto che è stato osservato come la compresenza ad un unico tavolo decisionale di soggetti diversamente interessati e diversamente legittimati eppure parimenti determinanti ai fini della decisione ultima rischi di cancellare la tradizionale differenza giuridica tra interesse primario e interessi secondari nel procedimento, tanto che questi ultimi finirebbero per avere un ruolo decisamente sovradimensionato rispetto all'adozione del provvedimento finale. Vedi F. G. SCOCA, voce Conferenza dei servizi, in Enc. Giur., vol. VIII, Milano, 2000, p. 857 e ss.

formano gli indirizzi politici sulle riforme – possa renderne più agevole l’esecuzione da parte dei soggetti interessati.

Accanto, dunque, ad una forma di regionalismo competitivo, si è andata lentamente sviluppando una tendenza alla cooperazione, alla ricerca di forme di accordo che precedessero lo scontro giurisdizionale davanti al Giudice delle leggi.

Il principio cd. della «cooperazione delle funzioni»¹⁹⁵ operava in questo senso come precipitato della sussidiarietà, consentendo l’allocazione delle funzioni ai diversi livelli di governo in base alla rilevanza degli interessi da tutelare all’interno di un sistema unitario ed integrato. Tutto questo, però, nelle “maglie larghe” della Costituzione che, a stretto rigore, continuava a contemplare un modello di rigida separazione delle competenze.

Con i successivi decreti delegati, pertanto, si è provveduto a riordinare l’intero quadro normativo in merito, strutturandolo su diversi livelli, quali:

- a) il sistema delle cd. Conferenze;
- b) gli organi di rappresentanza periferica dello stato (ad es. i Prefetti);
- c) il potere di indirizzo e coordinamento dello stato nei confronti degli enti locali;
- d) l’avvalimento statale di uffici regionali e locali;
- e) il potere sostitutivo dello stato, successivamente fatto oggetto di un vasto intervento riformatore da parte del legislatore costituzionale del 2001;
- f) un nuovo sistema di controlli.

La prima di queste strutture è la *Conferenza permanente Stato - regioni*¹⁹⁶, convocata e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dal Ministro per gli

¹⁹⁵ Vedi G. SORICELLI, Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra stato, regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 1049

¹⁹⁶ In realtà, la Conferenza Stato-Regioni, quale sede di collegamento dello stato con le regioni, fu istituita dal DPCM 12 ottobre 1983. Solo nel 1988, grazie alla legge n. 400, essa ricevette una disciplina di rango legislativo e le sue competenze furono definite con il successivo decreto legislativo del 16 dicembre 1989, n. 418. Uno dei meriti principali della legge delega n. 59/1997 sta dunque nell’averne potenziato l’operatività, soprattutto grazie alla parallela modifica delle disposizioni legislative in materia di riparto delle funzioni amministrative. Si veda, in proposito, A. STERPA, L’attività della Conferenza stato-regioni e della Conferenza unificata nel periodo 2001-2002, su www.federalismi.it

Affari regionali, oltre che dai presidenti delle regioni (e delle province autonome) e dai ministri che di volta in volta siano interessati dalla materia in discussione.

Prima della *Conferenza*, l'unica sede di raccordo istituzionale fra stato e regioni era costituita dalla Commissione bicamerale per gli Affari regionali, di cui all'art. 126 della Costituzione, che deve la sua esistenza al 'compromesso' raggiunto in sede costituente tra coloro che avrebbero voluto una seconda Camera composta di rappresentanti delle regioni e coloro che invece – consapevoli delle difficoltà istituzionali che sarebbero derivate dall'applicazione alla neonata Repubblica dei principi e delle strutture del bicameralismo federale – si opposero a questo progetto¹⁹⁷.

La funzione principale della *Conferenza permanente* è quella di garantire l'esistenza di un luogo virtuale di confronto al quale dev'essere possibile (ed in alcuni casi addirittura obbligatorio) accedere, senza la necessità di attivare procedure particolari che finirebbero per scoraggiare la soluzione concertativa. Le questioni sottoposte all'attenzione della *Conferenza* non sono di dettaglio, ma attengono a decisioni di politica generale passibili di incidere sulle competenze regionali¹⁹⁸.

In questi casi, prevede l'art. 8 della legge delega che «gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate» siano adottati di concerto con la *Conferenza* ovvero singolarmente con le Regioni interessate. Nel caso non si raggiunga un'intesa nel lasso di tempo (quarantacinque giorni) individuato dalla legge, il legislatore statale può procedere autonomamente, ma prima di farlo è tenuto a sentire, sulla medesima questione, il parere della Commissione Affari regionali.

¹⁹⁷ Vedi G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra stato e regioni*, Milano, 1979, p. 186. La questione, peraltro, è tornata di grande attualità con le proposte di riforma sul cd. Senato federale presentate nel 2005 dall'allora maggioranza di governo, e poi bocciate al referendum istituzionale del giugno 2006, il secondo nella storia della Repubblica.

¹⁹⁸ Vedi O. GASPARI, *L'attività della Conferenza stato-città e autonomie locali. Una scheda informativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, I, p. 43

È prevista, tuttavia, una clausola di sistema in base alla quale nei casi di urgenza «il Consiglio dei ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure» concertative sopra descritte, e tuttavia «i provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 [cioè la Conferenza permanente e la Commissione Affari regionali] entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi».

La seconda Conferenza di concerto è istituita invece sul versante degli enti locali, ed è la *Conferenza stato - città ed autonomie locali*¹⁹⁹, con le stesse competenze della Conferenza stato-regioni e gli stessi modelli procedurali, solo che il suo ambito di operatività riguarda il segmento istituzionale stato-enti locali.

L'art. 9 della legge delega, infine, contiene indicazioni per l'istituzione di un nuovo organismo di raccordo, quella che poi nel decreto di attuazione è divenuta la *Conferenza unificata stato - regioni e stato - città* e che opera quando sulle stesse materie siano competenti ad esprimersi sia le regioni che le autonomie locali (incluse le Comunità montane)²⁰⁰.

Quanto, invece, al tema dei controlli sugli atti degli enti locali, meriterà brevemente accennare che il 'nuovo' sistema è passato per l'abrogazione, da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, del primo comma dell'art. 125 nonché dell'art. 130 della Costituzione.

¹⁹⁹ Istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata dal D.Lgs. 2814/1997, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997

²⁰⁰ «l'esperienza successiva, con l'affermarsi del modello della Conferenza [...], con il rafforzamenti di queste sedi che è derivato, contemporaneamente dalla legittimazione diretta di sindaci e presidenti di regione e dall'ampio processo di trasferimento di funzioni e risorse realizzato nella seconda metà degli anni novanta, è ancora in corso [...]. Sembra, in ogni caso, definitivamente superata ogni nostalgia di un'autonomia regionale (e locale) garantita dalla separazione e da un assetto di rapporti verticali, mentre è tornato al centro della discussione il tema delle attribuzioni; quali debbano spettare necessariamente allo Stato e quali possano essere, invece, decentrate», così commentava il fenomeno L. TORCHIA, I raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 190

In essi era infatti contenuta la disciplina delle forme di verifica della legittimità degli atti amministrativi della regione nonché di quelli degli enti locali (ai quali era anche esteso, in alcuni casi, un accertamento nel merito).

Tale controllo veniva esercitato da organismi statali decentrati (le Prefetture, i cd. Comitati di controllo, *etc.*) ma, a seguito dell'abrogazione della norma fondamentale di riferimento, risultava affetta da incostituzionalità sopravvenuta tutta la disciplina dettata dal T.U.E.L. (d. lgs. n. 267/2000) in materia di controlli sugli atti degli enti locali, a meno che questa non fosse riconducibile alle materie della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Ne consegue, logicamente, che oggi l'agire politico delle amministrazioni locali non è più assoggettato ad alcun tipo di controllo «dall'alto», ma unicamente a quello esercitato da un lato, alla scadenza del mandato elettorale, dagli elettori, e dall'altro al meccanismo ordinario della responsabilità civile, amministrativa e in casi estremi penale cui è subordinato il lavoro dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, sempre più ispirato a logiche di tipo manageriale e di risultato.

Anche le norme che legittimano il controllo contabile della Corte dei Conti dovrebbero essere ritenute, a questo punto²⁰¹, non più in linea con l'attuale assetto costituzionale.

A questo nuovo sistema di imputazione della responsabilità fa peraltro riscontro il nuovo potere sostitutivo dello stato, *ex art. 120, Cost.*, esercitabile *ipso iure* nei casi in cui siano minacciati alcuni interessi ritenuti dalla Costituzione meritevoli di superiore tutela, come ad esempio il rispetto della normativa comunitaria, l'incolumità e la sicurezza pubblica, la tutela dell'unità giuridica ed economica

²⁰¹ In proposito vedi G. CAIANIELLO, Autonomie territoriali e controlli tra stereotipi vecchi e nuovi, su www.amministrazioneincammino.it, G. C. DE MARTIN, L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli, su www.astrid-online.it, A. RUGGERI, La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in Quaderni costituzionali, 2001, n. 2

nonché «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale»²⁰².

Tutto ciò appare peraltro in linea con il nuovo criterio costituzionale alla stregua del quale l'amministrazione pubblica è di principio affidata ai comuni, e che soltanto per esigenze di unitarietà e differenziazione si può pensare ad un conferimento ai livelli più alti rispetto a quello comunale «secondo un moto ascensionale che segue la dimensione degli interessi oggetto della cura amministrativa».

E così, come è stato giustamente ritenuto, «lo scenario obbligato è [...] quello disegnato dalla pedagogia istituzionale della responsabilizzazione istituzionale e politica del sistema autonomistico»²⁰³.

Soltanto, dunque, forme di autocontrollo stabilite e disciplinate dal singolo ente in base a norme regolamentari proprie. Esperienze positive in questa direzione, peraltro, sono già state suggerite, ad esempio, dal modello fatto proprio dalla Regione Emilia Romagna²⁰⁴ che assegna all'ente regionale la funzione del monitoraggio e dell'informazione condivisa con il sistema degli enti autonomi della Repubblica²⁰⁵.

E lo stesso può dirsi per la Valle d'Aosta, dove l'istituzione dell'Autorità garante in materia di autocontrollo degli atti regionali è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale, sulla scorta della valutazione per cui – se anche il legislatore costituzionale ha voluto eliminare il sistema dei controlli statali – ciò non significa che le Regioni non possano decidere, proprio in base alla propria autonomia legislativa, di adeguarsi anch'esse ai principi del D. Lgs. n. 286/1999²⁰⁶ istituendo

²⁰² Vedi art. 117, 2° comma, lett. m) della Carta, oltre che infra nel capitolo che segue

²⁰³ Le citazioni testuali sono tratte da A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia*, dal punto di vista della teoria della Costituzione, su www.federalismi.it

²⁰⁴ Si veda la legge reg. n. 6 del 2004

²⁰⁵ Vedi, per le citazioni testuali, S. GAMBINO, *Autonomie territoriali e riforme*, su www.federalismi.it nonché, sul tema dei controlli, F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, vol. I, Torino, 2005, p. 236, G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli*, su www.astrid-online.it, F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, su www.astrid-online.it, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2

²⁰⁶ Recante norme sul «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi. Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di controllo strategico e

Autorità Garanti regionali che assicurino un controllo indipendente ed autonomo sui propri atti.

Laddove però l'importanza delle sedi permanenti di concertazione e coordinamento è stata da più parti ed ampiamente affermata, si è registrato anche un opposto atteggiamento, di 'diffidenza' nei confronti di questo strumento.

È stato infatti osservato che, in un sistema federalista improntato al criterio di sussidiarietà, i raccordi non dovrebbero costituire uno strumento ad operatività automatica, bensì essere utilizzati solo in ragione di specifiche considerazioni, e comunque solo in due direzioni: dal basso verso l'altro per consentire agli enti periferici di influire sulle scelte di politica nazionale che inevitabilmente ricadranno sui propri *ménage*; dall'alto verso il basso per stabilire mere norme di indirizzo e coordinamento²⁰⁷.

di gestione per il monitoraggio e la valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»

²⁰⁷ Sul punto, vedi A. CHIAPPETTI, Intervento in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*. Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001, Milano 2001, p. 192

5. I «PRINCIPI-VALVOLA»: LA SUSSIDIARIETÀ

La previsione del principio di sussidiarietà si giustifica, nel nuovo ordine introdotto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, con lo spostamento dell'asse delle competenze amministrative dalle regioni (secondo il 'vecchio' principio del parallelismo) ai comuni²⁰⁸.

La principale funzione di questo canone, soprattutto nella sua declinazione orizzontale, è quella di favorire l'autonoma iniziativa dei gruppi di cittadini, delle famiglie, delle associazioni, in generale di quelle 'formazioni sociali' a cui l'art. 2 della Costituzione, promuovendole, fa riferimento.

A questo il legislatore vuole arrivare tramite l'attribuzione, ai cd. enti di prossimità, del maggior numero di competenze amministrative possibile, proprio per agevolare il controllo e la partecipazione dei cittadini.

A questo intento, inoltre, il legislatore aggiunge quello di rafforzare la cooperazione interistituzionale, anche attraverso il potenziamento di strumenti già esistenti, come la *Conferenza stato-regioni*.

La sussidiarietà avrebbe dunque dovuto essere, nell'intenzione del legislatore, non già una componente interna del sistema, bensì un complemento (per quanto essenziale) del suo funzionamento, l' 'olio' che avrebbe permesso l'interazione degli ingranaggi.

Ma questo principio non è nuovo, esso conobbe una prima formulazione espressa già nell'Enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI (1931) e le sue radici affondano fin nella tradizione politico-filosofica classica sul rapporto tra individuo e società.

I riferimenti concettuali al criterio della sussidiarietà risalgono ad Aristotele, Tommaso d'Aquino, Locke, nel cui pensiero si riscontra l'enunciazione della sussidiarietà secondo l'iniziale impostazione per la quale sono in primo luogo i

²⁰⁸ «[...] la sussidiarietà assegna al legislatore l'obiettivo di superare finalmente le attuali fittizie barriere di separazione delle competenze dei diversi livelli di governo. Tutte le funzioni pubbliche vengono rimesse in un unico calderone e poi si deciderà dove collocarle in base al livello variabile degli interessi, a valutazioni di opportunità ed efficienza, con l'impegno di preferire il livello più basso», così R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 619

cittadini a dover prendersi cura delle proprie necessità e di quelle della società in generale, lasciano che le istituzioni pubbliche intervengano solo dove non è possibile che il singolo arrivi.

L'obbligo per i pubblici poteri di 'sussidiare' il privato, inoltre, permane solo fino a quando e fino a dove è strettamente necessario, essendo lo scopo unico dell'intervento pubblico quello di fornire al cittadino gli strumenti necessari per continuare a provvedere da sé.

Così inteso il principio, ne è stato da taluni dedotto che l'introduzione del principio di sussidiarietà da parte della legge n. 59/1997 sarebbe stata di per se sola sufficiente a superare il principio costituzionale del *parallelismo delle funzioni*, ma tale affermazione non sembra colpire nel segno ove si consideri che i due principi, sussidiarietà e parallelismo, si muovono in realtà su due piani differenti.

Il primo, infatti, costituisce una linea 'politica' di ripartizione delle competenze (tanto amministrative quanto, dopo la riforma costituzionale del 2001, legislative) e si estrinseca nella generale preferenza per l'esercizio di esse al livello più vicino possibile al cittadino.

Il secondo principio invece, la cui operatività si colloca in un momento successivo a quello della ripartizione, muove dalla necessità di coordinare competenza legislativa e competenza amministrativa, indipendentemente dal criterio in base al quale esse siano state assegnate, facendo sì che l'organo titolare – in una certa materia – dell'una possa automaticamente disporre anche dell'altra²⁰⁹.

Il principio di sussidiarietà, pertanto, va spiegato alla luce della ripartizione di competenze amministrative effettuata nella legge n. 59/1997 (e poi confluita, in maniera sorprendentemente simile, nella riforma costituzionale).

Tanto premesso, anche la tradizionale bipartizione del canone di sussidiarietà nelle due direzioni della sussidiarietà verticale ed orizzontale perde quella centralità dogmatica di cui per lungo tempo ha goduto. Esse, infatti, sono piuttosto due differenti estrinsecazioni del medesimo principio, legate da un unico nesso logico:

²⁰⁹ Vedi R. BIN, La funzione amministrativa, in Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano, 2002, p. 113

l'essere entrambe dirette al livello operativo più adeguato al soddisfacimento degli interessi.

È proprio in questo unico senso che si intersecano la ricerca dell'istituzione più vicina al cittadino e la promozione dell'iniziativa spontanea del cittadino stesso.

Eppure non è mancato in dottrina chi ha ridimensionato il ruolo che la sussidiarietà assumerebbe oggi nell'ordinamento. Più specificamente, si è considerato in primo luogo che la sussidiarietà non sarebbe collegata esplicitamente a compiti o funzioni pubbliche, ma più genericamente ad 'attività' e, in secondo luogo, che i termini usati nell'attuale testo costituzionale avrebbero natura esortativa piuttosto che precettiva (la perifrasi «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini» avrebbe infatti una portata meno cogente rispetto a «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni»)²¹⁰.

In senso ancora più restrittivo, inoltre, il principio della sussidiarietà è stato ritenuto operante solo relativamente alle funzioni amministrative, e non anche a quelle amministrative²¹¹.

Ciò sarebbe palesato dal richiamo che alla sussidiarietà fa il 'nuovo' secondo comma dell'art. 120 della Costituzione come criterio per l'esercizio del potere sostitutivo statale, che a sua volta opererebbe solo nell'ambito delle potestà amministrative, e non anche di quelle legislative²¹².

Al di là dell'astratta incidenza del principio di sussidiarietà nell'attuale assetto costituzionale, inoltre, si è constatato come il principio in parola non venga – sul piano strettamente fattuale – fatto oggetto di quella centralità nel sistema che dovrebbe, almeno dichiaratamente, connotarlo.

²¹⁰ Vedi P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà*, in AA.VV. *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 257

²¹¹ Vedi ancora P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà*, in AA.VV. *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 256 e P. RIDOLA, *Intervento in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno – Roma, gennaio 2001, Milano, 2001, p. 110*

²¹² Per questo vedi C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it, ma al tema sarà riservata attenzione ben maggiore infra nel capitolo che segue

«Ciò che invero colpisce – si osserva – è che il principio di sussidiarietà verticale, dopo l'enfasi politica iniziale e dopo anni di positivi ed incoraggianti commenti apparsi in letteratura, sembra essersi dissolto nel nulla. Nonostante, infatti, gli sviluppi della legge la Loggia e malgrado le norme costituzionali prevedessero un'applicazione *self executing* del citato principio si è continuato a legiferare come se nulla fosse successo.

Sorge quasi il dubbio che il vero obiettivo fosse la sorella 'orizzontale', pienamente attuata, invece, da molti enti territoriali, al punto che il legislatore sembri quasi pentito di avere fondato il decentramento territoriale sulle 'funzioni pubbliche' e non sulle "materie" e per tale ragione continui ad operare come in passato»²¹³.

In ogni caso, e qualunque sia il peso che le si voglia attribuire, la sussidiarietà non può essere usata in modo da alterare la normale distribuzione delle funzioni amministrative oggi effettuata dalla Costituzione²¹⁴, sebbene su questo punto la Corte costituzionale ha dimostrato una eccezionale elasticità di vedute.

Nella sua (non più recente, eppure sempre attuale) sentenza n. 303 del 23 settembre 2003, ci si rende infatti conto che la Corte – pur circoscrivendola di tutti i limiti operativi a cui un simile strumento deve essere assoggettato – attribuisce alla

²¹³ Così L. MELICA, Alla ricerca della sussidiarietà. Ancora su enti locali e costituzione, su www.federalismi.it, p. 3, ma si veda anche L. VIOLINI, L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia, Milano, 2004, p. 101; A. POGGI, Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano, 2001, p. 89;

²¹⁴ «Volendo fare un esempio, la Regione non potrà costituire altri enti locali intestando ad essi la competenza in vece di Comuni, Province o Città metropolitane; può farlo solo con riguardo a competenze che per esigenza di esercizio unitario siano ad essa conferite (non possano essere conferite a Comuni, Province, Città metropolitane». E ancora, «occorre prestare particolare attenzione a non confondere la sussidiarietà verticale con un mero decentramento e la sussidiarietà orizzontale con lo spontaneismo sociale [...]. Il nuovo articolo 118 non autorizza pertanto un qualsivoglia decentramento o tantomeno un improbabile liberismo. Ciò che è realmente indispensabile [...] è il coordinamento ed il raccordo tra le formazioni sociali ed il livello istituzionale più piccolo e quello più grande. È il sistema di raccordi che non deve mancare e, in particolare, la possibilità data all'ente politico (superiore) di intervenire sull'autonomia sociale (o sull'ente inferiore) quando tradisca il fine umanistico per cui è istituita». Così ha osservato F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, p. 155

sussidiarietà un potere formidabile, quello di ‘riscrivere’ giorno per giorno il dettato costituzionale sulla ripartizione delle competenze²¹⁵.

Uno dei principali meriti di questa pronuncia²¹⁶, infatti, è di aver affrontato il problema del difficile coordinamento tra le disposizioni dell’art. 117 e quelle dell’art. 118 della Costituzione.

La riforma del 2001, com’è infatti ormai noto, ha eliminato il principio cd. del *parallelismo* delle competenze amministrative rispetto a quelle legislative secondo il quale, alla titolarità di una certa competenza legislativa, si abbinava quella della corrispondente funzione amministrativa.

Con l’introduzione dei nuovi artt. 117 e 118 il legislatore costituzionale ha invece stabilito l’opposto principio che «tutte le funzioni amministrative spettano ai Comuni», introducendo però un criterio estremamente elastico in base al quale le funzioni stesse possono essere conferite, in ordine di grandezza crescente, a Province, città metropolitane, regioni e stato quando ciò sia necessario per «assicurarne l’esercizio unitario» e «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

Nondimeno, in fatto di competenze legislative, il nuovo disposto costituzionale pone una triplice classificazione in base alla quale le materie sono piuttosto rigidamente qualificate come di competenza esclusiva statale, di competenza concorrente statale e regionale oppure, in via residuale, di competenza esclusiva regionale.

Di fronte a questa disparità di approccio, si poneva tra gli altri il problema di come fare salvo il principio di legalità (secondo cui ad ogni funzione amministrativa deve corrispondere una legge che la preveda e la disciplini), in quelle ipotesi in cui ad

²¹⁵ «Si potrebbe dire, insomma, che [l’intero complesso dei poteri stabilito in Costituzione] può essere rimesso ogni giorno in discussione e, a conti fatti, ridefinito per effetto della sussidiarietà, senza che peraltro sia affatto chiaro quando, dopo l’attivazione di quest’ultima, so possa tornare al regime stabilito nella Carta. Una volta di più, la Costituzione può soggiacere a forme varie, imprevedibili, di riscrittura, di decostituzionalizzazione, col mero fatto dell’esercizio di poteri di normazione a rimorchio [...] dei poteri di amministrazione». Così constata A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, su www.federalismi.it

²¹⁶ Del cui contenuto qui si anticipa solo una breve parte, rimandandosi al capitolo successivo il commento completo

esempio una competenza amministrativa, in una materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva regionale, fosse stata attratta, *ex* articolo 118, comma 1, dallo stato. Chi sarebbe stato dunque legittimato a disciplinarla? Lo stato, in quanto titolare della funzione, oppure la Regione, in quanto titolare della potestà legislativa in quella materia? E se le competenze fossero restate separate, quale organicità si poteva pensare di dare all'insieme?

Poste queste premesse, la Corte costituzionale si è chiesta innanzitutto se lo Stato potesse essere legittimato a regolare l'esercizio di funzioni amministrative in materie in cui non vantasse una competenza legislativa esclusiva, rispondendo positivamente giacché, come si legge in sentenza «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nella materie di potestà concorrente [...] significherebbe circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»²¹⁷.

Perciò, una volta affermato il principio che lo Stato, grazie alla sussidiarietà, può attrarre alla sua sfera di competenza amministrativa quelle funzioni che richiedono un esercizio unitario su base nazionale, è la stessa Corte a concluderne che «ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto»²¹⁸.

²¹⁷ Vedi Corte costituzionale sentenza del 25 settembre 2003, n. 303 su www.cortecostituzionale.it

²¹⁸ Così si esprime la Corte. Sul tema vedi A. MORRONE, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?, su www.forumcostituzionale.it secondo cui «la sentenza n. 303 è destinata a segnare una svolta nell'interpretazione del nuovo titolo V, con la stessa valenza di quelle storiche decisioni costituzionali che, nel vigore della Carta del 1948, hanno riscritto allora il testo costituzionale: come le pronunce che hanno trasformato l'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità

Con un'interpretazione a dir poco 'estensiva', la Corte conferisce dunque elasticità ad un sistema di elencazione, quello di cui all'art. 117, piuttosto rigido; ed a ciò perviene aiutandosi con lo schema logico già delineato dal legislatore costituzionale per l'art. 118, fondato appunto sul principio di sussidiarietà cui fanno da contraltare quelli di differenziazione ed adeguatezza.

La conseguenza, rivoluzionaria per il sistema, è che viene definitivamente ribaltato il principio del parallelismo, asserendosi invece che sarà, o potrà essere, il "moto ascensionale della sussidiarietà"²¹⁹ a trascinare la competenza legislativa dietro quella amministrativa.

Ciò non significa, naturalmente, possibilità di spostare competenze legislative *ad libitum*, essendo invece l'attrazione di funzioni regionali giustificabile solo laddove essa sia proporzionata, ragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previamente fatta oggetto di un accordo con la regione interessata²²⁰.

(sent. n. 15 e 16 del 1956), o quelle che, di conseguenza, hanno legittimato la funzione statale di indirizzo e coordinamento quale strumento operativo della tecnica di ritaglio delle competenze regionali (sentt. nn. 138, 139, 140, 141 e 142 del 1972)». Nel caso di specie, la Corte era chiamata a verificare «se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente» (punto 2.1 del considerato in diritto). Per dirimere tale dubbio, «la Corte intraprende un processo di erosione dell'asseritamente intransigente riparto di competenze legislative tra stato e regioni. Per quanto tale soluzione sia congeniale a presidiare le prerogative regionali con 'garanzie ferree'», nondimeno una simile rigidità finirebbe col «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionalmente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze». La indefettibile flessibilità, assecondata dal modello accolto nell'art. 118, introduce «un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative». Vedi anche Q. CAMERLENGO, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà.

Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, su www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, su www.forumcostituzionale.it; F. CINTIOLI, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303/2003, su www.forumcostituzionale.it; S. BARTOLE, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, su www.forumcostituzionale.it; A. D'ATENA, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, su www.forumcostituzionale.it

²¹⁹ L'espressione è in F. CARINGELLA, Corso di diritto amministrativo, Milano, 2005, p. 1022

²²⁰ Su quest'ultimo punto in particolare la Corte si affretta a precisare che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può

aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»

6. (SEGUE): DIFFERENZIAZIONE, ADEGUATEZZA E LEALE COLLABORAZIONE

Il concetto di 'autonomia', riferito agli enti locali, implica che ad essi venga attribuita la capacità, non solo di esprimere in chiave politica i bisogni delle comunità alla cui rappresentanza sono preposti, ma anche di impostare la propria attività prescegliendo un indirizzo politico difforme da quello statale²²¹.

Così intesa l'autonomia, essa si differenzia notevolmente dal 'decentramento', in quanto con quest'ultima espressione si fa più che altro riferimento ad una modalità operativa di mera allocazione delle funzioni amministrative, secondo un criterio di economicità che devolve alla periferia la gestione di quelle più strettamente legate al territorio²²².

Ebbene, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, nell'attuare la delega sul trasferimento delle funzioni, ha tenuto conto di questa sostanziale differenza logica e – nell'eseguire la clausola residuale di cui all'art. 1 della legge n. 59/1997 – ha stabilito, accanto al principio di sussidiarietà, altri parametri atti a garantire un a sorta di 'mobilità automatica' tra i diversi livelli di governo. Tra questi rientrano senz'altro quelli riconducibili ai tre 'gruppi logici' della delega: sussidiarietà, funzionalità, responsabilità²²³.

²²¹ Sui concetti di 'autonomia', nelle sue varie sfaccettature e 'sovranità', in riferimento agli enti locali, ma anche su un piano più generale, vedi G. ROLLA, L'autonomia dei Comuni e delle Province, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2003, p. 207; Q. CAMERLENGO, Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la "riserva di regolamento locale" secondo la Corte costituzionale, in Giur. Cost., 2006, n. 3, p. 2476; M. CECCHETTI, La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali, su www.federalismi.it; G. MELONI, Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle autonomie locali, su www.amministrazioneincammino.it; P. CARETTI, La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità perduta»: in margine alla sent. Della Corte costituzionale n. 365/2007, su www.forumcostituzionale.it; G. U. RESCIGNO, Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin, su www.associazionedeicostituzionalisti.it

²²² Vedi A. ANZON, I poteri delle Regioni dopo la riforma della Costituzione, Il nuovo regime e il modello originario a confronto, Torino, 2002, p. 106

²²³ Vedi G. PASTORI, La redistribuzione delle funzioni. Profili istituzionali, in Le Regioni, 1997, n.5, p. 751 che rileva come anche il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla coeva Commissione bicamerale del 1997 recepiva e sottolineava questa tripartizione

In più ordinato assetto ed ulteriori, opportune, specificazioni, essi sono menzionati nell'articolo 1 del decreto e possono ravvisarsi nel *principio di generalità* (comma 1), per il quale sono individuati i soggetti cui conferire le funzioni e contestualmente le materie oggetto del conferimento; nel *principio di organicità* (comma 2), in base al quale «il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti»²²⁴; nel *principio di coerenza* (comma 3) che individua, attraverso il richiamo all'articolo 2 della legge n. 59/1997, i limiti entro i quali le regioni possono disciplinare con proprie leggi l'esercizio delle funzioni e dei compiti loro assegnati; infine, nel *principio di univocità* (comma 4), che funge da dispositivo di chiusura a mente del quale non è possibile sottrarre, in via interpretativa, funzioni e compiti già appartenenti a regioni ed enti locali.

Questa disposizione predispone con ciò un meccanismo di 'inarretrabilità' che «assicura l'unidirezionalità del processo di allocazione delle funzioni»²²⁵.

Il principio di *differenziazione*, a sua volta, indica la libertà dell'ente locale, di delineare la propria struttura e le proprie funzioni in autonomia, fermo restando, logicamente, il limite costituzionale.

Ne consegue che – nell'esercizio legittimo di questa libertà – ogni ente si organizzerà secondo parametri propri, rispondenti non solo alla natura ed alle caratteristiche del proprio territorio, ma anche alle esigenze ed alla caratterizzazione della comunità degli amministrati. Con il principio di *adeguatezza*, invece, si vuole significare la necessità di una equivalenza, o perlomeno di un certo rapporto di equilibrio, tra la capacità tecnica ed organizzativa dell'ente e le funzioni di cui questi si deve far carico, onde evitare sproporzioni tra interessi da tutelare e strumenti di tutela²²⁶.

²²⁴ Il principio di organicità del conferimento richiama peraltro quelli di unicità e responsabilità dell'amministrazione, già enunciati nell'art. 4, 3° comma, lett. e) della legge n. 59/1997, e riassume così tutte le forme di attribuzione di funzioni e compiti possibili 'a Costituzione vigente'

²²⁵ Così L. TORCHIA, Commento al d. lgs. n. 112/1998 di attuazione della legge delega n. 59/1997, in *Le Regioni*, 1998, n. 3-4, p. 479

²²⁶ Sul tema dell'adeguatezza vedi G. C. DE MARTIN, *Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza*, su www.amministrazioneincammino.it; G. MARTINI, *Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e la definizione delle materie e dei compiti*, su

Ebbene, l'importanza di questi principi (*rectius*, parametri applicativi delle nuove disposizioni) è stata ben compresa dal legislatore costituzionale del 2001 che li ha riprodotti nelle nuove norme sul riparto di funzioni, pur non dandone una chiara descrizione sul piano tecnico.

Le definizioni cui sopra si accennava, infatti, sono state elaborate principalmente dalla dottrina, in quanto «le nuove norme costituzionali [...] non definiscono specificamente tali principi²²⁷, ma piuttosto ne elevano il rango: la loro costituzionalizzazione rende superate, perché superflue, le complesse costruzioni del 'federalismo a Costituzione invariata' e dell'efficacia 'super-primaria' dei principi in questione, appoggiata sull'unica norma della Costituzione vigente che rechi un precetto già utilizzabile quale base costituzionale della sussidiarietà: l'articolo 2, Cost.»²²⁸.

Il principio di differenziazione, per esempio, assume notevole importanza quanto alla struttura ed alle funzioni dell'ente comunale, da quando il legislatore si è avveduto (in particolar modo a partire dalla legge sull'ordinamento delle autonomie, n. 142 dell' 8 giugno 1990, poi confluita nel Testo Unico del 2000) che sarebbe stato molto più congruo – in ragione delle profonde differenze che caratterizzano le varie realtà locali italiane – diversificare i singoli comuni principalmente in base alla loro grandezza, e poi anche in base ad altri criteri quali le caratteristiche e l'entità del bilancio, le peculiarità delle comunità degli amministrati, la collocazione geografica, *etc*²²⁹.

www.federalismi.it; L. MELICA, Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione, su www.astrid-online.it; V. TONDI DELLA MURA, Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo, su www.federalismi.it; P. DE CARLI, Aspetti della sussidiarietà, in AA.VV. Problemi del federalismo, Milano, 2001, p. 87; C. PADULA, Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica, in *Giur. Cost.*, 2006, n. 1, p. 817

²²⁷ Il riferimento è in particolare alla sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in quanto già introdotte dalla legge n. 59/1997 e successivamente confermate dal T.U.E.L. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

²²⁸ Così F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 2005, p. 1019

²²⁹ Parla di «stesso vestito per nani e giganti» L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2005, p. 10 dove, in un'ampia panoramica storica sui Comuni, viene spiegato il senso della perdurante uniformità di strutture. «Se, dunque, la sostanza dei comuni è profondamente differenziata, tuttavia a questa grande diversità corrisponde, secondo un'antica tradizione, una medesima forma giuridica.

Tra i criteri dettati al Governo per l'esercizio della delega a conferire funzioni a regioni ed enti locali, infatti, si fa esplicita menzione del «principio di differenziazione nelle allocazioni delle funzioni, in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative²³⁰, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi».

E così i comuni possono oggi «nell'ambito dei principi fissati dalla legge»²³¹, affidare ad uno statuto autonomamente approvato la disciplina dei propri organi di governo, la struttura degli uffici e dei relativi servizi, le forme attraverso cui consentire la partecipazione popolare all'espletamento dell'attività amministrativa, le forme e i limiti del diritto di accesso agli atti.

Il che, inoltre, va messo in relazione con l'altro criterio fondante della legislazione di riforma degli anni novanta, quello dell'adeguatezza, «in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni». La logica, dunque, è che le funzioni e i compiti non vengono più associati all'ente sulla base di una valutazione effettuata *a priori* ed

Si tratta di una tradizione di nobili origini, risalendo alla rivoluzione francese, dove si affermò in contrapposizione al sistema di privilegi che aveva caratterizzato l'antico regime, in cui ad ogni territorio – a seconda dei rapporti politici, economici ed anche personali che i signori locali intrattenevano con il sovrano – corrispondeva un diverso trattamento giuridico: da una soggezione pressoché totale al potere centrale, fino alla negoziazione di forme di sostanziale indipendenza nel governo degli affari locali. A questo stato di cose, la rivoluzione reagì in nome del principio di eguaglianza; ma il principio di eguaglianza finì per tradursi in uniformità, appiattendosi situazioni nella sostanza profondamente distanti, costrette in una gabbia di identici organi, regole, funzioni, procedure.

Questo impianto, tramite la legislazione piemontese, fu pienamente recepito nell'ordinamento italiano, dove si è radicato profondamente, e dove il parlamento ha abitualmente legiferato considerando il comune come qualcosa di astrattamente omogeneo»

²³⁰ Come è facile notare, qui il canone della sussidiarietà, nella sua sfaccettatura orizzontale, si combina perfettamente con quello della differenziazione e dell'adeguatezza. Nel tener conto dell'associazionismo locale, infatti, il legislatore pone pesantemente l'accento sulla capacità del tessuto sociale locale di arricchire (e talvolta addirittura sostituire) lo 'strumentario' operativo della struttura pubblica comunale, qualificandola ai fini dell'assegnazione di maggiori o minori funzioni pubbliche. Vedi, senza alcuna pretesa di esaustività, G. MARTINI, Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e la definizione delle materie e dei compiti, su www.federalismi.it; L. MELICA, Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione, su www.astrid-online.it; C. PADULA, Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica, in *Giur. Cost.*, 2006, n. 1, p. 817; S. STAIANO, La sussidiarietà orizzontale: profili teorici, su www.federalismi.it; G.C. DE MARTIN, Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza, su www.amministrazioneincammino.it

²³¹ Questa è la dizione della legge n. 142/1990

a prescindere dalle caratteristiche reali dell'ente stesso, ma tenendo conto della sua effettiva capacità di svolgere in modo adeguato quelle funzioni di cui viene fatto titolare.

Sia infine qui consentito, tuttavia, fare almeno un breve cenno alla circostanza per cui le considerazioni appena fatte sulla necessità di adeguare le funzioni alle dimensioni dell'ente locale, dovrebbero finalmente aprire la strada ad alcune non rimandabili considerazioni sulla situazione dei piccoli comuni italiani, protagonisti di una varietà di forme, tradizioni, problematiche e soluzioni decisamente interessanti ed attuali, fattore di incalcolabile valore per la democrazia e la cultura giuridica e storica del Paese, e tuttavia causa di non rare inefficienze e lungaggini sempre più spesso denunciate dai cittadini e dagli operatori²³².

²³² Vedi L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2005, p. 15 che, nel descrivere il dibattito apertosi all'indomani delle riforme sull'ordinamento locale, tiene nota di come «rimasero minoritarie le posizioni che si opponevano all'approvazione di una legge generale sull'ordinamento delle autonomie locali senza aver previamente provveduto al ridisegno territoriale; ma se si arrivò alla soluzione di approvare la legge 142, ciò avvenne nel diffuso convincimento che questa non avrebbe costituito una rinuncia a tale ridisegno, ma all'opposto il punto d'avvio di un processo in questa direzione. E non a caso, allo scopo di incentivare e stimolare il riordino territoriale, venne inserita nella legge una variegata gamma di strumenti: dalla previsione di un programma regionale di modifica delle circoscrizioni comunale e di fusione dei piccoli comuni, al mantenimento di forme di partecipazione e di decentramento per le collettività dei piccoli comuni fusi; da contributo statali e regionali per favorire le fusioni, alla previsione dell'unione di comuni, come nuova forma associativa specificamente destinata a questo scopo»

6.1 FORME COOPERATIVE TRA ENTI LOCALI E DECENTRAMENTO COMUNALE

Il problema dell'eccessiva frammentazione delle strutture amministrative periferiche resta dunque sullo sfondo delle riforme degli anni novanta ma, sebbene si registri una sostanziale rinuncia del legislatore ad incoraggiare la fusione dei piccoli comuni, non si può non tener conto degli sforzi fatti in una direzione che appare, per evidenti ragioni storiche e culturali, forse più praticabile: l'incentivazione di diverse forme di collaborazione fra comuni, tale da poter spalmare su un più ampio bacino di utenza anche un più agevole e fruttuoso reperimento delle risorse necessarie.

A questo indirizzo vanno perciò ricondotti gli istituti disciplinati dal Testo Unico degli enti locali.

Essi sono le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni e gli accordi di programma²³³.

Questi istituti trovano una matrice comune nell'intento del legislatore, che è quello di favorire un accorpamento di strutture e risorse amministrative tra comuni il più intenso e sistematico possibile al fine duplice di economizzare sulle spese, evitando inutili duplicazioni e di ottimizzare la resa dei servizi ai cittadini.

Le differenze, invece, sono più che altro di natura qualificatoria e risiedono nella diversa caratterizzazione giuridica assunta dai vari istituti.

La convenzione, infatti, è uno strumento di cooperazione dalla portata essenzialmente circoscritta, sia nel tempo che nell'estensione, dovendo essere subordinata all'espletamento coordinato di funzioni e servizi *determinati* e dovendo altresì contenere esplicita menzione dei fini e della durata della stessa²³⁴. La «costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali

²³³ Disciplinati al Capo V «Forme associative», Titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

²³⁴ Le convenzioni si presentano, a tenore della norma del Testo Unico, come accordi organizzativi cui accedono gli enti locali al fine di fare fronte ad esigenze di collaborazione, grazie al coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi ed attività, senza che sia necessario realizzare una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica

affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo» è puramente eventuale, ed anch'essa subordinata al limite temporale già esplicitato dal legislatore²³⁵.

Diversamente è per il consorzio²³⁶, la cui caratteristica principale risiede invece nel fatto di essere una struttura creata *ex novo* tra gli enti interessati, con una propria autonomia soggettiva, dei propri organi deliberativi e gestionali e senza vincoli di durata. L'atto costitutivo del consorzio – stabilisce il Testo Unico – è la convenzione, e proprio questo lascia intendere come il secondo dei due istituti sia servente e limitato rispetto al primo.

²³⁵ Recita infatti l'art. 30 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie. 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti»

²³⁶ L'art. 31, comma 1 del d. lgs. 267/2000 definisce le attività consortili identificandole nella gestione associata di uno o più servizi e nell'esercizio di funzioni, delimitando l'ambito d'operatività dell'istituto consortile e configurando due tipi di consorzi: i consorzi di servizi, che sono quelli che gestiscono attività a rilevanza economica o, sulla base di una precisa opzione statutaria, servizi sociali in forma imprenditoriale; i consorzi di funzioni, che sono quelli che gestiscono servizi sociali in forma non imprenditoriale o funzioni meramente amministrative e strumentali. Per tali tipi di consorzi l'acquisto della personalità giuridica si collega alla sottoscrizione dell'atto costitutivo rappresentato dalla convenzione, ad esso si applicano le norme dettate per gli enti locali. Può affermarsi che secondo la natura, imprenditoriale o meno, delle attività conferite alla gestione consortile i consorzi possono configurarsi con le caratteristiche degli enti strumentali o con le connotazioni proprie degli enti locali non dipendenti né strumentali rispetto agli enti consorziati. Qui, proprio per non contraddire alle istanze di semplificazione che il Testo Unico vuole soddisfare, il legislatore precisa che «tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio» e che «in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali». Sul tema delle gestione associata delle funzioni si veda tra gli altri E. BALBONI, Semplificazione e associazionismo comunale, su www.amministrazioneincammino.it; V. CERULLI IRELLI, L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), Semplificare l'Italia. Stato, regioni, enti locali, Firenze, 2008, p. 43 e ss.

L'intensità della cooperazione raggiunge il massimo grado nell'unione di comuni²³⁷, alla quale il decreto assegna addirittura natura di ente locale costituito «da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza». Qui la convergenza è quasi totale, essendo l'unione dotata di statuto ed organi propri, una potestà regolamentare per «la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni», essa inoltre è fatta destinataria degli stessi principi previsti per l'ordinamento dei comuni.

L'intento della disciplina di cui al D. lgs. 267/2000²³⁸, è quello di creare una sede istituzionale di 'secondo livello' cui affidare la gestione associata di funzioni comunali: un ente locale diffuso su tutto il territorio posto al servizio di i comuni in esso ricompresi, una struttura costituita *ex novo* dai soggetti aderenti per gestire la loro collaborazione.

Più che puntare su improbabili successi di fusione, che si scontrano spesso con la geografia dei luoghi ed ancora più spesso con le caratteristiche sociali e storiche di ciascun comune, il legislatore ha cercato di eliminare gli ostacoli che impediscono di fatto l'affermazione di forme statali di cooperazione mirate a rafforzare i legami orizzontali tra i comuni, ed ha attribuito alla regione il compito di svolgere la funzione amalgamante.

Rispetto all'originaria disciplina di cui all'art.26 della legge n.142/1990, l'Unione di comuni non è più finalizzata alla fusione, ma contempla l'ipotesi che i comuni convivano senza doversi poi fondere.

²³⁷ Definite dall'art. 32 decreto come «enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza» ai quali spetta «potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni» ed ai quali si applicano «in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati»

²³⁸ Che ha in gran parte recepito la previgente disciplina dell'art. 26 della legge n. 142/1990, successivamente riformulato dalla legge 3 agosto 1999, n.265

La differenza con il consorzio sta non soltanto nella diversità di discipline applicabili (quella dell'azienda speciale per il consorzio, quella invece dell'ente locale per l'unione), ma nelle stesse categorie logico-giuridiche richiamate dal legislatore: il Consorzio sembrerebbe, infatti, strumento di natura essenzialmente privatistica, la cui costituzione risponde a logiche di tipo aziendalistico piuttosto che istituzionale²³⁹.

L'unione, invece, rimanda all'idea quasi 'ontologica' della fusione dei comuni coinvolti, che vengono congiunti in un nuovo ente, e poco manca che si identifichino, se non fosse per la mancata volontà di rinunciare alle proprie rispettive sovranità e di far confluire nell'intersezione istituzionale la totalità delle loro funzioni.

Anche per quanto riguarda l'ipotesi della gestione associata delle funzioni amministrative²⁴⁰, inoltre, non vi è accorpamento istituzionale, ma soltanto un

²³⁹ Vedi G. ROLLA, L'autonomia dei Comuni e delle Province, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2003, p. 207; F. COSTANTINO, Il potere sostitutivo nei confronti delle comunità montane tra sussidiarietà, principio del giusto procedimento e codice delle autonomie, in Dir. Amm.vo, 2007, n. 3, p. 587; M. MENGOZZI, I poteri sostitutivi regionali rispetto agli organi delle Comunità montane, in Giur. Cost., 2006, n. 6, p. 4197

²⁴⁰ Su questo tema il legislatore (art. 33 del decreto) è piuttosto dettagliato, rimandando comunque in modo ampio all'autonomia comunale e regionale, senza trascurare un deciso richiamo all'accorpamento di strutture, servizi e istituzioni «1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. 2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative [...]. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. 3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite. 4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale [...], le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali: a) nella disciplina delle incentivazioni: 1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo

programma operativo condiviso riguardante singole attività o gruppi di attività, secondo canoni, criteri e modalità temporali stabilite *a priori* e con l'intervento della regione. Stabilisce infatti il legislatore che «al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale [...], le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo».

Risulta dunque chiaro, dalla lettera della legge, che lo strumento della gestione associata più che costituire uno strumento per la semplificazione strutturale dell'azione amministrativa (in relazione all'auspicata diminuzione del numero di riferimenti istituzionali), rappresenta un mezzo per consentire all'ente regione una più agevole distribuzione di compiti pubblici tra diversi comuni parimenti interessati, incoraggiandoli ad unire le proprie forze relativamente a singoli aspetti dell'attività amministrativa²⁴¹.

Non a caso, spetta alla regione il compito di individuare l'*ambito ottimale* per l'esercizio associato delle funzioni, e spetta alla regione sostituirsi ai comuni che non ottemperino nei tempi da essa assegnati²⁴².

Considerazioni analoghe valgono per l'accordo di programma²⁴³, la cui operatività il legislatore limita alla «definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di

dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione»

²⁴¹ Sul tema della gestione associata delle funzioni si veda tra gli altri E. BALBONI, Semplificazione e associazionismo comunale, su www.amministrazioneincammino.it; V. CERULLI IRELLI, L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), Semplificare l'Italia. Stato, regioni, enti locali, Firenze, 2008, p. 43 e ss.

²⁴² Interventi di questo tipo, peraltro, erano già stati anticipati in due settori di notevole importanza amministrativa, come quello dello smaltimento dei rifiuti e quello della gestione delle acque. Le leggi 5 gennaio 1994, n. 36 e d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 avevano infatti già introdotto nell'ordinamento il doppio passaggio dell'individuazione regionale degli ambiti territoriali ottimali e dell'aggregazione dei comuni interessati per la gestione in forma associata, con la creazione di strutture comuni con il compito di coordinare le azioni e fare da referente per la cittadinanza/utenza

programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti».

In questo senso l'accordo di programma è largamente assimilabile alla conferenza dei servizi disciplinata dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, solo che quest'ultima implica la collaborazione tra gli apparati amministrativi degli enti interessati, mentre il primo si colloca su un piano che si potrebbe senza errore definire 'politico', qualificandosi come luogo d'incontro delle volontà degli amministratori pubblici. Non a caso, diversamente da quanto è stabilito per la conferenza di servizi, è necessaria l'unanimità per l'approvazione dell'accordo, che costituisce a tutti gli effetti un atto amministrativo definitivo²⁴⁴.

La diffusione di sistemi di gestione condivisi e partecipati tra più amministrazioni locali, tuttavia, presenta non poche difficoltà dovute a persistenti atteggiamenti di campanilismo e di diffidenza non solo nei confronti dello strumento in sé, ma anche delle amministrazioni cointeressate, diffidenza a cui va aggiunto anche un senso di generale sfiducia nella reale competenza del personale che lavora nella pubblica

²⁴³ Art. 34 «1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. 2. [...]. 3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. 4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco [...] 5. [...]. 6. [...]L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. 7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, [...] 8. [...]»

²⁴⁴ Eccezione fatta per l'eventualità che esso costituisca strumento urbanistico, nel qual caso il consenso del sindaco deve essere ratificato dalla deliberazione del consiglio comunale

amministrazione, sicché si è giunti alla costituzione di un fondo a carico del bilancio statale (cui sono affiancati, in molte regioni, anche dei fondi regionali) per incentivare questo tipo di cooperazione.

Una panoramica completa sui problemi della realtà locale, tuttavia, non può non tenere conto di un problema di segno opposto rispetto a quello appena denunciato sulle realtà dei piccoli comuni, il problema cioè delle grandi aree metropolitane, e della necessità di un decentramento delle funzioni per i comuni di grandi dimensioni. Qui il senso dell'intervento statale è diametralmente opposto, dovendosi fare i conti con l'impossibilità, per un unico centro amministrativo, di soddisfare le esigenze di gestione e di partecipazione di comunità che non di rado rientrano nell'ordine dei milioni.

L'istituzione delle circoscrizioni²⁴⁵ faceva proprie quelle istanze di decentramento già espresse attraverso i consigli di quartiere, sorti per iniziative spontanee di cittadini fin dagli anni sessanta²⁴⁶.

Il decentramento qui poteva avvenire ad un duplice titolo: per l'elezione diretta dei rappresentanti circoscrizionali o per il conferimento di funzioni direttamente dal comune nell'ambito del quale erano istituite. A seconda dei casi, parallelamente, gli organi di vertice godevano di potestà meramente attuative e consultive, oppure anche deliberative.

Le cose sono nuovamente cambiate, tuttavia, con la disciplina introdotta dal Testo Unico sugli enti locali, il cui art. 17 stabilisce che le «circoscrizioni di decentramento» si caratterizzano semplicemente come «organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune». Il resto della disciplina è affidato agli Statuti comunali, sicché

²⁴⁵ Avvenuta con la legge 8 aprile 1976, n. 278,

²⁴⁶ La disciplina successiva è contenuta nell'art. 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, poi confluito nell'art. 17 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Mentre però la legge 8 aprile 1976, n.278 conteneva una disciplina dettagliata delle circoscrizioni, i successivi interventi del legislatore si limitano all'enunciazione dei principi e dei criteri direttivi e rimettono agli statuti ed ai regolamenti comunali la normativa dettagliata sull'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni. Inoltre, prima delle modifiche introdotte dalla cd. Finanziaria 2008, erano previsti limiti di popolazione più bassi per l'istituzione sia obbligatoria (100.000 abitanti) che facoltativa (tra i 30.000 e i 100.000) delle circoscrizioni

coesistono nell'ordinamento soluzioni assai variegata, sia in punto di attribuzioni, sia quanto all'organizzazione istituzionale delle circoscrizioni²⁴⁷.

Discorso parzialmente simile vale per le città metropolitane, la cui esistenza è stata costituzionalmente sancita con la riforma di cui alla legge cost. n. 3/2001 che, modificando l'art. 114 della Carta, stabilisce la ripartizione della Repubblica in comuni, province, città metropolitane, regioni e stato. La disposizione tuttavia, com'è noto, è rimasta per questo aspetto largamente inattuata, giacché il disegno di legge attuativo in questa materia non è mai stato varato.

Conseguentemente, non sono mancate in dottrina le opinioni critiche di chi ha sottolineato l'assoluta necessità di questa attuazione, osservandosi che la città metropolitana potrebbe oggi rispondere ad un concetto internazionale di metropoli, che soddisfi le esigenze sempre più urgenti del nuovo modo di vivere e percepire le città e, quindi, di 'segnarne' il territorio²⁴⁸.

²⁴⁷ Vedi, su questo tema, L. VANDELLI, *Il Governo locale*, Bologna, 2005, p. 22 che riassume come «nell'esperienza i consigli di quartiere hanno oscillato tra un ruolo di governo, un ruolo di gestione amministrativa e un ruolo di partecipazione: risentendo variamente, nell'evoluzione di questi anni, sul primo aspetto, delle trasformazioni determinate dall'introduzione della elezione diretta del sindaco; sul secondo, del passaggio delle funzioni gestionali ai dirigenti; sul terzo, della parabola e delle difficoltà della partecipazione». Vedi anche G. MELONI, *Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel ddl delega per la Carta delle autonomie locali*, su www.amministrazioneincammino.it

²⁴⁸ Per F.M. CALVOSA, *Le funzioni delle città metropolitane*, in www.saperi.forumpa.it «la questione delle Città Metropolitane è un problema di analisi funzionale di ciò che accade all'interno di territori ampi che non sono più i Comuni o le città, ma sono le aree vaste metropolitane. Queste sono aree flessibili, che in una prima fase facevano riferimento a rapporti di pendolarismo ed ai flussi di mobilità legati alle funzioni produttive della città industriale, mentre oggi fanno riferimento al terziario ed alla dimensione del consumo». In senso contrario, ha invece opinato F. COLACCICO, *Il rapporto tra Province e città metropolitane nella riforma delle Autonomie locali*, ibidem «la riforma delle Autonomie Locali lascerà qualcosa di incompiuto sul tema del ruolo delle Province. La Provincia svolge funzioni di area vasta, ad esempio in materia di trasporti, viabilità, pubblica istruzione che i comuni da soli non potrebbero svolgere. Sarebbe stato più utile, nelle nove aree metropolitane, attribuire alle Province quelle funzioni che appartengono alla Città Metropolitana, evitando in questo modo l'aumento di spesa derivante dagli organi di governo del nuovo ente». Si veda anche, su questo argomento, L. MASSA, *Le città metropolitane, un percorso necessario*; F. FRETTONI, *Il progetto delle città metropolitane all'interno della riforma delle autonomie locali*; M. MENEGUZZO, *La gestione della transizione verso la città metropolitana a 17 anni dalla legge 142/1990*; M. STENTELLA, *Autonomie locali e città metropolitane, si accelera sulla strada delle riforme*; T. DEL LUNGO, *Città metropolitane: una necessità per una governante semplice*, tutti su www.saperi.forumpa.it

CAPITOLO III – LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

1. ANTEFATTO DELLA RIFORMA

Il regionalismo italiano, sulle cui caratteristiche e limiti si è già avuto modo di osservare²⁴⁹, «è rimasto a lungo qualcosa di simile all'esercizio di uno *ius murmurandi* nei confronti di Roma e dell'opinione pubblica [...] per l'intrinseca debolezza politica dei governi regionali [...] e per l'alibi radicato che decentrare significasse aggravare il divario socio-economico esistente tra Nord e Sud»²⁵⁰. Questo «stato d'animo» degli attori istituzionali che si trovarono sulla scena dopo l'entrata in vigore della Costituzione, unitamente alle ragioni storiche e politiche su cui già ampiamente la dottrina si è diffusa e che pare qui superfluo richiamare, ha fatto sì che soltanto nel 1983, dopo il tentativo del quinto governo Fanfani fallito sul nascere, il governo Craxi istituisse la prima «Commissione bicamerale per le riforme istituzionali» (cd. Commissione Bozzi) la quale tuttavia, per mancanza di un accordo politico forte sulle proposte in seno ad essa elaborate, ebbe scarsa eco nel corso dei successivi lavori parlamentari.

Proprio il fallimento di questa Commissione, peraltro, aprì la polemica tutt'oggi non sopita sull'opportunità di derogare – *una tantum* ed in ragione della complessità della riforma costituzionale cui ci si apprestava a mettere mano – alla procedura aggravat prevista dall'articolo 138 della Carta.

I teorizzatori del cd. «sbrego costituzionale» (per citare un'espressione all'epoca assai in uso) sostenevano la liceità della procedura che affidava alla Commissione la redazione di un testo di riforma da sottoporre ad un successivo *referendum* popolare e poi formalmente approvare in Parlamento con legge costituzionale, ma a tale proposta fece eco un acceso coro di obiezioni e proteste da parte di quanti

²⁴⁹ Vedi *supra*, Cap. I, § 3

²⁵⁰ Così F. CARINCI, Riforma costituzionale e diritto del lavoro, in Arg. Dir. Lav., 2003, n. 1, p. 24

sostenevano un'interpretazione strettamente rigorosa della disposizione sulle revisioni costituzionali²⁵¹.

Il dibattito proseguì su questi toni fino all'istituzione della Commissione bicamerale cd. De Mita-Iotti, avvenuta con legge costituzionale 22 novembre 1993, n. 1, recante disposizioni in materia di «Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale». L'articolo 1 di tale legge attribuiva alla Commissione il compito di elaborare, in sede referente, «un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla Parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del Titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle regioni a statuto ordinario».

Quanto al *modus procedendi*, l'articolo 3 prevedeva una deroga *una tantum* all'articolo 138, articolando il procedimento di approvazione in due fasi: l'approvazione della proposta, elaborata dalla commissione, da parte delle due Camere a maggioranza assoluta, e la successiva sottoposizione del testo così approvato ad un *referendum* popolare obbligatorio (per la validità del quale non era previsto alcun *quorum* partecipativo).

Anche questo tentativo, tuttavia, andò fallito a causa della caduta del governo che lo aveva sostenuto²⁵² e gli fece seguito quello posto in essere, nel 1995, dal primo governo Berlusconi che istituì un «Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali», composto da esperti in materie giuridiche (cd. Commissione Speroni, dal nome del suo presidente) con il compito di porre mano alle riforme istituzionali cui già da molti anni si attendeva²⁵³.

²⁵¹ Vedi, in proposito, F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, p. 34

²⁵² Il progetto della Commissione del 1993 apparve comunque più incisivo di quello precedente, espresso dalla cd. commissione Bozzi. Esso contemplava, per la prima volta nell'ordinamento italiano, un elenco chiuso di materie da attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello stato, lasciando operare in favore delle regioni la clausola residuale. Veniva peraltro proposta anche un'elencazione delle materie di esclusiva competenza regionale, dando così luogo ad una sorta di sistema a «doppia enumerazione». Sul tema, vedi F. CUOCOLO, *Op. cit.*, p. 34

²⁵³ Il primo disegno di legge da porre qui in evidenza è il n. 1304 del 18 gennaio 1995, seguito dal n. 1403/1995, più noto del primo. Quest'ultimo progetto, ispirato ad un modello amministrativo cd. *multilevel* in senso ascendente, assegnava a comuni, province, regioni e stato il compito di interagire sulla base del principio di sussidiarietà (articolo 31 del Progetto). Il successivo articolo 32

Ciò che non era previsto, in questo caso, era la deroga alla procedura di revisione *ex* articolo 138. Come già era avvenuto in precedenza, tuttavia, l'iniziativa non ebbe seguito a causa della caduta del Governo, nel 1995.

Queste, in estrema sintesi, le vicende che precedettero l'emanazione della legge costituzionale del 24 gennaio 1997, n. 1, istitutiva della terza Commissione bicamerale la quale, pur fallendo lo scopo al pari delle due commissioni che l'avevano preceduta, gettò senz'altro le basi della riforma costituzionale qui in discussione²⁵⁴.

Su un piano più generale, inoltre, può essere utile soffermarsi a considerare il cospicuo esito del processo di riforma che ha attraversato il decennio degli anni novanta. La XIII Legislatura fu infatti caratterizzata dall'interconnessione tra riforme di legge ordinaria e riforme costituzionali. Le prime ridisegnarono il sistema amministrativo italiano nel suo complesso, le seconde ridefinirono i rapporti – necessariamente di rango costituzionale – tra legislatori. Prima della riforma costituzionale, infatti, la legge nazionale conservava il suo ruolo di preminenza e la testimonianza di ciò è nel fatto che lo stesso ampio decentramento amministrativo realizzato dalla riforma Bassanini avvenne per il tramite di leggi statali e, anche laddove le regioni poterono partecipare alla riallocazione delle competenze, ciò fecero solo sulla base, nei limiti e con le modalità già stabilite dalla legge statale o da altri atti statali con forza di legge²⁵⁵.

Alcuni degli «esperimenti» tentati in questi anni riuscirono, altri invece fallirono, ma la caratteristica fondamentale che li ha accomunati è l'essere stati rivolti, contemporaneamente, per un verso alla redistribuzione delle competenze tra stato ed

del Progetto, quasi sicuramente destinato a sostituire l'articolo 115 della Carta, precisava che gli enti territoriali, dal basso verso l'alto sempre secondo il canone della sussidiarietà, sarebbero stati titolari di poteri e funzioni autonome, con i conseguenti caratteri dell'autonomia statutaria, normativa, amministrativa, organizzativa e, *last but not the least*, finanziaria; articolati su una struttura interna a cardine della quale era posta un'assemblea di carattere elettivo votata dai cittadini con suffragio universale e diretto. Vedi E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, 2001, p. 46

²⁵⁴ Vedi P. COSTANZO et Al. (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998, p. 4

²⁵⁵ Vedi F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1185

autonomie territoriali e, per l'altro verso, alla conseguente riallocazione del potere relativo al concreto esercizio delle competenze suddette²⁵⁶.

Dal punto di vista dottrinario, fu teorizzata inoltre, sempre negli anni novanta, una nuova struttura del riparto di competenze tra stato e regioni, non più basata sulla rigida ed esclusiva definizione dei rispettivi campi di intervento, ma su una tipizzazione di natura prettamente *funzionale*, o meglio *assiologico sostanziale*, dei compiti rispettivamente spettanti allo stato ed alle autonomie territoriali²⁵⁷.

Dalla presa d'atto che la società si apriva ad istanze sempre più complesse e diversificate, e che a questa apertura conseguiva una moltiplicazione ed una maggiore complessità degli interessi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, si dedusse la necessità di un intervento congiunto di stato centrale ed autonomie territoriali, ciascuno in ragione delle proprie finalità istituzionali.

In questo contesto si formò anche un nuovo (e più disteso) orientamento della Corte costituzionale²⁵⁸ la quale introdusse per la prima volta nell'ordinamento costituzionale italiano, attraverso una serie di pronunce «creative», principi di assoluta novità per l'epoca, come quello della «leale collaborazione» tra stato e regioni²⁵⁹.

²⁵⁶ Volendo accennare ad una schematizzazione, possono classificarsi, sul fronte delle competenze, la legge 15 marzo 1997, n. 59, il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 mentre, sotto il profilo del riassetto istituzionale, le leggi 8 giugno 1990, n. 142 (peraltro ormai abrogata); 3 agosto 1999, n. 265 (su Comuni e Province) e la legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 (sulle regioni). Sul tema, vedi G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 995

²⁵⁷ Le espressioni in corsivo sono di A. RUGGERI, Il regionalismo italiano dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?, in *Le Regioni*, 1998, n. 2, p. 281

²⁵⁸ In Corte cost. 5 luglio 1988, n. 829 è rilevante l'affermazione secondo cui è coerente con il modello costituzionale vigente «una presenza politica della regione [...] riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117, Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali delle regioni medesime». Vedila su www.giurcost.it

²⁵⁹ Vedi *infra* Cap. I, § 3.3. Al principio in parola si rifaceva esplicitamente, per la verità, il testo elaborato nel giugno 1997 dalla Commissione bicamerale. Il richiamo venne tuttavia espunto dal successivo progetto, di novembre, probabilmente in conseguenza dell'inserimento – all'interno dell'articolo 56 del progetto medesimo – del principio di sussidiarietà. Sul punto vedi A. RUGGERI, *Op. cit.*, p. 282

Concludendo, perciò, nel corso della XIII Legislatura (maggio 1996-maggio 2001) si possono individuare tre distinte fasi operative dal punto di vista della riforma costituzionale.

Nella prima di esse, che si colloca tra maggio 1996 e maggio 1998, si è assistito al più complesso e globale tentativo di riforma, avviato dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 istitutiva della Commissione bicamerale²⁶⁰ ed attraversato dalla legislazione Bassanini sul riordino dell'attività e dell'organizzazione amministrativa dello stato.

Nella seconda, che attraversa tutto l'anno 1999, si è proceduto alle cd. «riforme parziali», come quella espressa dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

Per quanto attiene, infine, alla terza fase, che si concluse con lo spirare della legislatura nel maggio 2001, l'esito caratterizzante è rappresentato dalla legge di riforma costituzionale n. 3/2001: la prima riforma in senso regionalista di rango costituzionale ad avere effettivamente visto la luce nell'ordinamento giuridico italiano²⁶¹.

²⁶⁰ Vedi G. GHEZZI, *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, vol. I, Bari, 1999, p. 505

²⁶¹ Vedi G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII Legislatura*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 23

1.1. LA COMMISSIONE BICAMERALE DEL 1997

La terza ed ultima Commissione bicamerale prima della riforma (cd. Commissione D'Alema, come sempre dal nome del Presidente) fu istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 «Istituzione di una commissione parlamentare per le riforme costituzionali» ed era composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori, nominati in coerenza con la consistenza numerica dei gruppi parlamentari di rispettiva appartenenza²⁶².

La Commissione, che si insediò l'11 febbraio, proseguì i lavori fino al 9 giugno 1998, ultima seduta fissata per la discussione del disegno di legge costituzionale già elaborato nel novembre dell'anno precedente²⁶³.

Il progetto di revisione, presentato dalla Commissione già il 30 giugno 1997, aprì la strada alla seconda fase dell'*iter* previsto dalla legge costituzionale (articolo 2, comma 5) in deroga alla procedura ordinaria di cui all'articolo 138, Cost.: quella cioè per cui, «entro trenta giorni dalla trasmissione» del progetto, ogni parlamentare «anche se componente del governo», avrebbe avuto la facoltà di presentare emendamenti al Presidente della Camera di appartenenza²⁶⁴.

La terza fase, disciplinata dall'articolo 3, comma 2 della legge costituzionale, prevedeva l'istituzione di un Comitato ristretto cui era affidato il compito di redigere il testo definitivo della proposta di revisione, così come risultante dal consolidamento con gli emendamenti presentati e discussi, e di procedere alla ricomposizione delle disposizioni progettate fino a riallinearle al limite dei 139 articoli previsti in Costituzione.

All'approvazione della proposta definitiva del novembre 1997, tuttavia, non si giunse mai, a causa delle successive vicende politiche che determinarono l'arresto dei lavori.

²⁶² Così come prevede l'articolo 1, comma 1 della legge

²⁶³ Vedi F. PIZZETTI, Legge costituzionale n. 1/1999 e riforma del Titolo V della parte II della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere, in AA. VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001, p. 97

²⁶⁴ Gli emendamenti presentati al 30 luglio ammontavano già ad oltre quarantamila (sic!). Vedi, su questo, P. COSTANZO et Al. (a cura di), La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, Padova, 1998, p. 30

Le principali peculiarità del meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 1/1997 rispetto all'ordinario procedimento *ex* articolo 138 della Costituzione sono ravvisabili nella mancata necessarietà di un doppio esame del testo di riforma in sede referente, uno per ogni Camera, sostituito da un esame unico effettuato, appunto, dall'organo bicamerale (articolo 2, comma 1); dall'obbligatorietà del sistema del voto palese per ogni tipo di votazione (articolo 3, comma 3); dalla necessità di procedere all'approvazione «articolo per articolo senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti» (ove questi fossero stati più di uno) e non singolarmente su ogni progetto (articolo 3, comma 4); infine, dall'obbligatorietà e non eventualità del *referendum* confermativo, con un *quorum* di partecipazione fissato *ad validitatem* (articolo 4, comma 1).

Tale deroga rispetto a quanto previsto dall'articolo 138 fu fatta oggetto di aspre critiche e determinò una profonda spaccatura in dottrina. Alla tesi di chi ne sosteneva, infatti, l'antidemocraticità sulla base di articolate motivazioni di politica costituzionale²⁶⁵, altri ne contrapponevano l'inidoneità a realizzare una grande riforma come quella cui si attendeva²⁶⁶.

Molto lamentata, per altri aspetti, fu anche la totale esclusione delle regioni dal processo di revisione costituzionale che pure le interessava così da vicino, dal momento che né la legge costituzionale n. 1/1997, né il progetto del 4 novembre 1997

²⁶⁵ Tra gli altri, e l'elencazione non è assolutamente esaustiva, vedi A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, In difesa dei valori della Costituzione, in *Foro it.*, 1994, V, c. 380; M. LUCIANI, Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente, in AA. VV., *Costituzione, e poi?*, Roma, 1996, p. 1996; M. SICLARI, La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: alcune note critiche, in *Gazzetta giuridica Giuffrè Italia Oggi*, 1997, n. 8, p. 2

²⁶⁶ Vedi ad esempio E. BETTINELLI, La Costituzione di fronte al «nuovo che avanza», in *Queste istituzioni*, 1994, n. 99, p. 13. Anche qui la citazione è puramente indicativa. Inoltre, molti ebbero modo di esprimere dissenso sulla scelta di sottoporre il testo di riforma a referendum obbligatorio eccettuando la inidoneità del quesito oggetto di quest'ultimo a raccogliere un consenso consapevole e convinto del cittadino, non esibendo nel modo più assoluto i caratteri della univocità, uniformità ed omogeneità richiesti dall'articolo 75 della Costituzione. Vedi A. DI GIOVINE, Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997, in *Quaderni costituzionali*, 1997, n. 3, p. 396, il quale precisava che «anche il quorum di partecipazione richiesto dall'articolo 4 [...] contribuisce a far virare il senso politico della consultazione: dal raffronto con quanto previsto dall'art. 138 si ricava che viene tolto a minoranze anche insignificanti il potere di decidere sulla sorte della revisione per affidarlo a minoranze presumibilmente consistenti, anche se d'imprescindibile percentuale, tutto dipendendo dallo scarto tra 'maggioranza degli aventi diritto' e 'maggioranza dei voti validi'».

prevedevano alcunché in ordine alla rappresentanza delle autonomie regionali²⁶⁷. Questa circostanza, ad ogni buon conto, non impedì a queste ultime di tentare un inserimento nel processo decisionale attraverso la presentazione di un pacchetto di proposte formulato congiuntamente da città e regioni (per una volta unite da unanime consenso) nel gennaio 1998²⁶⁸.

Prescindendo dalle polemiche, non solo politiche, che l'iniziativa della terza Bicamerale scatenò, e focalizzando l'attenzione sul testo proposto dalla Commissione, possono farsi due osservazioni circa i punti nodali sui quali si incentrò il processo di revisione, e che riguardavano l'uno la ripartizione di competenze legislative tra stato e regioni, e l'altro la ridefinizione della forma di stato²⁶⁹.

In primo luogo, la distribuzione della competenza legislativa tra stato e regioni si articolava – come innovativamente aveva già previsto la Commissione De Mita- Iotti – sull'enumerazione delle competenze statali, restando alle regioni la competenza residuale nelle materie non menzionate (articolo 58 del Progetto). L'individuazione delle aree di esclusiva spettanza statale era effettuata sulla base di un triplice ordine di interessi: la soggettività internazionale dello stato, l'organizzazione dello stato medesimo e la definizione dei livelli minimi ed uniformi nazionali relativi ai diritti sociali, civili ed economici.

²⁶⁷ Vedi T. GROPPi, Riforma federale e revisione costituzionale, in Quaderni costituzionali, 2001, n. 1, p. 121

²⁶⁸ In questo documento, per entrare in dettaglio, le autonomie prendevano posizione sul tema della composizione della futura Camera federale, formulando tre ipotesi: a) Senato formato per metà dai Presidenti delle regioni e da altri membri dell'esecutivo regionale, e per l'altra metà da rappresentanti di province e comuni, eletti da assemblee di sindaci e presidenti di provincia, secondo da modalità da definirsi successivamente con legge; b) Senato formato da duecento membri, di cui cento eletti contestualmente alle consultazioni elettorali per i rinnovi dei consigli regionali, cinquanta eletti dalle province e cinquanta eletti dai comuni; c) Senato formato da 150 membri eletti a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni regionali sulla base di candidature predisposte da un collegio di amministratori e consiglieri locali e regionali. Vedi P. CARETTI, Le Regioni rilanciano sul federalismo, in Le Regioni, 1998, n. 1, p. 208

²⁶⁹ Nel 1997 non era ancora stata abbandonata l'idea di realizzare quella «riforma totale» che avrebbe dovuto interessare non solo la forma di stato (in senso federale), ma anche la forma di governo attraverso la riscrittura dell'intera parte II della Costituzione. Il progetto della Commissione, infatti, novellava l'intestazione della parte II vigente, trasformandola in «ordinamento federale della Repubblica» e si componeva di otto titoli, corrispondenti a quelli già presenti nel testo del 1948 più due nuovi: «pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia ed organi ausiliari» e «partecipazione dell'Italia all'Unione europea»

Con formula di chiusura, inoltre, l'articolo 59 del Progetto affidava allo stato il compito di adottare leggi per «la tutela di preminenti ed imprescindibili interessi nazionali»²⁷⁰.

La volontà di rafforzamento dell'autonomia regionale passava, inoltre, anche per la soppressione dei controlli preventivi sugli atti delle regioni (in analogia, del resto, con quanto già previsto dalle cd. leggi Bassanini)²⁷¹.

Sul criterio introdotto dall'articolo 58 alcuni espressero riserve sottolineando, preliminarmente ad ogni altra considerazione, l'inutilità di un elenco di competenze astrattamente redatto, proprio in virtù del nuovo principio di funzionalizzazione, secondo il quale cioè il legislatore statale e quello regionale avrebbero dovuto interagire in tutti i settori normativi senza una rigida predeterminazione di competenze, al fine di perseguire nel modo più efficace possibile l'interesse nazionale e territoriale²⁷².

L'introduzione di un catalogo chiuso, dunque, sembrava contrastare con questo nuovo sistema²⁷³, senza contare il rischio che si ripettesse ciò che già era avvenuto sotto la vigenza del precedente articolo 117 della Costituzione e cioè che le espressioni della legge, in ragione anche delle loro necessitata vaghezza, fossero interpretate nel modo più vario possibile per allargare o restringere gli ambiti di competenza, ora a favore delle regioni ora a favore dello stato, secondo i rapporti di forza che si fossero venuti a creare²⁷⁴.

²⁷⁰ Vedi F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, 1997, p. 74

²⁷¹ Vedi F. BASSANINI, *Intervento conclusivo*, in *Tavola rotonda: la prospettiva del federalismo nel dibattito della Commissione bicamerale*, in *Le Regioni*, 1997, n. 5, p. 883

²⁷² Vedi P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà*, in *AA.VV. Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 83; V. ANTONELLI, *Per una unità della Repubblica costruita 'dal basso'*, in *Giur. Cost.*, 2006, n. 3, p. 2615; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, su www.forumcostituzionale.it

²⁷³ Ufficializzato, oltretutto, anche all'interno del Progetto. Si veda l'articolo 56 che enunciava i principi di sussidiarietà, orizzontale e verticale, di omogeneità, differenziazione e adeguatezza come estrinsecazioni di questo modello

²⁷⁴ Vedi A. RUGGERI, *Il regionalismo italiano dal modello costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Regioni*, 1998, n. 2, p. 290

Gli stessi detrattori, d'altra parte, minimizzavano la portata innovativa della disposizione in progetto evidenziando come il nuovo riparto di competenze, pur definito da elenchi apparentemente distinti e separati, in realtà celasse elementi di forte interconnessione tra il ruolo del legislatore statale e quello del legislatore regionale²⁷⁵.

La seconda innovazione introdotta dal testo della Bicamerale si riferiva alla riconfigurazione della forma di stato in senso regionalista. Tra le sedi istituzionali interessate dalla riforma erano la Corte costituzionale ed il Parlamento. Per quanto riguarda la prima, l'articolo 135 del progetto ne modificava la consistenza numerica – portandone i componenti da 15 a 20 – e la composizione («cinque giudici sono nominati da Presidente della Repubblica; cinque giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; cinque giudici sono nominati dal Senato della Repubblica; cinque giudici sono nominati da un collegio formato dai rappresentanti di comuni, province e regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale»).

Il Parlamento, per parte sua, era interessato da una riforma parziale, ma molto incisiva: la trasformazione del Senato in una Camera federale²⁷⁶ e l'introduzione (prevista dall'articolo 89 del Progetto) del Senato in sessione speciale «integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna regione in numero pari a quello dei relativi senatori», convocato per l'esame dei disegni di legge relativi a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e province; coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni; autonomia finanziaria di comuni,

²⁷⁵ Il riferimento più immediato era all'articolo 58, comma 1, lett. *r*), in base al quale restava di competenza esclusiva statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale».

²⁷⁶ L'articolo 79 del Progetto così recitava: «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale [...]. Il numero dei senatori elettivi è di 200. la ripartizione dei seggi tra le regioni si effettua in proporzione alla popolazione quale risulta dall'ultimo censimento generale [...]. Ad ogni regione sono comunque attribuiti quattro senatori; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno [...]»

province e regioni e conferimento di beni demaniali alle province, alle regioni, allo stato»²⁷⁷.

La discussione del documento prodotto dalla Commissione il 4 novembre 1997 iniziò alla Camera dei deputati nei primi mesi del 1998, ma si arrestò a maggio quando il principale partito di opposizione decise di ritirare il proprio appoggio alla riforma se questa non avesse previsto radicali modificazioni alla forma di governo stabilita dalla Costituzione del 1948²⁷⁸.

L'irriducibile scontro politico scatenatosi, come si sa, portò al fallimento della Commissione bicamerale ed alla caduta del governo Prodi.

²⁷⁷ Vedi A, RUGGERI, Op. cit., p. 304

²⁷⁸ Vedi G. RIZZONI, La riforma del sistema delle autonomie della XIII Legislatura, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, p. 25

1.2. LA LEGGE COSTITUZIONALE 18 OTTOBRE 2001, N. 3

Il percorso istituzionale compiuto dalla legge costituzionale n. 3/2001 non può essere esaminato senza tener conto della parallela iniziativa legislativa che portò poi all'approvazione della legge costituzione 22 novembre 1999, n. 1.

Nel novembre 1998, infatti, il deputato Veltroni ed altri presentarono alla Camera un progetto di legge costituzionale dal titolo «Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale»²⁷⁹. La proposta era destinata, come dichiararono i suoi stessi redattori nella Relazione di presentazione, a completare la riforma già iniziata con la legge 23 febbraio 1995, n. 43 recante «Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario» e fu inviata alla Commissione Affari costituzionali della Camera che, dopo averne integrato in più punti il testo, lo trasmise all'Assemblea per la prima approvazione.

Approvazione che avvenne, in effetti, il 2 marzo 1999, cioè sedici giorni prima che il Governo presentasse, sempre alla Camera, il suo progetto di legge costituzionale sull'«Ordinamento federale della Repubblica»²⁸⁰.

La legge costituzionale n. 1/1999, dunque, rappresentò uno dei primi esiti del dibattito sull'autonomia regionale²⁸¹ e fece da prodromo alla futura riforma del novembre 2001²⁸². Essa ridefiniva in modo più ampio le competenze regionali di auto-organizzazione, in coerenza con le esigenze di autonomia da più parti palesate. È connaturato, infatti, al concetto stesso di autonomia la necessità che il soggetto che

²⁷⁹ A.C. 5389 dell'11 novembre 1998

²⁸⁰ Vedi F. PIZZETTI, Legge costituzionale n. 1/1999 e riforma del Titolo V della parte II della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere, in AA. VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001, p. 100

²⁸¹ La legge in parola fu seguita dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 di approvazione delle modifiche agli statuti delle cinque regioni ad autonomia straordinaria, riguardanti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano

²⁸² Vedi F. CARINCI, Riforma costituzionale e diritto del lavoro, in Arg. Dir. Lav., 2003, n. 1, p. 19

ne è titolare abbia la potestà di deliberare quanto alla propria struttura ed al funzionamento dei propri apparati²⁸³.

L'articolo 2 della norma, modificando l'articolo 122, Cost., inseriva – tra le competenze ripartite tra stato e regioni – una nuova materia in materia elettorale, relativa al «sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali»²⁸⁴ e l'art. 3 integrava questa prima innovazione modificando l'articolo 123 della Carta nel senso di ampliare la competenza dello statuto regionale (il quale, oltretutto, non necessitava più del visto del Commissario di governo per entrare in vigore)²⁸⁵ e di eliminare il riferimento all'«armonia con le leggi della Repubblica» tra i requisiti necessari per la sua legittimità²⁸⁶.

Tale disposizione è di grandissima importanza in quanto l'individuazione, nello statuto, della fonte atta a porre i principi fondamentali dell'ordinamento regionale collocava senz'altro quest'ultimo in una posizione di sovraordinazione rispetto alla legge regionale, sia dal punto di vista della gerarchia delle fonti, sia per il fatto che il primo veniva così a costituire parametro di legittimità della seconda.

²⁸³ Vedi G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 1009

²⁸⁴ Taluno faceva discendere da questa nuova dizione della norma una criticabile conseguenza, e cioè che, in questo modo, sarebbero restati fuori dalle ipotesi prospettate dal nuovo articolo 122 la determinazione dei casi di incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore regionale e la disciplina delle altre elezioni, cioè quella del Presidente da parte del Consiglio e degli altri componenti della giunta, nel caso fossero state previste dagli statuti. Ciò avrebbe comportato che la regolazione di queste fattispecie sarebbe stata interamente rimessa allo statuto regionale e dunque sottratta alla concorrenza della fonte statale, come previsto invece dal meccanismo di cui all'articolo 122, Cost. nuovo testo. Vedi R. TOSI, La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1/1999, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 974

²⁸⁵ Dalla semplice predisposizione di «norme relative all'organizzazione interna della regione» ad esso venne infatti attribuito il compito di determinare la «forma di governo e dei principi fondamentali di funzionamento della regione»

²⁸⁶ Vedi G. ROLLA, Op. cit., p. 1013 e A. SPADARO, Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione, su www.associazionedeicostituzionalisti.it, che sintetizza i limiti alla potestà statutaria prima della l. cost. n. 1/1999 in uno di merito (l'interesse nazionale e quello di altre regioni giudicato dall'A. illegittimo in quanto non previsto dall'art. 123, Cost., ma surrettiziamente introdotto dalla cd. legge Scelba del 10 febbraio 1962, n.53) e due di legittimità (l'armonia con le leggi della Repubblica, anch'esso estremamente equivoco; l'armonia con la Costituzione, «concetto intrinsecamente oscuro, un vero e proprio rompicapo ermeneutico»)

Il nuovo ruolo affidato allo statuto, inoltre, modificava anche il rapporto tra la legge regionale e la legge-cornice statale di cui all'articolo 117, Cost. nel senso che la presenza dei principi fondamentali fissati dallo statuto ai sensi del novellato articolo 123, Cost. escludeva la vincolatività di quelli fissati dalla legge statale nelle materie di competenza concorrente²⁸⁷. Anche la Giunta regionale, dopo la novella introdotta dalla legge costituzionale n. 1/1999, non è esercitava più i propri compiti esecutivi in quanto semplice organo amministrativo della regione, ma in quanto titolare della più generale funzione di indirizzo politico²⁸⁸.

Tanto basta a mettere in luce il profondo legame che univa la legge costituzionale n. 1/1999 alla legge costituzionale n. 3/2001.

Per quanto riguarda quest'ultima, poi, la dottrina espresse forte disappunto per il modo in cui venne approvata, ossia con un procedimento «accelerato» (solo quattro letture conformi da parte delle due Camere, senza nessuna attenzione alle riserve formulate dall'opposizione) con un'approvazione a stretta maggioranza (solo due voti in più rispetto al necessario) ed in spirito contrario a quello che aveva animato i Padri costituenti nel 1948, e tutto ciò nonostante che il raggiungimento di un accordo politico fosse facilitato dalla circostanza che si era abbandonato il progetto di modificare anche le disposizioni riguardanti la forma di governo, contenute negli altri Titoli della parte seconda della Costituzione (il riferimento è principalmente alla proposta, poi rientrata, di istituire un Senato federale)²⁸⁹.

La vicenda istituzionale che portò all'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 ebbe inizio all'indomani del fallimento della Commissione bicamerale del 1997, quando il governo D'Alema (attraverso il Ministro delle riforme Giuliano Amato) propose nel maggio del 1999 un progetto di legge costituzionale

²⁸⁷ Vedi AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 34

²⁸⁸ Così come dimostrato dal fatto che l'articolo 121, comma 4 del nuovo testo della Costituzione attribuiva al presidente della Giunta la funzione di dirigere la politica della Giunta medesima. Vedi AA. VV., *Op. cit.*, p. 39

²⁸⁹ Vedi V. CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo* in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano 2001, p. 3

dall'ambizioso titolo «Ordinamento federale delle Repubblica»²⁹⁰ nell'intento di salvare quanto già era stato prodotto in seno alla Commissione bicamerale con l'accordo sostanziale di tutte le forze politiche dell'arco parlamentare e di «riallinearle» il testo formale della Costituzione al cd. «federalismo a Costituzione invariata»²⁹¹ già introdotto in via di legislazione ordinaria dalla riforma Bassanini²⁹² e alla cospicua giurisprudenza costituzionale formatasi negli anni precedenti su nuovi principi come quello della «leale collaborazione» tra stato e regioni²⁹³. I lavori per l'esame della legge conobbero poi un lungo periodo di sospensione che va dal 26 novembre 1999 al 19 settembre del 2000 durante il quale si succedettero la crisi del primo governo D'Alema, le elezioni regionali della primavera del 2000 – con la sconfitta della coalizione di maggioranza e le conseguenti dimissioni del Primo Ministro – e la formazione del secondo governo Amato.

Solo dopo l'estate, con il raffreddamento del clima politico, fu possibile una ripresa sufficientemente serena della discussione sulle riforme costituzionali.

Eppure, all'indomani delle elezioni regionali del 2000, due importanti dati di fatto si imponeva all'evidenza: uno era che, insieme ai partiti di opposizione, anche i partiti di marca federalista del nord avevano ottenuto un forte successo elettorale; e l'altro era che, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999, il ruolo dei Presidenti delle regioni – eletti per suffragio diretto e dunque forti di un'investitura politica promanante direttamente dal popolo – risultava enormemente rafforzato²⁹⁴.

²⁹⁰ A.C. n. 5830 del 18 marzo 1999

²⁹¹ Così F. PIZZETTI, Le nuove esperienze di *governance* in un sistema policentrico esplosivo, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1184

²⁹² L'entrata in vigore del nuovo sistema di ripartizione delle competenze amministrative, oltretutto, comportava il venir meno del principio del parallelismo delle funzioni previsto dalla Costituzione all'articolo 118 ed a maggior ragione rendeva necessaria una riconfigurazione delle competenze legislative, il che non poteva non avvenire attraverso la riforma del testo costituzionale. vedi F. PIZZETTI, *Op. ult. Cit.*, p. 1187

²⁹³ Vedi le sentt. 10 maggio 1985, n. 151; 20 febbraio 1990, n. 85, 11 giugno 1993, n. 348e, più di recente, quelle del 15 dicembre 1995 n. 520 e 15 dicembre 1998, n. 499 su www.giurcost.it

²⁹⁴ Vedi F. PIZZETTI, Legge costituzionale n. 1/1999 e riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere, in *AA. VV.*, *Op. cit.*, p. 108

Da quel punto in poi, infatti, le cose precipitarono: il testo della delibera di legge contenente la proposta di revisione costituzionale passò alla Camera il 7 marzo 2001 con trecentodiciassette voti favorevoli (due soli in più di quelli necessari) ed il giorno successivo al Senato in assenza dei senatori di opposizione che avevano abbandonato l'Aula per esprimere la loro netta disapprovazione.

Il 13 marzo 2001, dopo soli cinque giorni dall'approvazione del disegno di legge in Senato, ed il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, erano già state depositate presso la Corte di Cassazione due richieste di *referendum*. La prima, presentata dall'opposizione, di carattere abrogativo; la seconda della maggioranza, di carattere confermativo. Forse all'exasperazione dei toni contribuì l'atteggiamento di alcuni amministratori regionali, il Presidente della Regione Lombardia e quello della Regione Veneto in modo particolare, che all'indomani delle elezioni della primavera 2000 promossero l'indizione di *referendum* regionali circa la possibilità di un ampliamento delle proprie competenze legislative ulteriore rispetto a quello che si presumeva sarebbe stato previsto dalla legge costituzionale ancora all'esame del Parlamento²⁹⁵.

²⁹⁵ Il quesito deliberato il 15 settembre 2000 dal Consiglio regionale della Lombardia era così formulato: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione?». La Regione Veneto, per parte sua, approvò il 12 ottobre 2000 un progetto di legge regionale recante il titolo «*Referendum* consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale ed istruzione, polizia locale», progetto poi bloccato dall'ordinanza del 23 ottobre 2000, n. 469 della Corte costituzionale che ne dichiarò l'illegittimità (vedila in www.giuscost.it) argomentando che «ai fini della revisione costituzionale esiste un solo popolo e che questa unità di popolo dà forma all'unità politica della Nazione: qualunque escogitazione giuridica di procedure istituzionali che ipotizzi l'esistenza di più popoli è pertanto vietata». Vedi T. GROPPi, *Riforma federale e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 1, p. 121

2. ANALISI CRITICA DEL «NUOVO» TESTO COSTITUZIONALE

La riforma costituzionale del Titolo V è stata preceduta, accompagnata e seguita da un coro di critiche e perplessità di natura politica e giuridica²⁹⁶, e dunque a maggior ragione occorre considerare l'intera vicenda istituzionale che ha portato alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 come un passo in avanti (grande o piccolo, a seconda dei punti di vista) sulla via del federalismo. Molti hanno lamentato la grave incompletezza di questa riforma, principalmente in riferimento alla mancata messa in opera della tanto attesa Camera federale²⁹⁷ ed alla eccessiva vaghezza dei criteri fissati per la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni²⁹⁸. Né è

²⁹⁶ «Oltre che la forte carica di innovatività, sono stati evidenziati i problemi interpretativi, le criticità e le lacune. Invero, si può dubitare che nel corso del procedimento di adozione della riforma vi sia stata un 'adeguata riflessione sui contenuti ed una diffusa consapevolezza della sua portata e delle relative, molteplici implicazioni. Da vari dati è dato ricavare l'impressione che solo a giochi chiusi, successivamente all'esito referendario, si sia cominciato a mettere, e pienamente a fuoco conseguenze ed effetti», così A. CORPACI, *L'incidenza della riforma del Titolo V della costituzione in materia di organizzazione amministrativa*, in *Lav. pubbl. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 39

²⁹⁷ Se ne citano solo alcuni, come A. LASSANDARI, *La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, n. 2, p. 235; P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 71; B. CARAVITA DI TORITTO, *Intervento*, in F. G. PIZZETTI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Atti del Convegno — Milano 4 aprile 2003; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2003, n. 1, p. 29 il quale individua la ragione di questa mancanza nella «impossibilità di ottenere un vero e proprio suicidio dal Senato, rectius, dai Sanatori in carica, i quali avrebbero così dovuto giocarsi la stessa possibilità di rielezione»; A. ANZON, *Intervento*, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2001, p. 65; L. MARIUCCI, *Federalismo e diritti del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, n. 3, p. 411; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, p. 357, infine, ha sottolineato come «Il vero vuoto incolmabile del nuovo assetto costituzionale sta, per la verità, per l'appunto in ciò che non c'è e, prima di tutto, nell'assenza della camera delle Regioni e di meccanismi di collaborazione che avrebbero fornito a/sistema un quadro istituzionale entro il quale sarebbe stato più facile allontanarsi dall' 'equazione che identifica lo Stato con il centro e le Regioni con la periferia e quindi, in buona sostanza, lo Stato con il tutto e le Regioni con le parti»

²⁹⁸ Vedi A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la forma costituzionale*, Torino 2002, p. 199; L. MARIUCCI, *op. cit.*, p. 411, che ha addirittura parlato di «balcanizzazione del Paese»; A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo?*, in *Rass. parl.*, 2001, n. 1, p. 111; G. ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, I, p. 119

sembrato soddisfacente — a tal proposito — il disposto di cui all'articolo 1 della legge costituzionale, che abbozza un (pallido) surrogato della Camera federale esprimendo la possibilità che i Regolamenti delle due Camere prevedano «la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali»²⁹⁹.

Ciononostante, non è impossibile scorgere degli isolati strumenti di raccordo interistituzionale all'interno della riforma, pur dovendosene sottolineare la natura puramente segmentale e la portata non organica. E così, da questo punto di vista, si possono menzionare le intese tra stato e regioni richieste *ex* articolo 116, comma 3; le forme di coordinamento tra centro e periferia in materia di immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dei beni culturali (art. 118, comma 3), la previsione dell'intervento delle province autonome di Trento e Bolzano alle «decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari» (art. 117, comma 5) e, da un punto di vista per così dire 'orizzontale', la possibilità per le regioni di ratificare con proprie leggi le intese raggiunte con altre regioni per un più proficuo esercizio delle proprie funzioni (art. 117, comma 8)³⁰⁰.

Quanto poi al meccanismo di tradizionale raccordo fra stato ed unità territoriali, vale a dire quello delle Conferenze stato-regioni e stato-citta, sono stati espressi forti dubbi in relazione alla sua persistente funzionalità, osservandosi come esso in tanto avesse ragione d'essere, negli anni passati, in quanto si inserisse in un quadro di complessiva uniformità istituzionale. Con la riforma del 2001, invece, e con la costituzionalizzazione del principio federalista, «il sistema delle Conferenze perde efficacia perché diventa inadatto a cogliere, guidare e governare tutte le mille possibili sfaccettature e differenziazioni che nell'azione legislativa ed amministrativa delle Regioni e degli

²⁹⁹ Vedi F. CARINCI, *op. cit.*, 2003, n. 1, p. 30

³⁰⁰ Vedi P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 69

enti territoriali subregionali potranno in futuro verificarsi».³⁰¹

Un ulteriore punto critico nella riforma, infine, è stato ravvisato nella mancata previsione di un chiaro regime transitorio. Gli articoli 10 e 11 infatti – uniche norme all'interno della legge costituzionale n. 3/2001 che dettano criteri di passaggio dal vecchio al nuovo sistema – sono stati ritenuti insoddisfacenti in quanto astrattamente riferiti soltanto a fattispecie molto circoscritte ovvero, rispettivamente, le regioni a Statuto speciale e la possibilità, ipoteticamente concretizzabile all'interno dei regolamenti delle due Camere, che il Parlamento si apra alla partecipazione di rappresentanti delle autonomie locali, attraverso l'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tutto ciò senza fornire alcun contributo alla definizione di un regime transitorio generale.

Anche su questo argomento, tuttavia, v'è da registrare una certa difformità di opinioni in dottrina, dal momento che taluni Autori non mostrano di avvertire la necessità che la riforma sia accompagnata da norme attuative, o da decreti di trasferimento, o da qualsiasi altro atto destinato ed esplicitare efficacia in via transitoria e per tanto non valutano negativamente l'assenza di norme di passaggio³⁰².

Lasciando da parte le critiche di merito, tuttavia, è opportuno fare qui qualche breve considerazione introduttiva sulle linee generali della riforma costituzionale. La legge statale, e questo pare inconfutabile, è oggi in crisi e sotto assedio da tre punti di vista: dall'alto, per effetto della progressiva espansione della normativa comunitaria; dal fianco, per il proliferare di norme promananti da enti di livello nazionale, ma non coincidenti con lo Stato, come le Autorità indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni e, infine, dal basso, per l'orientamento federalista progressivamente assunto dall'ordinamento³⁰³. La riforma ha tenuto conto di questo,

³⁰¹ È opinione di T. GROPPI, La riforma del Titolo V della Costituzione tra attuazione ed autoapplicazione. Forum di Quaderni costituzionali, su www.mulino.it

³⁰² Vedi, ad esempio, G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V parte 11 della Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1265 e, in senso contrario, AA.VV., La riforma del Titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione, in www.astrid-online.it

³⁰³ Vedi V. ROPPO, Diritto privato regionale?, in *Riv. dir. priv.*, 2003, n.1, p. 12

ed ha cercato di incardinare in un razionale assetto normativo in particolare il terzo dei tre fenomeni indicati.

Si possono pertanto individuare, nell'ingegneria della legge costituzionale n. 3/2001, quattro 'pilastri portanti':

- a) legislazione (in riferimento al nuovo articolo 117);
- b) funzione amministrativa (articolo 118);
- c) ridefinizione dell'autonomia finanziaria regionale (articolo 119);
- d) nuova articolazione dell'apparato dei controlli statali sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali (articolo 127)³⁰⁴.

La potestà legislativa, com'è noto, è stata oggetto delle maggiori tra le modifiche introdotte dalla riforma, che ne ha ridisegnato tipologie ed estensione. A norma del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione, infatti, le competenze normative regionali erano così distribuite: a) competenza cd. primaria o piena, esclusivo appannaggio delle Regioni a statuto speciale; b) competenza ripartita, esercitabile tanto dalle regioni differenziate quanto da quelle ordinarie, consistente nella posizione – da parte delle regioni – delle sole norme di dettaglio, essendo le norme di principio riservate allo stato; c) competenza attuativa ed integrativa-attuativa, finalizzata alla semplice attuazione delle norme già stabilite in dettaglio dal legislatore statale³⁰⁵. A seguito della riforma, invece, l'art. 117 prevede una ripartizione articolata su due elenchi di materie ed una clausola residuale in favore della legislazione regionale³⁰⁶. Il primo elenco contiene le materie che appartengono alla competenza legislativa esclusiva statale (2° comma), il secondo

³⁰⁴ Vedi M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Marco Biagi: un giurista progettuale*, a cura di L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, Milano 2003, p. 4

³⁰⁵ Vedi A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *DML*, 2003, n.3, p. 504

³⁰⁶ Vedi L. TORCHIA, *op. cit.*, p. 347

individua quelle in cui «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (comma 3) e la clausola residuale (comma 4), infine, stabilisce che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» sancendo così, a livello costituzionale, un principio già presente nell'ordinamento³⁰⁷, sebbene circoscritto ad una specifica materia e bilanciato da una serie di limitazioni e garanzie procedurali³⁰⁸. Dal confronto tra la vecchia e la nuova normativa, dunque, emerge come la precedente distribuzione di competenze rispondesse ad un canone di staticità, al contrario di quella attuale che pare invece muoversi su un piano di dinamicità e funzionalità³⁰⁹. Questo è il quadro d'insieme all'interno del quale (tenuto conto anche dell'introduzione formale del principio di sussidiarietà, nell'ambito del meccanismo sostitutivo di cui al nuovo articolo 120) i giuristi si sono divisi fra chi propugna un'interpretazione estensiva delle nuove competenze regionali e chi aderisce, invece, ad una più restrittiva. Le innovazioni introdotte, infatti, possono essere riguardate sotto due aspetti: quantitativo e qualitativo.

Quantitativamente, appare innegabile che le competenze affidate alla legislazione regionale siano oggi più numerose che in passato. Qualitativamente, invece, il loro spessore è stato fatto oggetto di valutazioni divergenti. Secondo alcuni la ridefinizione dei ruoli operata dal nuovo Titolo V non consentirà un effettivo

³⁰⁷ Si rinvia a quanto detto nel capitolo precedente sulle cd. leggi Bassanini, vedi *supra*, Cap. II, § 2

³⁰⁸ Vedi M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della I. cost. n. 3 del 2001, in *Lav. pubbl. Amm.*, 2002, n. 1, suppl., p. 7; L. MARIUCCI, op. cit., p. 412; P. CAVALERI, G. D'AURIA, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, tutti in *Foro. it.*, 2001, v, c. 200, e V. ROPPO, op. cit., p. 13 che raffigura plasticamente il nuovo articolo 117, Cost. definendolo una «norma che rovescia come un guanto il previgente ordine del riparto di competenze legislative»

³⁰⁹ vedi S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, p. 113

potenziamento della funzione del legislatore regionale³¹⁰. Altri, al contrario, hanno valutato la riforma come spinta in senso eccessivamente federalista, e ne hanno sottolineato i rischi³¹¹. In particolare, in essa è stato ravvisato «l'obiettivo (non dichiarato esplicitamente) [...] di smantellare, insieme all'unità del Paese, il concetto di solidarietà nazionale, che della Costituzione è l'anima»³¹². Si potrebbe obiettare, come è stato obiettato, che il concetto di federalismo implica, di per sé, una differenziazione tra le parti che compongono un tutto, un «tasso di disuguaglianza» che è intrinseco alla struttura organizzativa dello Stato e che, tuttavia, non necessariamente comporta sottotutele e sperequazioni sociali³¹³. «Certo, occorre liberarsi del vecchio pregiudizio per cui solidale vuol dire obbligare le Regioni a comportarsi da 'convoglio navale', con le più veloci allineate alle navi più lente»³¹⁴.

Ed in questo senso, ancora, è stata ricordata da più parti la vicenda storica del regionalismo nel nostro Paese sottolineando come, in tutti questi anni, la politica dell'uniformità non abbia fatto altro che appiattire³¹⁵ gli *standard* qualitativi delle regioni, facendo sì che le une assumessero quale punto di riferimento le altre dove

³¹⁰ Vedi R. BIN, Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 621

³¹¹ Vedi S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, p. 325

³¹² Così M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, n. 3, p. 498, sebbene l'affermazione appaia francamente eccessiva

³¹³ Così, a proposito di diritti e differenziazioni territoriali in materia lavoristica, afferma M. VILLONE, *Il diritto del lavoro nella riforma del Titolo V*, in *DML*, 2003, n. 3, p. 496: «affermare un diritto in sé richiama il principio di eguaglianza [...]. Ma eguale garanzia non significa necessariamente in vista dell'elasticità consentita dal principio di ragionevolezza — identica disciplina; non comporta necessariamente una disciplina da unica fonte; non assicura necessariamente che la disciplina, pur da unica fonte, sia identica nei contenuti. [...]. Se si ritiene l'uniforme disciplina consustanziale alla tutela costituzionale del lavoro e del lavoratore, si deve ritenere che ciò fosse vero anche prima della riforma del Titolo V. Anche il legislatore statale poteva superare quella uniformità, trovando solo i limiti assoluti eventualmente estraibili dall'art. 4 e dagli artt. 35 e seguenti della Costituzione. In realtà, il Titolo V non ha in alcun modo modificato questa situazione. Esso non ha introdotto una possibilità di disciplina non uniforme prima non esistente. Al più [...] esso ha dato luogo a solo una maggior probabilità di diversificazione per la molteplicità delle fonti»

³¹⁴ Così osserva F. CARINCI, *Op.cit.*, p. 47

³¹⁵ L'espressione è di G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della costituzione*, in S. GAMBINO *Op. cit.*, p. 266

maggiori e più vistose erano le inefficienze³¹⁶. Bisognerebbe prendere atto, piuttosto, che all'interno di qualsiasi ordinamento in cui convivano più realtà territoriali (sia esso impostato in senso federalista o regionalista) l'equo temperamento dei rispettivi interessi e la stabilità del sistema dipendono dal grado di flessibilità con cui le competenze vengono assegnate ad una istituzione anziché ad un'altra in ragione della rilevanza delle esigenze da soddisfare. A questo proposito, anzi, il nuovo Titolo V sembrerebbe ispirato, almeno nelle intenzioni, ad una forma di *federalismo cooperativo*, come si evince dall'introduzione formale di molti principi che avevano animato anche la giurisprudenza della Corte costituzionale nel corso degli anni³¹⁷. Si pensi alla sussidiarietà in ambedue le direzioni: verticale ed orizzontale (articolo 118, commi 1 e 4); alla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica (art. 120, comma 2); alla leale collaborazione (art. 120, comma 2, a proposito della legge che dovrà definire i parametri e le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo).

Questa nuova visione dei rapporti tra le istituzioni conduce altresì ad abbandonare il vecchio criterio della rigida distinzione delle competenze statali e regionali e ad abbracciarne uno che si potrebbe dire 'finalistico', sebbene alcuni abbiano dubitato che ciò sia avvenuto nella riforma dal momento che – con la configurazione del «solito» schema della ripartizione delle competenze legislative (quand'anche modificato nei contenuti) – il nuovo Titolo V non avrebbe fatto altro che riproporre l'archetipo di regionalismo garantista e chiuso delineato dal costituente nel 1948³¹⁸. Come dirimere quindi la questione? È corretto dire che l'attuale assetto istituzionale è

³¹⁶ Vedi F. TRIMARCHI, Il regionalismo e i modelli, in *Le Regioni*, 1995, n. p. 256

³¹⁷ Vedi A. RUGGERI, La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione, su www.associazionedeicostituzionalisti.it

³¹⁸ Vedi P. BILANCIA, Verso un federalismo cooperativo?, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 68 e A. BENEDETTI, G. ROSSI, La Competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, n. 1, p. 24

tipicamente e modernamente federalista, o piuttosto dovrebbe ammettersi che esso sconta ancora pesanti condizionamenti in senso centralista?

Molti hanno sostenuto che alla riforma apportata dalla legge costituzionale n. 3/2001, realisticamente, non può essere riconosciuta quella portata dirompente che i suoi estensori avevano inteso attribuirle, ma che anzi essa andrebbe interpretata in chiave di continuità rispetto al passato, e ciò per un triplice ordine di motivi: perché la Costituzione non è stata riscritta in forza di una nuova Assemblea Costituente, ma ‘solo’ sulla base di una procedura da essa stessa prevista; perché in ogni caso la modifica non ha avuto una portata generale, ma si è limitata a rivedere un solo Titolo di una sola parte della Carta³¹⁹ perché, infine, la legge costituzionale riforma era stata varata con uno strettissimo margine di voti favorevoli da parte di una maggioranza di Governo caduta poco dopo la sua approvazione e sostituita da una nuova compagine politica che aveva fatto dello smantellamento di tale legge costituzionale uno dei capisaldi della propria campagna elettorale. Quanto alla funzione amministrativa (il secondo dei quattro pilastri su cui poggia il preteso edificio federale dello Stato), la riforma ha eliminato il vecchio principio del «parallelismo delle funzioni», in base al quale alla titolarità del potere legislativo conseguiva l’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (articolo 118, Cost., nella precedente formulazione) ed ha sostituito ad esso un nuovo criterio di riparto che non è andato esente dalle critiche della dottrina.

La nuova disposizione costituzionale, infatti, pone almeno due problemi interpretativi: il primo riguarda la contraddittorietà tra un enunciato siffatto e quello di cui all’art. 118, dove si afferma che l’unico ente titolare di funzioni amministrative si direbbe ‘originarie’ è il comune, restando invece agli altri enti locali solo quelle

³¹⁹ «Rilevante e significativo è il [...] problema, che può essere reso nei termini, un po’ rozzi ed approssimativi, del se il 90% della Costituzione rimasta invariata debba essere letta alla luce del 10% modificato, oppure viceversa. Un principio di risposta sta non tanto nel dato quantitativo [...], ma nel dato qualitativo. [...]. Se così è, quando si deve coordinare l’art. 5, Cost. col novellato art. 114, Cost., lo si può fare solo tenendo presente che è il primo – come principio fondamentale – a vantare un’indubbia capacità di resistenza», così F. CARINCI, op. ult. cit., p. 2245

che, «per assicurarne l'esercizio unitario», siano loro conferite sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Ci si è dunque da più parti interrogati su come si possa predicare l'esistenza di funzioni fondamentali in capo ad enti che non siano il comune dopo aver invece stabilito che tutte le funzioni amministrative spettano, in via originaria, al comune stesso, e solo sussidiariamente e mediatamente agli enti locali di dimensioni superiori.

Tenendo conto di questo, si è sostenuto che per funzione fondamentale deve non già intendersi un attributo spettante all'ente in via originaria, *ipso iure*, ma piuttosto una prerogativa indefettibilmente atta a caratterizzare l'ente stesso nella sua natura, al punto che eliminare dalla sfera delle sue competenze la funzione in parola, significherebbe mutarne la natura. Senonché il comma 2 complica ulteriormente la questione laddove esplicita che «i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» costituzionalizzando per altro una norma già prevista dall'art. 3, comma 5, del T.U.E.L.³²⁰, ed in base alla quale i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni proprie e conferite con legge statale o regionale. Sembrerebbe allora che, alla stregua di questo enunciato, gli unici a non avere la titolarità di funzioni proprie siano effettivamente lo stato e le regioni, eppure sono essi che dovrebbero far luogo al 'conferimento' indicato dal legislatore. Ed anche di tale conferimento si sa poco, in particolare non si capisce se esso debba avvenire per delega, per trasferimento o per altro³²¹. L'unico aspetto del sistema a non sembrare in qualche modo opinabile³²² è, a questo punto, il senso generale della nuova norma costituzionale, che vuole indicare nella titolarità

³²⁰ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

³²¹ «Il vero è – come è stato osservato – che il disegno costituzionale è per universale ammissione talmente confuso o, diciamo pure, contraddittorio da obbligare interpreti ed operatori a delle vere e proprie acrobazie teorico-ricostruttive (*rectius*, manipolative ...) al fine di darvi un senso unitario e coerente», così si esprime A. RUGGERI, *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia*, dal punto di vista della teoria della Costituzione, su www.federalismi.it

³²² Vedi U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, su www.larivistadelmanifesto.it che definisce l'art. 118 «un vero e proprio rebus»

iure proprio comunale delle funzioni amministrative la regola, e nel loro risucchiamento dall'alto (da parte di regioni o stato) l'eccezione, giustificata solo dalla eventuale constatazione della inadeguatezza delle strutture o delle risorse dei comuni stessi.

Il secondo nodo interpretativo riguarda invece l'esatto significato da attribuire alla materia «funzioni fondamentali» per come viene menzionata dall'art. 117, Cost. Non si capisce, infatti, se con questa locuzione il legislatore abbia inteso designare solo la *individuazione* delle funzioni stesse oppure, in un'accezione più ampia, si sia riferito alla intera disciplina di quelle così individuate. Secondo un orientamento interpretativo ormai alquanto consolidato, tuttavia, bisogna ritenere che ci si sia riferiti unicamente all'individuazione delle funzioni, a meno di non voler ammettere che una disposizione siffatta altererebbe tutto il sistema delineato con la riforma, rimettendo nelle mani dello Stato ciò che si era di principio decentrato alle regioni. L'individuazione e la disciplina delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane finirebbe cioè per essere il grimaldello tramite il quale forzare il rigido sistema di ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni, dandosi spessissimo nell'ordinamento italiano l'evenienza di funzioni amministrative fondamentali di un ente locale rientranti nella competenza residuale regionale *ex art.* 117, comma 4, Cost.

Ai due interrogativi cui sopra si faceva cenno ha dato peraltro una, parziale, soluzione la cd. legge La Loggia, quando ha stabilito all'art. 2 che il Governo fosse delegato ad adottare «uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, essenziali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento».

Questa disposizione – peraltro resa superata dalla mancata adozione dei decreti legislativi che delegava al Governo – chiarisce entrambi gli equivoci che assillavano la disposizione costituzionale. Da un lato, infatti, dispone espressamente che la

legittimazione del legislatore statale ad intervenire ex art. 117, comma 2, lett. *p*) si limiti alla *individuazione* delle funzioni fondamentali degli enti locali, e non anche alla loro disciplina. Dall'altro lato aderisce alla tesi che individua nella funzione *fondamentale* quella ontologicamente caratterizzante l'ente locale diverso dal comune, indipendentemente dalla dinamica delle attribuzioni e della ripartizione di competenze prevista in Costituzione. La espressione «funzioni fondamentali» di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117, dunque, viene pertanto a qualificare l'intrinsecità di determinate attribuzioni rispetto agli enti, inserendosi in un momento successivo al loro inquadramento costituzionale, e legato soltanto alla gestione dell'attività³²³.

Lasciando per ora aperta la questione del riassetto amministrativo, si può concludere questa breve esposizione facendo riferimento alla nuova dizione di cui all'articolo 119 della Carta (sulla ripartizione delle risorse finanziarie) ed alla ridefinizione dell'apparato dei controlli statali sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali, cioè al terzo e quarto pilastro su cui poggia la riforma costituzionale. La norma attribuisce anche ai comuni, alle città metropolitane ed alle province quell'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» che in precedenza spettava solo alle regioni (le quali erano in ogni caso vincolate ad esercitarla «nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica») accogliendo dunque il principio generale – introdotto dal nuovo articolo 114 – che equipara a tutti gli effetti Comuni, Province, Città metropolitane e Stato in quanto componenti istituzionali della Repubblica.

La disposizione in parola, inoltre, introduce un meccanismo di perequazione finanziaria (di cui ai commi 3 e 5) in parte modulato su quello preesistente, che si

³²³ I principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega portano a sottolineare che gli aspetti dirimenti per la qualificazione della funzione fondamentale sono individuati nella *essenzialità* e nella *imprescindibilità* per il funzionamento dell'ente e del *soddisfacimento di bisogni primari* della comunità di riferimento e che il criterio la loro orientativo per individuazione è dato dal riferimento alle *funzioni storicamente svolte*. Nella specificazione delle funzioni fondamentali viene inoltre valorizzato l'orientamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, «in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione».

limitava a stabilire che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni con tributi speciali».

L' impianto disegnato dall'art. 119, com'è di lampante evidenza, riveste cruciale importanza poiché dall'immediata e piena sua attuazione dipende l'effettiva riuscita del sistema federalistico che la legge n. 3/2001 ha inteso introdurre nell'ordinamento costituzionale e ciò perché, da un lato, l'ampio decentramento legislativo in favore delle Regioni rischia di rimanere lettera morta qualora non sia accompagnato da una idonea strumentazione finanziaria e, dall'altro, perché – se non entreranno in funzione i meccanismi perequativi di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 119 – non vi sarà modo di realizzare quel regionalismo solidale e cooperativo che era l'obiettivo principale della riforma³²⁴. La stessa previsione di un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, comma 3, Cost.), da parte sua, dimostra la consapevolezza del legislatore costituzionale che un sistema federalista deve saper coniugare il principio autonomistico con quello della solidarietà nazionale, e tuttavia risulta — a giudizio di alcuni³²⁵ — inadeguata ed incompleta.

La disposizione non contempla, infatti, alcuna fonte certa da cui trarre le risorse destinate ad alimentare il fondo perequativo, e ne delega la relativa disciplina unicamente alla legge statale, dunque al legislatore ordinario che sarà orientato dalla particolare congiuntura economica nella quale si troverà ad operare e dalle proprie propensioni politiche³²⁶.

Concludendo, per quanto attiene ai controlli, a seguito della modifica dell'art. 127 al

³²⁴ In questo senso, tra gli altri, si è espresso il CNEL, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Schema di osservazioni e proposte su Statuti regionali e Titolo V, Assemblea 26 febbraio 2004

³²⁵ Vedi ad esempio S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, 2005, p. 23; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost. federalismo fiscale*, su www.federalismi.it; V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà e autonomie locali*, Torino, 2004, p. 269; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo Italiano*, Torino, 2002; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.*, *Rass. Trib.*, 2002, p. 588

³²⁶ Vedi F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 196

Governo non è più consentito esercitare un controllo preventivo sulle leggi regionali. Esso oggi può – qualora ritenga che una legge regionale contrasti con i criteri di ripartizione della competenza legislativa – unicamente sottoporre la legge in questione al giudizio della Corte costituzionale, ma ciò non impedisce che l'atto normativo entri, *medio tempore*, normalmente in vigore³²⁷. Questa modifica va peraltro messa in relazione con la contestuale abrogazione dell'art. 124 della Costituzione a norma del quale «il commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle finzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione». Appare di tutta evidenza come anche in questo ambito la ridefinizione, in senso paritario, dei rapporti fra le istituzioni regionali e quelle statali abbia esercitato un peso decisivo.

³²⁷ Vedi M. BIAGI, *op. cit.*, p. 4

2.1. UNA RINNOVATA CONCEZIONE DELLA REPUBBLICA

Uno dei punti cardine della riforma costituzionale del 2001 nonché disposizione d'apertura del nuovo Titolo V è l'articolo 114 novellato. Esso³²⁸ costituisce la base giuridica dell'affermata parità tra tutti gli enti che compongono la Repubblica³²⁹ e sancisce l'abbandono definitivo della concezione, dominante fino all'entrata in vigore la riforma, che identificava lo Stato con la Repubblica. In base alla vecchia dizione della norma, infatti, quest'ultima rappresentava il territorio su cui materialmente insisteva l'autorità dello Stato³³⁰, ragione per cui esso non era apertamente contemplato dalla disposizione giacché implicito alla nozione di «Repubblica».

Il nuovo testo dell'art. 114, invece, arricchisce quest'ultima espressione di un nuovo senso di «ordinamento generale» mostrando così lo scarto tra la vecchia visione, puramente geografica, della ripartizione della Nazione e quella attuale, di tipo istituzionale³³¹. Secondo la nuova disciplina, pertanto, lo stato costituisce uno degli enti nei quali si articola la Repubblica, legato ad essa da un rapporto di parte al tutto, al pari delle regioni, delle province, delle città metropolitane³³² e dei comuni³³³. Ciò, tuttavia, senza che ne

³²⁸ «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dallo Stato»

³²⁹ Il nuovo principio di parità troverebbe, altresì, esplicitazione nella disposizione di cui all'art. 123, Cost., nuovo testo, dalla quale è stato è espunto l'inciso «con le leggi della Repubblica» rispetto alle quali gli Statuti regionali avrebbero dovuto essere «in armonia». Vedi C. PINELLI, L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it

³³⁰ vedi C. PINELLI, op. cit.

³³¹ Vedi P. CAVALERI, G. D'AURIA, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, tutti in *Foro. it.*, 2001, V, c. 194 dove vengono espresse molte perplessità sulla norma che non si ritiene in grado di chiarire «cosa sia questa Repubblica distinta dallo Stato»

³³² Le città metropolitane sono una novità introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Il progetto della Commissione bicamerale non le nominava formalmente, ma si limitava ad auspicarne l'istituzione. Vedi sul tema P. CAVALERI, G. D'AURIA, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, op. cit., c. 186

³³³ Vedi R. BIN, L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1219

risulti svilita la sua storica connotazione di Ente unitario, come si evince dal disposto del comma 2, a tenore del quale «i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Il riconoscimento dell'autonomia agli enti sub-nazionali, stando alla lettera di questa disposizione, non può non significare che tale autonomia essi mutuano dall'ente unitario, lo stato appunto, non a caso non menzionato³³⁴. Una persistente disparità di poteri sbilanciata a favore dello stato si ricava inoltre, e con maggior evidenza, dal confronto fra la strumentazione giuridica a disposizione di quest'ultimo e quella degli altri enti che, pur essendo menzionati nell'art. 114 in una logica di parità, non dispongono né di competenze legislative né della possibilità di far ricorso in via autonoma alla Corte costituzionale per la tutela delle proprie prerogative (il riferimento, chiaramente, è solo ai comuni, alle città metropolitane ed alle province, non anche alle regioni)³³⁵. Ad ogni buon conto, l'equiparazione istituzionale di stato e regioni ha comportato la sottoposizione delle rispettive potestà legislative agli identici limiti, consistenti nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale³³⁶ il che, secondo alcuni, farebbe venir meno la validità di quelle pronunce della Corte costituzionale che negli anni passati avevano limitato la potestà normativa regionale ai soli rapporti e interessi pubblici in ragione delle «finalità [pubbliche, appunto] per cui l'Ente regione è stato creato»³³⁷. Ciò, d'altra parte, non può significare che tutto il copioso lavoro di elaborazione dottrina effettuato dalla Corte possa, *sic et*

³³⁴ Vedi L. TORCHIA, La potestà legislativa residuale delle Regioni, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, p. 346 e C. PINELLI, op. cit.

³³⁵ Vedi A. ANZON, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale, *Torino* 2002, p. 212

³³⁶ Vedi L. TORCHIA, op. cit., p. 347

³³⁷ Così Corte cost. sent. n. 36/1957, su www.cortecostituzionale.it

simpliciter, venir cancellato con un tratto di penna³³⁸, ma solo che dovrebbe essere reinterpretato alla luce dei nuovi principi. Posto il principio di uguaglianza come regola generale, il legislatore ha subito provveduto – nella disposizione successiva a quella citata³³⁹ – a disciplinare l’eccezione.

L’art. 116, infatti, riconferma l’esistenza delle cinque regioni a regime speciale (comma 1) e prevede per le altre la possibilità di richiedere, «ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia» (comma 3) riguardanti le materie di competenza concorrente (di cui all’art. 117, comma 3)³⁴⁰ ed alcune di quelle di competenza esclusiva statale (di cui all’art. 117, comma 2, lett. *n*), *s*), *ed l*), «limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace»). In questo modo esse potrebbero ottenere una potestà legislativa che diventerebbe pressoché esclusiva per le materie del primo gruppo e concorrente per quelle del secondo³⁴¹, ma tale ultima affermazione non è stata accolta da unanime consenso, asserendosi da alcuno che l’art. 116 è troppo poco chiaro riguardo alla natura ed ai limiti delle competenze acquisite per suo tramite e non lascia spazio ad ipotesi attendibili³⁴².

Il procedimento si articola in tre fasi: la prima è occupata dall’audizione (che deve ritenersi obbligatoria) degli enti locali da parte della regione; la seconda dalla formazione dell’ «intesa fra lo Stato e la Regione interessata»; la terza, infine, dall’approvazione della legge (che ha dunque un contenuto pattizio) da parte delle

³³⁸ Vedi V. ANTONELLI, Per una unità della Repubblica costruita «dal basso», in *Giur. Cost.*, 2006, n. 3, p. 2615

³³⁹ Articolo 116, stante l’abrogazione dell’articolo 115

³⁴⁰ A tal proposito A. ANZON, *op. cit.*, p. 208 si chiede se le «particolari forme di autonomia» possano riguardare anche la materia del coordinamento finanziario e tributario, il che sarebbe da ritenere paradossale

³⁴¹ Vedi S. PANUNZIO, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it

³⁴² Vedi A. ANZON, Intervento, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell’ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2001, p. 64

Camere «a maggioranza assoluta dei componenti». Tutto ciò può avvenire solo nel rispetto dei principi «di cui all'art. 119» e cioè, deve ritenersi, nei limiti in cui i bilanci regionali consentano alle Regioni di assumere nuovi impegni³⁴³. La consultazione preventiva degli enti locali come condizione a cui è subordinato l'avvio della procedura di cui all'art. 116, comma 3 potrebbe rivelarsi, ad opinione di taluni³⁴⁴, un fattore di disomogeneità dato che, nelle regioni in cui maggiore è il peso delle autonomie locali, questa consultazione avrebbe un peso determinante mentre, nelle regioni in cui è più forte il potere centrale, assumerebbe piuttosto le fattezze di un mero parere consultivo. In questo stesso senso (cioè nel senso che potrebbe dare luogo ad evidenti disparità nell'attuazione della disciplina da regione a regione) va letto anche il richiamo all'art. 119 che – qualora si interpretasse come requisito di stabilità finanziaria – determinerebbe la grave conseguenza che solo le Regioni più ricche finirebbero per avvalersi di questa possibilità, astrattamente aperta a tutte³⁴⁵.

Quanto alle intese fra stato e regioni di cui all'articolo 116, comma 3, e più specificamente quanto alla procedura per la loro stipulazione, è piuttosto diffusa in dottrina l'opinione che non spetti alla legge statale di definirne le modalità. È auspicabile, al contrario, che le regioni regolino autonomamente i profili relativi alla

³⁴³ Il progetto della Commissione bicamerale (art. 57) prevedeva, per la verità, un meccanismo parzialmente diverso da quello appena descritto lasciando del tutto invariato il sistema delle Regioni a Statuto speciale (mentre l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 stabilisce che «le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» ed esclude tutte le materie (anche quelle che oggi sono invece contemplate dalla norma in discorso) di competenza esclusiva statale dalla possibilità di essere fatte oggetto di «particolari forme di autonomia» regionale

³⁴⁴ Vedi L. ANTONINI, *Intorno alle cause del mancato 'decollo' del nuovo Titolo V*, su www.federalismi.it; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, n.6, p. 995; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (prima parte)*, su www.federalismi.it; G. M. SALERNO, *Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V*, su www.federalismi.it

³⁴⁵ Vedi G. D'IGNAZIO, *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, p. 269

parte procedurale di propria pertinenza (ad esempio l'individuazione dei soggetti abilitati a prendere l'iniziativa e delle procedure di consultazione con gli enti locali) e che lo stato faccia altrettanto. Ciò in base al principio secondo cui alla titolarità di un potere o di una funzione consegue necessariamente anche la legittimazione a dettare regole per l'esercizio di quel potere o di quella funzione³⁴⁶. Infine – per quanto attiene alla terza “fase” del procedimento – il fatto che la legge con la quale si concedono alle regioni interessate le «particolari forme di autonomia» sia una legge rinforzata a contenuto pattizio determina la conseguenza che, una volta portata a compimento la procedura di ‘dismissione’, lo stato non potrà più unilateralmente riappropriarsi delle competenze legislative cedute³⁴⁷. Come è stato lucidamente chiarito, infatti, «una revisione [costituzionale] potrebbe modificare l'articolo 116, comma 3, Cost., e quindi il generale procedimento per la concessione della specialità, ma [...] non potrebbe incidere sulla singola legge che tale specialità abbia concesso»³⁴⁸ e proprio a questo proposito sono stati avanzati dei dubbi sulla legittimità costituzionale delle legge che dovrebbe dare esecuzione agli accordi raggiunti fra regioni interessate e stato³⁴⁹. Questa legge (che, come si diceva, è una fonte a contenuto pattizio) modificherebbe definitivamente, seppure in relazione alle sole Regioni interessate dal procedimento, il riparto di competenze legislative stabilito dalla Costituzione e pertanto lederebbe il principio di rigidità costituzionale di cui all'art. 138 della Carta del 1948.

Altro profilo critico è stato ravvisato nel rischio che si concretizzi, attraverso il

³⁴⁶ Vedi F. PIZZETTI, Le intese per l'attuazione dell'art. 116. Forum di Quaderni costituzionali su www.mulino.it

³⁴⁷ Vedi F. PALERMO, Il regionalismo differenziato, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001, p. 54

³⁴⁸ Vedi N. ZANON, Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V, in AA.VV., Problemi del federalismo, Milano 2001, p. 57

³⁴⁹ Vedi ad esempio F. BASSANINI, La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione, su www.astrid-online.it

meccanismo appena descritto, una vera e propria «Italia a due velocità»³⁵⁰. La richiesta di ottenere particolari forme di autonomia, come si faceva notare, non può prescindere infatti dal possesso di un basilare requisito finanziario relativo alla stabilità dei bilanci regionali ed alla disponibilità economica per finanziare l'esercizio delle nuove competenze («anche se non è detto che dovranno poi essere le regioni ad esercitare anche le conseguenti funzioni amministrative»)³⁵¹. Non da ultimo, la configurazione delle nuove regioni ad 'autonomia differenziata' pone dei problemi circa la sorte che attende quelle a Statuto speciale, che attualmente si trovano in una posizione, dal punto di vista dell'autonomia, piuttosto deteriorata rispetto a quella delle regioni di cui all'articolo 116, comma 3, Cost.

L'art. 10 della 1. cost. n. 3/2001 – che consente loro, in attesa dell'adeguamento dei rispettivi Statuti, di godere delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» previste dal meccanismo di cui all'art. 116 – è parsa al riguardo piuttosto insoddisfatta³⁵².

Una precisazione, tuttavia, appare opportuna: i particolari *status* di autonomia menzionati nella riforma non vanno confusi con il Carattere di specialità che i costituenti, nel 1948, intesero riconoscere a determinate regioni. Tale carattere, infatti, assurge alla dignità di vero e proprio principio materiale della Costituzione e non può essere in alcun caso modificato. «La specialità, in altre parole, non è come la folla manzoniana, in cui se qualcuno si alza per vedere meglio costringe gli altri a

³⁵⁰ «È vero che finora abbiamo avuto statuti speciali e statuti ordinari, però tale distinzione non ha danneggiato molto il principio di unità nazionale, perché c'erano statuti speciali al Sud così come al Nord. Diversa sarebbe la situazione se si venissero a creare delle contrapposizioni che comprendessero tutto o buona parte del Nord da una parte, e tutto o buona parte del Sud dall' 'altra. Questo anche perché nella nostra Costituzione (che tendenzialmente con questa revisione del Titolo V vorrebbe evolvere in direzione del federalismo cooperativo), mancano purtroppo le sedi per la cooperazione, eccezion fatta per [...] quella commissione bicamerale per le questioni regionali che dovrebbe integrarsi con rappresentanti delle autonomie e che è stata affidata, a questo fine, al potere regolamentare delle Camere proprio per rispettare la loro autonomia». Così L. ELIA, Introduzione, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001, p. 18

³⁵¹ Così F. PALERMO, op. cit., p. 53

³⁵² Vedi A. ANZON, op. cit., p. 208

fare altrettanto, ma è piuttosto una condizione non accessibile a tutti nello stesso modo»³⁵³.

Quanto ad altri possibili modelli di differenziazione regionale, infine, è stata ipotizzata l'emersione di una nuova figura di regionalismo differenziato, ricavabile non dall'art. 116, ma dall'art. 117, comma 4. Tale sarebbe il cd. «regionalismo differenziato per abbandono regionale»³⁵⁴ che si profilerà quando alcune regioni decideranno di esercitare la propria competenza normativa piena in determinate 'nuove' materie piuttosto che in altre (considerate di scarso, o di minore interesse rispetto alle peculiari situazioni ed esigenze locali). Ciò porterà inevitabilmente ad un'espansione nient'affatto omogenea delle varie legislazioni regionali, ragion per cui la portata innovativa del comma 4 dell'art. 117 appare, per un motivo in più, tutt'altro che trascurabile.

³⁵³ Questa raffigurazione è di F. PALERMO, op. cit., p. 55

³⁵⁴ Secondo la definizione di N. ZANON, op. cit., p. 54

2.2. LA «NUOVA» GEOGRAFIA COSTITUZIONALE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA

Il 1° comma del nuovo art. 117 equipara formalmente stato e regioni quanto all'esercizio della potestà legislativa, subordinando tanto le leggi statali quanto quelle regionali ai soli limiti del «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

A differenza del vecchio art. 117 (che parlava di «norme legislative»), inoltre, il nuovo testo costituzionale usa la significativa espressione di «funzione legislativa» con riguardo sia alle regioni che allo stato, dal che potrebbe dedursi che tale funzione, in passato destinata ad essere esercitata istituzionalmente solo dal Parlamento, sarebbe oggi di pertinenza sia statale che regionale³⁵⁵. Questa uguaglianza, tuttavia, è a giudizio di taluno³⁵⁶ solo apparente, e ciò trasparirebbe dai commi 2 e 4 dello stesso articolo in cui, da un lato, si conserva allo stato la competenza esclusiva a legiferare in settori di fondamentale importanza per l'ordinamento e, dall'altro, si affida alle regioni una competenza legislativa residuale precisando esplicitamente che essa può esplicarsi solo «in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato».

Ancora, come efficacemente è stato sottolineato, «è vero che la riforma mette sullo stesso piano la legislazione statale e quella regionale, ma ciò avviene dopo aver sancito quali materie siano riservate allo Stato e quali alla legislazione concorrente. Ora nell'elencazione delle materie di esclusiva competenza statale v'è tra l'altro la previsione della lettera i) 'la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa'. Dunque il

³⁵⁵ Vedi M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della 1. cost. n. 3 del 2001, in *Lav. pubbl. Amm.*, 2002, n. 1, suppl., p. 8

³⁵⁶ Vedi P. CAVALERI, G. D'AURIA, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione, tutti in *Foro. it.*, 2001, V, c. 202

cuore dello Stato, su cui è posta l'essenza della sovranità, rimane intatto nella visione della riforma istituzionale»³⁵⁷.

Il fatto che lo stato conservi un ruolo di preminenza all'interno dell'ordinamento sarebbe confermato, tra le altre cose, dal modo in cui è congegnato l'articolo 119 della Costituzione – una disposizione cui va attribuito un ruolo chiave per l'effettività della nuova ripartizione di competenze legislative, comunque essa venga effettuata – che ad esso affida la definizione di principi e criteri notevolmente discrezionali quanto alla distribuzione ed alla perequazione delle risorse finanziarie³⁵⁸.

Si può dunque affermare che all'interno del nuovo Titolo V siano possibili due schemi interpretativi peraltro antitetici: il primo accredita l'equiparazione tra stato e regioni (ed in questo senso vanno lette le disposizioni di cui agli articoli 114, comma 1, 117, comma 4 e 127), il secondo si fonda su una concezione gerarchica dei rapporti tra centro e periferia (a conferma di questa interpretazione è invece stato citato il combinato disposto degli articoli 117, comma 2, lett. *m*), 119, comma 5, e 120, comma 2).

Dunque, com'è stato affermato, «d'ora in poi [...] la legge statale dovrà fondare la propria competenza non su una presunzione generale in proprio favore, ma su uno dei 'titoli' costituiti da un lato dal 2° comma dell'art. 117 [...] e dal 3° comma della stessa disposizione [...] e dall'altro sulle altre disposizioni costituzionali dalle quali sia desumibile una riserva o una preferenza a favore della legge statale. [...]. E la stessa ipotesi che le numerose riserve di legge contenute nella nostra Costituzione siano necessariamente riserve di legge statale andrà sottoposta a verifica caso per caso, alla luce del catalogo delle competenze

³⁵⁷ Così M. NAPOLI, Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione, in *Dir. rel. Ind.*, 2002, n. 3, p. 363

³⁵⁸ Sul tema vedi anche G. SCIULLO, Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni, su www.federalismi.it; C. BORRA, Riflessioni sul federalismo fiscale, Relazione al Convegno Processi di Sviluppo e autonomia finanziaria degli Enti territoriali, Roma, 19 ottobre 2004; A. MUSUMECI, Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni, in S. BETTINELLI F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 154

statali di cui all'art. 117»³⁵⁹.

D'altra parte, la concessione di una così ampia potestà legislativa alle regioni senza la previsione di alcun «dispositivo di sicurezza» non ha mancato di suscitare in dottrina forti perplessità³⁶⁰, tenendo soprattutto conto del «vuoto di controlli» creato dalla riforma costituzionale, che ha eliminato il controllo preventivo statale sulle leggi regionali equiparando a tutti gli effetti l'istituzione statale a quella regionale di fronte al Giudice delle leggi (art. 127, Cost., nuovo testo).

Ultima, ma non meno importante, è l'osservazione che, qualora si dovesse prendere alla lettera questa nuova distribuzione di competenze legislative, ci si dovrebbe porre il problema di reperire le risorse finanziarie necessarie ai governi locali per esercitare le loro nuove funzioni normative e bisognerebbe accogliere la tesi di chi sostiene che, in questo modo, almeno i due terzi delle risorse pubbliche dovrebbero essere destinati alle regioni³⁶¹.

Ciò detto in via generale, e prima di passare ad esaminare la varietà di posizioni dottrinarie e giurisprudenziali sul nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni introdotto dalla riforma, sarà opportuno ricordare che esso si articola in tre settori. Nel primo, di cui al comma 2, sono comprese le materie di competenza statale esclusiva; nel secondo, individuato dal comma 3, le materie riservate alla competenza concorrente di stato e regioni in cui «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello

³⁵⁹ Così M. OLIVETTI, Le funzioni legislative regionali, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 87

³⁶⁰ Senza contare che, con riguardo al potere regolamentare, nei confronti delle regioni si registra un ancora più benevolo atteggiamento da parte del legislatore costituzionale. Ad esse viene infatti affidato tale potere in tutte le materie, fatta eccezione per quelle di competenza legislativa esclusiva statale, nelle quali lo stato può comunque spogliarsene in favore degli enti territoriali. La circostanza che lo stato conservi la potestà regolamentare relativamente alle sole materie di sua competenza legislativa esclusiva e, soprattutto, il fatto che esso non l'abbia in relazione alle materie 'nuove' di competenza legislativa regionale piena non ha mancato di produrre effetti assai rilevati, per esempio aprendo la possibilità ad ogni singola regione di modificare autonomamente strumenti e gradualità delle politiche di delegificazione e di semplificazione amministrativa. Vedi A. LASSANDARI, op. cit., p. 236 e AA. VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione ed i problemi della sua attuazione*, su www.astrid-online.it

³⁶¹ Vedi S. MANGIAMELI, op. cit., p. 119, ma su questo tema si avrà modo di aggiungere ancora qualche considerazione *infra*, Cap. III, § 3.3

Stato»; nel terzo, infine, di cui al comma 4, si affida alle Regioni «la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», senza contare che il concetto stesso di «materia» è stato sottoposto a censura, essendosi rilevato che esso «risulta per sua natura ambiguo, e che la distinzione dell' articolo 117 tra 'materie' esclusivamente statali, materie concorrenti e materie (in apparenza) esclusivamente regionali, nel suo mero affiancamento 'seriale' delle une alle altre, sembra fatta apposta per indurre in equivoco, impedendo una comprensione reale del riparto dei poteri»³⁶². La competenza esclusiva statale non pone problemi interpretativi, essendo chiaro che le materie ivi previste sono completamente sottratte alle regioni³⁶³ ed in relazione ad esse lo stato non è tenuto a garantire la minima facoltà di partecipazione alle istituzioni regionali, nemmeno nella forma debole del parere della Commissione parlamentare per gli Affari Regionali in composizione integrata³⁶⁴. Secondo taluni³⁶⁵, peraltro, le materie riservate alla competenza esclusiva statale sarebbero troppo poche soprattutto considerando che non tutte sono esclusivo appannaggio statale sotto ogni possibile punto di vista. In alcuni casi, infatti, altre istituzioni sono coinvolte nella gestione di determinati aspetti afferenti alle suddette materie. Si pensi, per esempio, ai rapporti dello stato con gli altri stati e con l'Unione Europea, in cui è rimessa alla competenza concorrente la regolazione dei rapporti comunitari ed internazionali delle singole regioni, o ancora alla legislazione statale sugli organi di comuni e province che deve in ogni caso limitarsi alla definizione dei soli principi dato che tali enti godono di autonomia statutaria *ex art. 114, comma 2, Cost.* La stessa definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» deve arrestarsi ad una fase iniziale, essendo lasciato il resto della

³⁶² Così G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V parte 11 della Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1251

³⁶³ È peraltro utile riportare l'attenzione sul fatto che tale esclusione si riferisce alla sola potestà legislativa, essendo sempre possibile, in relazione a quella regolamentare, che lo stato deleghi le proprie funzioni alle regioni, *ex art. 117, comma 6*

³⁶⁴ L. TORCHIA, La potestà legislativa residuale delle Regioni, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, p. 348

³⁶⁵ Vedi ad esempio S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 118

normazione all'autonomia regionale³⁶⁶.

Al contrario di quanto avvenuto per il comma 2 dell'art. 117 sulla legislazione esclusiva dello stato, l'interpretazione della norma sulla potestà concorrente si è preannunciata da subito estremamente complessa sia in relazione all'esatta identificazione delle materie elencate, sia ai fini della ricostruzione dei rispettivi ambiti operativi – statale e regionale – e dei limiti conseguenti³⁶⁷.

La distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, infatti, destava di per sé non poche perplessità giacché denunciava una evidente inconciliabilità tra il rigore di una netta contrapposizione (tra attribuzioni statali ed attribuzioni regionali) e l'inconsistenza di una distinzione concettuale così delineata³⁶⁸. L'imprecisione delle formule utilizzate, evidenziando profonde carenze riferibili alla stessa struttura lessicale del nuovo art. 117, stava a monte delle dure polemiche che hanno arroventato il clima intorno all'interpretazione di questa riforma³⁶⁹.

³⁶⁶ Vedi M. OLIVETTI, op. cit., p. 92

³⁶⁷ Vedi L. TORCHIA, op. cit., p. 349

³⁶⁸ Una cosa, tuttavia, dovrebbe essere assodata, e cioè che, dalla ripartizione dei compiti per l'esercizio della potestà legislativa concorrente, deriva la preclusione alle Regioni della possibilità di introdurre innovazioni nella disciplina delle singole materie, dal momento che è la sola posizione dei principi – riservata allo Stato – a consentire l'introduzione di vere innovazioni. Così interpretata la norma, taluno ha addirittura avvicinato la legge regionale al decreto legislativo delegato. Vedi R. BIN, Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 622

³⁶⁹ Vedi tra gli altri, ma le opinioni sono davvero molte, A. RUGGERI, Riforma del Titolo V della Costituzione e autonomie locali, in *Nuove Autonomie*, 2002, n. 4-5, p. 66; A. D'ATENA, La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del Titolo V, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, p. 314; L. TORCHIA, op. cit., p. 346; C. PINELLI, L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; R. BIFULCO, Gli Statuti di seconda generazione, Torino, 2006, p. 178; R. BIN, La funzione amministrativa, Relazione al Seminario su "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione", Bologna 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it; S. GAMBINO, Autonomie territoriali e riforme, su www.astrid-online.it; P. NACCARATO, Le autonomie locali nel quadro delle riforme costituzionali, su www.federalismi.it; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 13; G. M. SALERNO, Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V, su www.federalismi.it; F. PIZZETTI, Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del Titolo V e l'adozione della «Carta delle autonomie locali»: riusciremo ad uscire dalla «selva oscura» per tornare a «riveder le stelle»? , su www.assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it

Quanto poi ai «principi fondamentali»³⁷⁰, cui il legislatore regionale deve attenersi nell'esercizio delle sue funzioni, giova citare la precisazione della Corte costituzionale³⁷¹ secondo cui essi, qualora non fossero espressamente delimitati da una legge-cornice statale, potevano ritenersi affermati o estratti «da una legge o da un complesso di leggi dello Stato in materie determinate» e andavano tenuti distinti dal «principio dell'ordinamento giuridico dello Stato [...] ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi»³⁷².

La pronuncia riportata, tuttavia, avrebbe perso a giudizio di taluni valore attuale dato che – nel nuovo riparto di competenze legislative effettuato dall'art. 117, Cost. – la determinazione dei principi non costituiva più un obbligo del legislatore statale e non sembrava più destinata a funzionare come limite inderogabile per la normazione regionale (alla stregua di quanto avveniva a norma del vecchio testo dell'art. 117), ma piuttosto semplicemente 'riservata' allo stato. Che fare, dunque, nel caso che esso non esercitasse quella che oggi sembra essere una mera potestà?³⁷³ Alcuni rispondevano che il legislatore regionale sarebbe stato comunque libero di esercitare

³⁷⁰ Si rende a questo punto opportuna una precisazione sui «principi fondamentali» fissati dalla legislazione statale quadro, essi si distinguono infatti dai «principi dell'ordinamento». Questi ultimi sono dei criteri generalissimi, caratterizzati da un'astrattezza tale da non essere riconducibili o individuabili in una particolare disposizione normativa, ma estrapolabili unicamente dal complesso normativo di un intero ordinamento, di cui costituiscono una sorta di 'impronta digitale'. I «principi fondamentali» cui si fa invece riferimento nel terzo comma dell'art. 117 rappresentano qualcosa di più concreto, essendo riferibili a specifici settori normativi, di cui dettano le linee direttrici. Quanto poi alla definizione dello stesso concetto di 'principio' occorrerà ulteriormente precisare che esso non può definirsi tale solo in forza di una mera qualificazione di legge, ma deve palesare ben precise connotazioni. Vale a dire che deve essere «espressione di una scelta politica fondamentale» e che deve «presentare un elevato grado di generalità ed astrattezza, misurato dall'essere insuscettibile di applicazione immediata, ma dal richiedere un ulteriore svolgimento e specificazione da parte di un'apposita attività normativa», vedi A. ANZON, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale, Torino 2002, p. 113

³⁷¹ Sent. 24 novembre 1994, n.415 in Giur. cost., 1994, p. 3683

³⁷² La Corte era già intervenuta su questo tema con una ricca giurisprudenza (tra le altre, si ricordano le sentenze n. 69/1983 e n. 290/1984), e prima ancora la questione era stata chiarita dal legislatore. La I. n. 281/1970, infatti, modificando la l. n. 62/1953 (cd. legge 'Scelba'), stabiliva che: «L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall' art. 117, Cost. si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti».

³⁷³ Si pone la domanda M. LUCIANI, op. cit., p. 20

subito la propria competenza incontrando un unico limite: quello del rispetto della Costituzione³⁷⁴.

Posto dunque che l'apposizione di principi fondamentali³⁷⁵ da parte del legislatore statale non avrebbe costituito *condicio sine qua non* per l'esercizio della potestà legislativa regionale, taluno finiva per concludere che le regioni potessero legiferare immediatamente non solo nelle materie su cui era stata loro riconosciuta una competenza piena, ma anche in quelle in cui godevano di potestà concorrente³⁷⁶. Né sarebbe stata ammissibile³⁷⁷ la possibilità che lo Stato emanasse, contestualmente alle leggi di definizione dei principi fondamentali, delle normative di dettaglio connotate dal carattere della *cedevolezza*, cioè destinate a perdere immediatamente di efficacia ove seguite dalla normazione regionale³⁷⁸. Si obiettava infatti che, uno dei rischi di permettere allo stato di dettare normative di dettaglio (seppure caratterizzate dalla cd. 'clausola di cedevolezza') nelle materie di competenza concorrente sarebbe stato quello di compromettere la possibilità per le regioni di richiedere le «particolari

³⁷⁴ Vedi A. D'ATENA, Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno — Roma gennaio 2001, Milano 2001, p. 228 e P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1226

³⁷⁵ Il testo licenziato dalla Commissione bicamerale nel novembre del 1997, al secondo comma dell'articolo 58 parlava di «discipline generali»

³⁷⁶ Vedi P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, I, p. 122., ma in senso contrario M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della 1. cost. n. 3 del 2001*, in *Lav. pubbl. Amm.*, 2002, n. 1, suppl., p. 11 nega che le Regioni possano legiferare prima che lo Stato abbia determinato il contenuto di ciascuna materia ed abbia trasferito le funzioni e le risorse necessarie. Ciò in forza della VIII e IX Disp. trans. fin., della Costituzione. Tali disposizioni, infatti, sarebbero secondo l'Autore non solo transitorie, ma anche e soprattutto formali; avrebbero cioè la forza di imporsi come "norme di chiusura del sistema".

³⁷⁷ Vedi P. CARETTI, op. cit., p. 1226 il quale argomenta dal nuovo ruolo che l'art.114, 4°, Cost. affiderebbe alle Regioni, cioè quello di titolari "d'elezione" della potestà legislativa.

³⁷⁸ «La formula 'spetta alle Regioni la potestà legislativa' comporta che ad esse sia riservata l'attuazione e l'articolazione dei principi fondamentali, di modo che la legislazione concorrente è il prodotto di una doppia riserva, l'una a favore dello Stato e l'altra a favore delle Regioni», così L. TORCHIA, op. cit., p. 350. Ma A. RUGGERI, *Le dinamiche della normazione ed il piano dei controlli, in Il Nuovo Titolo V della parte 11 della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, su www.associazionedeicostituzionalisti.it sostiene, in senso contrario, che la nuova dizione dell'articolo 117, comma 3 non esclude affatto la possibilità che lo stato detti norme di dettaglio

forme di autonomia» di cui all'articolo 116, comma 3, e ciò dal momento che una tale richiesta avrebbe potuto essere formulata dalla regione solo a seguito di un esercizio fortemente autonomo ed esteso delle competenze di cui al 3° comma dell'articolo 117³⁷⁹.

Alcuni poi propugnavano un'interpretazione ancora più schierata in senso federalista, e cioè che dopo la riforma costituzionale le regioni – in assenza di una legge statale che definisse i principi fondamentali in una data materia rientrante nella loro legislazione concorrente – avrebbero potuto non solo legiferare liberamente, ma non sarebbero state neanche astrette all'obbligo di estrapolare i principi dal complesso della normativa statale vigente in quella data materia. Esse avrebbero dunque incontrato un unico limite: quello della Costituzione³⁸⁰.

Una terza via, diversamente, si intravedeva nella possibilità di procedere ad una scissione concettuale che individuasse, da un lato, le vecchie norme di dettaglio emanate prima che entrasse in vigore la riforma costituzionale (ritenute ancora ammissibili e valide) e, dall'altro, nuove possibili norme di dettaglio nelle materie rientranti nella nuova competenza concorrente, la cui validità avrebbe dovuto invece escludersi³⁸¹. La tesi suesposta, però, comportava dei rischi giacché avrebbe potuto, da un lato, sollecitare lo stato a restare inerte di fronte all'emanazione di nuove leggi-quadro che avrebbe dovuto circoscrivere entro limiti decisamente ridotti rispetto al passato e, dall'altro, generare aspre discussioni sulla 'copertura' da dare agli eventuali vuoti normativi determinati dall'inerzia del legislatore regionale sulle nuove materie rientranti nella sua competenza concorrente³⁸².

³⁷⁹ Vedi S. MANGIAMELI, op. cit., p. 138

³⁸⁰ Vedi M. OLIVETTI, op. cit., p. 95; S. MANGIAMELI, op. cit., Torino 2002, p. 139

³⁸¹ Vedi L. ANTONINI, Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?. Intorno ad una lacuna trascurata del nuovo Titolo V, su www.associazionedeicostituzionalisti e S. PANUNZIO, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it

³⁸² «La verità è che, una volta acquisito che le relazioni tra gli enti [...] sono governate dalla 'logica' e dal criterio per sua natura mobile degli interessi, proprio in nome di questi ultimi e delle pretese di soddisfazione da essi espresse non è pensabile che possa a versi un impianto complessivo dei rapporti internormativi ingessato e reso, a conti fatti, ingovernabile [...]. In un contesto ormai segnato dalla sussidiarietà e dalla cooperazione, nonché dalla integrazione [...], l'idea che un intero

Ancora sulla separazione tra determinazione dei principi affidata allo stato e normazione di dettaglio affidata alle regioni, ci si è opportunamente interrogati sul da farsi nel caso che si verificasse un'antinomia tra gli eventuali nuovi principi fissati da una legge statale e la normativa di dettaglio regionale, non ancora adeguata ai novellati criteri direttivi. Anche in questo caso la risposta non è stata univoca.

Alla tesi che avrebbe voluto una sostituzione *sic et simpliciter* della normativa statale si eccepiva una violazione del principio di autonomia accolto dall'ordinamento. Una soluzione intermedia avrebbe potuto essere quella di far ricorso alle normative 'cedevoli', ma – all'epoca in cui la norma costituzionale si affacciava nell'ordinamento – questa idea sembrava destinata a non essere pacificamente accolta³⁸³. Su tutte queste opinioni, ad ogni buon conto, si stagliava quella, autorevolissima, della Corte costituzionale che si era già espressa in senso favorevole alla possibilità che lo stato producesse normative di dettaglio nelle materie di competenza concorrente.

La legge statale, precisava infatti il Giudice delle leggi, non deve «essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento»³⁸⁴. Ammettendo l'ipotesi contraria, proseguiva la Corte, qualora le Regioni non emanassero una normativa di adeguamento ai nuovi principi stabiliti dalla legge statale «si perverrebbe all'assurdo risultato che la preesistente legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, vanificherebbe in realtà quest'ultima, i cui

corpo di leggi statali debba considerarsi ormai affetto da invalidità sopravvenuta, per una rigorosa accezione della nuova potestà ripartita, o che possano esservi vuoti di normazione conseguenti ad inerzie [regionali] è francamente inaccettabile», così A. RUGGERI, op. cit. In senso contrario a questa possibilità si è espresso M. LUCIANI, op. ult. cit., p. 21

³⁸³ Vedi G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 1024

³⁸⁴ Così Corte cost., sentenza 11 luglio 1985, n. 214 su www.giurcost.it

(nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l'intera regolamentazione della materia alla quale essi si riferiscono».

Passando infine alla potestà legislativa residuale delle Regioni (di cui al comma 4 dell'art. 117), può ragionevolmente sostenersi che essa consista anche nel potere di determinare i principi fondamentali sulla base dei quali legiferare (determinazione che, nella competenza concorrente, viene riservata allo stato *ex art. 117, comma 3*) con il solo limite del rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'ordinamento comunitario e internazionale, limiti ai quali – peraltro – è subordinata anche l'attività legislativa statale³⁸⁵.

Ciononostante, la dottrina maggioritaria ha accolto con grande cautela questa nuova competenza regionale³⁸⁶. In particolare, sono stati enfatizzati piuttosto i confini di tale potere³⁸⁷ (come la contiguità con la potestà legislativa concorrente, la perdurante esistenza di limiti impliciti ricavabili dall'ordinamento giuridico complessivo) che le sue potenzialità espansive, legate al fatto di non essere esso tenuto a muoversi nell'alveo dei principi fondamentali stabiliti con legge statale. In senso contrario, altri hanno valorizzato le potenzialità estensive della nuova potestà regionale³⁸⁸ alla quale andrebbe ascritta, in virtù della clausola residuale, la disciplina di tutte le nuove

³⁸⁵ Vedi A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 235

³⁸⁶ Vedi L. ANTONINI, Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?. Intorno ad una lacuna trascurata del nuovo Titolo V, su www.associazionedeicostituzionalisti; M. LUCIANI, *Op. cit.*, p. 11; G. SCIULLO, Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni, su www.federalismi.it

³⁸⁷ «Non si parla nel testo [del nuovo art. 117] di competenza legislativa esclusiva regionale. Ciò può trovare spiegazioni nel fatto che la configurazione strutturale di alcune materie esclusivamente riservate alla legislazione statale (si pensi ad esempio all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., a proposito della 'determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali') prefigura una potenzialità d'intervento priva di limitazioni d'oggetto. È altresì possibile che la scelta di non sancire in termini formali una perfetta corrispondenza simmetrica tra stato e regione quanto alla potestà legislativa, ubbidisca a una precisa opzione sistematica», così A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 235

³⁸⁸ Vedi G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 1029; C. MAINARDIS, Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre. Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it; E. GIANFRANCESCO, La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana, su www.astrid-online.it; M. CECCHETTI, La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali, su www.federalismi.it

materie per le quali dovessero in futuro emergere esigenze di regolamentazione e tutela da parte dell'ordinamento giuridico. Ciò determinerebbe una progressiva erosione delle competenze affidate allo Stato senza che, tuttavia, ne risulti sminuita l'importanza.

Così ragionando, «la potestà legislativa residuale può essere vista [...] come una condizione dello Stato sussidiario, intendendosi per sussidiarietà la capacità di intervenire solo quando gli altri soggetti non siano in grado di far fronte al problema, o per le dimensioni del problema, e in questo caso l'intervento sussidiario sarà preventivo, o per loro specifica incapacità, e in questo caso l'intervento sussidiario sarà successivo e sostitutivo»³⁸⁹. Nondimeno, alla tesi di chi vede nella potestà legislativa residuale una sorta di «zona franca» del legislatore regionale rispetto ai principi della legislazione nazionale³⁹⁰ sono state proposte alcune considerazioni di ordine pratico, come l'impensabilità di una disciplina regionale totalmente libera dal controllo e dal coordinamento del legislatore nazionale. Un esempio, in particolare, è molto efficace e si riferisce alla materia dell'urbanistica che, non essendo menzionata in nessun elenco di quelli presenti all'art. 117, si dovrebbe ritenere rientrante nella competenza residuale. Come si farà coesistere, ci si chiede, tale potestà residuale regionale in materia di urbanistica con i profili relativi alla proprietà privata, alla tutela dell'ambiente, alla repressione penale degli illeciti edilizi ed alla titolarità delle funzioni urbanistiche in capo ai comuni? Cosa resterà concretamente alla legislazione regionale?³⁹¹ A ciò si aggiunga che la competenza residuale regionale non potrebbe essere completamente libera sol che si pensi al ruolo dell'Unione Europea nell'ordinamento interno, il cui intervento è ormai presupposto in qualsiasi settore e nei confronti di qualsiasi istituzione, inclusa quella statale³⁹².

³⁸⁹ Così L. TORCHIA, op. cit., p. 358

³⁹⁰ vedi A. ANZON, op. cit., p. 111

³⁹¹ R. BIN, op. cit., p. 623. Ancora più categorica appare R. TOSI, La l. cost. n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1233 che liquida la questione già nell'incipit del suo contributo osservando risolutamente come «Solo una superficiale lettura del nuovo art. 117 Cost. può indurre a credere che la potestà legislativa regionale di cui al 4° comma [...] si configuri quale potestà davvero esclusiva»

³⁹² Vedi G. FALCON, op. cit., p. 1257

2.3. L'INDIVIDUAZIONE DELLE «FUNZIONI FONDAMENTALI»

Premesso che quella relativa all' «individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» è una delle questioni più dibattute nell'attuale scenario giuridico costituzionale, è utile dare conto delle due opposte interpretazioni della norma di cui all'articolo 117, comma 2, lett. *p*).

Secondo una prima impostazione, infatti, l'espressione «funzioni fondamentali», interpretata in coordinato con la riserva sugli organi di governo e la legislazione elettorale (contenuta nella stessa norma), indicherebbe una competenza esclusiva statale limitata all'«assetto istituzionale, la costituzione e il funzionamento degli organi di governo, compresi gli aspetti apicali di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni amministrative degli enti locali»³⁹³. La seconda impostazione, invece, vorrebbe che la competenza statale all'individuazione delle funzioni fondamentali si estendesse a tutti i settori della funzione amministrativa.

È chiaro che le conseguenze dell'adesione all'una o all'altra teoria sarebbero ben diverse: nel primo caso la normativa statale di individuazione sarebbe non solo non costituzionalmente coperta per quanto attiene ai settori non rientranti nell'ambito «organi di governo e legislazione elettorale», ma anche cedevole rispetto alla successiva (eventuale) normativa regionale di individuazione³⁹⁴. Nel caso fosse vera la seconda ipotesi, invece, la competenza stabilita all'art. 117, comma 2, lett. *p*) si configurerebbe come «una meta-materia, un potere funzionale del tutto autonomo da questo nucleo essenziale di funzioni fondamentali che consentirebbe allo stato, in maniera assai più ampia, di tagliare trasversalmente non solo gli ambiti di propria

³⁹³ Così A. FERRARA, L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle «funzioni fondamentali», su www.federalismi.it. E nella stessa direzione vedi anche S. MANGIAMELI, Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, Roma, 2002, p. 198 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli, in Regioni, 2002, p. 461 e B. CARAVITA, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, Torino, 2002, p. 131

³⁹⁴ Questa è la teoria di F. MERLONI, Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione, in Regioni, 2002, p. 438

competenza esclusiva o concorrente, ma anche quelli di competenza residuale delle regioni»³⁹⁵. Non solo, ma «benché concepito come ‘materia’ statale, il compito di definire le funzioni fondamentali degli enti locali è in realtà esclusivamente un *titolo di ingerenza della legge statale nelle materie regionali*»³⁹⁶.

Non a caso, e nel timore che un’eccessiva dilatazione del potere statale riducesse – vanificandola – la portata innovativa della riforma in punto di ampliamento dei poteri regionali, molti Autori hanno preferito aderire alla prima delle due tesi osservando come la «seconda opzione interpretativa individua un settore di competenza statale talmente indefinito e indiscriminato [...], pur a fronte dell’evidente volontà del legislatore costituzionale di circoscrivere la riserva di legge statale rispetto alla vecchia disposizione dell’art. 128 Cost., da apparire decisamente sconsigliabile»³⁹⁷. Ed ancora, benché la seconda interpretazione fosse fortemente auspicata dalle associazioni rappresentative degli enti locali (‘intimoriti’ dalla possibilità che la norma favorisse un non voluto centralismo regionale), non è mancato chi ha tentato di limitare la portata della norma, sottolineando come lo stato avrebbe solo il potere di individuare la «soglia minima e indefettibile» delle funzioni amministrative destinate a svolgersi a livello locale³⁹⁸.

Altrimenti, è stato ancora osservato «se si ammettesse che le funzioni ‘fondamentali’ possono essere previste, non solo con leggi generali, ma anche con singole leggi di settore, vuoi perché chiamate a dettare i ‘principi fondamentali’ della potestà concorrente, vuoi perché si preoccupano di garantire il ruolo degli enti locali nelle

³⁹⁵ Così A. FERRARA, Op. cit., ma la tesi è anche sostenuta da A. RUGGERI, Riforma del titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive), in *Nuove autonomie*, 2003, p. 549 il quale motiva la trasversalità delle norme statali di individuazione delle funzioni fondamentali sulla base delle loro idoneità a «distendersi su qualunque campo materiale e perciò, a rimettere in discussione l’iniziale riparto delle materie (e delle competenze)»;

³⁹⁶ Così G. FALCON, Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione, in *Regioni*, 2002, p. 396. Dello stesso avviso R. TOSI, La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa, in *Regioni*, 2001, p. 1234 che ritiene la natura trasversale della materia in parola semplicemente «pacifica»

³⁹⁷ Così ancora A. FERRARA, Op. cit. p. 4

³⁹⁸ L’espressione tra virgolette appartiene a F. MERLONI, Op. cit.. Ma sul tema vedi anche F. D’ATENA, La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V, in *Le Regioni*, 2002, p. 309

materie non elencate (e perciò di competenza regionale), la potestà legislativa regionale subirebbe una compressione enorme [...]. Laddove la legge statale definisse il livello di esercizio di una certa funzione, avrebbe rivendicato a sé qualunque valutazione circa la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza: la legge regionale ne verrebbe definitivamente esclusa»³⁹⁹.

Dalla nuova disposizione costituzionale, invece, sarebbe dato ricavare una nuova idea della potestà statale: una 'spaccatura' della tradizionale unicità del concetto di «ordinamento degli enti locali» così come tramandato dalla vecchia dizione dell'articolo 128 della Costituzione, che comprendeva in sé tanto l'aspetto 'ordinamentale' relativo alla disciplina elettorale e degli organi di governo locali, quanto quello strettamente 'funzionale', relativo cioè all'individuazione delle competenze amministrative locali. Nel nuovo quadro costituzionale⁴⁰⁰, è stato sostenuto, allo stato resterebbe solo la disciplina del primo dei due aspetti (così come sarebbe confermato dall'attuale dizione dell'art. 117, comma 2, lett. p)), mentre «ne risulta rafforzata la posizione di centralità delle regioni nell'organizzazione delle funzioni amministrative delle autonomie locali che è ad esse stata riconosciuta a partire dalla legge 142 del 1990 ma soprattutto, più di recente, dalla legge n. 59 del 1997 – ora espressamente sancita dal nuovo art. 118 della costituzione – e, dall'altro, le regioni possono disciplinare adesso significativi profili dell'ordinamento locale»⁴⁰¹.

Tra questi rientrano:

- le circoscrizioni territoriali dei comuni (con il solo limite – di tutt'altra natura – della necessaria previa consultazione delle popolazioni interessate)
- l'ordinamento degli enti locali non dotati di autonomia costituzionale (si pensi alle comunità montane o isolate)

³⁹⁹ Così R. BIN, La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, p. 371

⁴⁰⁰ Che secondo alcuni Autori avrebbe addirittura configurato una forma di stato enfaticamente definita «stato regionale a tendenza municipale» o ancora «Repubblica delle autonomie», vedi L. MELICA, *Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione*, su www.federalismi.it

⁴⁰¹ Così A. FERRARA, *Op. cit.* p. 6

- l'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (per esempio forme associative o unioni di comuni)
- l'ordinamento interno dei comuni, delle province e delle città metropolitane (restando logicamente esclusi gli ambiti della legislazione elettorale e degli organi di governo e fatta la potestà regolamentare dei suddetti enti per quanto attiene all'organizzazione interna)
- il coordinamento della finanza pubblica locale.

Le considerazioni fin'ora svolte, d'altra parte, lasciano naturalmente impregiudicata la ripartizione della potestà legislativa così come divisata dall'attuale articolo 117 della Costituzione dal che consegue, logicamente, che spetta ancora allo stato, nelle materie di propria competenza esclusiva, determinare le funzioni degli enti territoriali alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Poche incertezze sono emerse in dottrina⁴⁰², d'altra parte, anche sull'unico caso apparentemente dubbio: quello relativo alla competenza a determinare le funzioni amministrative fondamentali degli enti locali nelle materie di legislazione concorrente di cui al comma 3 dell'art. 117, Cost.

In questo ultimo caso, infatti, l'opinione largamente diffusa in dottrina è stata che tale competenza spettasse alle regioni, con la precisazione però che i limiti e le modalità d'espletamento del potere sostitutivo dello stato in caso di mancato esercizio dei poteri regionali fosse regolamentato a livello statale. Tale opinione sarebbe confermata dall'esplicito disposto dell'articolo 118 della Costituzione, in base al quale le funzioni amministrative sono conferite agli enti locali «con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» con il solito richiamo, sempre valido sebbene non espresso, alla sussidiarietà⁴⁰³.

⁴⁰² Vedi ancora F. MERLONI, Op. cit.; S. MANGIAMELI, Op. cit.; e R. BIN, Op. cit.

⁴⁰³ Sulla stessa linea interpretativa, d'altra parte, si è posta anche la Corte costituzionale nella sentenza del 1 ottobre 2003, n. 303 dove, proprio sulla base del principio di legalità nella pubblica amministrazione, i giudici hanno esplicitamente affermato che l'operativa del principio di sussidiarietà deve essere ritenuta valida anche con riguardo alla distribuzione delle competenze amministrative, e non solo di quelle amministrative, per le quali vige l'esplicita previsione dell'art. 118

Qualora invece «non si riconoscesse in tutto il suo valore il ruolo centrale della legge regionale nella concreta applicazione dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione per il concreto conferimento delle funzioni amministrative, di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario regionale, per riservarne una parte più o meno ampia alla diretta determinazione con legge statale (le funzioni fondamentali appunto), è da considerare che la determinazione delle funzioni degli enti locali operata a livello unitario-nazionale potrebbe fare applicazione del solo principio di sussidiarietà (inteso evidentemente come un muro difensivo degli enti locali contro le vere o temute incursioni del centralismo regionale) ma non certo, se non in modo assai inefficiente, dei principi di differenziazione e adeguatezza. È lo stesso strumento legislativo utilizzato, la legge generale dello stato, che lo impedisce in radice; né per garantire detti principi appare utile l'utilizzo di qualsivoglia strumento di collaborazione, se questo operi a livello nazionale e non regionale (livello collaborativi, quest'ultimo, che la stessa costituzione novellata prevede e valorizza nell'art. 123, quarto comma). [...]. Si deve aver chiaro, infatti, che tanto più si amplia la specificazione delle funzioni fondamentali con legge generale dello stato, tanto più si riduce il reale valore dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, che risulterebbero pienamente operanti solo nell'ambito residuale. [...]. Questo principio che – in ipotesi – la legge generale dello stato intenderebbe applicare e garantire sul piano amministrativo, infatti, sarebbe contemporaneamente contraddetto sul piano legislativo»⁴⁰⁴.

Il dato che autorevole dottrina deduce da questa analisi sembra dunque essere un altro, e cioè che la previsione della potestà esclusiva di cui alla lett. *p*) del comma 2 dell'articolo 117 è volta a tutelare un altro interesse: non già la tutela delle prerogative locali di fronte al possibile, indebito, sconfinamento delle regioni, quanto piuttosto l'uniformità a livello nazionale «della fisionomia e del ruolo delle diverse tipologie

⁴⁰⁴ questa è l'opinione di A. FERRARA, Op. cit., p. 7

degli enti locali»⁴⁰⁵. In altre parole, ciò che la previsione costituzionale intende sottrarre alla sfera dei poteri regionali per conferirlo al potere uniformante della legge statale è la facoltà di dettare i criteri generali di conformazione del potere normativo (nei due versanti statutario e regolamentare) degli enti locali, delle rispettive potestà amministrative, della relativa autonomia finanziaria e dei principi base del conferimento delle funzioni. Il resto, e cioè in particolar modo la facoltà di declinare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, resta nella facoltà delle regioni, ognuna secondo le proprie peculiarità territoriali⁴⁰⁶.

Bisogna pertanto scartare «preliminarmente che possa sussistere una distinzione tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali degli enti locali, ma solo tra una disciplina fondamentale delle funzioni (di carattere generale e non settoriale) e una disciplina allocativa delle funzioni (conferimento), la prima riservata allo stato e la seconda ripartita in base alla competenza legislativa (statale e/o regionale)»⁴⁰⁷.

D'altra parte, l'esplicita assunzione di comuni, province e città metropolitane al livello di soggetti costitutivi della repubblica, al pari dello stato, unitamente alla circostanza che essi sono fatti destinatari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria, è un elemento che induce a ritenere non costituzionalmente legittimo un modello interpretativo basato sulla prevalenza delle regioni nei confronti degli enti locali. Dal che consegue la necessità di ritenere le dinamiche tra sistemi regionali e relative autonomie locali assoggettati a logiche di leale collaborazione⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Così A. CORPACI, La potestà normativa degli enti locali, in G. FALCON (a cura di), Stato, Regioni, ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, Bologna, 2003, p. 101 ed anche R. BALDUZZI, Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del titolo V, in Quaderni regionali, 2003, p. 76 è dello stesso avviso, addirittura ritenendo che – paradossalmente – «un'interpretazione estensiva [dell'espressione normativa di cui si discorre] potrebbe ridurre considerevolmente non tanto la potestà legislativa regionale [...] quanto piuttosto quella comunale, provinciale e metropolitana, comprimendo la sfera della potestà regolamentare di tali enti»

⁴⁰⁶ Vedi G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Nodi problematici e prospettive di riforma del testo unico degli enti locali, su www.federalismi.it, p. 7

⁴⁰⁷ Così A. FERRARA, Op. cit., p. 8

⁴⁰⁸ Vedi F. MERLONI, I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione, Torino, 2004, p. 283

Per quanto attiene, inoltre, all'aspetto più marcatamente empirico relativo al concreto conferimento delle funzioni, non si è potuto non sottolineare come «al di là delle determinazione delle funzioni fondamentali, il legislatore statale non ha ritenuto di dover procedere, nelle materie di propria competenza, all'attivazione di organici trasferimenti di funzioni amministrative verso le regioni e gli enti locali, sul modello di quelli da ultimo posti essere in base alla legge 15 marzo 1997, n. 59 e al D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112»⁴⁰⁹.

Dal che è possibile dedurre un quadro generale di complessivo vuoto normativo, proprio laddove sarebbe invece fondamentale l'individuazione di meccanismi che favoriscano finalmente l'avvio non solo di un reale processo di autonomizzazione degli enti locali, ma anche di un chiarimento generale del quadro dei rapporti tra gli enti locali stessi e le rispettive regioni di appartenenza.

Altrettanto scarsi appaiono poi i risultati raggiunti dalla legislazione regionale, soprattutto ove si consideri che non ancora tutte le regioni hanno provveduto all'adozione dei cd. Statuti di seconda generazione. «D'altra parte – come è stato rilevato nelle sedi istituzionali – le leggi [regionali] di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali si segnalano non tanto per l'attitudine a mettere in discussione scelte allocative già operate soprattutto in attuazione del d.lgs. n. 112/1998, quanto per la tendenza ad introdurre discipline sostanziali che richiedono di essere attentamente ricostruite in relazione al rispetto degli spazi di normazione garantiti a comuni, province e città metropolitane specie dall'art. 117, comma 6, Cost.».

Inoltre, «nel corso del 2007 le regioni non hanno proceduto a operare conferimenti organici di funzioni amministrative agli enti locali sul modello di quelli posti in essere in attuazione del d. lgs. 112/1998; nei casi più rilevanti si assiste infatti alla redazione di testi unici in materie quali l'artigianato ed il turismo, ovvero all'approvazione di leggi a carattere settoriale e microsettoriale», Con una certa «propensione dei legislatori regionali ad accompagnare alle discipline allocative

⁴⁰⁹ Così M. DI FOLCO, Regioni ed enti locali, su www.issirfa.cnr.it

previsioni volte a regolare le funzioni locali sotto il profilo sostanziale e procedurale»⁴¹⁰.

Quest'ultimo aspetto, peraltro, merita qualche considerazione circa la legittimità costituzionale di una prassi così articolata rispetto al nuovo dettato costituzionale, che fa esplicito riconoscimento a comuni, province e città metropolitane di potestà regolamentate in merito all'organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni di loro competenza.

In particolare, e tenendo conto della molteplicità di vedute che la dottrina ha espresso in merito all'art. 116 della Costituzione, non si può non ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di precisare che tra i regolamenti locali e la legge intercorre un rapporto di concorrenza, mentre tra i primi ed i regolamenti regionali intercorre un rapporto di separazione⁴¹¹. Ne consegue che, se le regioni possono dettare norme relativamente all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni locali, ciò potranno fare con apposita legge, e non con regolamento, e sempre a patto che tale legge non sconfini nell'ambito riservato alla potestà regolamentare degli enti locali, al punto da far arretrare questi ultimi al livello di mere fonti di attuazione.

In sostanza, è stato osservato in occasione di una disamina delle leggi regionali di conferimento, «l'impressione di fondo è che la tesi secondo la quale l'art. 117, comma 6, cost. avrebbe istituito una vera e propria riserva di competenza a beneficio dei regolamenti locali nei confronti della legge regionale (e statale), oltre a non essere accolta dalla giurisprudenza costituzionale e a risultare – almeno ad avviso di chi scrive – discutibile sul piano teorico, non trovi riscontro nelle concrete esperienze che si sono monitorate. In sostanza i legislatori regionali si mostrano tutt'altro che inclini a contenere le discipline allocative entro i ristretti confini della mera attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali; di talché l'esigenza diventa quella di valutare, caso per caso, la tenuta in punto di ragionevolezza e proporzionalità delle predette discipline, nonché quella di prefigurare adeguati

⁴¹⁰ Così M. DI FOLCO, Op. cit., p. 5

⁴¹¹ Si vedano, tra le altre, le sentenze 27 luglio 2004, n. 272 e 28 giugno 2006, n. 246

strumenti di tutela dell'autonomia normativa locale da far valere tutte le volte in cui tali limiti non vengano rispettati»⁴¹².

⁴¹² Così M. DI FOLCO, Op. cit., p. 32

2.3.1. IL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO DEL NOVEMBRE 2009

Alle ultime battute della stesura del presente contributo, il governo ha infine presentato alle Camere un disegno di legge recante l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane⁴¹³, dando così finalmente avvio al processo di attuazione del disposto costituzionale in tema di rafforzamento delle potestà locali.

Lungi dall'esaminare dettagliatamente il provvedimento, alla cui esegesi ancora non si applica la dottrina, se ne darà qui breve conto nelle linee essenziali, tenuto nella dovuta considerazione il contesto istituzionale (in verità assai litigioso) in cui vede la luce.

Il provvedimento, oltre ad individuare le funzioni anzidette, conferisce deleghe al Governo per il trasferimento delle stesse, per l'attuazione del progetto normativo riguardante la cd. Carta delle autonomie locali, per la razionalizzazione strutturale dell'ente provincia nonché delle Prefetture come uffici del Governo.

Ampia attenzione è poi riservata al riordino e soppressione di organismi decentrati come le comunità montane e isolate, i difensori civici, le circoscrizioni di decentramento comunale, ed i consorzi di enti locali.

Sulla stessa linea si colloca anche la previsione di forme di incentivo per la gestione associata delle funzioni amministrative da parte dei comuni, con profili di obbligatorietà per i comuni al di sotto del requisito dimensionale dei 3000 abitanti e per funzioni fondamentali determinate.

In particolare, quanto all'individuazione delle funzioni fondamentali, il governo – all'atto della loro individuazione – chiarisce come a comuni, province e città metropolitane compete la potestà di esercizio delle stesse, nonché la predisposizione delle sequenze organizzative necessarie al loro espletamento, e non perde l'occasione di specificare, all'articolo 5 del disegno, che esse «sono disciplinate dalla legge

⁴¹³ Vedilo su www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/carta_autonomie/entilocali.pdf

statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto della Costituzione».

Ancora più nel dettaglio, si può osservare come negli articoli 2 e 3 (relativi alle funzioni di comuni e province), sia possibile osservare – oltre ad una quasi totale sovrapposibilità strutturale e lessicale – la compresenza di due nuclei di funzioni: il primo riguardante, in linea astratta, la gestione delle funzioni stesse, il secondo recante invece il novero effettivo delle materie di empirica spettanza locale.

E così, si legge all'art. 2 che:

«Ferma restando la programmazione regionale, sono funzioni fondamentali dei Comuni:

- a) la normazione sulla organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
- b) la programmazione e la pianificazione delle funzioni spettanti;
- c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
- d) il controllo interno;
- e) la gestione finanziaria e contabile;
- f) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza;
- g) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
- h) il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale;
- i) la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e realizzazione di attività produttive;
- j) le funzioni in materia di edilizia, compresa la vigilanza e il controllo territoriale di base;
- k) la partecipazione alla pianificazione urbanistica, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio;
- l) l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi;

- m) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di pertinenza dell'ente;
- n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale;
- o) la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali, l'erogazione ai cittadini delle relative prestazioni, nell'ottica di quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- p) l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino alla istruzione secondaria di primo grado;
- q) la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;
- r) l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;
- s) l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni;
- t) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale;
- u) la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici»⁴¹⁴.

⁴¹⁴ Analogamente, per le province si dispone che:

«Ferma restando la programmazione regionale, le funzioni fondamentali delle Province sono:

- a) la normazione sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni;
- b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti;
- c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;
- d) la gestione finanziaria e contabile;
- e) il controllo interno;
- f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovracomunale;
- g) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale;
- h) l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed alle forme associative;

Meno lineare appare invece la disposizione di cui all'art. 4 del disegno, dove il legislatore prevede una non comprensibile coincidenza tra le funzioni della città metropolitana e quelle della provincia⁴¹⁵.

Quanto poi alla gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, è evidente il favore del legislatore per questa forma operativa, al punto che all'art. 8, dopo aver contemplato la astratta possibilità che i comuni medesimi espletino le proprie competenze in forma associata, il provvedimento rende tale esercizio obbligatorio per determinate funzioni e per determinati comuni.

«Le funzioni fondamentali dei Comuni, previste dall'articolo 2, comma 1, lettere g), j), k), l), m), n), o), p), r), s), t) e u), sono obbligatoriamente esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione fino a 3000 abitanti. Le funzioni fondamentali di cui al primo periodo possono essere esercitate in forma associata dagli altri Comuni».

-
- i) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento;
 - j) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;
 - k) l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale;
 - l) funzioni di competenza in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e controllo;
 - m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio;
 - n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;
 - o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
 - p) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;
 - q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego;
 - r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;
 - s) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale». Dove peraltro è già possibile prevedere che l'esclusione preventiva di quanto eventualmente stabilito dalla programmazione regionale («ferma restando la programmazione regionale») darà luogo ad un certo contenzioso

⁴¹⁵ «Le funzioni fondamentali delle città metropolitane sono: a) le funzioni delle province di cui all'articolo 3»

Subito dopo, inoltre, viene chiarito un altro punto cardine del provvedimento, e cioè la razionalizzazione delle forme associative cui è possibile fare ricorso, che vengono ridotte – fatto salvo quanto eventualmente previsto dalle legislazioni regionali – alla convenzione, all'unione di comuni, ed all'accordo di programma⁴¹⁶, con la precisazione ulteriore che ad un singolo comune è possibile aderire ad una sola unione.

Un'ultima osservazione merita infine il disposto di cui all'art. 10 del disegno di legge, dove si disciplina il meccanismo dal punto di vista fiscale prevedendo – dopo aver ordinato al legislatore nazionale e regionale di trasferire le funzioni unitamente alle relative risorse finanziarie – che «la decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali è subordinata all'effettivo trasferimento di risorse strumentali all'esercizio delle medesime».

Non è difficile scorgere in quest'ultima disposizione profili critici di non trascurabile rilevanza, suscettibili di dare luogo a un contenzioso istituzionale dal peso si direbbe preoccupante.

Il principio ispiratore della riforma sembrerebbe dunque, anche in questo caso, quello stesso che aveva animato le leggi Bassanini e poi il legislatore costituzionale del 2001, e cioè il potenziamento delle potestà locali, lo snellimento degli apparati pubblici e la semplificazione delle rispettive procedure di intervento.

Sarebbe ancora prematuro, data la condizione ancora embrionale dell'intero procedimento, dare dei giudizi sulla qualità di questa delega; l'unica previsione assolutamente attendibile, tuttavia, è che il testo appena descritto, alla chiusura di vecchi contenziosi, ne aprirà senz'altro dei nuovi.

⁴¹⁶ Di cui agli artt. 30, 32 e 34 del Testo Unico degli enti locali di cui al D. Lgs. n. 267/000

2.4. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA DISTRIBUZIONE DELLA POTESTÀ AMMINISTRATIVA ED IL POTERE SOSTITUTIVO DEL GOVERNO

Il precedente art. 118 della Carta fondamentale, com'è noto, contemplava due meccanismi per la distribuzione delle potestà amministrative: sul versante dei rapporti tra stato e regioni, infatti, operava il principio cd. del parallelismo delle funzioni, in base al quale la competenza legislativa in una data materia, *ex art. 117*, recava con sé la corrispondente potestà amministrativa.

Per quanto invece atteneva agli enti locali, l'art. 128 della Costituzione – oggi abrogato – prevedeva che «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

In quel contesto normativo, le leggi statali disciplinavano le funzioni amministrative locali a prescindere dalla corrispondente potestà legislativa, essendo investite del potere di disciplinarle non solo in ambiti legislativamente rientranti nella competenza dello stato, ma anche in ambiti di legislazione concorrente o esclusiva regionale quando le relative funzioni amministrative esibissero profili «di interesse esclusivamente locale»⁴¹⁷.

«Con ciò peraltro – è stato osservato – non si realizzava una vera eccezione al principio del parallelismo: l'assegnazione di funzioni agli enti locali territoriali in materie di astratta competenza amministrativa regionale si ripercuoteva, infatti, sulla dimensione della funzione legislativa regionale»⁴¹⁸.

Il quadro veniva poi completato dalla previsione della delega legislativa di funzioni amministrative dallo stato alle regioni, *ex art. 118*, comma 2, vecchio testo Cost.⁴¹⁹

⁴¹⁷ Vedi il precedente art. 118, comma 1 e, sul tema, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, p. 189 e ss.

⁴¹⁸ Così G. SCIULLO, *Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni*, su www.federalismi.it, p. 1

⁴¹⁹ Disposizione poi peraltro completata sotto il profilo finanziario con la legge 382/1985, art. 1, comma 3, n. 3, lett. a)

nonché dalla indicazione per le regioni di esercitare ‘normalmente’ le proprie funzioni tramite delega ulteriore agli enti locali.

Attualmente, invece, l’assetto divisato dal testo costituzionale antecedente al 2001 è stato sostituito con la previsione di nuovi principi e criteri di riparto delle funzioni amministrative.

L’attuale criterio di base è infatti rappresentato dalla sussidiarietà verticale di cui al testo vigente dell’art. 118, Cost. che, insieme ai principi di differenziazione e adeguatezza, funziona da clausola di mobilità rispetto alla previsione generale (anch’essa contenuta nell’art. 118) che le funzioni amministrative competono in via generale ai comuni⁴²⁰.

Ora, ciò che non può non osservarsi a proposito della sussidiarietà, salutata come una delle maggiori novità della legge costituzionale 18 ottobre 2001, è che essa aveva già fatto il suo ingresso nell’ordinamento italiano con le leggi Bassanini⁴²¹.

L’esigenza di congegnare una struttura del sistema pubblico in grado di rispondere ai bisogni di celerità e snellezza palesati dal ‘cittadino-utente’, e di sostenere lo sviluppo socio-economico del Paese tutelando le posizioni giuridiche soggettive dei consociati, costituisce il presupposto della sempre più forte richiesta di autonomia da parte delle regioni e degli enti locali.

D’altra parte, il principio di sussidiarietà ha precedenti lontani nel tempo, la sua nascita coincide con quella della scienza politica in senso stretto e la sua evoluzione procede in parallelo con lo sviluppo di essa⁴²². In sostanza, il principio in parola mira a valorizzare il ruolo dell’individuo all’interno della società facendolo titolare di una vasta sfera di diritti e garanzie che ne assicurino la centralità sulla scena sociale. Sotto

⁴²⁰ Precisa ancora G. SCIULLO, Op. cit., che «come sola eccezione rispetto al principio di sussidiarietà si pone la determinazione da parte dello stato delle funzioni ‘fondamentali’ degli enti territoriali minori (art. 117, comma 2, lett. p)), che sembrerebbero doversi individuare in ragione delle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente (cfr. art. 2, comma 4, lett. b), l. 131/2003) e pertanto allocare secondo un criterio di ‘spettanza necessaria’»

⁴²¹ Vedi infra, p. 7

⁴²² Vedi P. DE PASQUALE, *Il Principio di sussidiarietà nelle comunità Europee*, Napoli, 2001, p. 14 e ss.

un primo profilo, dunque, è giusto evidenziare la valenza partecipativa del principio di sussidiarietà e sottolineare, in seconda battuta, come esso finisca per costituire in realtà una regola organizzativa, volta a regolare e circoscrivere il potere statale ripartendolo fra più centri di imputazione, assegnando le facoltà decisionali in base al livello dimensionalmente più adeguato.

Nondimeno, la mole di riflessioni e teorizzazioni sorte intorno alla natura ed alla connotazione del principio di sussidiarietà può dirsi inversamente proporzionale ai risultati raggiunti in termini di certezze scientifiche, dovendosi piuttosto registrare l'esistenza di diverse questioni intorno al contenuto del principio suddetto.

Una di queste verte, senza dubbio, sulla natura giuridica o meno della sussidiarietà. Alcuni Autori, interrogandosi su questo aspetto, ne hanno affermato la natura prevalentemente giuridica. In questo senso, ad esempio, è stato affermato che «la sussidiarietà è il corollario naturale della libertà e della dignità umana, dell'auto-amministrazione, della realizzazione di sé e della responsabilità umana ed ha senza dubbio natura giuridica, dal momento che accerta l'esistenza di un diritto naturale, che anche nel diritto positivo ha trovato più di un concretizzazione, in ragione delle possibilità di una sua applicazione in tutti i campi della vita sociale»⁴²³.

Opinando in senso contrario, invece, la sussidiarietà costituirebbe un principio politico, con tutti gli svantaggi che ne derivano in termini di applicabilità. «L'applicazione del principio – infatti – implica una valutazione politica e del tutto soggettiva di concetti quali capacità ed incapacità, insufficienza, interesse generale e così via.

Non solo, il principio mirerebbe ad equilibrare i mezzi utilizzati con gli scopi perseguiti degradandosi così al rango di componente del principio di proporzionalità, ma potrebbe essere scomposto ulteriormente in tre elementi, quali l'adeguatezza, la sussidiarietà e la necessità»⁴²⁴.

⁴²³ Vedi P. DE PASQUALE, Op. cit., p. 18

⁴²⁴ Vedi ancora Op. cit., p. 30

«Il principio di sussidiarietà si pone dunque sull'asse del rapporto tra istanze diverse, nutrendosi del paradosso dell'autonomia e della necessità. Ognuno ha il diritto di far da solo, ma non essendo in grado di far tutto da solo ha bisogno di un organismo più grande che lo aiuti a soddisfare i propri bisogni»⁴²⁵.

L'obbligo per i pubblici poteri di 'sussidiare' il privato, fra l'altro, perdura solo fin quando e fin dove strettamente necessario, essendo il fine primario quello di fornire al cittadino la strumentazione necessaria per continuare a provvedere da sé⁴²⁶. Tornando alla riforma costituzionale, è stato da più parti osservato⁴²⁷ come l'introduzione del principio di sussidiarietà abbia surrogato il vecchio criterio del parallelismo delle funzioni amministrative, ma tale affermazione non pare colpire nel segno ove si consideri che i due principi, sussidiarietà e parallelismo, si muovono in realtà su due piani differenti.

Il primo, infatti, costituisce una linea politica di ripartizione delle competenze (tanto amministrative quanto legislative) e si esplica nella generale preferenza per l'esercizio di esse al livello più vicino al cittadino. Il secondo, che interviene in un momento successivo a quello della ripartizione, muove dalla necessità (elaborata peraltro dalla Corte costituzionale sulla base del vecchio testo degli artt. 117 e 118 della Costituzione) di coordinare competenza amministrativa e legislativa, indipendentemente dal criterio in base al quale esse siano state assegnate, facendo sì che l'organo tributario — in una certa materia — dell'una possa automaticamente godere anche dell'altra⁴²⁸.

⁴²⁵ Vedi L. LORENZETTI, voce Sussidiarietà, in E. BERTI, G. CAMPANINI (a cura di), Dizionario delle idee politiche, Roma, 1993, p.884

⁴²⁶ Vedi G. BUSIA, Guida alle leggi Bassanini, in Il sole 24 ore, suppl., 1997, p. 84

⁴²⁷ Vedi L. ANTONINI, La valenza strategica e la potenzialità del sussidiarietà fiscale all'interno del processo di riforma del Welfare, in www.sussidiarieta.net; P. DE CARLI, Aspetti della sussidiarietà, in AA.VV. Problemi del federalismo, Milano, 2001, p. 177; G. MARTINI, Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e la definizione delle materie e dei compiti, su www.federalismi.it; L. MELICA, Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione, su www.astrid-online.it

⁴²⁸ Vedi R. BIN, La funzione amministrativa, in Il nuovo Titolo V della parte 11 della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano, 2002, p. 113

Il principio di sussidiarietà, pertanto, va spiegato alla luce della ripartizione di competenze amministrative effettuata dal nuovo art. 118 della Costituzione.

Quest'ultima norma, infatti, poggia sulla premessa che tutte le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, «per assicurarne l'esercizio unitario», una esplicita disposizione di legge (regionale o statale) le attribuisca ad un livello amministrativo superiore. In passato questa presunzione di competenza in favore dei comuni non esisteva, conseguendo le funzioni amministrative alla titolarità delle funzioni legislative (che, come si sa, spettavano in larghissima misura allo stato) ed appartenendo agli enti locali solo le funzioni amministrative attinenti agli «interessi esclusivamente locali» (secondo la precedente dizione dell'articolo 118, comma 1, Cost.)⁴²⁹.

Si vede, dunque, che il principio di sussidiarietà, così come oggi lo si intende, non operava nel precedente testo costituzionale, dove il centro della funzione (tanto legislativa quanto) amministrativa era lo stato, in virtù del preminente «principio di sovranità».

L'articolo 118 inoltre, oltre a definire l'operatività del principio di sussidiarietà come criterio di riparto di funzioni fra le istituzioni pubbliche territoriali, impegna questi ultimi ad agevolare, sulla base della declinazione orizzontale del principio, le iniziative autonome dei cittadini, esercitate in forma singola o associata, per l'espletamento di attività pubbliche. Il comma 3 contiene inoltre l'indicazione all'esperimento di forme collaborative (quali le intese ed i coordinamenti) tra stato e regioni nelle materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della sicurezza nonché della tutela dei beni artistici e ambientali⁴³⁰.

Ad ogni buon conto, la sussidiarietà, comunque la si voglia intendere e definire, si muove in due direzioni, orizzontale e verticale, tenendo conto che le due

⁴²⁹ Tra l'altro, delle critiche appuntate al nuovo riparto di funzioni amministrative disegnato dal legislatore costituzionale del 2001 si è già riferito, vedi *infra* § 2. Sul tema vedi anche G. SCIULLO, Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni, su www.federalismi.it, p. 3

⁴³⁰ La Corte costituzionale, peraltro, ha avuto modo di precisare che – proprio in forza dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche allo schema di riparto della potestà legislativa – è possibile richiamare allo stato anche materie di competenza concorrente o addirittura residuale regionale. Vedi Corte costituzionale, sentenza 25 settembre 2003, n. 303 e 13 gennaio 2004, n. 6

estrinsecazioni del principio sono legate da una finalità comune: entrambe sono dirette all'individuazione del livello operativo più adatto al soddisfacimento degli interessi della comunità. In questo senso si intersecano la ricerca dell'istituzione più vicina ai cittadini per l'allocatione delle potestà di intervento e la promozione dell'iniziativa spontanea dei cittadini stessi⁴³¹.

Eppure non è mancato in dottrina chi ha ridimensionato il ruolo che la sussidiarietà assumerebbe nell'ordinamento italiano a seguito della riforma costituzionale.

Più specificamente, si è considerato, in primo luogo, che la sussidiarietà non è collegata esplicitamente a compiti o funzioni pubbliche, ma genericamente ad 'attività' e, in secondo luogo, che i termini usati sembrerebbero avere natura 'esortativa' piuttosto che dispositiva (la perifrasi «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini» contenuta nell'articolo 118, infatti, avrebbe un significato meno cogente di «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni», utilizzata invece a proposito della sussidiarietà verticale)⁴³². In senso ancora più restrittivo, è stato altresì osservato che il principio di sussidiarietà sarebbe riferito esclusivamente alle funzioni amministrative e non anche a quelle legislative. Ciò sarebbe palesato dal richiamo contenuto nell'art. 120, comma 2 alla sussidiarietà come criterio per l'esercizio del potere sostitutivo, che a sua volta funzionerebbe esclusivamente nell'ambito delle funzioni amministrative⁴³³.

La sussidiarietà comunque, qualunque sia il peso che le si voglia attribuire nell'ordinamento, non può essere usata in modo da alterare la normale distribuzione

⁴³¹ Vedi CNEL, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Schema di osservazioni e proposte su Statuti regionali e Titolo V, Assemblea 26 febbraio 2004

⁴³² P. DE CARLI, Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V della parte 11 della Costituzione, in Op. cit., p. 257
⁴³³ Vedi P. DE CARLI, op. cit., p. 256. Il rischio che prevalesse un'interpretazione del secondo tipo, peraltro, era già stato paventato, prima ancora che la riforma costituzionale fosse varata, da P. RIDOLA, Intervento in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Atti del Convegno — Roma gennaio 2001, Milano 2001, p. 110

⁴³³ Vedi C. PINELLI, L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V, in Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, su www.associazionedeicostituzionalisti.it

delle funzioni amministrative realizzata dall'art. 118. «Volendo fare un esempio, la regione non potrà costituire altri enti locali intestando ad essi competenza in vece di comuni, province o città metropolitane; può farlo solo con riguardo a competenze che per esigenze di esercizio unitario siano ad essa conferite (non possano essere conferite a comuni, province, città metropolitane)»⁴³⁴. In particolare, «occorre prestare particolare attenzione a non confondere la sussidiarietà verticale con un intero decentramento e la sussidiarietà orizzontale con lo spontaneismo sociale. [...]. Il nuovo art. 118 non autorizza pertanto un qualsivoglia decentramento o tanto meno un improbabile liberismo. Ciò che realmente è indispensabile [...] è il coordinamento ed il raccordo tra le formazioni sociali ed il livello istituzionale che le deve garantire sinteticamente; nonché tra il livello istituzionale più piccolo e quello più grande. E il sistema di raccordi che non deve mancare e, in particolare, la possibilità data all'ente politico (superiore) di intervenire sull'autonomia sociale (o sull'ente inferiore) quando tradisca il fine umanistico per cui è istituita»⁴³⁵. Quest'ultima considerazione permette, peraltro, di introdurre la tematica del potere sostitutivo dello Stato (di cui all'art. 120, 2° co., Cost.)⁴³⁶, intimamente connessa a quella del principio di sussidiarietà, ed anzi presupposto del suo corretto funzionamento.

Una delle ragioni per cui la dottrina si è così diffusamente dedicata alla definizione del potere sostitutivo è che molti hanno intravisto in una simile facoltà la possibilità

⁴³⁴ Così A. CORPACI, Revisione del Titolo V della parte 11 della Costituzione e sistema amministrativo, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1310

⁴³⁵ Così F. PIZZOLATO, 11 principio di sussidiarietà, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 155

⁴³⁶ il 5° comma del medesimo articolo impone un altro fondamentale divieto alle Regioni, quello di ostacolare in qualsiasi modo la “libera circolazione delle persone e delle cose tra Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”. Tale limite va inteso nel senso che è preclusa alle Regioni la possibilità di emanare discipline che turbino in qualsiasi modo il mercato del lavoro, per esempio attraverso l'erogazione di incentivi economici alle imprese che decidano di stabilirsi definitivamente sul territorio locale, al fine di favorire l'occupazione, vedi R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, n. 1, p. 82

di un ampio ventaglio di interpretazioni, tutte sostanzialmente compatibili con l'idea generale che un tale potere costituisca una chiave di volta per il funzionamento dell'assetto federalistico impostato dalla riforma costituzionale⁴³⁷. In particolare, «leggendo l'art. 120, Cost. come una valvola aperta al recupero di una quota di centralismo normativo statale, si potrebbe limitare la traumatica transizione verso la riforma»⁴³⁸.

Inizialmente il potere sostitutivo era previsto solo in materia comunitaria, per consentire al legislatore nazionale di sopperire alle eventuali inerzie di quello regionale nell'attuazione di direttive comunitarie.

Infatti, uno dei fondamenti giuridici da cui trae origine il potere sostitutivo risiede nel fatto che è lo stato ad essere responsabile nei confronti della Comunità Europea delle inadempienze nei confronti dei cittadini derivanti dalla violazione o in applicazione delle normative comunitarie. La Comunità, com'è noto, non detta regola alcuna per la ripartizione delle competenze fra gli Stati e le loro articolazioni territoriali in relazione all'attuazione delle direttive o all'esecuzione degli obblighi comunitari ma, d'altra parte, non permette al singolo Stato di far valere la ripartizione di competenze e responsabilità esistente all'interno del suo ordinamento al fine di escludere la propria responsabilità in caso di inottemperanza⁴³⁹.

Successivamente tale potere è stato esteso a diversi settori che, pur rientrando nella potestà normativa o amministrativa regionale, rivestivano una particolare importanza in relazione agli interessi di natura unitaria da salvaguardare, tali erano ad esempio la tutela dell'ambiente, la materia sanitaria, energetica e paesistica⁴⁴⁰.

⁴³⁷ La disposizione dell'art. 120, comma 2, Cost. sul potere sostitutivo è stata da alcuni definita una «clausola generale di (potenziale) recupero di funzioni e competenze in favore dello Stato centrale», vedi C. MAINARDIS, Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre. Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it

⁴³⁸ Così D. PICCIONE, Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in Giur. cost., 2003, n. 2, p. 1211

⁴³⁹ Sul tema vedi G. ARRIGO, Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno, in Lav. pubbl. amm., 2002, I, p. 107

⁴⁴⁰ vedi G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in Le Regioni, 2000, n. 6, p. 1020. 11 progetto della Commissione bicamerale, poi, disponeva, con una formulazione più concisa, ma ancora più enigmatica di quella attuale, che «il Governo può

In ogni caso, è quasi unanimemente accolta in dottrina l'opinione a mente della quale la prima ufficiale ammissione della possibilità di introdurre legislativamente il potere sostitutivo dello stato risiede nella sentenza di Corte costituzionale 6 luglio 1972, n. 142⁴⁴¹, pronuncia in cui il Giudice deplorava l'assenza di un simile strumento operativo nell'ordinamento giuridico italiano.

In particolare, la Corte osservava che – fin quando non fosse intervenuta nella materia dell'agricoltura una disciplina di misura regionale – «l'intervento dello Stato appare necessitato dal difetto nell'attuale diritto positivo degli strumenti organizzatori idonei a rendere possibile la compartecipazione di più Regioni nelle deliberazioni da prendere per la gestione degli interessi comuni e per la regolamentazione dei correlativi obblighi e responsabilità.

Né a superare tale situazione potrebbe utilmente farsi ricorso, come le difese sostengono, all'elevamento di conflitti di attribuzione, poiché essi presuppongono una determinazione di distinta sfera di competenza che invece fa difetto.

Può convenirsi nell'auspicio che intervengano provvedimenti legislativi in tale direzione, essendo esatto quello che le difese delle Regioni fanno valere circa la convenienza di una disciplina dei rapporti interregionali, in considerazione della non corrispondenza a volte riscontrabile tra la configurazione data dall'art. 131 ai nuclei regionali, sulla base di dati storico-statistici, e quella che sono venuti ad assumere sotto l'aspetto socio-economico.

Ma, fino a quando non si sarà addivenuto a tale regolamentazione, non potrà prescindersi dall'intervento dello Stato, sicché per ora le esigenze delle Regioni devono ritenersi sufficientemente soddisfatte dall'obbligo della previa intesa con le medesime, prescritto dalla disposizione in esame»⁴⁴².

Tale orientamento è stato poi meglio specificato dalla Corte stessa nella successiva sentenza del 10 febbraio 1988, n. 177 dove veniva peraltro sottolineato come il potere sostitutivo potesse rappresentare solo un meccanismo di natura necessariamente

sostituirsi ad organi dei comuni delle Province, delle Regioni, nel caso che inadempienze dei-ivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica» (art. 58, ult. Co.)

⁴⁴¹ Vedila su www.giurcost.it

⁴⁴² Vedila su www.giurcost.it/sentenze

eccezionale all'interno delle ordinarie dinamiche ordinamentali, ancorato a specifici presupposti come la preventiva messa in mora dell'amministrazione inadempiente, l'urgenza di provvedere, l'esigenza di garantire interessi di sostanziale rilevanza, il rispetto dei canoni di proporzionalità ed adeguatezza nell'esercizio del potere di sostituzione⁴⁴³.

E così la Corte si soffermava ad esaminare in modo piuttosto dettagliato quali fossero i 'contrappesi' al potere sostitutivo, ravvisando che «il controllo sostitutivo é un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi. Tuttavia, quando é previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sè un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita.

Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato.

In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto

⁴⁴³ Vedi G. VERONESI, Poteri sostitutivi: recenti orientamenti, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, p. 22

all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale).

In terzo luogo, il potere sostitutivo può esser esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale).

Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della «leale cooperazione», che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986)»⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Vedi www.giurcost.it/sentenze

Quanto poi all'individuazione della natura del potere sostitutivo, non sembra facile da sciogliere il dilemma fra amministrazione o legislativa⁴⁴⁵ e su questo argomento può avere una qualche utilità l'osservazione che la previsione di cui al comma 2 dell'art. 120 si inserisce in un quadro normativo e dottrinario già consolidato, costituzionalizzando un principio già introdotto nell'ordinamento dalle leggi Bassanini e prima ancora dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁴⁴⁶ sebbene non può non osservarsi che leggi Bassanini si riferivano al solo esercizio di poteri amministrativi, mentre se si legge con attenzione l'elencazione delle ipotesi che giustificano l'intervento sostitutivo dello stato (*rectius*, del Governo) e se si fa riferimento alla natura essenzialmente politica della discrezionalità connessa alla valutazione di queste ipotesi⁴⁴⁷, ci si avvede che la nuova disposizione costituzionale definitivamente fa 'il salto della staccionata', estendendo il potere sostitutivo anche all'ambito legislativo⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ In primo luogo, a tal proposito, converrà chiarire che sostituzione legislativa e sostituzione amministrativa sono in realtà due cose diverse. Quando, infatti, si parla di sostituzione amministrativa, ci si riferisce ad un potere statale che si esplica attraverso l'adozione di un provvedimento amministrativo omesso dalla Regione. Ciò, tuttavia, costituisce l'attuazione di un procedimento stabilito ed imposto dalla legge dove all'ente che esercita il potere non è lasciata alcuna autonomia di scelta. Nel caso della sostituzione legislativa, invece, si verifica una spendita di potere normativo da parte dello Stato e questo implica che si ha a che fare con un intervento non vincolato, essendoci ovviamente una scelta politica alla base dell'adozione di qualsiasi atto legislativo del Parlamento. «Pertanto, mentre la sostituzione amministrativa è funzione giuridica, quella legislativa sembra riconducibile ad una funzione politica», ma a questo riguardo il nuovo articolo 120 contiene due disposizioni tra loro incoerenti: da un lato, infatti, individua nel Governo (l'organo al vertice dell'apparato amministrativo) il titolare del potere d'intervento. Dall'altro, dice che il Governo *può* intervenire in via sostitutiva e questa espressione implicherebbe una scelta discrezionale che si addice alla discrezionalità politica di un intervento legislativo piuttosto che al rigore di un procedimento amministrativo, sul punto vedi C. MAINARDIS, *op. cit.*

⁴⁴⁶ Basterà qui richiamarsi ancora alla sent. n. 177/1988, ed alla nota di C. MEZZANOTTE, Interesse nazionale e scrutinio stretto, in *Giur. cost.*, 1988, p. 608

⁴⁴⁷ Vedi F. GIUFFRÈ, Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge 'La Loggia'). Forum di Quaderni costituzionali, su www.mulino.it

⁴⁴⁸ Così, limpidamente, argomenta E. GIANFRANCESCO, Il potere sostitutivo, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 185: «il riferimento alla 'tutela dell'unità giuridica' o dell'unità economica e in particolare la 'tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali' non sembra soltanto in grado di offrire copertura sul versante dell'esecuzione amministrativa alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, 2° co., lett. m), di fronte a possibili omissioni da parte di Regioni ed Enti locali. Obiettivi come quelli della 'tutela dell'unità giuridica' o dell'unità economica non sembrano, infatti, raggiungibili soltanto attraverso misure di tipo amministrativo,

Questo, tuttavia, sarebbe un motivo in più per dubitare della validità dell'opzione per il Governo quale organo deputato ed esercitare il potere sostitutivo⁴⁴⁹, anche se si potrebbe replicare precisando che l'intervento governativo non può che avvenire nelle forme del decreto legge, sì da consentire al Parlamento, attraverso l'approvazione della legge di conversione, di recuperare la propria sovranità⁴⁵⁰. Altri, inoltre, hanno tentato di giustificare tale previsione adducendo l'ordinarietà, nella esperienza giuridica italiana, del conferimento al Governo del potere di sostituirsi agli enti locali in ipotesi di inadempimento ad obblighi comunitari ed internazionali (il riferimento è alla legge cd. Bassanini n. 59/1997 ed alla successiva giurisprudenza costituzionale, le quali hanno ufficializzato ed avallato tale potere sostitutivo mitigandolo col principio di leale collaborazione e circondandolo di una serie di limiti procedurali).

Il rispetto della legalità, inoltre, si presumerebbe garantito dalla previsione — tra le ipotesi che consentono la sostituzione — di quella relativa alla necessità di tutelare «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». In questo senso il parametro in base al quale il Governo potrebbe intervenire sarebbe già

ma possono implicare l'adozione di misure normative». Così ragionando, il potere sostitutivo potrebbe essere esercitato dallo Stato in ogni materia di spettanza regionale, incluse quelle rientranti nella potestà legislativa cd. 'piena'. In altri termini, l'unico limite ad un simile potere sarebbe dato dai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, esplicitati nel comma 2 dello stesso art. 120, vedi G. ARRIGO, op. cit., p. 119. Tale impostazione è condivisa da F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in Arg. Di, lav., 2003, n. 1, p. 41 e da A. ANZON, *Intervento*, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte 11 della Costituzione*, Milano 2001, p. 64. Secondo una visione opposta, invece, il potere sostitutivo sarebbe limitato al solo ambito amministrativo e non potrebbe estendersi fino a quello legislativo. Tale conclusione sarebbe avallata dal disposto letterale dell'art. 120, 2° comma che abilita il Governo (e non il Parlamento, titolare della funzione legislativa) ad esercitare questo potere. «L'unica strada percorribile, dunque, rimane [...] quella [...] fondata su una interpretazione in chiave restrittiva della prevista sostituzione governativa, come una forma di sostituzione solo in via amministrativa, limitata all'attività amministrativa regionale e circoscritta dai presupposti indicati a sua pi-emessa», così C. PINELLI, op. cit., e vedi anche S. PANUNZIO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it

⁴⁴⁹ Come ha fatto per esempio L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, p. 20

⁴⁵⁰ Vedi E. GIANFRANCESCO, op. cit., p. 186, ma A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, p. 216, in senso contrario, ammette pienamente la possibilità che il Governo intervenga con atti amministrativi

indirettamente fissato dal Parlamento, cui spetta in via esclusiva la definizione di quelli «livelli essenziali»⁴⁵¹. Altri, infine, hanno ammesso la possibilità che il Governo intervenga sia con atti normativi, sia con atti amministrativi. Ciò proprio in ragione della duplice natura del potere sostitutivo, che è tanto normativa quanto amministrativa.

Ricercare dunque la natura del potere sostitutivo appare forse, alla luce delle considerazioni appena svolte, una questione secondaria, essendo invece preferibile fermarsi a ritenere semplicemente che esso assuma di volta in volta l'una o l'altra delle due connotazioni a seconda del tipo di intervento richiesto⁴⁵².

⁴⁵¹ Vedi p. CAVALERI, G. D'AURIÀ, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, Modifiche al Titolo V della Parte 11 della Costituzione, tutti in Foro. it., 2001, v, c. 198. Questa seconda argomentazione, tuttavia, non convince del tutto. Il Parlamento, infatti, stabilendo quali sono i livelli essenziali al di sotto dei quali nessuna regione può scendere, si limita a dettare un criterio, una norma di riferimento. Il giudizio sulla conformità della condotta legislativa regionale a questi livelli essenziali, tuttavia, non spetta al Parlamento (che li ha 'solo' definiti), bensì al Governo che, stando alla lettera della nuova disposizione costituzionale, è arbitro unico della decisione. Si potrebbe pertanto suggerire che la tutela della legalità, in questo ambito, potrebbe piuttosto essere garantita dagli strumenti soliti, che stanno a monte di qualsiasi considerazione sul caso specifico, e cioè dagli artt. 76 e 77 della Costituzione che corredano di limitazioni e contrappesi l'attività legislativa del Governo. In qualunque ambito il Governo si sostituisca al legislatore, e a maggior ragione anche nel caso dell'esercizio del potere di cui all'art. 120, il suo operato è sempre e comunque controllato e verificato dal Parlamento

⁴⁵² Vedi D. PICCIONE, op. cit., p. 1231 il quale precisa altresì che ciò non deve portare a considerare il potere sostitutivo come «un'ascia bipenne pronta a comprimere indiscriminatamente le fughe in avanti delle autonomie locali sul piano normativo e su quello amministrativo»

2.4.1 IL CRITERIO DELL'INTERESSE NAZIONALE: DUBBI SULLA SUA SOPRAVVIVENZA

L'art. 120, comma 2 della Costituzione prevede la possibilità che il Governo si sostituisca «ad organi delle Regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei Governi locali»⁴⁵³.

Il legislatore costituzionale del 2001, come si nota immediatamente, non ha riprodotto nel nuovo testo costituzionale alcun riferimento *all'interesse nazionale*, criterio contenuto invece nella vecchia dizione, ed ancora richiamato in un'altra disposizione (l'articolo 117, comma 1) ove la legittimità dell'esercizio della potestà legislativa ripartita delle regioni veniva subordinata al mancato contrasto delle norme di queste ultime con l' «interesse nazionale e con quello di altre Regioni». L'interesse nazionale, pertanto, ha costituito per tutti gli anni di attività della Corte costituzionale precedenti alla riforma del 2001 una sorta di «clausola generale di chiusura del sistema costituzionale» in base alla quale veniva garantito il principio dell'unità nazionale di cui all'art. 5 della Carta e la sua espunzione dal testo costituzionale sarebbe, a giudizio quasi unanime della dottrina, soltanto apparente⁴⁵⁴. Se si analizzano, infatti, i singoli presupposti che

⁴⁵³ La disposizione successiva stabilisce che sia la legge a determinare «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». Una riserva di legge così congegnata per altro, secondo un'opinione largamente condivisa in dottrina, non può non riferirsi che alla sola legge statale, vedi F. PIZZOLATO, Il principio di sussidiarietà, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001, p. 154

⁴⁵⁴ Vedi Tra gli altri, R. TOSI, A proposito dell'«interesse nazionale», in Quaderni costituzionali, 2002, n. 1, p. 86; Q. CAMERLENGO, L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale, in AA.VV., Problemi del federalismo, Milano 2001, p. 343; A. BALDASSARRE, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte 11 della Costituzione. Senato della Repubblica,

oggi legittimano l'intervento sostitutivo dello stato, si evince che in ognuno di essi è presente un aspetto della vecchia formula dell'*interesse nazionale*.

Il «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», per esempio, celerebbe l'interesse nazionale ad evitare che insorga una responsabilità comunitaria o internazionale in capo allo Stato⁴⁵⁵. Ed ancora, la tutela dell'unità giuridica ed economica cui fa riferimento l'art. 120, comma 2 è apparso a molti⁴⁵⁶ un *restyling* del 'vecchio' interesse nazionale, piuttosto che un limite nuovo ed autonomo. Lo stesso principio di sussidiarietà verticale, infine, indirizzerebbe all'utilizzo del criterio dell'interesse nazionale.

Cos'altro, infatti, potrebbe guidare nella ricerca del livello di governo più adeguato se non la ponderazione dei rispettivi interessi statali e regionali?⁴⁵⁷ L'interesse nazionale, dunque, lungi dall'essere scomparso dall'ordinamento, sarebbe soltanto stato dotato di una diversa strumentazione giuridica⁴⁵⁸. In passato infatti, sulla base di una concezione fortemente gerarchizzata dei poteri istituzionali, il perseguimento dell'interesse nazionale era un obiettivo facente capo esclusivamente allo stato, basti pensare al

Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it e A. BARBERA, Scompare l'interesse nazionale? Forum di Quaderni costituzionali, su www.mulino.it, «avevo sostenuto che gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi uniti nella Repubblica italiana. Se è vera questa conclusione [...] ne deriva che tale limite non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane, a mio avviso, quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. È un limite [...] che trova un aggancio testuale nell'art. 5 della Costituzione»

⁴⁵⁵ Vedi G. ARRIGO, Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, I, p. 117

⁴⁵⁶ Vedi per esempio R. BIN, Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi in *Le Regioni* 2001, n. 4, p. 627

⁴⁵⁷ Vedi M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della 1. cost. n. 3 del 2001, in *Lav. pubbl. Amm.*, 2002, n. 1, suppl., p. 14

⁴⁵⁸ Così sostiene R. BIN, L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni* 2001, n. 6, p. 1214

giudizio di merito preventivo che il Governo poteva effettuare, ai sensi dell'articolo 127, comma 3, Cost. sulle leggi regionali prima che queste venissero promulgate⁴⁵⁹.

Oggi invece, sulla base del criterio del *variabile livello degli interessi* (tradotto nel principio di sussidiarietà), le funzioni sono assegnate al livello istituzionale più vicino alla società civile, ma tale assegnazione è temperata dai principi di sussidiarietà ed adeguatezza in virtù dei quali l'ente superiore può sostituirsi a quello inferiore incapace di garantire gli interessi comuni, risalendo fino alla tutela dell'interesse nazionale globalmente inteso⁴⁶⁰. L'esistenza di un simile criterio, d'altra parte, è quanto mai necessaria in un ordinamento, come quello italiano, che si ispira ad un modello di separazione delle competenze legislative basato su schemi fissi che non prevedono l'operatività di un limite mobile utilizzabile dallo stato per riespandere le proprie potestà a tutela dell'unità dell'ordinamento⁴⁶¹ e tuttavia può comportare il rischio che si finisca per interpretare l'interesse nazionale come l'interesse dello stato (riguardato come istituzione, nel senso fatto proprio dal nuovo articolo 114, Cost., per

⁴⁵⁹ «È ampiamente noto che il rinvio agli interessi nazionali vigente nella previsione originaria dell'art. 117, Cost. rappresentava un limite di merito e non di legittimità, come tale rimesso all'apprezzamento delle Camere parlamentari e non del Giudice delle leggi (vedi l'art. 127 Cost. ora abrogato). Tuttavia, nel vigore del sistema regionale speciale, prima, e di quello ordinario, dopo, si è affermata la possibilità di una interpretazione delle materie secondo gli 'interessi', che ha legittimato l'inclusione tra i limiti di legittimità di quello degli 'interessi nazionali'. Coerentemente – s'intende, con queste premesse – è stata affermata la rilevazione di tali interessi in via interpretativa (in particolare, ad opera della Corte costituzionale). [...]. Si è trattato di una ricostruzione delle attribuzioni regionali legata a valutazioni di merito, che non erano affatto compatibili con la norma sulla competenza, in quanto gli interventi a tutela dell'interesse nazionale, per il loro intrinseco carattere politico, non rappresentavano una forma di esercizio della competenza e non risultavano attribuiti al giudice della legittimità delle leggi, il quale era chiamato a determinare le finzioni dello Stato e delle Regioni, esclusivamente attraverso procedimenti ermeneutici», così S. MANGIAMELI, Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V. Forum di Quaderni costituzionali, su www.mulino.it

⁴⁶⁰ Vedi R. BIN, La funzione amministrativa, in Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano 2002, p. 128

⁴⁶¹ Vedi P. RIDOLA, Intervento in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Atti del Convegno – Roma gennaio 2001, Milano 2001, p. 106

intendersi), frustrando così le aspirazioni federalistiche del nuovo ordinamento⁴⁶². Non a caso il ricorso al criterio dell'interesse nazionale è stato subordinato dalla Corte costituzionale alla sussistenza di una serie di requisiti: che esso non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, che l'interesse dedotto sia effettivamente infrazionabile, indifferibile ed urgente tale da non poter essere perseguito attraverso un atto normativo regionale, che l'intervento statale sia proporzionale al perseguimento dell'interesse nazionale che si assume in pericolo⁴⁶³.

Come il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare già molti anni addietro, infatti, «A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi,

⁴⁶² Vedi Q. CAMERLENGO, op. cit., p. 338. L'Autore si esprime, in generale, in senso molto critico nei confronti del principio dell'interesse nazionale. «La trasposizione, sul piano dei rapporti tra stato e regioni di un concetto, quale quello dell'interesse nazionale, concepito e maturato in un altro contesto, ha sortito l'effetto di mettere in discussione l'intima essenza e la ragion d'essere dell'autonomia politica riconosciuta alle regioni dalla Legge fondamentale. Invero, il terreno d'elezione dell'interesse nazionale sin dal XVIII secolo fu quello delle relazioni internazionali, rispetto alle quali il singolo Stato aspirava a presentarsi di fronte agli altri membri della comunità internazionale quale ordinamento unitario e compatto [...]. Il pluralismo istituzionale accolto nell'ordinamento italiano a seguito della consacrazione a livello costituzionale di principi profondamente innovativi avrebbe suggerito una maggiore cautela nell'inclusione dell'interesse in parola tra i cardini del modello regionale ivi delineato»

⁴⁶³ Vedi A. ANZON, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale, Torino 2002, p. 105 e G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in *Le Regioni 2000*, n. 6, p. 1022 il quale precisa che gli effetti del potere sostitutivo sono limitati nel tempo e che non è pregiudicata, anzi viene auspicata, l'eventualità che le regioni con un loro intervento successivo sostituiscano le proprie norme a quelle statali

i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale.

Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome)»⁴⁶⁴.

Intorno alla giurisprudenza della Corte costituzionale, peraltro, si è articolata la definizione dei principi e dei criteri di condotta cui il Governo deve attenersi nell'esercizio del suo potere sostitutivo ancorato al criterio dell'interesse nazionale (art. 120, comma 2)⁴⁶⁵. Qualora infatti prevalessero interpretazioni estensive di questa disposizione, essa diventerebbe «*bonne a tout faire*, capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale [...]. Il custode degli interessi nazionali diverrebbe il Governo e si manifesterebbe allora un drastico giro di boa rispetto ad un'esperienza

⁴⁶⁴ Sentenza 18 febbraio 1988, n. 177. Vedila su www.giurcost.it

⁴⁶⁵ Ma di questo si avrà modo di parlare più avanti, a proposito della giurisprudenza della Corte con particolare riferimento ad una specifica funzione: l'«individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni» di cui all'articolo 117, comma 2, lett. p) della Carta fondamentale. Vedi *infra* Cap. III, § 3.3

che, pur con tutti i limiti che l'ha contrassegnata, non ha mai abbandonato l'idea che quel compito dovesse restare nelle mani del Parlamento»⁴⁶⁶.

Il rischio che l'utilizzo di tale principio porti il potere centrale ad usurpare indebitamente le competenze regionali può essere controbilanciato, però, dall'introduzione nel sistema del principio della *leale collaborazione* (contenuto anch'esso nell'articolo 120, comma 2) e di quello della sussidiarietà (ad esso parallelo), che costituiscono insieme il perno ed il parametro di valutazione della legittimità dei poteri sostitutivi esercitati da Governo⁴⁶⁷. Valutati dunque alcuni dei suoi aspetti negativi, deve ammettersi che l'eliminazione dell'*interesse nazionale* in termini letterali ed in quanto espressione ambigua non è stata una grande perdita in quanto ha determinato il venir meno di una serie di equivoci interpretativi.

In particolare, è stato affermato, «la costruzione giurisprudenziale e legislativa dell'interesse nazionale come presupposto di competenza per lo stato era ben nota al legislatore costituzionale. Se costui ha ritenuto di non fornire a tale costruzione un riconoscimento generale ed una strumentazione apposita [...] ma, al contrario, ha scelto di prevedere solo singoli limitati mezzi con cui siffatto interesse può essere fatto valere, è lecito concludere [...] che lo stesso legislatore abbia inteso vietare la possibilità in interventi statali 'innominati' volti a perseguire le esigenze unitarie che non si prestino ad essere ricomprese nelle ipotesi previste»⁴⁶⁸. Ed ancora

⁴⁶⁶ Così R. TOSI, op. cit., p. 87, la quale più avanti specifica meglio la necessità che sia il Parlamento stesso ad individuare, con le proprie leggi, i presupposti che giustificano l'intervento sostitutivo a tutela degli interessi nazionali. In questo modo «i presupposti che giustificano l'intervento statale a tutela di quegli interessi sono riconducibili ad una serie di titoli abilitanti puntuali e distinti, poiché ogni diversa norma costituzionale – espressa o implicita – che offre fondamento all'intervento dello stato potrà stare a premessa dell'argomentazione della Corte ed agevolare la formazione di differenziate e stabili tecniche valutative»

⁴⁶⁷ Vedi A. ANZON, op. cit., p. 109, la quale precisa, altresì, che la leale collaborazione non assurge pienamente al rango di principio fondamentale del nuovo ordinamento federalista, essendo la sua portata circoscritta solo al particolare ambito cui si sta facendo riferimento. Vedi anche D. PICCIONE, Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in *Giur. cost.*, 2003, n. 2, p. 1230 che circoscrive invece l'operatività del principio in parola al procedimento di sostituzione di cui all'articolo 120, comma 2 come garanzia di correttezza

⁴⁶⁸ Vedi A. ANZON, op. cit., p. 214

«una formula generica – come quella previgente – o non serve oppure è pericolosa. La formula di per sé significa poco [...]. Altrimenti è pericolosa, nel senso che apre la strada alle incarnazioni più imprevedibili del principio dell’ ‘interesse nazionale, per diventare [...], un grimaldello per intaccare l’autonomia delle regioni anche laddove forse non era il caso di farlo»⁴⁶⁹. Dunque il merito dell’art. 120, comma 2 starebbe proprio nello sforzo di dare un’elencazione esaustiva di tutte le inadeguatezze regionali che giustificherebbero un intervento correttivo dello stato, evitando così di fare riferimento a criteri troppo imprecisi che presterebbero il fianco a facili strumentalizzazioni del legislatore nazionale⁴⁷⁰.

Tutto ciò comunque, giova ripeterlo, non vale ad escludere la validità di un concetto come quello dell’*interesse nazionale*, dato che qualsiasi ordinamento, anche il più federalista, non può non accogliere un simile principio. Esso, in ultima analisi, altro non costituisce se non quella che negli stati federali viene chiamata *supremacy clause*, cioè un criterio di mobilità delle competenze, un titolo di legittimazione per lo stato ad intervenire per la salvaguardia dell’unità, che è un bene riconosciuto come meritevole di tutela da parte di qualsiasi ordinamento.

⁴⁶⁹ Così osserva S. PANUNZIO, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it

⁴⁷⁰ Vedi F. PIZZOLATO, op. cit., p. 154. Ci si domanda, tuttavia, se si possa realisticamente sostenere che l’elencazione attualmente prevista dall’art. 120, comma 2, Cost. sia esauriente sotto il profilo terminologico. Oppure se, piuttosto, espressioni come «pericolo grave per l’incolumità o la sicurezza pubblica» o come «tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica» non facciano che moltiplicare le fonti di incertezza. In questo senso vedi anche A. RUGGERI, P. NICOSIA, Verso quale regionalismo?, in Rass. parl., 2001, n. 1, p. 111

3. IL NUOVO ARTICOLO 119: UN'OCCASIONE MANCATA PER LA FINANZA LOCALE

3.1. IL DETTATO COSTITUZIONALE ORIGINARIO E L'EVOLUZIONE DELLE ISTANZE FEDERALISTE

Come si è già avuto ampiamente modo di sottolineare, con la riforma del 2001 l'assetto repubblicano ha subito uno straordinario cambiamento rispetto al precedente sistema, peraltro già anticipato dalla 'riforma Bassanini' degli anni novanta in tema di semplificazione amministrativa e nuovo protagonismo degli enti locali.

L'introduzione del principio di sussidiarietà nell'articolo 118 della Costituzione, resi equi ordinati gli enti locali rispetto alle istituzioni superiori, ha eliminato istituti ormai inadeguati rispetto al nuovo assetto istituzionale paritario, come ad esempio il Commissario di Governo, con ciò determinando un apparato, almeno 'sulla carta', decisamente più decentrato del precedente.

Affinché gli enti locali siano davvero in grado di esercitare le nuove funzioni loro conferite è stata però necessaria una nuova idea di autonomia finanziaria, la quale tuttavia a livello sostanziale esibisce ancora diverse pesanti lacune.

La mancanza di decreti attuativi dell'art. 119 Cost.⁴⁷¹, denunciata in più occasioni nei primi anni successivi all'approvazione della riforma, ha determinato una situazione paradossalmente definita come 'federalismo monco'⁴⁷²: ai poteri e funzioni delegate non fa riscontro la delega di un'autonomia fiscale che sia in grado sostenere tali conferimenti.

Se è dunque vero che ogni ordinamento giuridico trae la sua ragion d'essere dalla realtà socio economica e politica del contesto di riferimento, non può escludersi che un sistema fiscale accentrato come quello del precedente articolo 119 era perfettamente coerente rispetto alla situazione del 1948, ma oggi una tale corrispondenza non è assolutamente più sostenuta dai dati di fatto.

⁴⁷¹ Si vedano le sent. n. 37 del 20 gennaio 2004, annotata da M. BARBERO, Dalla Corte costituzionale un 'vademezum' per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, su www.giurcost.it, e le n. 296 e 297 del 22 settembre 2003 della Corte Costituzionale

⁴⁷² Così M. BERTOLISSI, Una riflessione sul federalismo fiscale, in ANTONINI Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005, p. 138

Il sistema precedente, infatti, trovava la propria giustificazione nelle condizioni che si davano all'indomani della realizzata unità d'Italia, ed era motivato dall'esistenza di un centro politico necessariamente sovraccarico di istanze di unitarietà ed uniformità amministrativa. L'imperativo assoluto dunque, rispetto a quella situazione, era per forza di cose, e giustamente, uniformare⁴⁷³.

L'impostazione sabauda, sostanzialmente confermata (sebbene per esigenze diverse) dalla politica fascista, accentratrice e dirigista, iniziò appena a scricchiolare con l'introduzione del titolo V della Costituzione repubblicana e la creazione delle regioni, una svolta già auspicata anni prima da molti insigni maestri politici della prima metà del secolo⁴⁷⁴, e tuttavia assolutamente insufficiente a scalfire il primato assoluto dello stato centrale⁴⁷⁵.

Tutto ciò, senza dimenticare un altro aspetto fondamentale del testo costituzionale (peraltro ancora presente, ed a ragion veduta, anche dopo la riforma del 2001): lo squilibrio funzionale ed operativo tra regioni ed enti locali (*id est* province e comuni), si pensi solo alla potestà legislativa, alla conseguente possibilità di adire in giudizio diretto la Corte costituzionale per la tutela delle proprie prerogative o ancora, ed è questo appunto ad occupare il discorso che qui si conduce, alla vastissima gamma di risorse economiche proprie e decentrare.

Ebbene, il vecchio testo dell'articolo 119⁴⁷⁶ conferiva alla legge il compito di definire i connotati essenziali del sistema fiscale e tributario regionale, in linea con la riserva assoluta di legge istituita dall'articolo 23 della Carta in materia di imposizione fiscale⁴⁷⁷.

⁴⁷³ Per queste disamine vedi R. BIN, *Diritto Regionale*, Bologna, 2004, p. 10

⁴⁷⁴ Vedi, tra i tanti, L. STURZO, *La Regione*, Milano, 1949, p. 322

⁴⁷⁵ Ancora M. BERTOLISSI, *Op. cit.*, p. 137

⁴⁷⁶ «Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province, e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote dei tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio o patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica»

⁴⁷⁷ «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge»

D'altra parte il legislatore, fino agli anni settanta, non diede grande prova di sé dato che il panorama legislativo in materia tributaria appariva tutt'altro che coordinato, al punto tale «da dover essere considerato obiettivamente inapplicabile»⁴⁷⁸.

L'attuazione combinata della legge delega e dell'art. 119 Cost. con la cd. legge finanziaria regionale n. 281 del 16 maggio 1970 non portò tuttavia ai risultati sperati, a causa di un'impronta fortemente statalista che pregiudicava gravemente l'obiettivo di una finanza regionale finalmente autonoma⁴⁷⁹.

Nonostante dunque le prime norme devolutive degli anni settanta, in materia tributaria, per regioni ed enti locali permaneva ancora una soggezione pressoché totale alla legge statale.

Si pensi, per esempio, all'argomento dei tributi propri, la cui istituzione era affidata costituzionalmente alla legge regionale, ma che nella pratica erano già stabiliti in modo preciso e dettagliato dalle leggi statali, perfino le aliquote oscillavano in una forchetta stabilita a livello nazionale che non concedeva nulla alla discrezione dell'organismo destinatario del prelievo, cioè la regione.

Completamente vincolata era poi la finanza locale, integralmente dipendente dal bilancio dello stato per l'ordinario svolgimento delle proprie funzioni.

A questo punto, a seguito dei radicali rivolgimenti politico sociali dei primi anni novanta e della conseguente entrata in scena del complesso legislativo sulla riforma amministrativa, e di cui si è già avuto modo di dire⁴⁸⁰, venne finalmente concessa alle regioni, almeno, l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative locali facenti capo a comuni e province attribuendo loro un ruolo d'indirizzo, coordinamento e programmazione delle attività amministrative riferite al proprio territorio di riferimento.

⁴⁷⁸ Questa la definizione di C. COSCIANI, Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria, Milano, 1964, p. 29

⁴⁷⁹ Ancora A. MORRONE, Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali, Op. cit., p. 84-85

⁴⁸⁰ Vedi *infra* Cap. I, § 4

Un altro caposaldo della riforma vide poi la luce con la legge del 23 ottobre 1992, n. 421 con cui si concesse a regioni, province e comuni la possibilità di coprire parte del proprio fabbisogno finanziario attraverso risorse autonome.

La portata innovativa della legge si intuisce facilmente sol che si tenga presente che dai decreti delegati hanno visto la luce imposte come l' ICI e l'addizionale IRPEF ancora fonti di primario sostentamento delle casse locali sebbene fortemente limitate dalle dettagliate prescrizioni di livello statale, le quali concedono all'ente locale destinatario soltanto la possibilità di fissare le aliquote, sempre entro minimi e massimi rigorosamente già definiti a livello centrale.

Un nuovo contributo al riordino della disciplina dei tributi locali è stato poi fornito dalla cd. 'riforma Visco'⁴⁸¹, istitutiva dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), la cui qualifica di tributo proprio innescò peraltro un dibattito giurisprudenziale e dottrinale di discreta eco dopo la riforma costituzionale del 2001⁴⁸².

Anche in questo caso, tuttavia, la legislazione nazionale definiva quasi in ogni aspetto i connotati dell'imposta, lasciando a comuni e province di modulare alcune caratteristiche di dettaglio entro limiti determinati.

Si può dunque riassumere il quadro dei tributi locali fino all'avvento della normativa del 2001 affermando che il legislatore statale riconosceva all'autonomia impositiva degli enti locali la semplice possibilità di decidere se applicare o meno tributi già istituiti con legge statale o regionale, o al massimo «l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi»⁴⁸³.

L'evoluzione della legislazione in materia di autonomia finanziaria degli anni novanta, pertanto, è caratterizzata unicamente da una lenta dismissione dei tributi

⁴⁸¹ Di cui al D. Lgs. del 15 dicembre 1997, n. 446

⁴⁸² Vedi, tra gli altri, F. GALLO, Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost., in *Rass. Trib.*, 2002, p. 590

⁴⁸³ Così stabilisce l'articolo 52 del D.Lgs. citato. Sul tema si veda inoltre A. MORRONE, *Op. cit.*, p. 84

erariali in favore dei tributi propri che lasciavano all'ente locale una iniziale, timidissima, libertà impositiva anticipando di qualche passo la riforma costituzionale. Infine, quanto agli altri due capisaldi descrittivi del quadro normativo antecedente alla novella costituzionale – il sistema di coordinamento e i meccanismi di perequazione – basterà osservare che essi non sono mai stati oggetto di considerazione legislativa, sebbene fosse piuttosto esplicito in tal senso il dettato costituzionale, al punto tale che non si ravvisa l'esistenza di alcuna legge statale di coordinamento della finanza pubblica generale⁴⁸⁴.

L'assenza di una legge generale sul coordinamento, peraltro, portò alla necessità che fosse istituito nel 1995 un Fondo perequativo che riequilibrasse le pesanti difformità tra i gettiti delle varie regioni⁴⁸⁵, un fondo successivamente sostituirlo con il cd. «Fondo di compensazione interregionale»²² previsto dal D.lgs. n. 446/97⁴⁸⁶.

Da ultimo, il D.lgs. 5 settembre 2000, n. 56 contenente «Disposizioni in materia di federalismo fiscale» ha destinato una parte del gettito della compartecipazione all'IVA alla realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale lasciando immutate le caratteristiche del Fondo di compensazione, stabilite dalla normativa precedente.

⁴⁸⁴ Vedi P. GIARDA, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1432

⁴⁸⁵ Il riferimento è alla legge del 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»

⁴⁸⁶ Vedi F. MOSCHETTI, Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture, in *Riv. Dir. Trib.*, 2002, n. 1, p. 250

3.2. DESCRIZIONE DELL'ASSETTO DI FINANZIAMENTO DELLE NUOVE ATTRIBUZIONI LOCALI. ALCUNI CONCRETI PROBLEMI APPLICATIVI

Come si è già avuto modo di dire, il principio che fornisce le fondamenta al nuovo Titolo V è l'equiordinazione di tutte le realtà istituzionali che compongono la Repubblica, come rispecchiato limpidamente dalla disposizione di cui al nuovo articolo 114 della Carta fondamentale⁴⁸⁷.

Resta così preclusa, almeno formalmente, agli enti territorialmente 'superiori' la possibilità, fino ad allora esercitata, di avvalersi delle proprie competenze per mettere gli enti di dimensione inferiore in una posizione subalterna o strumentale.

Unica eccezione a questo nuovo schema di separazione delle rispettive sfere d'azione è rappresentata dalla previsione di cui all'art. 120 della Carta, in materia di potere sostitutivo, e di cui si è già avuto modo di discorrere⁴⁸⁸, un potere poi esteso dalla Corte costituzionale⁴⁸⁹ anche alle regioni nella gestione dei propri rapporti con gli enti locali⁴⁹⁰. Corollario al riconoscimento di questa autonomia è anche il conferimento della qualifica di enti autonomi e della sovrana potestà statutaria, come prevista dal nuovo articolo 123 della Costituzione⁴⁹¹.

⁴⁸⁷ Sul tema i contributi dottrinari sono vastissimi, tra gli altri vedi S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, *Diritto Regionale*, Bologna, 2005, p. 23; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost. federalismo fiscale*, su www.federalismi.it; V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà e autonomie locali*, Torino, 2004, p. 269; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo Italiano*, Torino, 2002; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost.*, *Rass. Trib.*, 2002, p. 588; S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, p. 400; R. BIN *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 365

⁴⁸⁸ Vedi supra, Cap. III, § 2.4

⁴⁸⁹ Si veda la sentenza del 20 gennaio 2004, n. 43 in cui peraltro la Corte nega che dall'art. 120 Cost. si possa far discendere «una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi» ed assegna al Governo «poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualsiasi livello» i quali hanno «carattere straordinario e aggiuntivo» e sono collegati a «emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica»

⁴⁹⁰ Vedi M. BARBERO M., *Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di Federalismo Fiscale*, su www.federalismi.it

⁴⁹¹ Sul tema vedi anche G. SCIULLO, *Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni*, su www.federalismi.it

Fondamentale poi, nel rinnovato contesto costituzionale, è l'eliminazione della figura del Commissario di Governo e del relativo potere statale controllo preventivo sulle leggi regionali, rimanendo allo stato unicamente il potere di portare le leggi regionali eventualmente ritenute illegittime davanti al giudizio della Corte costituzionale, neanche più assistita dal tradizionale potere sospensivo nei confronti dei provvedimenti regionali.

La Corte peraltro, come si avrà modo di osservare più ampiamente, non si è tirata indietro nella tutela delle prerogative regionali. Un precedente storico in questo senso è rappresentato ad esempio dalla sentenza 18 maggio del 2005, n. 417, in cui il Giudice ribadisce «il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. Secondo tale giurisprudenza, il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari (sentenza n. 36 del 20 gennaio 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 18 dicembre⁴⁹² 2003 e nn. 4 e 390 del 13 gennaio e 13 dicembre 2004)».

Affinché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle

⁴⁹² Con le note di M. BARBERO, Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale e A.S. BRANCASI, Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa, entrambe su www.giurcost.it

risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa⁴⁹³. Questa Corte ha recentemente riaffermato tale principio, osservando che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»⁴⁹⁴.

Ora, se è vero che l'autonomia finanziaria costituisce uno dei presupposti fondamentali dell'autonomia politica, nonché la base di partenza per la responsabilizzazione dei governi locali, «con la conseguenza che autonomia e responsabilità finanziaria, se disgiunte, saranno sicuramente accompagnate da cronica carenza di risorse»⁴⁹⁵, con il nuovo articolo 119 Cost. il legislatore si è assunto il non facile compito di definire un equilibrato assetto delle risorse finanziarie, che tenessero finalmente conto dell'ampliamento ormai fattuale delle attribuzioni operative degli enti locali.

Anche la Corte, peraltro, con la sentenza 17 dicembre 2003, n. 370 non ha mancato di sottolineare come «appare evidente che l'attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni».

Ebbene, una prima innovazione introdotta dal nuovo articolo 119 è ravvisabile nella disposizione per cui gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi propri».

⁴⁹³ Vedi sent. n. 36/2004 cit.

⁴⁹⁴ Vedi sent. n. 390/2004 cit. Con parole non dissimili, peraltro, la Corte ha avuto modo di esprimersi ancora sull'argomento nella sentenza 18 maggio 2007, n. 169

⁴⁹⁵ Così C. BORRA, *Riflessioni sul federalismo fiscale*, Relazione al Convegno Processi di Sviluppo e autonomia finanziaria degli Enti territoriali, Roma, 19 ottobre 2004

Inteso nella sua accezione più ampia, tale principio di autonomia tributaria consentirebbe di imporre tributi non compresi tra quelli erariali senza la necessità di una legge istitutiva⁴⁹⁶, di modo che ogni ente sarebbe libero di gestire il fisco locale, i soggetti a cui è rivolto, e tutti gli aspetti che ne conseguono.

Non mancano tuttavia gli aspetti problematici, come quello relativo al coordinamento della nuova finanza locale con alcuni principi costituzionali, *in primis* quello, di cui all'art. 23, che pone una esplicita riserva di legge in materia impositiva.

Ne conseguirà, ancora una volta, la centralità della legge statale nel garantire omogeneità al sistema.

«La legge dello Stato dovrà infatti definire un criterio quantitativo, sulla misura del principio di perequazione, avendo riguardo anche all'individuazione delle differenze tra le varie realtà regionali»⁴⁹⁷.

Un'ulteriore margine di manovra in tema di coordinamento è poi concesso dal comma 5 dell'articolo in commento, dove si esplicita la possibilità per la legge statale di prevedere finanziamenti vincolati a specifici fini informati la carattere della *straordinarietà*, prevedendo che «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni».

La caratteristica principale di questi conferimenti, dunque, che vale anche a distinguerli dagli strumenti perequativi, è che la loro istituzione è esplicitamente subordinata all'esistenza di necessità straordinarie di solidarietà politica e sociale, supportati da specifici progetti operativi.

Tuttavia, non può omettersi la doverosa osservazione che, secondo quanto descritto rispetto agli enti locali 'inferiori'⁴⁹⁸, l'applicazione del comma 4 dell'art. 119 appare plausibile solo fin quando la si intenda come primo tentativo verso una piena autonomia finanziaria, e senza soffermarsi sul fatto che – a tenore di una logica ormai

⁴⁹⁶ Così ritiene C. BORRA, Op. cit., www.federalismi.it

⁴⁹⁷ Vedi ancora c. BORRA, Op. cit., su www.federalismi.it

⁴⁹⁸ Rectius, 'di prossimità'

unanimente accettata nel mondo politico e giuridico⁴⁹⁹ – in realtà nell'ipotesi prevista dalla Costituzione il soggetto impositore si distingue da quello che svolge la funzione.

Al contrario, se ci si volesse attenere alla logica operatività del principio appena espresso, dovrebbe concludersi che la funzione finanziata con l'imposta così congegnata non possa essere allocata al livello locale, giacché mancherebbe il requisito fondamentale della corrispondenza tra chi gestisce, sotto la sua responsabilità, la funzione e chi la finanzia.

Eppure, tutto ciò premesso, non può trascurarsi la circostanza che il tributo autonomo, sebbene costituisca il vero nodo dell'innovazione costituzionale, non è che una delle fonti di entrata descritte dall'articolo 119 Cost. nella nuova formulazione.

Il secondo comma del suddetto articolo stabilisce infatti che comuni, province e regioni «dispongono di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali dello stato riconducibili in proporzione a quanto prodotto dal proprio territorio».

Intanto, bisogna osservare come il vecchio testo prevedesse la disponibilità di suddette quote solo per le regioni, commisurandole nongià alla 'produttività' delle stesse, ma alle esigenze dettate dal loro ordinario volume di spesa, secondo il principio cd. della *riserva di aliquota*⁵⁰⁰. Inoltre, il prelievo delle aliquote regionali avveniva da un fondo 'di raccolta' gestito e finanziato su base nazionale.

La differenza rispetto al nuovo sistema non potrebbe essere più netta, solo che si consideri la partecipazione di province e comuni e l'introduzione del criterio – diretto – della territorialità da cui il tributo proviene, eliminando dunque il passaggio intermedio del fondo nazionale, e ciò sulla base della acquisita equiordinazione delle istituzioni che compongono la Repubblica⁵⁰¹.

In ogni caso, come nel caso dei tributi autonomi, anche la questione della compartecipazione solleva non poche problematiche applicative.

⁴⁹⁹ Espressa dalla assai nota locuzione «no taxation without representation»

⁵⁰⁰ Vedi F. GALLO, Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, Roma, 2002, p. 159

⁵⁰¹ Vedi S. PIRAINO, Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost., Op. cit., p. 12

La prima riguarda ad esempio l'alternativa tra unicità o pluralità delle aliquote di compartecipazione applicabili ai diversi territori, in modo tale che non si sa bene come rendere il volume delle singole compartecipazioni uniforme sul territorio dal punto di vista del valore reale, tenendo conto che l'esigenze di spesa variano molto da territorio a territorio⁵⁰².

L'articolo 119 Cost., da parte sua, non fornisce alcun indizio esegetico sul come dirimere la questione appena esposta. L'ipotesi di aliquote omogenee applicate a diversi livelli di capacità contributiva, infatti, reca con sé il rischio quasi certo che si vengano a creare pesanti sperequazioni, con la conseguenza che i territori con maggiore capacità contributiva potranno contare su risorse più sostanziose, diversamente da quello che accade nelle zone meno ricche del Paese.

La conseguenza è un sistema tributario nazionale da qualcuno giustamente definito «a macchia di leopardo»⁵⁰³ che non garantirebbe la possibilità di svolgere con uguale efficacia sul territorio nazionale le funzioni attribuite agli enti locali.

Tanto premesso, è stato ritenuto – anche sulla base della considerazione che il comma secondo dell' articolo 119 racchiude in sé tanto la disciplina dei tributi propri quanto quella delle compartecipazioni – che la scelta maggiormente coerente con gli scopi della nuova disciplina sia quella dell' aliquota unica⁵⁰⁴.

Non è mancato poi chi ha ipotizzato un sistema che stabilisse la determinazione delle aliquote «in misura inversamente proporzionale al livello di capacità contributiva»⁵⁰⁵ in maniera tale da eliminare le storture prodotte dal sistema astrattamente previsto dalla nuova normativa costituzionale.

Problematica più complessa è poi costituita dal criterio con cui applicare il principio di territorialità del gettito, stante l'alternativa tra il considerarlo riferibile al gettito

⁵⁰² Vedi A. BRANCASI, L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost., in *Le regioni*, 2003, n.1, p. 67

⁵⁰³ Così ad esempio A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, Op. cit., p. 13

⁵⁰⁴ Vedi F. NARDUCCI, *L'ordinamento finanziario e contabile*, in *Guida normativa per l'amministrazione locale*, Gorle, 2003, p. 1035 e A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in S. BETTINELLI F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 154

⁵⁰⁵ Ancora A. BRANCASI, Op. cit., p. 71

prodotto dalle attività localizzate nel territorio o viceversa unicamente al gettito proveniente dai versamenti dei contribuenti residenti in un determinato luogo sulla base del reddito dichiarato.

Anche su questo, vi è da registrare il silenzio dell'articolo 119 con la conseguente aspettativa, palesata da più parti in dottrina⁵⁰⁶, che sia la legge a definire tali questioni applicative, corollario del che è l'ulteriore questione su quale sia la fonte normativa costituzionalmente più adatta a disciplinare la materia.

Dunque, se la dottrina appare unanime nell'assegnare allo stato il potere di definire le compartecipazioni (sulla base dei vecchi principi costituzionali che riservavano alla legge statale la disciplina dei tributi regionali) si divide invece sulla questione dell'esclusività o sulla concorrenzialità regionale di tale competenza.

Infatti – a tenore dell'articolo 117 – lo stato ha potestà legislativa esclusiva in materia tributaria ma, in base al comma 3 del medesimo articolo, gode di potestà concorrente relativamente al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Appare dunque dirimente accertare quale sia la vera natura della materia in esame, se essa sia cioè riferibile al primo o al secondo ambito competenziale.

È, dunque, proprio la considerazione delle possibili sperequazioni cui sopra si è fatto cenno che porta a considerare l'utilità della previsione di cui al comma 3 dell'articolo 119, dove il legislatore costituzionale ha confermato l'esistenza di un «fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», da istituirsi con legge statale.

Le preoccupazioni precedentemente sottolineate vengono dunque (apparentemente) risolte dal principio solidaristico richiamato dall'istituzione del fondo ma, come nel caso delle compartecipazioni, anche la disposizione costituzionale relativa alla perequazione solleva alcune problematiche applicative⁵⁰⁷.

Per esempio, l'innovazione rischia di avere effetti sfavorevoli per le Regioni meno sviluppate che non potranno fruire «di quote del fondo perequativo adeguate a far

⁵⁰⁶ Vedi ad esempio P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le regioni*, 2001, n.6, p. 1425

⁵⁰⁷ Messe in evidenza, tra gli altri, da M. BERTOLISSI, *Una riflessione sul federalismo fiscale*, in L. ANTONINI (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Op. cit., p. 137

fronte alle maggiori spese sostenute per lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite»⁵⁰⁸.

Il comma 4 dell'art. 119 introduce poi una clausola di autosufficienza⁵⁰⁹, e stabilisce come il calcolo del finanziamento da assegnare alle istituzioni destinatarie di nuove funzioni debba essere fatto in termini di sistema, cioè collegandolo al finanziamento delle spese delle istituzioni locali e delle regioni in un quadro d'insieme, in modo che il trasferimento delle funzioni dallo stato avvenga senza guadagni per quest'ultimo, ma anche senza aumenti delle spese a carico delle compartecipazioni e del fondo perequativo e quindi a favore degli enti locali.

Il rischio maggiore conseguente a questa previsione è però che fondo e compartecipazioni non bastino al corretto svolgimento dell'operato amministrativo, determinando la necessità di un ricorso ai tributi propri, con un evidente chiaro svantaggio per i territori meno sviluppati e con minore capacità contributiva.

Parte della dottrina⁵¹⁰, registrando il silenzio della disposizione costituzionale sulla risoluzione di questa problema, vorrebbe dunque escludere che l'applicazione del fondo sia direttamente riferibile agli enti locali, considerando invece la destinazione alle regioni come la soluzione migliore, in ragione della loro maggiore prossimità al territorio, della maggiore conoscenza delle singole disparità locali, e della conseguente maggiore capacità di eliminare i divari.

Tuttavia, come già detto in precedenza, l'autonomia di comuni e province si attua attraverso propri regolamenti e non avrebbe senso realizzarla sistematicamente tramite leggi regionali, così come rimane aperta la questione sul godimento di compartecipazioni a tributi regionali e statali, e pertanto la questione rimane aperta.

Un'ultima notazione, infine, non può non riguardare la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 119, a norma della quale «per promuovere lo sviluppo economico, la

⁵⁰⁸ Così F. GALLO, op. cit., p. 163

⁵⁰⁹ «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»

⁵¹⁰ Vedi ad esempio P. GIARDA, Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?, su www.federalismi.it

coesione e la solidarietà sociale, per rinnovare gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni».

Tale disposizione si auto evidenzia come indispensabile anello di congiunzione tra la valorizzazione dell'autonomia territoriale e l'uguaglianza dei cittadini nel territorio dello stato realizzando una compensazione delle risorse fra aree più ricche e aree socialmente svantaggiate, tenuto conto non solo della capacità fiscale media per abitante, ma anche di criteri strutturali come lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

Sebbene la norma in parola sembri ricalcare il vecchio modello dei contributi per «scopi determinati e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole», bisogna osservare che essa ci si propone di operare in modo differente rispetto al passato, rinunciando all'utilizzo dei precedenti (e più complessi) parametri «quali sono gli indicatori di sviluppo economico o i differenziali nel grado di sviluppo regionale»⁵¹¹.

Anche le finalità sono diverse rispetto al precedente dettato costituzionale – in cui il legislatore sembrava più che altro preoccupato di valorizzare aree strutturalmente considerate in dislivello rispetto al resto del territorio nazionale – rivolgendosi oggi invece l'attenzione unicamente al finanziamento di funzioni ulteriori rispetto a quelle ordinarie, richiamando così un concetto di 'sviluppo', piuttosto che di 'riempimento delle lacune'.

In buona sostanza, se l'ordinamento previgente si basava sul presupposto dei finanziamenti a pioggia per qualsiasi spesa necessaria, l'attuale previsione appare piuttosto riferita ad un contesto eccezionale, e non ascrivibile al normale funzionamento della struttura amministrativa, che si presume sia finanziata secondo i criteri ordinari indicati dai precedenti commi.

⁵¹¹ Così P. GIARDA, Op. cit., p. 16

La dottrina si è poi interrogata sulla natura di ciò che l'art. 119 definisce «risorse aggiuntive» ed «interventi speciali», cercando di appurare se tali 'risorse' ed 'interventi' consistano in trasferimenti di liquidi o nel diretto intervento dello stato nella gestione dell'attività finanziata oppure altro ancora.

Ci si è risposto che l'operato statale dovrebbe necessariamente tradursi nell'erogazione di finanziamenti e non nella realizzazione diretta di interventi, opinando che se si optasse per la seconda alternativa, di fatto, gli enti locali sarebbero tagliati fuori dalla fattispecie, e il tutto si risolverebbe in un aggravio di competenze per lo stato⁵¹².

D'altra parte, risulta difficile pensare a risorse aggiuntive che non siano rappresentate da finanziamenti, giacché il trasferimento di beni o personale risulterebbe in primo luogo una spesa maggiore per le istituzioni⁵¹³, e poi una incongruenza, dato che non si vede per quale motivo l'amministrazione locale in difetto di strutture o di personale non potrebbe colmare da sé le lacune, agendo nell'esercizio della propria autonomia.

Oltre a questo bisogna considerare il limite letterale posto dal dettato costituzionale, che prevede come uniche risorse trasferibili quelle relative al fondo perequativo, di natura indiscutibilmente finanziaria.

Unica caratteristica aggiuntiva rispetto ai normali trasferimenti è individuata dalla dottrina unanime⁵¹⁴ nella necessità che sia prevista un (logico) vincolo di destinazione per l'erogazione straordinaria e ciò per la semplice ragione che se la valutazione statale ha portato a considerare l'obiettivo oggetto del finanziamento

⁵¹² Questa la tesi, tra gli altri, di A. PIRAINO, Linee per l'attuazione del federalismo fiscale, in Op. cit., p. 27

⁵¹³ Così S. MANGIAMELI, L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale, in La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002, p. 295

⁵¹⁴ Vedi, tra gli altri, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, Diritto Regionale, Bologna, 2005, p. 23; A. PIRAINO, Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost. federalismo fiscale, su www.federalismi.it; V. CERULLI IRELLI, Principio di sussidiarietà e autonomie locali, Torino, 2004, p. 269; S. MANGIAMELI, La riforma del regionalismo Italiano, Torino, 2002; F. GALLO, Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost., Rass. Trib., 2002, p. 588; S. MARINI, Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative, in Le Regioni, 2002, p. 400; R. BIN La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della costituzione, in Le Regioni, 2002, p. 365

utile per l'interesse generale del Paese, lo stanziamento non potrebbe logicamente subire modifiche in base alla libera iniziativa dell'ente che ne beneficia.

In conclusione, anche la previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali rappresenta – insieme al fondo di perequazione – l'aspetto solidaristico di un federalismo fiscale che non può ignorare gli squilibri socio, politico economici esistenti sul territorio nazionale, se vuole giungere ad una attuazione coerente e razionale del proprio obiettivo politico.

Da questo punto di vista, il d.lgs. n. 56/2000⁵¹⁵, 'figlio' della legge 59 del 15 marzo 1997, può essere considerato come una sfida attuativa, paradigmatica della difficile esecuzione della riforma.

La norma in parola avrebbe dovuto costituire la realizzazione del primo federalismo fiscale, superando la finanza derivata, ma all'atto pratico la sua operatività si è rivelata ancora più contorta delle problematiche a cui avrebbe dovuto portare soluzione⁵¹⁶.

Persino la formula matematica indicata dal decreto per calcolare la quota percentuale di ripartizione della compartecipazione all'IVA risultava di difficile utilizzo e, mancando di un minimo di elasticità, ha prodotto risultati molto inferiori alle attese⁵¹⁷.

Inoltre l'attuazione del decreto legislativo in commento era affidata all'emanazione di successivo D.P.C.M., subordinata alla necessità di una previa intesa con la Conferenza stato-regioni e, di fronte ai reiterati rifiuti delle regioni, il primo passo è riuscito a compiersi solamente nel 2004.

Per esempio, uno dei problemi che maggiormente hanno compromesso l'operatività del sistema è stato rappresentato dalla sistematica sottostima del fabbisogno sanitario regionale da parte dello stato, e nei relativi ritardi nelle erogazioni, determinando non

⁵¹⁵ Recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»

⁵¹⁶ Questa è l'opinione di P. GIARDA, 'Decreto 56', errori di applicazione, in *Il Sole 24 Ore*, 21 settembre 2004 e anche di F. PICA, Decreto 56 e Regioni, i conti non tornano, in *Il Sole 24 Ore*, 25 settembre 2004

⁵¹⁷ Vedi L. ANTONINI, I principi di coordinamento del federalismo fiscale, in *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano 2005, p. 48

poche difficoltà di cassa alle regioni, con ovvie ricadute in termini di erogazione del servizio ai cittadini.

Il decreto ha introdotto inoltre un sistema perequativo ibrido, imperniato sulla commistione tra fondi statali e partecipazione regionale fondata sulla redistribuzione del gettito IRAP e IRPEF, per loro natura imposte disomogenee sul territorio, il che ha accentuato enormemente le disuguaglianze territoriali, senza la previsione di alcun meccanismo premiale per le gestioni d'eccellenza, che stimolasse anche le amministrazioni rimaste indietro.

Il tutto senza alcuna sede di confronto diretto fra stato e regioni, qualcosa di assimilabile al Senato Federale

tedesco, che avrebbe senz'altro consentito operazioni di miglioramento e compensazione del nuovo sistema⁵¹⁸.

È quindi evidente come l'attuazione dell'art. 119 Cost., frutto di una riforma ben più ampia di quella tentata nel 2000, prima della rivisitazione dell'assetto costituzionale, vede davanti a sé un cammino attuativi che appare tutt'altro che agevole.

⁵¹⁸ Vedi A. BRANCASI, Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale, in *Dir. Pubbl.*, 2002, n. 3, p. 909 e ss.

3.3. I CRITERI GUIDA RICAVABILI DALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

I primi interventi della Corte costituzionale sull'operatività del nuovo assetto finanziario cd. federalista possono registrarsi intorno all'anno 2003, con le sentenze del 22 settembre 2003, nn. 296 e 297 e 17 dicembre 2003, n. 370 seguiti dalle ulteriori pronunce n. 37 del 20 gennaio 2004, n. 311 del 13 ottobre 2004, n. 417 del 9 novembre 2005 e n. 148 del 3 aprile 2006, tanto per limitarsi a quelle maggiormente rappresentative degli orientamenti della Corte.

La prima delle pronunce citate riguarda la legge 7 aprile 2003, n. 80 recante «Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale», in cui si prevedeva una graduale eliminazione dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive).

L'opinione di chi riteneva incostituzionale la competenza statale a disciplinare la materia si fondava sull'idea che l'IRAP fosse un tributo proprio regionale, in osservanza del comma 3 dell'art. 119 Cost., nonostante una sentenza del 1999 le avesse già assegnato la qualifica di tributo attribuito⁵¹⁹.

Secondo i ricorrenti infatti – dal momento in cui la riforma del Titolo V aveva ampliato i poteri delle regioni – lo stato avrebbe dovuto astenersi dalla disciplina dei tributi locali come appunto l'IRAP⁵²⁰.

Ebbene, la sentenza ha definito la questione precisando infine che l'imposta in parola non rientra tra i tributi propri ma fra quelli semplicemente attribuiti ad enti diversi dallo stato, ma da questo comunque istituiti.

Da questa premessa, il Giudice ha fatto discendere la conseguente competenza statale esclusiva sulla disciplina dell'IRAP, ammettendo la qualifica di «tributi propri

⁵¹⁹ Si veda la sentenza del ... 1999, n.138 in cui la Corte chiarisce che l'IRAP «è pur sempre un tributo attribuito alla Regione dalla legge dello Stato, che ne definisce i caratteri e la disciplina fondamentale quanto a soggetti colpiti, presupposti e materia imponibile», su www.giurcost.it

⁵²⁰ Tra gli altri vedi A. BRANCASI, Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali, convegno su Regioni ed Enti Locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione, 10 aprile 2003

regionali» solo per quelli stabiliti da una legge regionale nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Nonostante le prime opinioni dottrinarie formatesi sulla questione esprimessero un punto di vista contrastante con quello manifestato dalla Corte⁵²¹, la sentenza può essere considerata per molti versi prevedibile, sol che si effettui un confronto tra le disposizioni contenute nell'articolo 117, Cost. e quelle di cui all'art.119.

Il primo infatti, al comma 2, lett. e), assegna alla legislazione esclusiva statale la regolamentazione del sistema tributario e contabile dello stato, concedendo quindi al legislatore centrale un ruolo primario ed esclusivo nel coordinamento della finanza pubblica.

In senso solo apparente difforme, il successivo art. 119. dispone che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Non risulterebbe così, in base al tenore letterale del dettato costituzionale, necessaria una legge statale istitutiva del tributo locale, dal che si deduce una conferma di quanto asserito dalla Corte, che non ha considerato l'IRAP un tributo proprio regionale, appunto fondandosi sulla constatazione che tale tributo è stato istituito e disciplinato con una legge statale.

Un'interpretazione estensiva della pronuncia consente inoltre di escludere dal novero dei tributi autonomi anche ICI, IRPEF, TARSU e altre imposte locali minori che, come l'IRAP, sono state istituite con legge statale e successivamente assegnate ai diversi enti locali⁵²².

La successiva sentenza n. 297/ 2003, precisa ancora di più che solo in pochissimi casi si può realmente parlare di tributi *stricto sensu* 'propri' per le regioni, e la residualità di ipotesi così congegnate è confermata da un esempio come quello della modesta

⁵²¹ Vedi ad esempio L. ANTONINI, Varco federale per l'Irap, in *Ilsole24Ore*, 24 giugno 2003, p. 23

⁵²² Così la pensa, ad esempio, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 435 ed anche F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, n. 2, 2002, p. 589 e L. ANTONINI, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale*, in *Le regioni*, 2004, p. 816

tassa regionale per la ricerca e raccolta dei tartufi istituita da una legge regionale sulla «Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo», di cui la Corte ha affermato la natura regionale, proprio in ragione della sua istituzione in forza di un esercizio della potestà legislative regionale totalmente autonomo e sganciato da una qualsiasi forma di collegamento con le direttive nazionali⁵²³.

In un caso parzialmente analogo⁵²⁴ la Corte ha chiarito ancora meglio che, nel nuovo modello costituzionale, le funzioni pubbliche attribuite agli enti diversi dallo stato, non coperte dal gettito dei tributi propri o dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, dovrebbero essere finanziate con il Fondo perequativo privo di vincoli.

Pertanto, accogliendo le motivazioni proposte dalle regioni ricorrenti, ha sottolineato come la gestione degli asili nido rientri nel novero delle funzioni regionali e degli altri enti locali e risulti quindi illegittima l'istituzione di un fondo specifico gestito dallo stato.

Un'iniziativa siffatta, infatti, lederebbe l'autonomia finanziaria degli enti locali per il semplice fatto che lascerebbe allo stato un penetrante potere discrezionale nella materia in questione, che a tenore della nuova distribuzione di competenze fatta dalla Costituzione non gli spetta più⁵²⁵.

Dalla giurisprudenza costituzionale viene poi anche un monito sulla assoluta necessità di una rapida attuazione dell'articolo 119 Cost., in mancanza della quale si

⁵²³ Sul tema vedi C. SCALINCI, Riserva di legge e primato della fonte statale nel “sistema” delle autonomie fiscali, in Riv. Dir. Trib., 2004, n.4, p. 233 ed anche F. GALLO, L'autonomia finanziaria, in Atti del Seminario Studi e Ricerche Parlamentari S. Tosi, Firenze 10 maggio 2005 e L. ANTONINI, Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005, p. 61

⁵²⁴ Riguardante la legittimità della Finanziaria per il 2002 (di cui alla legge 28 dicembre 2001, n. 448) – istitutiva di un fondo per asili nido, che sarebbe così risultato un finanziamento a scopo vincolato in contrasto con il nuovo art. 119 Cost. – e sulla quale era stato promosso ricorso per incostituzionalità dalle regioni Umbria, Toscana, Emilia Romagna e Marche

⁵²⁵ Si veda anche la sent. n. 370/2003 «nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione... è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo stato, che viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle Regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce»

correrebbe il grave rischio di assistere all'istituzione di nuovi tributi statali, totalmente sganciati dal nuovo quadro costituzionale sulle competenze esponendo il sistema a «rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti di settoriali»⁵²⁶.

Successivamente, con la sent. n. 37/2004, la Corte detta anche le linee guida dell'intervento del legislatore statale, ritenuto necessaria premessa dell'attuazione della riforma.

Questi «al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di stato, regioni ed enti locali»⁵²⁷.

Infatti «oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo propri delle regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo stato».

Infine, la Corte individua cinque differenti tipologie di tributi⁵²⁸:

- 1) quelli istituiti da legge statale destinati allo stato;
- 2) quelli istituiti con legge statale il cui gettito è attribuito ad enti sub-statali (ad esempio l'IRAP);
- 3) quelli istituiti da legge statale ma la cui attivazione è rimessa all'autonomia regionale (per esempio l'IRPEF);
- 4) quelli istituiti da legge regionale come tributi propri;

⁵²⁶ Così M. BARBERO, Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di «federalismo fiscale», in www.federalismi.it

⁵²⁷ Vedila su www.giurcost.it

⁵²⁸ Vedi M. BARBERO, Dalla Corte Costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, su www.federalismi.it ed anche L. ANTONINI, I principi di coordinamento, in Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 2005, p. 62

5) quelli istituiti da legge regionale rimessi all'autonomia locali con ampi margini di discrezione.

La conseguenza di queste pronunce è sembrata dunque essere un 'congelamento' dell'autonomia impositiva di entrata regionale, dato che l'intervento coordinatore nazionale sembrerebbe *condicio sine qua non* dell'applicazione della nuova formula costituzionale⁵²⁹.

Tuttavia, atteso che spetta comunque allo stato il compito di dettare i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è stato sottolineato come la definizione da parte della legge statale debba comunque oscillare entro dei limiti e dei massimi che tengano conto dell'autonomia di cui gli enti locali sono oggi titolari⁵³⁰.

Continuando la disamina delle pronunce più significative su questo tema, non può non citarsi la sentenza n. 417/2005 richiama – riassumendoli – sostanzialmente tutti i principi già enunciati nei precedenti pronunciamenti nel tentativo di limitare l'ingerenza statale nell'autonomia di spesa locale .

In particolare, la Corte si è espressa sul ricorso proposto dalle Regioni Campania, Toscana, Val d'Aosta e Marche che lamentavano l'illegittimità del D. Legge dell'11 luglio 2004, n. 168 sugli «Interventi urgenti di contenimento della spesa pubblica», poi convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191.

Le censure proposte dalle ricorrenti si fondavano sull'assunto che «che i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 168 del 2004, non limitandosi ad individuare criteri direttivi o limiti massimi di spesa, ma

specificando ed elencando le tipologie delle spese che gli enti territoriali devono contenere nell'ambito di previste percentuali, violano l'autonomia finanziaria di bilancio e di spesa garantita dall'art. 119 e dall'art. 117, terzo comma, Cost.»⁵³¹.

⁵²⁹ Vedi A. BRANCASI, Per congelare la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2562 e ss.

⁵³⁰ Vedi ad esempio C. PINELLI, Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le Autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, p.122 e ss.

⁵³¹ Vedila su www.giurcost.it

Secondo le ricorrenti, ancora, «dovrebbe spettare allo stato la sola competenza legislativa concorrente, limitata alla fissazione dei principi fondamentali in materia di ‘armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario’, restando esclusa da tale competenza l’individuazione di puntuali modalità di contenimento della spesa».

Ebbene, accogliendo l’istanza delle regioni ricorrenti, il Giudice ha ribadito il principio, più volte affermato, secondo cui «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l’autonomia finanziaria di spesa garantita dall’art. 119 Cost».

Perciò, è concesso al legislatore statale di imporre agli enti autonomi vincoli generali alle politiche di bilancio (ancorché si traducano in limitazioni all’autonomia di spesa degli enti medesimi), ma a condizione che si fermi ad una «disciplina di principio», e che agisca «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari»⁵³².

La Corte ha infine recentemente riaffermato tale principio⁵³³, sottolineando che la previsione statale di limiti massimi alle singole voci di spesa locali non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, giacché «pone un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell’area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio,

⁵³² Vedi sent. n. 36/2004 poi peraltro confermata dalle successive n.376/2003, e nn. 4 e 390/2004, oppure la successiva pronuncia n.417/2005, in cui si afferma che l'intervento statale costituisce «una indebita invasione dell’area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» e ancora che «le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l’autonomia finanziaria di spesa garantita dall’art. 119 Cost.»

⁵³³ Vedi ad esempio la sentenza 18 maggio 2007, n. 169 su www.giurcost.it

contenimento della spesa pubblica) ma non impone nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»⁵³⁴.

Infine, è possibile confermare che le ultime sentenze della Corte non hanno fatto altro che rafforzare e meglio definire questi principi: tra l'obiettivo dell'uniformità del sistema tributario su scala nazionale e l'esigenza di una reale autonomia impositiva per la finanza locale, il Giudice delle leggi ha comunque continuato a scegliere di soddisfare il primo, tutto ciò senza mancare mai di ricordare che si è ancora nell'attesa di una vera, e ormai irrinunciabile, attuazione dell'articolo 119 della Carta.

⁵³⁴ Sentenza n. 390/2004

Bibliografia

1. AA. VV., Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni a statuto ordinario e le regioni a statuto speciale. Atti del convegno di Lignano: 20-21 maggio 1972, Milano, 1972
2. AA. VV., La riforma dello Stato, Roma, 1981
3. AA.VV., La riforma del Titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione, in www.astrid-online.it
4. P. AIMO, Stato e poteri locali in Italia. 1848 – 1995, Roma, 1997
5. A. ALFIERI (a cura di), La politica estera delle Regioni, Bologna, 2004
6. V. ANTONELLI, Per una unità della Repubblica costruita «dal basso», in *Giur. Cost.*, 2006, n. 3, p. 2615
7. L. ANTONINI, Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
8. L. ANTONINI, I principi di coordinamento del federalismo fiscale, in *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano 2005
9. L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005
10. L. ANTONINI, Il «Vaso di Pandora» del federalismo: spunti sulla questione della *devolution*, su www.federalismi.it
11. L. ANTONINI, Intorno alle cause del mancato 'decollo' del nuovo Titolo V, su www.federalismi.it
12. L. ANTONINI, La valenza strategica e la potenzialità del sussidiarietà fiscale all'interno del processo di riforma del Welfare, in www.sussidiarieta.net
13. L. ANTONINI, Varco federale per l'Irap, in *Ilsole24Ore*, 24 giugno 2003, p. 23
14. L. ANTONINI, La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale, in *Le regioni*, 2004, p. 816
15. A. ANZON, I poteri delle Regioni dopo la riforma della Costituzione, *Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002
16. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002

- 17.A. ANZON, Intervento, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione, Milano 2001, p. 65
- 18.A. ANZON, Intervento, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione, Milano 2001, p. 64
- 19.G. ARENA (a cura di), Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione, su www.amministrazioneincammino.it
- 20.G. ARRIGO, Osservazioni sulla riforma del Titolo V della costituzione, in Lav. pubbl. amm., 2002, I, p. 119
- 21.E. BALBONI, Semplificazione ed associazionismo comunale, su www.amministrazioneincammino.it
- 22.E. BALBONI, G. PASTORI, Il Governo regionale e locale, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), Manuale di diritto pubblico, Bologna 1996, p. 573
- 23.A. BALDASSARRE, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it
- 24.A. BARBERA, Chi è il custode dell'interesse nazionale?, in Quaderni costituzionali, 2001, p. 111
- 25.A. BARBERA, Scompare l'interesse nazionale?, su www2.unife.it/forumcostituzionale
- 26.M. BARBERO, Un nuovo 'guardiano' per gli enti locali: più inutile o più incostituzionale?, su www.federalismi.it
- 27.M. BARBERO, Dalla Corte costituzionale un 'vademecum' per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, su www.giurcost.it
- 28.M. BARBERO, Prime indicazioni della Corte Costituzionale in materia di Federalismo Fiscale, su www.federalismi.it

- 29.S. BARTOLE, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, su www.forumcostituzionale.it
- 30.S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCONE, R. TOSI, Diritto Regionale, Bologna, 2005
- 31.E. BARUSSO, Il diritto degli enti locali, Milano, 2004, p. 63 e ss.
- 32.F. BASSANINI, La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione, su www.astrid-online.it
- 33.F. BASSANINI, Commento al rapporto su sussidiarietà e riforme costituzionali, su www.astrid-online.it
- 34.F. BASSANINI, Cinque anni di riforma della amministrazione Pubblica italiana: 1996-2001, su www.astrid-online.it
- 35.F. BASSANINI, La riforma della Pubblica Amministrazione: bilancio e prospettive, su www.astrid-online.it
- 36.F. BASSANINI, Intervento conclusivo, in Tavola rotonda: la prospettiva del federalismo nel dibattito della Commissione bicamerale, in *Le Regioni*, 1997, n. 5, p. 883
- 37.F. BASSANINI, L. CARBONE, La Conferenza dei servizi. Il modello e i principi, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006
- 38.F. BASSANINI, No all'abolizione, ma evitare duplicazioni di funzioni, intervista su www.ilsole24ore.it
- 39.F. BASSANINI, La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione, su www.astrid-online.it
- 40.F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976
- 41.G. BELFIORE, Dal sistema della Conferenza alla conferenza che fa sistema: quid novi?, su www.federalismi.it
- 42.A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *DML*, 2003, n.3, p. 504

- 43.F. BENCARDINO, *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, 1997
- 44.A. BENEDETTI, G. ROSSI, *La Competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2002, n. 1, p. 24
- 45.F. BENVENUTI, *Disegno della Amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Milano, 1996
- 46.F. BENVENUTI, *L'Ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1979
- 47.G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, 2001
- 48.G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, 2001
- 49.M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002
- 50.M. BERTOLISSI, *Una riflessione sul federalismo fiscale*, in ANTONINI *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005, p. 138
- 51.E. BETTINELLI, *La Costituzione di fronte al «nuovo che avanza»*, in *Queste istituzioni*, 1994, n. 99, p. 13
- 52.S. BETTINELLI F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004
- 53.M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Marco Biagi: un giurista progettuale*, a cura di L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU, Milano 2003
- 54.R. BIFULCO, *Gli Statuti di seconda generazione*, Torino, 2006
- 55.P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001
- 56.R. BIN, *Il Codice delle Autonomie ed i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, 2006, n. 6

- 57.R. BIN, Dissensi in conferenza dei servizi e incauto deferimento della decisione alle «Conferenze» intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005, in www.forumcostituzionale.it
- 58.R. BIN, L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi discontinuità della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1219
- 59.R. BIN, Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 619
- 60.R. BIN, La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, p. 371
- 61.R. BIN, La funzione amministrativa, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002
- 62.R. BIN, *Diritto Regionale*, Bologna, 2004
- 63.E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, 2001
- 64.F. BONINI, *Storia della Pubblica Amministrazione in Italia*, Firenze, 2004
- 65.C. BORRA, *Riflessioni sul federalismo fiscale, Relazione al Convegno Processi di Sviluppo e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, Roma, 19 ottobre 2004
- 66.C. BOVA, R. PICERNO, V. SARCONI, *Legge La Loggia: lavori in corso. Le deleghe al Governo e l'attuazione dell'art.118 della Costituzione*, su www.astrid-online.it
- 67.A.S. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, entrambe su www.giurcost.it
- 68.A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le regioni*, 2003, n.1, p. 67
- 69.A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, n. 3, p. 909

- 70.A. BRANCASI, Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali, convegno su Regioni ed Enti Locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione, 10 aprile 2003
- 71.A. BRANCASI, Per congelare la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2562
- 72.D. BURZICHELLI, Procedimento amministrativo e codice dell'Amministrazione digitale, in *Quaderni del DAE. Rivista di diritto amministrativo elettronico*
- 73.G. BUSIA, Guida alle leggi Bassanini, in *Il sole 24 ore*, suppl., 1997, p. 84
- 74.G. CAIANIELLO, Autonomie territoriali e controlli tra stereotipi vecchi e nuovi, su www.amministrazioneincammino.it
- 75.F.M. CALVOSA, Le funzioni delle città metropolitane, in www.saperi.forumpa.it
- 76.Q. CAMERLENGO, Dall'amministrazione alla legge. Seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, su www.forumcostituzionale.it
- 77.Q. CAMERLENGO, Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la «riserva di regolamento locale» secondo la Corte costituzionale, in *Giur. Cost.*, 2006, n. 3, p. 2476
- 78.M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004
- 79.G. CAPRIO, Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo, su www.forumcostituzionale.it
- 80.G. CAPRIO, W. ANELLO, I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza Unificata, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, I, p. 47
- 81.B. CARAVITA, Abrogazione o razionalizzazione delle Province?, su www.federalismi.it

- 82.B. CARAVITA, Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione, su www.statutiregionali.it
- 83.B. CARAVITA, La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, Torino, 2002
- 84.B. CARAVITA, Stato, Regioni e Autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V, su www.federalismi.it
- 85.B. CARAVITA DI TORITTO, Intervento, in F. G. PIZZETTI (a cura di), La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi problemi aperti, momenti di stabilizzazione, Atti del Convegno — Milano 4 aprile 2003
- 86.P. CARETTI, L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 118
- 87.P. CARETTI, La «sovranità» regionale come illusorio sucedaneo di una «specialità perduta»: in margine alla sent. Della Corte costituzionale n. 365/2007, su www.forumcostituzionale.it
- 88.P. CARETTI, Le Regioni rilanciano sul federalismo, in *Le Regioni*, 1998, n. 1, p. 208
- 89.F. CARINCI, Riforma costituzionale e diritto del lavoro, in *Arg. Dir. Lav.*, 2003, n. 1, p. 24
- 90.F. CARINGELLA, Corso di diritto amministrativo, vol. I, Milano, 2006
- 91.M. CARLI et Al. (a cura di), I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive, Bologna, 2006
- 92.E. CASSETTA, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2006
- 93.S. CASSESE, Diritti sociali, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, III, p. 1904
- 94.S. CASSESE, La nuova Costituzione economica, Bari-Roma, 2004
- 95.S. CASSESE, Le basi del diritto amministrativo, Milano, 2000
- 96.S. CASSESE, Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1986
- 97.S. CASSESE, Il sistema amministrativo italiano, Bologna, 1983

- 98.S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2001
- 99.A. CATELANI, *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976
100. P. CAVALERI, G. D'AURIA, C. PINELLI, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, *Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, tutti in *Foro. it.*, 2001, v, c. 200
101. M. CAZZETTA, *Il difensore civico. Soggetti deboli e difesa flessibile contro le Pubbliche Amministrazioni tra passato e futuro*, su www.federalismi.it
102. M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, su www.federalismi.it
103. V. CERULLI IRELLI, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001
104. V. CERULLI IRELLI, *L'organizzazione locale di base: il problema di una dimensione adeguata*, in F. BASSANINI, L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, regioni, enti locali*, Firenze, 2008, p. 43 e ss.
105. V. CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo* in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano 2001
106. V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà e autonomie locali*, Torino, 2004
107. L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004
108. F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sent. n. 303/2003*, su www.forumcostituzionale.it
109. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la revisione del titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Regioni*, 2002, p. 461
110. M. CLARICH, *Corte costituzionale e spoil system, ovvero il ripristino di un rapporto più corretto tra politica e amministrazione*, su www.astrid-online.it

111. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Nodi problematici e prospettive di riforma del testo unico degli enti locali, su www.federalismi.it
112. F. COLACICCO, Il rapporto tra Province e città metropolitane nella riforma delle Autonomie locali, in www.saperi.forumpa.it
113. A. CORPACI, L'incidenza della riforma del Titolo V della costituzione in materia di organizzazione amministrativa, in Lav. pubbl. Amm., 2002, suppl. al n. 1, p. 39
114. A. CORPACI, La potestà normativa degli enti locali, in G. FALCON (a cura di), Stato, Regioni, ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, Bologna, 2003, p. 101
115. A. CORPACI, Revisione del Titolo V della parte 11 della Costituzione e sistema amministrativo, in Le Regioni, 2001, n. 6, p. 1310
116. C. COSCIANI, Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributaria, Milano, 1964
117. F. COSTANTINO, Il potere sostitutivo nei confronti delle comunità montane tra sussidiarietà, principio del giusto procedimento e codice delle autonomie, in Dir. Amm.vo, 2007, n. 3, p. 587
118. P. COSTANZO et al. (a cura di), La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, Padova, 1998
119. F. COVINO, L'autonomia finanziaria, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001, p. 196
120. F. CUOCOLO, Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale, Milano, 1997
121. A. D'ANDREA, Federalismi, regionalismi, autonomie, su www.federalismi.it
122. E. D'ARPE, La Consulta censura le norme statali 'cedevoli' ponendo in crisi il sistema : un nuovo aspetto della sentenza 303/2003, su www.forumcostituzionale.it

123. R. D'ATENA, Il nodo delle funzioni amministrative, su www.associazionedeicosituzionalisti.it
124. A. D'ATENA, Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante «Modifiche alla seconda parte della Costituzione», su www.astrid-online.it
125. A. D'ATENA, La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del Titolo V, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, p. 314
126. A. D'ATENA, voce Legge regionale (e provinciale), in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973
127. A. D'ATENA, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, su www.forumcostituzionale.it
128. A. D'ATENA, La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo, su www.federalismi.it
129. A. D'ATENA, Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali, su [www2.unife.it/forum costituzionale](http://www2.unife.it/forum_costituzionale)
130. A. D'ATENA, Materie legislative e tipologia delle competenze, su [www2.unife.it/forum costituzionale](http://www2.unife.it/forum_costituzionale)
131. A. D'ATENA, Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno — Roma gennaio 2001, Milano 2001, p. 228
132. P. DE CARLI, Aspetti della sussidiarietà, in *AA.VV. Problemi del federalismo*, Milano, 2001
133. P. DE IOANNA, Il titolo V della Costituzione: livelli essenziali e perequazione. Note e spunti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, su www.giustizia-amministrativa.it
134. G. D' ELIA, Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulle interferenze legislative qualificate, su www.forumcostituzionale.it

135. M. DELLA MORTE, Profili del potere 'ordinario' di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali, in S. STAIANO (a cura di), Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali, Napoli, 2006, p. 125 e ss.
136. T. DEL LUNGO, Città metropolitane: una necessità per una governante semplice, su www.saperi.forumpa.it
137. B. DE MARIA, Strumenti e tecniche di riparto delle funzioni delle funzioni amministrative nelle leggi regionali, in S. STAIANO (a cura di), cit., p. 37 e ss.
138. G. C. DE MARTIN, Le funzioni comunali tra sussidiarietà e adeguatezza, su www.amministrazioneincammino.it
139. G. C. DE MARTIN, L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli, su www.astrid-online.it
140. G.C. DE MARTIN, Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?, su www.amministrazioneincammino.it
141. G. C. DE MARTIN, Quali autonomie e quale unità della Repubblica, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Milano 2001
142. G. DE MURO, Semplificazione e interpretazione costituzionale, su www.astrid-online.it
143. P. DE PASQUALE, Il Principio di sussidiarietà nelle comunità Europee, Napoli, 2001
144. A. DE ROBERTO, La ripartizione delle funzioni amministrative, su www.giustizia-amministrativa.it
145. A. DI GIOVINE, Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997, in Quaderni costituzionali, 1997, n. 3, p. 396
146. M. DI FOLCO, Regioni ed enti locali. Estratto dal «Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia (2008)», su www.issirfa.it
147. G. D'IGNAZIO, Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del
Titolo V

- della Costituzione, in S. GAMBINO (a cura di), Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti, Milano 2003, p. 269
148. G. M. DONATO e R. MASTROFINI, Riflessioni sul principio di separazione delle competenze nell'ente locale tra apparati politico e gestionale. Il potere derogatorio delle norme derogatorie dello statuto sulle norme del TUeell, su www.amministrazioneincammino.it
149. L. EINAUDI, Via il Prefetto!, in Scritti economici, storici e civili, Milano, 1996
150. F. FABRIZZI, La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica, su www.federalismi.it
151. G. FALCON (a cura di), Lo Stato autonomista (commento al d. lgs. 112/1998), Bologna, 1998
152. G. FALCON, Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della costituzione, in Regioni, 2002, p. 396
153. G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V parte 11 della Costituzione, in Le Regioni, 2001, n. 6, p. 1265
154. A. FERRARA, L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle «funzioni fondamentali», su www.federalismi.it
155. S. FONTANA, Il Fascismo e le autonomie locali, Bologna, 1973
156. O. FORLENZA, Si allungano i tempi della Bassanini 1, in Guida alle leggi Bassanini, suppl. al Sole24ore, 1997
157. F. FRETTONI, Il progetto delle città metropolitane all'interno della riforma delle autonomie locali, su www.saperi.forumpa.it
158. G. GALASSO, voce Comune (storia), in Enc. Dir., Milano, 1961, p. 169
159. L. GALATERIA (a cura di), Stato e Regioni: il trasferimento delle funzioni amministrative, Torino, 1976

160. F. GALLO, Prime osservazioni sul nuovo art. 119 Cost., *Rass. Trib.*, 2002, p. 588
161. F. GALLO, L'autonomia finanziaria, in *Atti del Seminario Studi e Ricerche*
162. S. GAMBINO, Autonomie territoriali e riforme, su www.astrid-online.it
163. S. GAMBINO, Istituzioni territoriali e politica: ripensare il regionalismo politico in Italia, su www.astrid-online.it
164. S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003
165. G. GARDINI, La Conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione, su www.astrid-online.it
166. O. GASPARI, L'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Una scheda informativa, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, I, p. 43
167. G. GENTILE, *I fondamenti della filosofia del diritto*, Milano, 2003
168. G. GHEZZI, *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, vol. I, Bari, 1999
169. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Bari, 1974
170. C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia 1865 – 1942*, Bari, 1985
171. E. GIANFRANCESCO, La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana, su www.astrid-online.it
172. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986
173. M. S. GIANNINI, *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988
174. P. GIARDA, Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1432
175. P. GIARDA, Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?, su www.federalismi.it

176. L. GIOVENCO, Gli organi comunali elettivi e le elezioni comunali, in Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1969
177. F. GIUFFRÈ, Note minime su poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge 131 del 2003 (cd. legge 'La Loggia'), Forum di Quaderni costituzionali, su www.mulino.it
178. T. GROPPPI (a cura di), I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, su www.astrid-online.it
179. T. GROPPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2003
180. T. GROPPPI, La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, su www.statutiregionali.it
181. T. GROPPPI (a cura di), I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, su www.astrid-online.it
182. T. GROPPPI, Riforma federale e revisione costituzionale, in Quaderni costituzionali, 2001, n. 1, p. 121
183. T. GROPPPI, La riforma del titolo V della costituzione tra attuazione e autoapplicazione, su www.unife.it/forum costituzionale
184. A. LASSANDARI, La disciplina del mercato del lavoro nel nuovo disegno costituzionale, in Riv. giur. lav., 2002, n. 2, p. 235
185. S. LOMBARDO, Le Autorità amministrative indipendenti nella prospettiva dell'*e-government*, su www.egov.federalismi.it
186. L. LORENZETTI, voce Sussidiarietà, in E. BERTI, G. CAMPANINI (a cura di), Dizionario delle idee politiche, Roma, 1993, p.884
187. M. LUCIANI, Ancora sulla proposta di legge A.C. 553 recante "Modifica di articoli della Parte II della Costituzione, su www.astrid-online.it
188. M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, intervento al Seminario "Il nuovo Titolo V della parte II della

- Costituzione - Primi problemi della sua attuazione”, Bologna 14 gennaio 2002, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
189. M. LUCIANI, Quattordici argomenti contro l’invocazione del potere costituente, in AA. VV., Costituzione, e poi?, Roma, 1996, p. 1996
190. E. MALFATTI ed Altri, Giustizia costituzionale, Torino, 2003, p. 168 e ss.
191. C. MAINARDIS, Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre. Forum di Quaderni costituzionali, www.mulino.it
192. S. MANGIAMELI, La riforma del regionalismo italiano, Torino, 2002
193. S. MANGIAMELI, Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, Roma, 2002, p. 198
194. S. MANGIAMELI, L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale, in La riforma del regionalismo italiano, Torino
195. L. MANNORI, B. SORDI, Storia del diritto amministrativo, Roma-Bari, 2001
196. S. MARINI, Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative, in Le Regioni, 2002, p. 400
197. L. MARIUCCI, Federalismo e diritti del lavoro, in Lav. dir., 2001, n. 3, p. 411
198. T. MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 2005; F. PINTO, Diritto degli enti locali, Torino, 2005, p. 303 e ss.
199. T. MARTINES, A. RUGGERI, Lineamenti di diritto regionale, Milano 1992
200. G. MARTINI, Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e la definizione delle materie e dei compiti, su www.federalismi.it

201. L. MASSA, Le città metropolitane, un percorso necessario, su www.saperi.forumpa.it
202. A. MASSERA (a cura di), La riforma della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura, su www.federalismi.it
203. L. MAZZAROLLI (a cura di), Manuale di diritto amministrativo, Bologna, 2005
204. L. MELICA, Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e Costituzione, su www.astrid-online.it
205. L. MELICA, La soggettività costituzionale degli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione, su www.federalismi.it
206. G. MELIS, Storia dell'amministrazione italiana, Bologna, 1996
207. G. MELONI, Funzioni amministrative e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle autonomie locali, su www.amministrazioneincammino.it
208. M. MENEGUZZO, La gestione della transizione verso la città metropolitana a 17 anni dalla legge 142/1990, su www.saperi.forumpa.it
209. M. MENGOZZI, I poteri sostitutivi regionali rispetto agli organi delle Comunità montane, in Giur. Cost., 2006, n. 6, p. 4197
210. F. MERLONI, Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione, in Regioni, 2002, p. 438
211. F. MERLONI, I rapporti tra Regioni ed enti locali: dalla separazione (e competizione) alla necessaria collaborazione, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione, Torino, 2004, p. 283
212. F. MERUSI, M. PASSARO, Le Autorità indipendenti, Bologna, 2003
213. C. MEZZANOTTE, Interesse nazionale e scrutinio stretto, in Giur. cost., 1988, p. 608

214. M.C. MIRANDA, Amministrazione di risultato ed e-government, su www.amministrazioneincammino.it
215. A. MORRONE, La Corte costituzionale riscrive il Titolo V? su www.forumcostituzionale.it
216. A. MORRONE, Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali, Op. cit., p. 84-85
217. C. MORTATI, Le forme di governo, Padova, 1973
218. F. MOSCHETTI, Federalismo e procedimento di applicazione del tributo: occasione per un confronto tra diverse culture, in Riv. Dir. Trib., 2002, n. 1, p. 250
219. A. MUSUMECI, Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni, in S. BETTINELLI F. RIGANO (a cura di), La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, 2004, p. 154
220. P. NACCARATO, Le autonomie locali nel quadro delle riforme costituzionali, su www.federalismi.it
221. M. NAPOLI, Disegno di legge delega e modifiche al Titolo V della Costituzione, in Dir. rel. Ind., 2002, n. 3, p. 363
222. F. NARDUCCI, L'ordinamento finanziario e contabile, in Guida normativa per l'amministrazione locale, Gorle, 2003
223. C. PADULA, Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica, in Giur. Cost., 2006, n. 1, p. 817
224. A. PAJNO, Verso la Carta delle Autonomie della Repubblica, su www.federalismi.it
225. L. PALADIN, Diritto Regionale, Padova 1992
226. F. PALERMO, Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?, su www.federalismi.it
227. F. PALERMO, Il regionalismo differenziato, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, La

- Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino 2001,
p. 54
228. S. PANUNZIO, Audizione, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione. Senato della Repubblica, Prima commissione permanente Affari costituzionali. Resoconto delle audizioni, su www.astrid-online.it
229. G. PASTORI, La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali, in Le Regioni, 1997, n. 5, p. 750
230. C. PAVONE, Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866), Milano, 1964
231. R. PESSI, Il diritto del lavoro tra Stato e Regioni, in Arg. dir. lav., 2002, n. 1, p. 82
232. A. PETRACCHI, Le origini dell'ordinamento provinciale e comunale, Vicenza, 1962
233. F. PICA, Decreto 56 e Regioni, i conti non tornano, in Il Sole 24 Ore, 25 settembre 2004
234. D. PICCIONE, Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in Giur. cost., 2003, n. 2, p. 1211
235. C. PINELLI, Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd. legge La Loggia), su www.astrid-online.it
236. C. PINELLI, L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
237. F. PINTO, Diritto degli enti locali, vol. I, Torino, 2005, cap. I e IV
238. F. PINTO (a cura di), Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti, Torino, 2004
239. A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, Bologna, 2006

240. A. PIRAINO, Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost. federalismo fiscale, su www.federalismi.it
241. F. PIZZETTI, Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni, su www.astrid-online.com
242. F. PIZZETTI, Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1185
243. F. PIZZETTI, Le nuove esperienze di governance in un sistema policentrico esploso, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, p. 1184
244. F. PIZZETTI, Le intese per l'attuazione dell'art. 116. Forum di Quaderni costituzionali su www.mulino.it
245. F. PIZZETTI, Il disegno di legge delega del Governo per l'attuazione del Titolo V e l'adozione della «Carta delle autonomie locali»: riusciremo ad uscire dalla «selva oscura» per tornare a «riveder le stelle»? su www.assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it
246. F. PIZZETTI, Legge costituzionale n. 1/1999 e riforma del Titolo V della parte II della Costituzione: qualche riflessione fra cronaca già scritta e cronaca da scrivere, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano
247. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998
248. F. PIZZETTI, Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi), in *Le Regioni*, 2005, n. 1-2, p. 49
249. F. PIZZETTI, Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza». Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118, su www.forumcostituzionale.it
250. F. PIZZETTI, Il processo riformatore della XIII legislatura, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno – Roma 9 gennaio 2001*, Milano, 2001, p. 24

251. A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, In difesa dei valori della Costituzione, in Foro it., 1994, V, c. 380
252. M. PLUTINO, La legislazione regionale di conferimento delle funzioni [...], in S. STAIANO (a cura di), cit., p. 303 e ss.
253. A. POGGI, Seminario ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale del 7 febbraio 2003. Intervento, su www.astrid-online.it
254. A. POGGI, Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano, 2001
255. E. RECCHI, Primus et solus: il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano, in Sociologia e ricerca sociale, 1996, n.51
256. G. U. RESCIGNO, Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
257. U. RESCIGNO, La riforma da riformare, su www.larivistadelmanifesto.it
258. G. RIZZONI, La riforma del sistema delle autonomie della XIII Legislatura, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, p. 25
259. G. ROLLA, L'autonomia dei Comuni e delle Province, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI, La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2003, p. 207
260. G. ROLLA, La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni, Milano, 1979
261. G. ROLLA, Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici, in Le Regioni, 2000, n.6, p. 995
262. V. ROPPO, Diritto privato regionale?, in Riv. dir. priv., 2003, n.1, p. 12
263. E. ROTELLI, Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali preunitari, in G. LACAITA, L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo, I, L'opera, Bologna, 1975

264. E. ROTELLI, Costituzione e amministrazione dell'Italia unita, Bologna, 1981
265. A. RUGGERI, Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità, su www.federalismi.it
266. A. RUGGERI, Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione, su www.federalismi.it
267. A. RUGGERI, P. NICOSIA, Verso quale regionalismo?, in Rass. parl., 2001, n. 1, p. 111
268. A. RUGGERI, Il parallelismo 'redivivo' e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, su www.forumcostituzionale.it
269. A. RUGGERI, La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli, in Quaderni costituzionali, 2001, n. 2
270. A. RUGGERI, Il regionalismo italiano dal 'modello' costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o 'razionalizzazione' di vecchie esperienze?, in Le Regioni, 1998, n.2, p. 281
271. A. RUGGERI, Le dinamiche della normazione ed il piano dei controlli, in Il Nuovo Titolo V della parte 11 della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
272. A. RUGGERI, Riforma del Titolo V della Costituzione e autonomie locali, in Nuove Autonomie, 2003, p. 549
273. M. RUSCIANO, Il diritto del lavoro italiano nel federalismo, in Lav. dir., 2001, n. 3, p. 498
274. G. M. SALERNO, Prospettive di riforma e attuazione del Titolo V, su www.federalismi.it
275. C. SCALINCI, Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema" delle autonomie fiscali, in Riv. Dir. Trib., 2004, n.4, p. 233

276. D. SCHEFOLD, Lo sviluppo costituzionale italiano fra regionalismo, devolution e federalismo. Paralleli con la Germania?, su www.astrid-online.it
277. G. SCIULLO, Il federalismo amministrativo e l'attribuzione di funzioni, su www.federalismi.it
278. F.G. SCOCA, voce Conferenza dei servizi, in Enc. Giur., vol. VIII, Milano
279. S. SEPE (a cura di), Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana, Roma, 2003
280. S. SEPE, A trent'anni dal DPR 616 del 1977: spunti per la discussione, su www.federalismi.it
281. M. SICLARI, La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: alcune note critiche, in Gazzetta giuridica Giuffr  Italia Oggi, 1997, n. 8, p. 2
282. G. SORICELLI, Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto, in Le Regioni, 2000, n.6, p. 1049
283. O. SPATARO, Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi (prima parte), su www.federalismi.it
284. A. SPADARO, Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione, su www.associazionedeicostituzionalisti.it
285. F. STADERINI, Diritto degli enti locali, Padova, 2005, pp. 16 e ss. – 235 e ss.
286. S. STAIANO (a cura di), Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali, Napoli, 2006
287. S. STAIANO, La sussidiariet  orizzontale: profili teorici, su www.federalismi.it

288. M. STENTELLA, Autonomie locali e città metropolitane, si accelera sulla strada delle riforme, su www.saperi.forumpa.it
289. A. STERPA, L'attività della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata nel periodo 2001-2002, su www.federalismi.it
290. M. STRAZZA, La nascita delle Regioni ordinarie, su www.storiain.net
291. L. STURZO, La Regione nella Nazione, Roma, 1949
292. L. STURZO, La Regione, Milano, 1949
293. V. TONDI DELLA MURA, Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo, su www.federalismi.it
294. L. TORCHIA, In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà, su www.astrid-online.it
295. L. TORCHIA, La potestà legislativa residuale delle regioni, in *Le Regioni*, 2002, n.2
296. L. TORCHIA, Regioni e «federalismo amministrativo», in *Le Regioni*, 2001, n.2
297. L. TORCHIA, I raccordi tra Stato, Regioni ed Enti locali, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, 2001, p. 190
298. L. TORCHIA, Commento al d. lgs. n. 112/1998 di attuazione della legge delega n. 59/1997, in *Le Regioni*, 1998, n. 3-4, p. 479
299. R. TOSI, A proposito dell'interesse nazionale, su [www2.unife.it/forum costituzionale](http://www2.unife.it/forum_costituzionale)
300. R. TOSI, La legge costituzionale n.3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa, in *Le Regioni*, 2001, n.6
301. R. TOSI, Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, p. 1397
302. R. TOSI, La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1/1999, in *Le Regioni*, 2000, n. 6, p. 974

303. F. TRIMARCHI, Il regionalismo e i modelli, in *Le Regioni*, 1995, n. p. 256
304. P. TULLINI, Quale federalismo per l'organizzazione del mercato del lavoro?, in *Il lavoro nelle Pubbl. Amm.ni*, 2000, n. 1, p. 32
305. L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002
306. L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, 2005
307. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005
308. L. VANDELLI, *Le istituzioni della Repubblica dopo il Titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni*, su www.astrid-online.it
309. L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2007
310. P.A. VARESI, *Regioni e politiche attive del lavoro dopo la riforma costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, I, p. 122
311. G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, p. 22
312. G. VESPERINI, *Venti anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, su www.amministrazioneincammino.it
313. M. VILLONE, *Il diritto del lavoro nella riforma del Titolo V*, in *DML*, 2003, n. 3, p. 496
314. P. VIRGA, *Amministrazione locale*, Milano, 2003
315. M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Milano, 1974
316. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *AA.VV., Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 57

