



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza - Università di Firenze: 92

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza - Università di Firenze: 92 / M. Picchi. - STAMPA. - (2005), pp. I/XII-708.

Availability:

This version is available at: 2158/27825 since: 2015-10-01T10:02:14Z

Publisher:

GIUFFRÈ

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

UNIVERSITÀ DI FIRENZE
PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

92

MARTA PICCHI

L'AUTONOMIA
AMMINISTRATIVA
DELLE REGIONI



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE -

*Ai miei genitori
e a Marco*

Giuffrè, Editore

Giuffrè, Editore

INTRODUZIONE

Questo lavoro costituisce il risultato di uno studio iniziato alcuni anni fa, finalizzato ad illustrare la sensibile trasformazione dei rapporti Stato/Regioni/enti locali, realizzatasi in un arco di tempo abbastanza breve, sebbene le esigenze fossero già evidenti nel sistema.

La lunga inattuazione del dettato costituzionale ha portato alla creazione di soggetti che hanno dovuto operare nell'ambito di previsioni costituzionali pensate oltre un ventennio prima, il cui significato era ancora tutto da definire. Ciononostante, le Regioni hanno mostrato, gradualmente, la possibilità di sperimentare assieme agli enti locali nuove modalità d'azione, vista la capacità di meglio percepire le istanze sociali.

È questo il motivo che ha determinato la scelta dell'argomento principale della ricerca: l'autonomia amministrativa regionale. L'"amministrazione" può assumere un duplice significato: espressione di autonomia politica oppure insieme di strutture e risorse predisposte per l'esplicazione di attività con fine compiutamente predeterminato. Nel primo caso, l'amministrazione compie scelte di interessi rendendosi interprete dei bisogni della società perché è dotata di rappresentatività politica; nel secondo caso, invece, è soltanto esecuzione della legge.

L'ipotesi di lavoro è che la funzione amministrativa nell'accezione non restrittiva, vista la sua inclinazione alla generalità, costituisca il mezzo per valorizzare l'autonomia regionale e il carattere di ente a fini generali: la natura preminente della funzione data ad un ente posto a governare una collet-

tività non può che essere amministrativa. Uno Stato articolato territorialmente deve pur sempre rimuovere gli squilibri economico-sociali che incidono sullo sviluppo delle entità regionali, senza tuttavia relegarle al ruolo di enti di decentramento amministrativo privandole, quindi, di una identità distinta rispetto al complesso amministrativo statale.

La Regione non si è potuta affermare compiutamente quale ente di amministrazione, a causa dell'imponente apparato amministrativo statale e della progressiva crescita degli enti locali, tuttavia ha manifestato la propria vocazione amministrativa: l'ulteriore obiettivo della ricerca è, di conseguenza, quello di verificare l'esistenza dei presupposti per poter ritenere oramai superata la ricostruzione riduttiva delle Regioni come enti di mero decentramento.

Il lavoro si articola in tre parti: nella prima, dopo aver ripercorso brevemente le vicende storiche che hanno condotto all'adozione di una forma di stato regionale, vengono evidenziate le ragioni della scelta di un sistema ad amministrazione duale, passando poi ad esaminare il contenuto dell'autonomia amministrativa regionale secondo l'attuazione data all'art. 118 Cost. vt (vecchio testo), grazie anche all'importante contributo apportato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Fino alla metà degli anni Novanta abbiamo assistito all'ampliamento delle materie regionali per mezzo degli istituti descritti in Costituzione, ma anche attraverso aperture che hanno portato le Regioni ad operare al di fuori di quanto fosse loro costituzionalmente garantito; per altro verso, però, è stata compiuta una lettura riduttiva dell'autonomia regionale, tanto che gli strumenti e le sedi di cooperazione elaborati hanno sempre posto lo Stato in una posizione di supremazia.

Inoltre, l'amministrazione regionale, sebbene vi siano stati dei progressivi tentativi per ergersi quale ente di sistema nei confronti delle autonomie locali, si è più che altro con-

trapposta agli enti locali, anziché coordinarsi con essi: il modello che ha caratterizzato i rapporti centro-periferia è stato quello del doppio binario (Stato/Regioni e Stato/enti locali).

In aggiunta a ciò, il sistema di riparto delle competenze elaborato in sede costituente, vista la rigidità di ripartizione dei poteri legislativi, ha determinato la creazione di strumenti in deroga, fondati sul principio dell'interesse unitario che, in forza di un'interpretazione restrittiva dell'art. 5 Cost., ha portato solitamente ad un'applicazione in danno per le Regioni. Da qui l'esigenza di superare questo elemento di rigidità, attraverso l'introduzione di una ripartizione razionale delle competenze allo scopo di creare un sistema funzionale.

L'esame della riforma amministrativa realizzata a Costituzione invariata è l'oggetto della seconda parte del lavoro, in cui viene verificato se effettivamente si è puntato sull'autonomia ricostruendo il sistema amministrativo dal basso per valorizzare i livelli territoriali di governo ritenendo l'amministrazione una funzione propria degli enti territorialmente più vicini alla collettività.

La Germania è il Paese che più compiutamente ha sviluppato un modello di c.d. federalismo amministrativo, caratterizzato per l'attribuzione in via prevalente della funzione amministrativa ad entità subfederali; l'esame di questa esperienza, secondo uno studio volto ad evidenziare le diversità dei due sistemi oggetto di comparazione tenendo conto delle differenti culture giuridiche, consente di riscontrare i passi avanti fatti per valorizzare il ruolo di ente di governo della Regione.

In quest'ultima prospettiva, diventa importante verificare anche, per un verso, l'incidenza del processo di integrazione europea e di quello di globalizzazione nel momento in cui richiedono strutture amministrative articolate, flessibili, dotate di solidi rapporti di collaborazione per poter soddisfare tempestivamente i bisogni della comunità rappresentata; per un

altro verso, come la stabilità politica dei governi regionali, prima ancora di rivederne le funzioni, costituisca il necessario presupposto per riqualificare l'autonomia delle Regioni.

Passando all'illustrazione dell'intervenuta riforma del Titolo V, viene esaminato come la portata amministrativa delle Regioni sia stata amplificata: se, dunque, l'elemento qualificante del nuovo modello, più che l'inversione del criterio di ripartizione delle funzioni legislative, non sia l'assegnazione all'amministrazione regionale e locale di tutte le funzioni e i compiti amministrativi riguardanti la tutela degli interessi e la promozione dello sviluppo delle comunità locali e l'aver dato al principio di sussidiarietà e agli altri criteri ad esso funzionali il compito di garantire l'elasticità del sistema.

Il principio di sussidiarietà ha un significato differente a seconda dell'ordinamento nel quale opera — lo dimostra l'esame comparato con l'esperienza comunitaria e quella tedesca — perché il suo contenuto è influenzato dal relativo contesto normativo; tuttavia, laddove si proceda all'introduzione del principio di sussidiarietà, nella sua dimensione verticale e/o orizzontale, si va sempre ad incidere sulla forma di stato non solo sotto il profilo dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo, ma dell'insieme dei rapporti Stato/società, dal momento che le autonomie territoriali ricevono una valorizzazione in quanto contribuiscano all'implementazione dei valori fondamentali della Costituzione e che lo scopo di questo principio non è quello di dare attuazione ad un sistema di divisione delle competenze finalizzato alla preservazione di spazi di potere.

Sotto il profilo dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo è dunque importante l'esame delle ripercussioni del principio di sussidiarietà su quello di cooperazione sia nei rapporti Stato/Regioni, ma anche nell'area amministrativa infrastatale che costituisce il nuovo ambito amministrativo unitario.

Nella parte conclusiva della ricerca, viene esaminato il ruolo attribuito alle Regioni nella Costituzione riformata, guardando ai caratteri identificativi dell'autonomia amministrativa regionale e alla loro possibilità di sviluppo per rafforzare la natura di ente esponenziale della comunità rappresentata.

Questa ricostruzione consente di evidenziare gli istituti che costituiscono i pilastri del nuovo modello individuandone i possibili riflessi, con una particolare attenzione — che ha percorso l'intero studio — alla ricostruzione della nozione di interesse unitario, nell'intento di verificare l'esistenza di una clausola di chiusura del sistema, come elemento indefettibile degli ordinamenti a struttura articolata, indipendentemente dalla sua esplicitazione nella Carta costituzione.

Giuffrè, Editore

Giuffrè, Editore

PARTE I
SISTEMA AMMINISTRATIVO
E SCELTA REGIONALISTA

Giuffrè, Editore

Giuffrè, Editore

CAPITOLO I

LA SCELTA DI UN SISTEMA AD AMMINISTRAZIONE DUALE

SOMMARIO: 1. L'unità nazionale e la scelta di un sistema amministrativo accentrato. — 2. La soluzione adottata dalla Costituente: il sistema binario. — 3. *Segue*: unità e autonomia come valori complementari. — 4. Il principio del parallelismo delle funzioni.

1. *L'unità nazionale e la scelta di un sistema amministrativo accentrato.*

I momenti più significativi che hanno condotto alla creazione dello Stato regionale sono connotati da implicazioni sotto il profilo dell'assetto amministrativo; perciò evidenzieremo prima le ragioni che portarono, a seguito della unificazione nazionale, alla realizzazione di un sistema amministrativo accentrato scartando la soluzione regionalista, mentre in un secondo momento parleremo degli effetti conseguenti alla creazione delle Regioni.

È importante procedere alla ricostruzione partendo dalle vicende del periodo unitario, poiché è in questa fase che prende avvio l'idea della Regione quale momento di decentramento dell'apparato statale, ma soprattutto per sottolineare come, in generale, la storia delle strutture amministrative sia saldamente intrecciata alle vicende politiche e sociali.

Difatti l'Italia, subito dopo il processo di unificazione, non aveva né un Parlamento di grande autorevolezza, né tanto meno Governi stabili; in tali condizioni, l'azione dell'am-

ministrazione arginò le carenze proprie delle istituzioni rappresentative e sul momento rafforzò, soprattutto al Sud, un tessuto sociale caratterizzato da una estrema debolezza (1).

In questo modo l'amministrazione statale venne utilizzata per attrarre una pluralità di realtà ben distinte tra loro nell'ambito politico-giuridico di un Paese le cui ultime vicende erano state caratterizzate da una certa improvvisazione e da scarsa lungimiranza.

La preoccupazione di realizzare l'unità nazionale (2) ha costituito nel nostro sistema un'idea ossessiva che ha finito col condizionare l'assetto organizzativo nazionale; in particolare, il timore di compromettere l'unificazione appena raggiunta portò a scegliere la soluzione centralizzatrice affermando l'identità tra unità nazionale e forma unitaria dell'organizzazione quale dogma destinato a resistere nel tempo (3): l'idea di unità giuridico-amministrativa ha così assunto una valenza tale da determinare modelli indifferenziati di azione ed organizzazione (4).

(1) S. SEPE, *Amministrazione e Storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995, pag. 18 e ss.

(2) Sull'unificazione quale processo che si è potuto sviluppare, paradossalmente, visto il particolare momento di rarefazione culturale, sociale e produttiva del Paese tanto che, pur in assenza di un'autentica cultura dell'unità, quest'ultima è riuscita ad arginare il declino italiano determinando un'inversione di tendenza: A. SCHIAVONE, *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Torino, Einaudi, 1998, pag. 90 e ss.; M. BERENGO, *Cultura e istituzioni nell'Ottocento italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 103 e ss.; A.M. THIESSE, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001, *passim*.

(3) U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Reg.*, 1995, pag. 9 e ss.; CENSIS, *Autonomie con l'Europa. Città e Regioni nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 1998, pag. 284; V. ONIDA, *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia*, in M. DEGNI, G. IOVINELLA (a cura di), *Federalismo modello Germania*, Roma, Ediesse, 1995, pag. 73; S. SEPE, *Profili storici*, in S. SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma. Atti del seminario di studio di Roma, 25 marzo 1996*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 14.

(4) M. BERTOLISSI, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova, Cedam, 2002, pag. 127.

Il processo storico attraverso il quale si è giunti alla realizzazione di un sistema rigidamente accentrato è particolarmente complesso, giacché sembra contrastare con le tendenze espresse in materia di organizzazione dello Stato italiano, durante la fase risorgimentale, da parte di quelle forze politiche (5) che poi hanno contribuito alla costruzione dello Stato nazionale.

Nel periodo successivo alla Restaurazione (6), gli Stati italiani si erano dati, o comunque avevano conservato, un ordinamento amministrativo caratterizzato per il fatto di mantenere in vita le riforme realizzate nel periodo della dominazione napoleonica (7); ciò sebbene le correnti del moderatismo italiano, compreso lo stesso Cavour (8), soprattutto prima

(5) E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*, in *La Regione*, 1963, pag. 11 e ss.

(6) La storia rinascimentale italiana è caratterizzata da uno sviluppo dell'ordinamento politico comunale e signorile tanto potente e capillare da pregiudicare un processo di unificazione simile a quello realizzatosi in molti Paesi europei dove l'assenza di poteri territoriali così forti permise l'affermazione di un centro rispetto alle periferie. Di conseguenza, in Italia, l'unificazione oltre ad essere stata raggiunta in ritardo, è caratterizzata per essersi sviluppata intorno ad un centro debole. Sul tema avremo modo di tornare più avanti, intanto vedi: S. CASSESE, *Lo Stato italiano e la sua riforma*, Torino, CLUEB, 1998, pag. 11; M. MERIGGI, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 111 e ss.

(7) A. DE MARTINO, *Amministrazione e società nel Mezzogiorno del primo Ottocento*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 44 e ss.

(8) Cavour era stato per lungo tempo contrario a forme di accentramento e favorevole alla costruzione di uno Stato federale, anche presieduto dal Papa, o comunque parzialmente decentrato, poiché tale soluzione corrispondeva alla sua formazione e permetteva di tener conto dell'avversione e delle proteste che aveva suscitato l'applicazione della legge Rattazzi in Lombardia. Soprattutto, però, egli osteggiava l'idea dell'unificazione nazionale propugnata da Mazzini e temeva che l'unità potesse portare con sé anche la Repubblica. Al riguardo vedi: D. MACK SMITH, *La « casualità » del centralismo italiano*, in M. SABELLA, N. URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 137; B. KING, *Storia dell'unità d'Italia 1814-1871*, Roma, Editori Riuniti, 1960, pag. 186 e ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 53; M.L. SALVADORI, *Storia d'Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana 1861-1996*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 37 e ss. In particolare, per quanto riguarda l'iniziale posizione assunta dal governo Cavour, si può ricordare la nota inviata il 13 agosto 1860 dal Ministro dell'Interno Farini alla Commissione

dei moti rivoluzionari del 1848 (9), avversassero decisamente la soluzione di uno Stato di tipo accentrato secondo il modello francese (10).

Di converso era apprezzato il *self-government* inglese (11) fondato su ampie autonomie locali e ispirato a larghi criteri di decentramento amministrativo, poiché si guardava alla libertà delle amministrazioni locali come ad un possibile strumento per contenere i poteri della monarchia amministrativa (12). Questo modello era dichiaratamente avvalorato dai gruppi dirigenti dei moderati lombardi e toscani allo scopo di conservare, nell'ambito di un'organizzazione politica unitaria, una parte di quelle istituzioni amministrative autonome proprie degli Stati preunitari (13).

Dunque, l'attenzione dei moderati si soffermava essen-

provvisoria istituita presso il Consiglio di Stato, nella quale si affermava che se le annessioni si fossero limitate alla sola Lombardia, la creazione di soggetti amministrativi formati da parecchie Province (le Regioni appunto) poteva risultare del tutto inopportuna oltre a costituire la causa di una « dualità pericolosa ». Tuttavia, si era proceduto anche all'annessione dell'Emilia e della Toscana e si prevedeva di ampliare ulteriormente il Regno alle Province del Sud che tanto differenti erano dal Piemonte, perciò l'istituzione di organizzazioni fondate su un'autonomia più larga veniva considerata come assolutamente necessaria e destinata a diventare « un disegno normale della vita italiana ». In merito vedi: C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964, pag. 63 e ss.; R. ROMEO, *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, in E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, op. cit., pag. 78; G. TALAMO, *Il problema delle Regioni nella cultura politica del Risorgimento*, in AA.VV., *Le Regioni*, Roma, ERI, 1971, pag. 244 e ss.

(9) M. D'ADDIO, *Progetti costituzionali di Antonio Rosmini*, in F. LIVORSI (a cura di), *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 110 e ss.; F. LIVORSI, *Libertà e Stato nel 1848-49 europeo. Note e riflessioni*, in F. LIVORSI, *Libertà e Stato ...*, op. cit., pag. 40 e ss.

(10) R. ROMEO, *I problemi del decentramento ...*, op. cit., pag. 76 e ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato ...*, op. cit., pag. 44 e ss.

(11) R. SEGATORI, *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 2003, pag. 3 e ss.

(12) F. MERUSI, *La logica del decentramento amministrativo, effetti e conseguenze*, in *Amm. it.*, 1998, pag. 1237.

(13) E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1979, pag. 159.

zialmente su due poli: l'accentramento alla francese e il decentramento all'inglese. Alcune correnti democratiche guardavano anche ad altre esperienze, come ad esempio a quella statunitense e a quella svizzera (14); tuttavia sia nei democratici che sostenevano una soluzione unitaria, che in coloro che di contro propugnavano un modello di tipo federale non vi era in alcun modo la volontà di realizzare uno Stato accentrato.

Lo stesso Mazzini, nell'articolo *Dell'unità d'Italia* pubblicato nuovamente nel 1861, rigettava la soluzione di uno Stato accentrato, asserendo la necessità di un disegno dell'ordinamento amministrativo italiano in grado di sottolineare al contempo le inscindibili esigenze dell'unità politica e dell'autogoverno popolare a tutti i livelli di vita del Paese (15). Nel modello elaborato da Mazzini, si auspicava la realizzazione di « tre unità politico-amministrative »: la Nazione, il Comune quale unità primordiale e la Regione quale ente intermedio « indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali e marittime » (16).

La contingenza e per certi aspetti la casualità degli eventi verificatisi fra l'Estate del 1860 e l'Ottobre del 1861 portarono all'attenuazione e poi al definitivo abbandono dei pro-

(14) L. COLUCCI, *Carlo Cattaneo e il Regno Lombardo-Veneto*, in F. LIVORSI, *Libertà e Stato ...*, op. cit., pag. 199 e ss.; F. DELLA PERUTA, *Unità e federazione durante il Risorgimento*, in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 21 e ss.

(15) E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato ...*, op. cit., pag. 47.

(16) C. VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, La Voce, 1923, pag. 24 e ss.; U. CHIARAMONTE, *Il dibattito sulle autonomie nella storia d'Italia. 1796-1996 unità, federalismo, regionalismo, decentramento*, Milano, Franco Angeli, 1998, pag. 138 e ss.; V.P. GASTALDI, *L'eredità federalistica nella scuola di Cattaneo*, in G. ANGELINI, A. COLOMBO, V.P. GASTALDI (a cura di), *Poteri e libertà. Autonomie e federalismo nel pensiero democratico italiano*, Milano, Franco Angeli, 2001, pag. 123 e ss.; G. WOODCOCK, *The idea of regional autonomy in Italy from Mazzini to Ambrosini*, in *Pol.*, 1986, pag. 695 e ss.

getti di legge di Farini (17) e Minghetti (18). Si rigettarono,

(17) U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ...*, op. cit., pag. 10; Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari, Laterza, 1994, pag. 50 e ss.; V. ONIDA, *Il regionalismo in Italia: origini, caratteri, prospettive*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 1992*, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 79 e ss.; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003, pag. 70 e ss.; G. WOODCOCK, *The idea of regional ...*, op. cit., pag. 696 e ss. Nel 1860, quando ancora il Ministro dell'Interno era Farini, l'istituita Commissione temporanea di legislazione, occupandosi del tema degli enti locali e delle Regioni, concepì queste ultime non come un ente pubblico a base elettiva, ma come un governatorato presieduto da un governatore assistito da delegati delle Province. L'idea era quindi quella di creare una circoscrizione amministrativa senza proprie materie di competenza, volendo in questo modo evitare di intaccare i cardini del centralismo e di soffocare l'autonomia degli enti locali. In realtà, col progredire dei lavori, la Commissione sembrò congegnare una Regione quale ente dotato di proprie competenze ed il governatore nel duplice ruolo di rappresentante del Governo e di organo esecutivo della Regione: O. BUCCI, *L'ordinamento regionale. Considerazioni storico-introductive*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, Edizioni Kappa, 1989, pag. 3 e ss.

(18) Succeduto Minghetti a Farini, si guardò alle Regioni come ad uno strumento provvisorio per attuare il conseguimento dell'unificazione amministrativa, lasciando ad un momento successivo la verifica circa l'opportunità di conservarle come veri istituti di governo locale. Nel pensiero di Minghetti vi era la figura di un consorzio permanente di Province, dotato di specifiche competenze, ma privo di una finanza autonoma, bensì derivata dalle Province medesime. In buona sostanza, le Regioni erano intese come pienamente rispettose dell'unità della legge poiché ad esse erano affidate solamente funzioni amministrative e costituivano un mezzo per conciliare decentramento istituzionale e deconcentrazione burocratica; mentre il Comune e la Provincia, anche questa considerata associazione naturale attributaria di numerose competenze e dotata di un'amministrazione propria e indipendente dal Governo, erano considerati strumenti di salvaguardia del regime costituzionale per far sì che il singolo individuo non fosse privato di enti di mediazione nei confronti dello Stato. Al riguardo vedi: P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 45 e ss.; F. CAMMARANO, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia. Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Bari, Laterza, 1995, pag. 7; L. GIOVENCO, *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi, 1967, pag. 3 e ss.; P.G. GRASSO, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Pol.*, 1994, pag. 237 e ss.; R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pag. 126 e ss.; C. VITTA, *Il regionalismo*, op. cit., pag. 27 e ss. Dunque, mentre in Farini le Regioni erano le membrature dell'Italia fungendo da *trait d'union* tra gli enti locali e lo Stato, nel pensiero di Minghetti costituivano soltanto un espediente temporaneo per giungere poi all'unificazione amministrativa.

così, anche le soluzioni del federalismo e del regionalismo (19) e si recepì, invece, una concezione rigida dell'unità intendendola come organizzazione unitaria (20).

Tutto ciò avvenne nonostante che il federalismo venisse proposto, da parte di alcune correnti, quale migliore forma dell'unità nazionale — pensiamo ad esempio a Cattaneo (21) e Ferrari (22) — mentre altri, fra questi lo stesso Minghet-

va, dal momento che l'immediata imposizione delle identiche forme e dei medesimi regolamenti — secondo quanto riferì alla Camera il 13 marzo 1861 — avrebbe potuto determinare gravi inconvenienti e suscitare « gravi ripugnanze, senza corrispondente profitto » (Atti del Parlamento Italiano, discussione sul Progetto di legge presentato alla Camera dal Ministro dell'Interno su “*Repartizione del Regno e autorità governative*”, seduta del 13 marzo 1861, pag. 33): G. TALAMO, *Storia e cultura nel Risorgimento italiano*, Roma, Archivio Guido Izzi, 1993, pag. 257.

(19) E. ROTELLI, *Il federalismo ancora possibile*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 91 e ss.

(20) M. FEDELE, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Bari, Laterza, 1998, pag. 69.

(21) Cattaneo riteneva che l'ordinamento italiano dovesse discendere dall'unione dei vari Stati in una Repubblica federale; all'interno degli Stati federati doveva valere un sistema autonomista capace di riequilibrare le disparità tra le aree di maggior sviluppo e quelle caratterizzate dall'arretratezza culturale, economica e sociale. In tal senso, vedi: M. L. BETRI, *La questione del « discentramento » in Stefano Jacini*, in A. VARNI, *Storia dell'autonomia in Italia ...*, op. cit., pag. 100 e ss.; M. CATALUDDI, *Il federalismo risorgimentale*, in *Riv. Sc. sup. ec. fin.*, 2004, pag. 65 e ss.; U. CHIARAMONTE, *Il dibattito sulle autonomie ...*, op. cit., pag. 154 e ss.; F. DELLA PERUTA, *Le ideologie del federalismo italiano*, in L. DE ROSA, E. DI NOLFO (a cura di), *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, Firenze, Olschki, 1986, pag. 155 e ss.; C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998, pag. 59 e ss.; F. MAZZANTI PEPE, *Cattaneo, il Mezzogiorno e i poteri locali*, in *St. amm. cost.*, 2002, pag. 288 e ss.; S. F. REGASTO, *I rapporti centro/periferia nell'esperienza (con)federale elvetica. Temi e tracce per una ricerca*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI, *Regione e governo locale ...*, op. cit., pag. 442 e ss.; E. ROTELLI, *Il federalismo di Carlo Cattaneo: pensiero e azione*, in *St. amm. cost.*, 2001, pag. 30 e ss.; *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 115 e ss.

(22) Ferrari auspicava la creazione non di una, ma di più Repubbliche, rispettose delle autonomie storiche delle regioni: queste Repubbliche avrebbero dovuto essere riunite confederalmente in un'assemblea nazionale italiana composta dai rappresentanti dei diversi Stati italiani; la Confederazione avrebbe dovuto svolgere compiti prevalentemente di difesa comune. In tal senso, vedi: M. CATALUDDI, *Il federalismo risorgimentale*, op. cit., pag. 69 e ss.; U. CHIARAMONTE, *Il*

ti (23), individuavano il regionalismo come strumento di unificazione (24).

Le motivazioni principali di questa svolta repentina, legate alla preoccupazione unitaria, sono essenzialmente due (25):

dibattito sulle autonomie ..., op. cit., pag. 165 e ss.; C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia ...*, op. cit., pag. 69 e ss.; M. SCHIATTONE, *Alle origini del federalismo italiano. Giuseppe Ferrari*, Bari, Dedalo, 1996, pag. 126 e ss.

(23) C. GHISALBERTI, *Stato unitario e federalismo in Italia*, in O. JANZ, P. SCHIERA, H. SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 100 e ss.; D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Bari, Laterza, 1998, pag. 71 e ss.; G. MORRA, *Breve storia del pensiero federalista*, Cles, Mondadori, 1993, pag. 96 e ss.; *Minghetti e Rosmini, cattolici, liberali, federalisti*, in *Fed. lib.*, 1998, pag. 142 e ss.; A. SACCOMANNO, *Autonomia comunale: principi costituzionali e sistema delle fonti del diritto*, in C. AMIRANTE, A. SACCOMANNO (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Messina, Rubbettino, 1995, pag. 17; E. SANTARELLI, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Firenze, Bulgarini, 1973, pag. 22 e ss.; A. SCIROCCO, *In difesa del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 154 e ss.; S. SEPE, *Profili storici*, op. cit., pag. 14 e ss.

(24) « La Regione adunque, quale noi la concepiamo, potrà tornare accetta sì a coloro che veggono in essa una naturale varietà destinata a conservarsi ed a cooperare con bella armonia all'unità nazionale, sì a coloro che vagheggiano come fine anche l'unificazione amministrativa, ma non possono chiudere gli occhi sulle difficoltà che questa unificazione incontrerebbe d'un tratto » (Atti del Parlamento Italiano, discussione sul Progetto di legge presentato alla Camera dal Ministro dell'Interno su «*Repartizione del Regno e autorità governative*», seduta del 13 marzo 1861, pag. 33).

(25) L'abbandono di una soluzione regionalista si ha definitivamente con la successione di Ricasoli. Questi, in un discorso del luglio 1861 davanti alla Camera, dopo la sua conversione da autonomista, sostenne decisamente la tesi dell'accentramento disapprovando il progetto di legge presentato in precedenza da Minghetti nel timore che la rappresentanza regionale potesse rinvigorire i particolarismi. Vedi: A. BERSELLI, *Marco Minghetti e le leggi di unificazione amministrativa*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 340 e ss.; S. CAFIERO, *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, Roma, NIS, 1996, pag. 15 e ss.; P. CALANDRA, *Storia dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 49 e ss.; V. MARCHETTI, *Dallo Statuto alla Costituzione. Cenni sulla vicenda dell'autonomia in un secolo di storia italiana*, in P. SCHIERA (a cura di), *Le autonomie e L'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 205 e ss.; G. PAUSINI, *Bettino Ricasoli e l'unificazione amministrativa dello Stato italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO, *L'unificazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 395 e ss.; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica ...*, op. cit., pag. 151 e ss.; G. WOODCOCK, *The idea of regional ...*, op. cit., pag. 698.

in primo luogo, occorre tener conto di quel sentimento filobonapartista che si accese nelle correnti moderate dopo l'esito dei moti rivoluzionari francesi del 1848 (26), che in parte attenuò tutte quelle preoccupazioni che erano state manifestate negli anni precedenti verso il sistema accentrato francese (27). Ma fu soprattutto determinante l'insorgere della questione meridionale (28): nel 1860 Garibaldi (29) fu raggiunto a Napoli da Mazzini e Cattaneo (30); il pericolo, nel caso fossero riusciti a riportare una vittoria, era che l'egemonia del Piemonte sull'Italia venisse arrestata (31) e, peggio anco-

(26) R. PRICE, *Le rivoluzioni del 1848*, Bologna, Il Mulino, 2004, *passim*.

(27) E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia ...*, op. cit., pag. 161.

(28) T. MASSARANI, *Studi di politica e di storia*, Firenze, 1869, pag. 570 e ss., sottolinea come i gruppi moderati centrosettentrionali abbandonarono improvvisamente la strada che avevano intrapreso in materia di ordinamento amministrativo, allorché si pose il problema della questione meridionale ed evidenzia che « la scuola dei regionalisti si fermò, direi quasi, sovrappensiero, e domandò a sé medesima se il suo senso ideale fosse attuabile, se il suo pacato sistema potesse adattarsi, come già le pareva che potesse a quel primo e più omogeneo nocciolo di regno, così anche a questa grande novità, di fortune, di spiriti e di famiglie. E si vide notevole fenomeno: il concetto della Regione trasmigrare nel mezzogiorno, accolto, accarezzato, amplificato, e, diciamo, derivato ad alquanto diversi propositi da quelli ond'era sorto; e là invece dov'era sorto, esitare, farsi timido e peritoso, ridursi in termini sempre più stretti, e a poco a poco rincasarsi e attutire ».

(29) D. MACK SMITH, *Garibaldi. Una grande vita in breve*, Milano, Mondadori, 1994, pag. 108 e ss.

(30) A.M. BANTI, *Il Risorgimento italiano*, Bari, Laterza, 2004, pag. 111 e ss.

(31) U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, pag. 465; C.T. ALTAN, *La nostra Italia: clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità al 2000*, Milano, Egea, 2000, pag. 35 e ss.; S. CAFIERO, *Questione meridionale ...*, op. cit., pag. 14 e ss.; Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo ...*, op. cit., pag. 51 e ss.; G. CONTINI, *Garibaldi dittatore e il regionalismo siciliano*, in *N. aut.*, 1999, pag. 716 e ss.; A. DE BERNARDI, L. GANAPINI, *Storia d'Italia 1860-1995*, Milano, Mondadori, 2000, pag. 300 e ss.; G. DE CESARE, *La formazione dello Stato unitario (1860-1871)*, Milano, Giuffrè, 1978, pag. 9; E. GALLI DELLA LOGGIA, *Il brigantaggio*, in G. BELARDELLI, L. CAFAGNA, E. GALLI DELLA LOGGIA, G. SABBATUCCI (a cura di), *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1999, pag. 39 e ss.; P. GUICHONNET, *Carlo Cadorna, Luigi Federico Menabrea e le leggi del 1865*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO, *L'unificazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 290 e ss.; G. VESPERINI, *I poteri locali*, Catanzaro, Meridiana Libri, 1999, pag. 5 e ss.

ra, che potesse essere creata per davvero una Repubblica federale (32).

Per tutti questi motivi Cavour (33), credendo di poter identificare nella centralità politica il sinonimo della nazionalità e della centralità amministrativa, intervenne tempestivamente imponendo un'amministrazione monarchica centralizzata (34), optando per una scelta politica nel segno della continuità dello Stato e delle istituzioni (35), sebbene, prima dell'adozione dei relativi provvedimenti, avesse promesso all'Italia meridionale una soluzione volta a garantire un vero autogoverno delle Regioni, con un larghissimo decentramento amministrativo e un'"autonomia completa".

D'altro canto, le Regioni avrebbero potuto mantenere e anzi incrementare le differenziazioni tra i diversi ambiti territoriali; questo elemento avrebbe potuto costituire l'ammissio-

(32) R. P. COPPINI, *Il Piemonte sabaudo e l'unificazione (1849-1861)*, in G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Storia d'Italia ...*, op. cit., pag. 422 e ss.; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica ...*, op. cit., pag. 76 e ss. In realtà l'avventura nel Meridione non era stata programmata da Cavour che non aveva aiutato la preparazione dell'impresa garibaldina temendo possibili reazioni sul piano internazionale: A. M. BANTI, *Il Risorgimento italiano*, op. cit., pag. 114 e ss.; B. KING, *Storia dell'unità d'Italia ...*, op. cit., pag. 172 e ss.; D. MACK SMITH, *Vittorio Emanuele II*, Milano, Mondadori, 1995, pag. 84 e ss. D'altro canto al Sud vi era « una sorta di irrequietezza ad alta temperatura, una naturale disponibilità diffusa ad accogliere notizie che promettevano interventi dall'esterno e fatti nuovi »; la propaganda mazziniana lavorò proprio in questo senso, mentre Cavour ne seppe cogliere i frutti: L. CAFAGNA, *Cavour*, Bologna, Il Mulino, 1999, pag. 206 e ss. Al riguardo, vedi anche: E. GUCCIONE, *Dall'esperienza storica siciliana le spinte verso la federazione*, in *Fed. soc.*, 1996, pag. 106 e ss.; M. ISNENGI, *L'Italia in piazza. I luoghi della vita pubblica dal 1848 ai giorni nostri*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 82 e ss.; D. MACK SMITH, *Da Cavour a Mussolini*, Acireale, Bonanno, 1987, pag. 75 e ss.; L. RIALI, *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Roma, Donzelli, 1997, pag. 33; R. ROMANELLI, *L'Italia liberale 1861-1900*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 40; R. ROMEO, *Dal Piemonte sabaudo all'Italia liberale*, Bari, Laterza, 1974, pag. 171 e ss.

(33) M. L. SALVADORI, *Storia d'Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana 1861-2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 39 e ss.

(34) G. TALAMO, *Storia e cultura ...*, op. cit., pag. 222 e ss.

(35) E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia ...*, op. cit., pag. 13.

ne della relatività dei principi posti alla base delle scelte istituzionali compiute, determinando così un elemento di debolezza (36). Proprio quando Cavour realizzò che l'autonomia regionale avrebbe rafforzato la posizione degli oppositori politici, con il rischio di accendere pericolosi focolai rivoluzionari, mutò idea e procedette nella promulgazione (37) del si-

(36) M.S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, pag. 555.

(37) Questa imposizione del sistema amministrativo del Regno Sabauda rafforzò l'impressione che una Regione avesse operato la conquista delle altre, procedendo al loro assorbimento o "piemontesizzazione"; l'opera di "nazionalizzazione" si esaurì con l'imposizione dello Stato e della sua amministrazione. In tal senso, vedi: G. ANGELINI, *Bovio e il riscatto del Sud*, in G. ANGELINI, A. COLOMBO, V. P. GASTALDI, *Poteri e libertà ...*, op. cit., pag. 65 e ss.; F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO, *L'unificazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 69 e ss.; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004, pag. 24 e ss.; F. CAMMARANO, *Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione*, in R. LUMLEY, J. MORRIS (a cura di), *Oltre il meridionalismo. Nuove prospettive sul Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Carocci, 1999, pag. 178; E. GALLI DELLA LOGGIA, *La « conquista regia »*, in G. BELARDELLI, L. CAFAGNA, E. GALLI DELLA LOGGIA, G. SABBATUCCI, *Miti e storia dell'Italia unita*, op. cit., pag. 21 e ss.; D. MACK SMITH, *Storia d'Italia ...*, op. cit., pag. 73 e ss.; T. MARTINES, *Il Comune nel Mezzogiorno dopo l'Unità*, in *Opere. Ordinamento della Repubblica. Sez. I, Lo Stato. Sez. II, Le autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 548 e ss.; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, pag. 18 e ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 35 e ss.; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica ...*, op. cit., pag. 6 e ss.; I. PORCIANI, *Identità locale - identità nazionale: la costruzione di una doppia appartenenza*, in O. JANZ, P. SCHIERA, H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo ...*, op. cit., pag. 150; E. RAGIONIERI, *La concezione dello Stato in Gramsci*, in G. SANTOMASSIMO (a cura di), *Storiografia in cammino*, Roma, Editori Riuniti, 1987, pag. 266 e ss.; E. ROTELLI, *Il regionalismo dopo l'unità*, in *Foro amm.*, 1970, pag. 402; R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 3 e ss.; A. SACCOMANNO, *Autonomia comunale ...*, op. cit., pag. 16; A. TROCCHI, *Il problema della "Regione" in Italia. Studi e saggi storici*, in *N. rass.*, 1963, pag. 3267 e ss.; G. VIGNOCCHI, *Evoluzione degli apparati politico-amministrativi italiani dall'unificazione in poi*, in AA.Vv., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 1326 e ss. L'unificazione legislativa fu facilitata dal fatto che i codici preunitari avevano per lo più preso ad esempio i modelli napoleonici o, quando avevano seguito diversi canoni imposti da locali tradizioni normative o dall'introduzione di leggi straniere, avevano tenuto conto dello spirito informatore

stema giuridico e delle leggi piemontesi, oltre a far in modo che un corpo di amministratori settentrionali (38) si sostituisse agli amministratori nelle diverse zone del Paese (39): tutto ciò, come ebbe a dire lo Stesso, al fine « di imporre l'unità alla parte più corrotta, più debole d'Italia » (40).

di quei modelli, conservando così una certa uniformità nella vita giuridica del Paese soprattutto nel settore del diritto privato « le cui istituzioni rappresentavano il tessuto fondamentale per l'esistenza di una società individualistica e liberale ». Tutto ciò favorì l'unificazione legislativa culminata con l'emanazione dei codici del 1865, anch'essi fondati sugli stessi modelli napoleonici. Al riguardo, vedi più ampiamente: C. GHISALBERTI, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari, Laterza, 1996, pag. 307 e ss. Possiamo quindi ritenere che il sentimento di qualcosa di imposto riguardasse più che la dimensione giuridica quella politica: G. LANDI, *Le leggi di unificazione amministrativa del 1865 (in margine alle celebrazioni del centenario)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè. Diritto amministrativo e costituzionale, Diritto ecclesiastico, Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 559 e ss.

(38) D. MACK SMITH, *La « casualità » ...*, op. cit., pag. 138 e ss.; G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI, *Storia dello Stato italiano ...*, op. cit., pag. 187 e ss.; G. MORRA, *Breve storia del pensiero ...*, op. cit., pag. 92 e ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia ...*, op. cit., pag. 161.

(39) S. SEPE, *Identità e "senso dello Stato" dei pubblici funzionari nella storia unitaria*, in *St. parl. pol. cost.*, 2001, pag. 60 e ss., sottolinea l'importanza del ruolo svolto dalle burocrazie pubbliche nella costruzione dello Stato supponendo sia al ruolo che avrebbe dovuto svolgere il Governo nei confronti della società civile sia nella trasmissione al centro delle esigenze locali; così, l'identità amministrativa nazionale è stata realizzata ad opera di una "nazionalizzazione dal basso", portando con sé, però, anche tutti i difetti della classe burocratica del tempo e potremmo aggiungere del percorso che venne scelto e del circuito che venne, così, realizzato.

(40) R. ROMEO, *I problemi del decentramento ...*, op. cit., pag. 79; *Vita di Cavour*, Bari, Laterza, 1990, pag. 499; L. CAFAGNA, *Il saccheggio del Sud*, in G. BELARDELLI, L. CAFAGNA, E. GALLI DELLA LOGGIA, G. SABBATUCCI, *Miti e storia dell'Italia unita*, op. cit., pag. 51; M. S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 554; D. MACK SMITH, *Il Risorgimento italiano. Storia e testi*, Bari, Laterza, 1999, pag. 516 e ss.; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 77 e ss. In particolare, da parte di un'autorevole dottrina si afferma la necessità della scelta in favore di uno Stato amministrativamente accentrato, in quanto era l'unica forma possibile per salvaguardare l'unità del Paese appena raggiunta. Difatti, si ravvisa la mancanza di una classe politica che fosse capace di realizzare un tipo di autogoverno dei corpi amministrativi locali dotati di ampia autonomia in modo da sottrarsi alle pressioni delle camorre e dei potentati locali. Ancora, si sottolinea quanto fosse indispensabile una forte politica unitaria per attenuare gli squilibri fra le aree del

Dunque, dopo il 1861 e la legge comunale e provinciale

Nord e quelle meridionali e consentire l'allineamento del Paese con quelli europei, ovvero per fare in modo che le strutture economiche settentrionali potessero decollare ed il Sud potesse entrare finalmente nella civiltà europea. Infine, si ritiene che fosse l'unica maniera per creare una coscienza nazionale e superare l'inesistenza, in diverse zone del Paese, di un tessuto sociale e civile in grado di operare per la costruzione dello Stato unitario. Al riguardo vedi: A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Como, marzorati, 1945, pag. 16; V. CAIANIELLO, *Il cittadino e le trasformazioni dello Stato. (Spunti introduttivi per un consuntivo sull'attuazione del d.P.R. n. 616 del 1977)*, in *Dir. soc.*, 1990, pag. 660 e ss.; *Premesse storico culturali dell'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 318 e ss.; F. CAMMARANO, *La costruzione dello Stato ...*, op. cit., pag. 14 e ss.; C. GHISALBERTI, *Stato unitario e federalismo ...*, op. cit., pag. 99 e ss.; *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002, pag. 105 e ss.; R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, op. cit., pag. 135 e ss. Nei confronti delle considerazioni sopra riportate, possiamo osservare come, senz'altro, molto differenti sarebbero state le scelte compiute dallo stesso Cavour se questi, anziché essere al corrente delle sole condizioni presenti entro i confini del Piemonte e della Liguria, avesse conosciuto la profonda arretratezza del Mezzogiorno. Sulle origini del dualismo economico italiano: F. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 2002, pagg. 16 e ss., 98 e ss.; D. MACK SMITH, *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1983, pag. 612 e ss.; G. PESCOSOLIDO, *Unità nazionale e sviluppo economico 1750-1913*, Bari, Laterza, 1998, pag. 108 e ss.; P. BARATTA, *La questione meridionale e la questione industriale in Italia, secondo Pasquale Saraceno*, Roma, Svimez, 2004, pag. 7 e ss. Soprattutto dobbiamo tener conto che l'aiuto del Sud a Garibaldi era essenzialmente in funzione antiborbonica e antinapoleonica; in alcun modo aleggiava il patriottismo italiano, perciò si assiste ad un paradosso dell'era risorgimentale: l'esito positivo del movimento nazionale è in parte da imputare al separatismo regionale e successivamente proprio il rischio del separatismo regionale determinò Cavour nel prendere la decisione per un sistema amministrativo fortemente accentrato. In merito vedi: G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, pag. 278 e ss.; D. MACK SMITH, *La « casualità » ...*, op. cit., pag. 144 e ss.; M. STIPO, *Il Mezzogiorno d'Italia (ipotesi di un nuovo modello istituzionale per lo sviluppo)*, in AA.Vv., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 583 e ss. Peraltro, è a partire da questo momento che inizia quel processo di statalizzazione quale strategia compensativa per il Mezzogiorno: l'emarginazione dalle politiche nazionali e la perdita di autonomia viene compensata dall'ingresso del Sud nell'area protetta dello Stato e dalla destinazione di flussi consistenti di risorse pubbliche. In merito, vedi: F. CASSANO, *Del federalismo ben temperato*, in F. CASSANO, G. COTTURRI (a cura di), *Federalismo e Mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1999, pag. 24; A. CHITI BATELLI, *Il problema del federalismo interno italiano visto da un federalista europeo*, in *Fed. soc.*, 1997, pag. 63 e ss.; T. COLANGELO,

del 1865, si optò per uno Stato politicamente accentrato (41), nel cui ambito i propositi di decentramento erano concepibili soltanto nella sfera puramente burocratica (42): una parte delle funzioni del potere esecutivo potevano essere deferite ai rappresentanti periferici del Governo (43), ma era assolutamente escluso un decentramento di potere tale da determinare la creazione di nuove magistrature elettive (44).

Quindi, si può senz'altro affermare che alla fine del Risorgimento, in Italia, il potere politico era un potere oligarchico (45), detenuto da una sottile ed esigua *élite* dirigente (46), decisamente mal disposta ad ampliare le basi rappre-

Autonomia e decentramento nell'articolo 5 della Costituzione, in *Reg. com. loc.*, 1998, pag. 29 e ss.; E. GALLI DELLA LOGGIA, *La « conquista regia »*, op. cit., pag. 25 e ss.

(41) R. SEGATORI, *I sindaci ...*, op. cit., pag. 8 e ss.

(42) Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo ...*, op. cit., pag. 57; O. JANZ, H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo in Italia e Germania: strutture e culture a confronto*, in O. JANZ, P. SCHIERA, H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo ...*, op. cit., pag. 14; N. LONGOBARDI, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata. Temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Torino, Giappichelli, 1999, pag. 59; L. MASELLA, *Declino del meridionalismo unitario e centralista*, in F. CASANO, G. COTTURRI, *Federalismo e Mezzogiorno*, op. cit., pag. 31.

(43) In tema di differenze fra il modello centralista realizzato a seguito dell'unificazione nazionale e quello franco-napoleonico conosciuto anche dagli Stati preunitari, vedi: M. MERIGGI, *Centralismo e federalismo in Italia. Le aspettative preunitarie*, in O. JANZ, P. SCHIERA, H. SIEGRIST, *Centralismo e federalismo ...*, op. cit., pag. 50 e ss.; G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in F. BENVENUTI, G. MIGLIO, *L'unificazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 39 e ss.; G. MOR, *Centralismo e autonomie territoriali negli ultimi dieci anni: dallo Stato burocratico allo Stato dei partiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, Giuffrè, Vol. II, 1982, pag. 370 e ss.; S. SEPE *Profili storici*, op. cit., pag. 15 e ss.

(44) P. G. GRASSO, *Proposte di autonomia ...*, op. cit., pag. 258 e ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia ...*, op. cit., pag. 163.

(45) E. A. ALBERTONI, *Statualità e centralismo in Italia*, in E.A. ALBERTONI (a cura di), *Stati e Federazioni. Interpretazioni del federalismo*, Milano, EURED, 1998, pag. 167; F. MAZZONIS, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 110.

(46) E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia ...*, op. cit., pag. 15; E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981, pag. 53 e ss.

sentative del nuovo Stato e la cultura di stampo statocentrico si muoveva, in ossequio al principio dell'unitaria soggettività dello Stato (47), in una logica di accentramento del potere e di incanalamento delle istanze sociali nelle strutture istituzionali centrali (48).

Queste soluzioni adottate nella prima metà degli anni '60, caratterizzate, come è stato sottolineato, dal binomio accentramento amministrativo e decentramento burocratico (49), sono sintomatiche di quell'indirizzo cui si ispirerà la classe dominante italiana (50) negli anni a venire, nell'intento di conservare e consolidare l'assetto unitario del Paese (51). Difatti, ogni qualvolta si presenterà una crisi profonda della società italiana, il tema dell'assetto dell'ordinamento amministrativo dello Stato, indice dei rapporti di classe e di potere affermatosi in Italia contestualmente alla realizzazione dell'unità nazionale, si riproporrà all'attenzione e di conseguenza

(47) A. DE FRANCESCO, *Municipalismo e Stato unitario nel giovane Crispi*, in *St. amm. cost.*, 1996, pag. 55 e ss.

(48) M. D'ORSOGNA, *L'amministrazione per Ministeri: la crisi di un modello*, in AA.VV., *I nuovi modelli di amministrazione pubblica: problemi e prospettive*, Roma, Cenform, 1997, pag. 33 e ss. Per questi motivi, anche il sentimento nazionale è rimasto un fenomeno di *élite*, delle classi dirigenti e dei ceti medi, ma non delle masse contadine e operaie, assumendo un carattere prettamente retorico-letterario o statal-militaristico e non riuscendo, nei momenti di crisi politica e istituzionale, ad unire le masse popolari alle classi dirigenti e ai ceti medi. In merito: W. BARBERIS, *Il bisogno di patria*, Torino, Einaudi, 2004, pagg. 8 e ss., 92 e ss.; M. L. SALVADORI, *Storia d'Italia ...*, op. cit., pag. 45; I. PORCIANI, *Stato e nazione: l'immagine debole dell'Italia*, in S. SOLDANI, G. TURI (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. La nascita dello Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 389 e ss.

(49) G. MELIS, *La burocrazia. Da monsù Travet alla riforma del Titolo V: vizi e virtù della burocrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2003, *passim*.

(50) L'unità venne concepita dalla classe dirigente liberale quale massima espressione della modernità, contrapposta al particolarismo disgregatore tipico dell'organizzazione centrale dell'*ancien régime*. Al riguardo: F. CAMMARANO, *Nazionalizzazione della politica ...*, op. cit., pag. 178.

(51) F. MAZZANTI PEPE, *Il movimento per le autonomie locali e il decentramento amministrativo nell'ultimo decennio dell'Ottocento*, in *St. amm. cost.*, 1998, pag. 147 e ss.

si riaccenderanno nuovamente il dibattito e le controversie in merito (52).

2. *La soluzione adottata dalla Costituente: il sistema binario.*

Se l'idea della Regione quale strumento di decentramento burocratico dell'apparato statale ha origini lontane, in particolare nei progetti di Farini e Minghetti del 1860-61, ove si prospettava questo nuovo ente come una sorta di consorzio permanente o obbligatorio tra Province e lo si intendeva quale strumento principale dell'azione dello Stato a livello periferico (53), il disegno di creare la Regione quale ente di governo ha origini più recenti: il dibattito inizia dopo la Grande Guerra, durante la crisi dello Stato liberale quando il regionalismo diventa uno dei capisaldi del programma del partito Popolare Italiano e Luigi Sturzo (54) giunge alla definizione di Regione (55) come ente elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchi-

(52) E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia ...*, op. cit., pag. 164.

(53) C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica ...*, op. cit., pag. 65 e ss.

(54) S. CAFIERO, *Questione meridionale ...*, op. cit., pag. 125 e ss.; U. CHIARAMONTE, *Il dibattito sulle autonomie ...*, op. cit., pag. 520 e ss.; M. D'ADDIO, *Sturzo e Rosmini*, in *Pol.*, 2000, pag. 169 e ss.; L. DALU (a cura di), *Contro lo statalismo*, Messina, Rubbettino, 1995, pag. 23 e ss.; G. DE ROSA, *Luigi Sturzo fra Toniolo e Rosmini*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi, 1996, pag. 681 e ss.; U. DE STERVO, *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, in *Pol.*, 1989, pag. 43 e ss.; D. DI NUOVO, *Federalismo e meridionalisti*, Napoli, ESI, 1996, pag. 61 e ss.; E. GUCCIONE, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino, SEI, 1994, pag. 22 e ss.; *Dal federalismo mancato al regionalismo tradito*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 9 e ss.; E. MATTINA, *Una sfida per il Mezzogiorno. Sulle orme di Gaetano Salvemini per un federalismo meridionalista*, Napoli, Age, 1995, pag. 14; G. MORRA, *Breve storia del pensiero ...*, op. cit., pag. 107 e ss.; F. NICOLETTI, *Cattolici e laici di fronte al decentramento regionale in Italia (1860-1968)*, Firenze, Le Monnier, 1983, pag. 29 e ss.; E. SANTARELLI, *L'ente regione. L'idea regionalistica nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, Editori Riuniti, 1960, pag. 66 e ss.; P. VIOLA, *Il Novecento*, Torino, Einaudi, 2000, pag. 71.

(55) Volendo ricostruire il pensiero di Sturzo e la sua evoluzione nel tem-

co, amministrativo-legislativo, ovvero la concepisce come un

po, possiamo osservare come un principio costante sia innanzitutto l'autonomismo municipale: Sturzo ritiene infatti che il Comune debba poter essere il gestore delle proprie attività economiche, libero dalle ingerenze dello Stato centralista assolutamente incapace di affrontare tempestivamente ed efficacemente i problemi a livello locale; solo in questa maniera è possibile rendere i cittadini i veri protagonisti della vita politica del Paese. Fra l'altro, soprattutto all'inizio della propria attività politica, Sturzo considerò i rapporti del movimento cattolico con quello socialista in termini di concorrenza, anziché di contrapposizione; « in questa fase che segna un serio tentativo di liquidazione del clerico-moderatismo, il movimento cattolico che egli disse presentò le caratteristiche di un movimento strettamente collegato con le rivendicazioni dei ceti popolari »: E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia ...*, op. cit., pag. 27; vedi anche: V. CASTRONOVO, R. DE FELICE, P. SCOPPOLA, *L'Italia del Novecento*, Torino, UTET, 2004, pag. 18 e ss. Gradualmente, oltre a sostenere la causa dell'autonomia comunale, Sturzo diventa un convinto assertore delle libertà regionali ritenendole la soluzione al divario sempre maggiore creatosi tra Nord e Sud. Dalla constatazione delle diversità geografiche economiche e culturali presenti nelle diverse parti dell'Italia ricava l'impossibilità di definire dal centro interventi di natura politica che possano rispettare e valorizzare tali differenze. Mentre all'inizio del Novecento pensava alla Regione quale strumento per dar vita ad un decentramento amministrativo e finanziario, successivamente ne amplia il contenuto fino a configurare la Regione quale vero e proprio ente di governo, nonostante la posizione dominante nel Partito di appartenenza, e ad affermare che « il problema che contemporaneamente all'unificazione italiana si doveva risolvere, e non fu risolto, era quello di inserire la Regione nella Nazione. Si credette di poter negare il problema stesso, per timore che risorgessero i legittimismi locali o che si formassero dei nuclei di interesse contrastanti con quelli nazionali. L'unificazione che si attuò fu rigida e centralizzata ». Al riguardo, vedi: L. STURZO, *La Regione nella Nazione (1949)*, Bologna, Zanichelli, 1974, pag. 6; nonché A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1988, pag. 365 e ss.; R. RUFFILLI, *La questione regionale ...*, op. cit., pag. 217 e ss. Le idee di Sturzo, nel primo dopoguerra, si ponevano in un clima caratterizzato, per un verso, dalla crisi dello Stato liberale e, per un altro, da una situazione di immaturità democratica e di insufficiente unità delle masse operaie, contadine e piccolo borghesi. Possiamo quindi vedere come, in Sturzo, l'autonomia regionale abbia senz'altro ricevuto l'elaborazione più coerente e convinta, rendendola indipendente da scelte di mera opportunità politica, a differenza della posizione assunta dalle stesse forze di sinistra che, paradossalmente, hanno sempre mostrato una scarsa coscienza regionalista o, comunque, non sufficientemente matura: G. CARNEVALI, *Nazionalismo o federalismo? Dilemmi di fine secolo*, Torino, UTET, 1996, pag. 138; U. DE SIERVO, *Sturzo e la realizzazione ...*, op. cit., pag. 45; E. ROTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Foro amm.*, 1972, pag. 62 e ss.; E. ROTELLI, F. TRANIELLO, *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, pag. 42 e ss.; E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia ...*, op. cit., pag. 27 e ss.; E. SANTARELLI, *L'ente regionale ...*, op. cit., pag. 70.

ente autonomo che, eletto direttamente dai cittadini, sia messo in condizione di svolgere azione di governo e legislativa per le materie di competenza propria disponendo necessariamente di autonomia finanziaria (56), quale strumento per garantire una

(56) In particolare, C. PAVONE, *Stato e istituzioni in Italia*, in T. DETTI, G. GOZZINI (a cura di), *Ernesto Ragionieri e la storiografia del dopoguerra*, Milano, Franco Angeli, 2001, pag. 55 e ss., ha evidenziato come il Partito Comunista abbia prestato scarsa attenzione ai problemi istituzionali in genere e come, per questa ragione, Ernesto Ragionieri abbia rivolto i propri studi alle istituzioni e all'amministrazione per aiutare il suo partito a colmare questa lacuna. Ragionieri, fra l'altro, mostra come, nel primo dopoguerra, sul tema della riorganizzazione dello Stato italiano, accanto alle componenti giolittiana, sturziana e corporativistica vi fosse anche quella gramsciana: Antonio Gramsci, in una lettera del settembre 1923 avente ad oggetto la definizione del titolo del quotidiano del Partito Comunista (l'Unità), parla espressamente di realizzare una "Repubblica federale degli operai e dei contadini". Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, però, i riferimenti alle tesi gramsciane o di derivazione gramsciana non provennero da esponenti del Partito Comunista, ma da rappresentanti di altri partiti come Fiorentino Sullo ed Emilio Lussu. Secondo Ragionieri, il motivo di ciò è da rintracciare nel fatto che, a partire dagli anni Trenta, i Comunisti promossero un processo di rinnovamento dello Stato, soprattutto puntando sul partito, ovvero su quell'elemento soggettivo più fortemente legato con l'esperienza e con la pratica di direzione di masse popolari. La conversione del Partito Comunista da posizioni moderatamente regionaliste e anti-federaliste a posizioni regionaliste si avrà soprattutto come conseguenza del passaggio dal Governo all'opposizione: E. RAGIONIERI, *Il partito Comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in M. LEGNANI, *Regioni e Stato ...*, op. cit., pag. 273 e ss.; P. BONORA, *Regionalità. Il concetto di Regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Franco Angeli, 1984, pag. 81 e ss.; A. FERRARI, *La Regione alla Costituente*, in *Civitas*, 1981, pag. 13 e ss.; M.L.L. SERGIO, *De Gasperi e la « questione socialista ». L'anticomunismo democratico e l'alternativa riformista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pag. 133 e ss. Sul regionalismo di Antonio Gramsci vedi anche: R. GRIECO, *Unità statale e decentramento*, in E. SANTARELLI (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, Bari, De Donato, 1970, pag. 350 e ss.; L. PELLICANI, *Gramsci e la questione comunista*, Firenze, Vallecchi, 1976, pag. 23 e ss.; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 149; P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980, pag. 81 e ss.; S. VENTURA, *Il federalismo. Il potere diviso tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 113 e ss. È stato, peraltro, osservato che, a partire dagli anni '20, Sturzo propugnò la scelta regionalista anche in funzione della risoluzione della questione agraria: perciò, il successo del regionalismo sturziano starebbe anche nel fatto che gli interessi della classe media agricola italiana trovarono un centro di imputazione proprio nella Regione. La conferma di ciò è evidente guardando alle iniziative di cui si

reale capacità di autodeterminazione e perciò, al contempo, quale indice dei margini di autodeterminazione dell'ente stesso.

Il dibattito riprende vigore dopo la Liberazione e si conclude con l'adozione della Carta costituzionale (57). In questa occasione, ancora una volta, si guardò al federalismo come soluzione antiunitaria e quindi contraria alla tradizione che si era consolidata nel tempo, mentre la regionalizzazione assieme ad una vera autonomia dei Comuni e delle Province era considerata l'unica via che avrebbe potuto consentire la massima articolazione compatibile col principio unitario (58).

fece promotore il Partito Popolare che, al contrario, non riuscì mai a intervenire efficacemente nel mondo della classe operaia: E. ROTELLI, *L'avvento della Regione ...*, op. cit., pag. 137 e ss.; P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 22 e ss. Peraltro, il Partito Popolare, sotto il peso degli interessi agrari che rappresentava, anziché sviluppare l'aspetto più innovatore del programma sturziano, cercò di mediare due (apparentemente) opposti obiettivi: da un lato, conservare sostanzialmente l'ordinamento amministrativo esistente cercando un'intesa coi gruppi dirigenti tradizionali; dall'altro, utilizzare quella parte di rivendicazioni regionalistiche in grado di integrare una linea politica volta ad affievolire la spinta innovatrice delle classi lavoratrici: E. RAGIONIERI, *Accentramento e autonomie nella storia ...*, op. cit., pag. 30. Analizzando i problemi fatti propri rispettivamente dal Partito Popolare e da quello Comunista e, quindi, gli interessi di cui si fecero promotori, possiamo allora comprendere la maggiore sensibilità del primo a favore di soluzioni volte a riconoscere le particolarità e le differenze locali, mentre il secondo, mosso dagli interessi delle masse operaie e, perciò, prestando attenzione a creare le medesime condizioni ovunque, caldeggiò, salvo alcune eccezioni, soluzioni dirette a realizzare l'uniformità su tutto il territorio.

(57) F. BASSANINI, F. PINTO, *Regione: I organizzazione e funzioni*, in *Enc. giur. Treccani*, 1991, pag. 1. Sulla partecipazione di Sturzo al dibattito sul regionalismo durante i lavori della Costituente tramite l'opera di Gaspare Ambrosini e sulle critiche mosse al termine dei lavori, vedi: E. SANTARELLI, *Il regionalismo ...*, op. cit., pag. 49; U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Reg.*, 1993, pag. 1255 e ss.; *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 69 e ss.; *Sturzo e la realizzazione ...*, op. cit., pag. 46 e ss.; S. MAGAGNOLI, *Autonomie locali e Regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, Regioni, Governo, politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 97 e ss.; M. VASSAURD, *Il pensiero politico e sociale di Luigi Sturzo*, Brescia, Morcelliana, 1966, pag. 124 e ss.

(58) U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ...*, op. cit., pag. 10; *Centralismo e federalismo nell'Italia repubblicana*, in O. JANZ, P. SCHIERA, H. SIEGRIST, *Centra-*

L'avvento delle Regioni, comunque, non è mai stato giustificato né alla luce della storica divisione della penisola in regni e repubbliche né in termini di peculiarità culturali, etniche, linguistiche o storiche caratterizzanti i diversi ambiti territoriali: la riforma regionale, sia nei dibattiti durante la creazione dello Stato unitario che nel pensiero politico emerso nell'Assemblea Costituente, ha sempre avuto motivazioni essenzialmente politiche prospettandosi, prima, quale strumento per vincere le degenerazioni centraliste della Monarchia liberale e, successivamente, come il mezzo necessario per superare il centralismo liberale e l'autoritarismo fascista (59).

lismo e federalismo ..., op. cit., pag. 347 e ss.; G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, pag. 231 e ss.; C. PEPE, *Questione meridionale e forma di Stato*, in *Dir. soc.*, 2003, pag. 379; E. ROTELLI, *Federalismo e presidenzialismo*, Milano, Anabasi, 1994, pag. 33 e ss. Per una nuova ricostruzione del principio unitario, vedi: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, op. cit., pag. 97 e ss. In particolare, l'Autore si interroga sul principio di unità dello Stato e ritiene che l'espressione, se intesa nel senso che lo Stato italiano non può essere uno Stato federale, assumerebbe un significato decisamente riduttivo, oltre a distorcere il senso della proposizione e a dar vita ad un'interpretazione alquanto contestabile. In realtà, Esposito afferma che la formula adottata è destinata a risolvere nel senso dell'unità dello Stato un problema non di ordine giuridico, ma essenzialmente politico: ciò significa di conseguenza che in sede di ripartizione politica dei poteri fra il centro e la periferia, ma anche quando si procede alla distribuzione delle competenze tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, non deve essere compromessa l'unità politica dell'Italia ed il pluralismo giuridico non deve mutare in una separazione o contrapposizione politica.

(59) S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 2 e ss.; E. CHELI, *L'esperienza del regionalismo in Italia: una sintesi per l'osservatore straniero*, in *Città Reg.*, 1977, pag. 190; V. CRISAFULLI, *Vicende della « questione regionale »*, in *Reg.*, 1982, pag. 497 e ss.; A. FERRARI, *L'idea regionalistica nella Resistenza e agli inizi della ricostruzione*, in *Civitas*, 1981, pag. 53 e ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Reg.*, 1994, pag. 1317 e ss. Inoltre si tenga conto del fatto che, in Italia, le scelte politiche sono state elaborate in forme prive di discussione, partecipazione e scarsamente sperimentate perciò si è parlato di una loro estraneità a qualsiasi ideale di autogoverno democratico e di autonomia dei singoli cittadini e delle comunità in cui

In sede Costituente ci si trovò a dover compiere scelte fondamentali circa il futuro assetto: in particolare occorreva decidere sull'alternativa tra il sistema binario e quello dell'autogoverno all'inglese. Questo secondo modello, avvalorato da taluni (come Massimo Severo Giannini e Adriano Olivetti), era caratterizzato da entità nate da una sorta di fusione fra le figure dell'amministrazione periferica dello Stato e quelle delle autonomie locali, dotate di personalità giuridica o amministrazione autonoma ed i funzionari preposti ad esse dovevano essere eletti direttamente dalle collettività di riferimento. Un'articolazione di questo tipo impedisce, di regola, la creazione di organi periferici gerarchicamente dipendenti dall'amministrazione centrale, così come una separazione netta delle competenze, tale da inibire agli organi dell'amministrazione centrale di indirizzare gli organi di autogoverno locale (60).

essi vivono. In merito, vedi: E. A. ALBERTONI, *Statualità e centralismo ...*, op. cit., pag. 179.

(60) F. BASSANINI, F. PINTO, *Regione ...*, op. cit., pag. 1 e ss. Gli anni che vanno dal 1944 al 1947 sono caratterizzati anche da notevoli spinte per una riforma della pubblica amministrazione. Nell'ottobre del 1944 fu istituita dal Presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi una Commissione di studio per la riforma della pubblica amministrazione. Fu presieduta da Ugo Forti e il suo compito era quello di elaborare un organico piano di riforma amministrativa conformemente ai principi di uno Stato fondato su basi democratiche. Si prevede un'articolazione in sette Sottocommissioni che si dovevano occupare dei seguenti temi: decentramento amministrativo, amministrazione locale, Regioni, burocrazia, sindacalismo nella pubblica amministrazione, giustizia amministrativa, legge generale della pubblica amministrazione: A. FINO, *Riforma della Pubblica Amministrazione e decentramento. Province e Prefetti dalla Liberazione alla Costituente*, Galatina, Congedo, 2004, pag. 5 e ss. Nel frattempo si pose l'esigenza di predisporre i materiali di studio per la Costituente: a presiedere la Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato fu chiamato ancora una volta Ugo Forti. In questo secondo consesso furono fatti confluire perciò gli studi compiuti dalla Commissione per la riforma dell'amministrazione e fu articolata in cinque Sottocommissioni che si occuparono rispettivamente dei problemi costituzionali, dell'organizzazione dello Stato, delle autonomie locali, degli enti pubblici non territoriali, dell'organizzazione sanitaria. Al riguardo vedi: U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, pag. 50 e ss.; S. SEPE, *Profilo storico dell'Amministrazione centrale dello Stato dalla Costituente alla fine degli anni '70*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1987, pag. 47 e ss.

Questa soluzione fu decisamente respinta, e si optò per la realizzazione di un sistema binario, caratterizzato dalla coesistenza sul territorio di amministrazioni periferiche dello Stato e di amministrazioni locali, sulla base di una tendenziale rigida separazione di competenze (61); un punto fondamentale fu comunque assolutamente trascurato e lasciato irrisolto: i rapporti che si potevano instaurare tra le due amministrazioni. Prescindendo da ciò, si è lasciato spazio ad un'accesa conflittualità tra Stato e Regioni e a mutue rivendicazioni; per di più, la reciproca incomunicabilità può portare, per un verso, a situazioni di stallo istituzionale o di ritardo negli interventi e, per un altro invece, alla duplicazione degli interventi. La regionalizzazione avrebbe dovuto comportare un profondo rinnovamento delle strutture dello Stato (62),

(61) A. CLARIZIA, *Regioni (diritto amministrativo)*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1978, pag. 503 e ss.

(62) Analizzando la struttura degli apparati centrali, possiamo vedere come questa abbia mantenuto un assetto organizzativo risalente alla legge Cavour del 1853, nonostante l'aumento e il mutamento delle funzioni. Il vetusto modello ministeriale, col tempo, è stato affiancato da nuove strutture pubbliche di genere diverso; questa evoluzione è avvenuta per sovrapposizioni successive nel senso che al modificarsi di una funzione si è risposto creando un nuovo apparato che è andato ad aggiungersi al vecchio. Infatti, dopo l'unificazione, l'amministrazione centrale era costituita da un ristretto numero di Ministeri (erano otto: Affari Esteri, Interni, Guerra, Giustizia ed Affari Ecclesiastici, Finanze, Istruzione Pubblica, Marina, Lavori Pubblici) con personale quantitativamente ridotto. L'organizzazione ministeriale mutò relativamente poco fino agli anni Ottanta; durante il periodo crispino l'amministrazione conservò ancora piccole dimensioni. Con l'età giolittiana iniziò il periodo del decollo amministrativo: l'avvento di nuove politiche sociali determinò un incremento delle funzioni e conseguentemente delle dimensioni dell'amministrazione. Intanto si ideavano nuove forme organizzative più vicine, per rapidità esecutiva e attenuazione dei controlli formali, a quelle dell'impresa capitalista moderna. Durante la prima guerra mondiale e nell'immediato dopoguerra, gli apparati burocratici crebbero assieme alle funzioni dello Stato; inoltre, mentre l'amministrazione per Ministeri per così dire si irrigidiva, la fuga dall'amministrazione, iniziata durante l'età giolittiana con le prime amministrazioni parallele, approdava a nuovi modelli di organizzazione del potere pubblico e dopo la crisi degli anni Trenta, la soluzione organizzativa dell'ente pubblico economico-finanziario fu estesa anche alla gestione industriale per poi confluire nella riforma bancaria del 1936. Dopo la stasi degli anni Trenta e dei primi anni Quaranta, si pensò

ovvero si sarebbe dovuto procedere ad una razionalizzazione

ad una riforma globale dell'amministrazione, giungendo all'istituzione di una Commissione di studio presieduta, come abbiamo visto, da Ugo Forti. L'intento riformatore venne perseguito anche negli anni successivi: nel 1950, con l'istituzione del Ministero senza portafoglio per la riforma della burocrazia; nel 1955, con il tentativo di istituire in tutte le amministrazioni dei gruppi di lavoro al fine di ricercare i casi di scarsa efficienza dell'azione amministrativa e la proposta di creare dei premi speciali agli impiegati che avessero dato suggerimenti per il miglioramento dei servizi; successivamente, nel 1958, con l'istituzione della c.d. Commissione Parenti presso il Ministero del Tesoro con il compito di studiare i costi dei servizi della pubblica amministrazione e, nel 1960, con la creazione della c.d. Commissione Cataldi per lo studio della semplificazione delle procedure. Tornando all'evoluzione dell'assetto organizzativo, possiamo vedere come, nell'immediato dopoguerra, nella struttura per Ministeri si erano verificate alcune trasformazioni connesse in genere al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace e collegate alla congiuntura del dopoguerra; tuttavia, il corpo tradizionale della struttura per Ministeri restava invariato e negli anni Cinquanta si arricchiva con l'istituzione del Ministero per le partecipazioni statali, del Ministero della Sanità e di quello del Turismo e dello Spettacolo. Questa tendenza alla ministerializzazione, accompagnata dalla tendenza verso l'uniformità organizzativa, destinata a tradursi in un appesantimento della struttura per Ministeri, era solo momentanea, poiché alla lunga risultò impraticabile. Inoltre, riprese ad espandersi il parastato: nell'immediato dopoguerra si era avuto un periodo di stasi a causa della diffidenza verso gli enti, considerati il prodotto del regime appena caduto; la proliferazione di questi enti riprese, invece, con gli anni Cinquanta. L'amministrazione, rispetto all'Italia del miracolo economico, era nondimeno inadeguata; nella relazione finale della c.d. Commissione Medici, nel 1963, emerse la consapevolezza dell'arretratezza dell'amministrazione e la necessità di procedere, fra l'altro, ad un ampio decentramento di attribuzioni agli enti locali, alla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e della potestà normativa del Governo, alla trasformazione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, alla razionalizzazione della struttura per Ministeri, alla elaborazione di una legge quadro per gli enti pubblici non territoriali, alla riforma del sistema di reclutamento del personale, alla semplificazione normativa. Verso la metà degli anni Sessanta si pervenne ad una riorganizzazione del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e, in parte, del Ministero della Pubblica Istruzione. Le tendenze favorevoli alla razionalizzazione degli apparati e a forme accentuate di coordinamento vennero contrastate e respinte a causa delle antiche gelosie tra Ministeri, ma anche dell'incapacità del Governo di portare avanti impegni di questo genere. Le nuove politiche economico-sociali degli anni Sessanta, incrementando le competenze dei Ministeri, favorirono l'allocazione delle funzioni fuori dell'amministrazione tradizionale, determinando così un ulteriore rafforzamento degli enti pubblici economici. Nel 1979, il Ministro della Funzione Pubblica, M.S. Giannini, trasmise alle Camere il « Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato »: questo era organizzato in cinque capitoli (Intro-

dell'organizzazione statale (63). Era l'occasione per prendere

duzione, Tecniche di amministrazione, Tecnologia delle amministrazioni, Personale, Riordinamento dell'amministrazione dello Stato), si caratterizzava per un'impostazione innovatrice, ma soprattutto vi era l'intuizione felice per cui la pubblica amministrazione è un settore di servizi funzionale ai bisogni degli uomini e partendo da questa osservazione tratteggiava un vasto ed articolato disegno innovatore. La riforma avviata con il d.P.R. n. 616/1977 presupponeva che si provvedesse in tempi ravvicinati alla ristrutturazione dello Stato e alla riforma degli ordinamenti territoriali infraregionali. Ciononostante, ben poco fu fatto, perciò la riforma rimase incompleta anche a causa della maniera con la quale le classi dirigenti arginarono le innovazioni introdotte; occorre procedere ad una modernizzazione e razionalizzazione degli apparati pubblici. Malgrado le osservazioni contenute nelle conclusioni della c.d. Commissione Piga sulla riorganizzazione dei Ministeri, nel corso degli anni Ottanta le principali tendenze in atto alla fine degli anni Sessanta sono state ulteriormente consolidate, di conseguenza il modello dell'amministrazione per Ministeri si è progressivamente complicato; è stato affiancato da altri modelli organizzativi (amministrazioni indipendenti, servizi nazionali, figure organizzative regolate dal diritto privato) e sono aumentati notevolmente i casi di utilizzazione di privati in funzione ausiliaria di pubbliche amministrazioni. Solamente con gli anni Novanta, quando finalmente la spinta culturale è stata affiancata da quella politica, sono state introdotte delle novità importanti, prima con la l. n. 142/1990 sulle autonomie locali e la l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi e, successivamente, con il d.lgs. n. 29/1993 sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego e l'articolato disegno di riforma amministrativa elaborato, ma soltanto parzialmente realizzato dal Ministro della Funzione pubblica, Sabino Cassese, tra l'aprile del 1993 e il marzo del 1994 che, peraltro, toccava tutti i punti cruciali della questione amministrativa: dal decentramento, alla semplificazione dei procedimenti, dalla riduzione della complessità amministrativa al riordinamento dei Ministeri. Per un attento esame dell'evoluzione dell'amministrazione dalla unificazione fino ai primi anni Novanta, vedi: U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica ...*, op. cit., pag. 206 e ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profili e documenti (1948-1992)*, Roma, NIS, 1993, pag. 67 e ss.; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983, pag. 27 e ss.; *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, pag. 99; *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro it.*, 1994, pag. 249 e ss.; G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59/1997*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, pag. 12; A. FINO, *Riforma della Pubblica Amministrazione e decentramento ...*, op. cit., pag. 22 e ss.; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, pag. 289 e ss.; E. GUALMINI, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2003, pag. 51 e ss.; N. LONGOBARDI, *Il sistema politico-amministrativo ...*, op. cit., pag. 59 e ss.; M.G. MAIORINI, *Storia dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 1997, pag. 159 e ss.; L. MARIUCCI, *La riforma federale. Vademecum per la Commissione bicamerale e il Parlamento "costituente"*, Rimini, Maggioli,

coscienza delle molteplici forme di intervento da parte dei pubblici poteri; in secondo luogo, l'organizzazione statale

1997, pag. 33; G. MELIS, *L'amministrazione*, op. cit., pag. 187 e ss.; *Storia dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 22 e ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, pag. 17 e ss.; *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio). I Ministeri*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, Vol. I, pag. 155 e ss.; S. SEPE, *Amministrazione e storia ...*, op. cit., pagg. 20 e ss., 175 e ss.; *La crisi dello Stato. La pubblica amministrazione fra continuità e innovazione*, in G. DE ROSA, G. MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 425 e ss.; D. SERRANI, *L'organizzazione per Ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo della Repubblica*, Roma, Officina Edizioni, 1979, pag. 33 e ss.; G. TOSATTI, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, Vol. I, pag. 61 e ss.; A. ZUCCARO, *L'esperienza della riforma. Per una periodizzazione*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma dell'amministrazione. Gli archivi e le pubblicazioni di Palazzo Vidoni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, pag. 12 e ss.

(63) F. BENVENUTI, *Trasferimento di funzioni alle Regioni e trasformazioni funzionali dei Ministeri*, in AA.VV., *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 16 e ss.; L. PETRICCIONE, *Necessità di una « rifondazione » dell'apparato amministrativo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1977, pag. 965 e ss. In particolare, la prima fase della regionalizzazione ed i trasferimenti del 1972 non provocarono alcun effetto sulla struttura degli apparati centrali, soprattutto perché il trasferimento alle Regioni di funzioni statali fu disorganico e non molto consistente; di conseguenza non si produsse quell'effetto di svuotamento di alcuni Ministeri che si era auspicato. Con il secondo trasferimento si produssero soltanto effetti modificativi nell'amministrazione centrale in termini di abolizione di direzioni generali e di riaccorpamento, all'interno di queste, delle divisioni; lo stralcio della parte relativa alla riforma della pubblica amministrazione e l'emanazione del d.P.R. n. 617/1977 conclusero il tentativo di affrontare globalmente la riforma degli apparati statali. In tal senso, vedi: G. D'ALESSIO, *Decentramento e riorganizzazione ...*, op. cit., pag. 11 e ss.; A. PAJNO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 106 e ss.; D. SERRANI, *L'organizzazione per Ministeri ...*, op. cit., pag. 149 e ss. Dobbiamo peraltro notare che il ridimensionamento degli apparati centrali dei Ministeri ha determinato una modifica non irrilevante, ma ad effetti limitati nel tempo. Ben presto la capacità rigenerativa della burocrazia ministeriale ha portato ad una nuova espansione degli apparati centrali, tanto che, all'inizio

avrebbe potuto perfezionare le proprie strutture ed assieme all'organizzazione delle Regioni e all'attuazione della programmazione economica si sarebbe potuta munire di mezzi più rapidi e precisi per conoscere la realtà in mutamento nel contesto sociale ed operare di conseguenza secondo i criteri dell'efficienza e dell'efficacia (64).

Tuttavia, la rifondazione dello Stato, quale esito necessario del trasferimento di attività fondamentali per la collettività a soggetti più vicini ai cittadini, non venne realizzata (65) e la

degli anni Novanta, sono tornati alla dimensione quantitativa antecedente alla regionalizzazione: S. SEPE, *Amministrazione e storia ...*, op. cit., pag. 259 e ss.

(64) M. CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, pag. 67 e ss.; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, pag. 4 e ss.; S. SEPE, *Profilo storico ...*, op. cit., pag. 62; F. S. SEVERI, *Amministrazione dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1987, pag. 235 e ss.

(65) Anzi, è stato osservato come il trasferimento di funzioni abbia determinato, per certi aspetti, un ulteriore fattore di crisi della funzionalità degli apparati centrali: difatti, essi hanno cercato di appropriarsi di nuovi compiti mediante autoattribuzioni. Sintomatici a questo proposito sono due fenomeni: per un verso la difesa della consistenza degli uffici e quindi del personale impiegato, per un altro la ricerca di nuove funzioni in grado di prendere il posto di quelle oramai passate alle Regioni. Emblematico, a quest'ultimo proposito, è l'esempio del Ministero dell'Agricoltura: intorno alla sua esistenza, soprattutto dopo il d.P.R. n. 616 del 1977, si è molto discusso. Si è cercato di giustificare la sua sopravvivenza rivendicando un ampliamento delle competenze nel settore della tutela ambientale. Di fatto è riuscito a resistere fino all'inizio degli anni Novanta, quando è stato soppresso, con il d.P.R. n. 176/1993, a seguito dell'esito del referendum popolare del 1993, schiacciato da un lato dalle rivendicazioni delle Regioni, titolari della maggior parte delle funzioni e, dall'altro, dalla dislocazione in sede sovranazionale del potere di decisione sulle politiche da seguire. Dalle sue ceneri è rinato, per mezzo di un decreto legge decaduto e reiterato, il Ministero per il Coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali. Le Regioni, che avevano promosso il referendum, hanno impugnato il decreto legge per violazione del risultato referendario, oltre che per invasione delle loro competenze costituzionalmente garantite. Dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, è stata approvata la l. n. 491/1993 con la quale sono state attribuite alle Regioni tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste, acquicoltura e agriturismo, nonché quelle relative alla conservazione del territorio rurale, al di fuori delle funzioni attribuite dalla legge stessa al nuovo Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. I termini del problema non sono quindi mutati radicalmente posto che, per un verso, anziché optare per la creazione di un dipartimento

regionalizzazione è risultata essere la principale occasione mancata per superare quel paradigma, così radicato, dell'uniformità assoluta, non riuscendo ad imprimere contemporaneamente una svolta all'organizzazione centralizzata dello Stato (66).

presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è optato per la ricostituzione del Ministero e, per un altro, non si è inciso sull'assetto del Ministero stesso. Infatti, lo snellimento e la riorganizzazione degli uffici, la distribuzione dell'organico del soppresso Ministero dell'agricoltura tra il nuovo Ministero e le Regioni, il riordino e la soppressione degli organi consultivi e degli enti vigilati erano rimessi a successivi regolamenti da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge. La mancata attuazione della riforma ha condotto ad una nuova richiesta referendaria dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale; i timori per le conseguenze di una eventuale soppressione del Ministero per via referendaria hanno portato celermente all'adozione del d.lgs. n. 143/1997. Quest'ultimo ha dato attuazione alla l. n. 59/1997, della quale ci occuperemo ampiamente in seguito, ridisciplinando le funzioni del Ministero delle Politiche agricole e forestali secondo una prospettiva di mera perpetuazione dell'apparato amministrativo. In merito vedi: F. P. CERASE, *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, Milano, Franco Angeli, 1990, pag. 11 e ss.; L. CICI, *Il Ministero delle attività produttive e il Ministero per le politiche agricole e forestali (articoli 27-34, 78)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 279 e ss.; L. COSTATO, *L'istituzione del Ministero per le Politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, pag. 295 e ss.; A. GERMANÒ, *Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad « oggetti » attinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni (l. 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143)*, in *Reg.*, 1999, pag. 877 e ss.; V. GIUSEPPONE, *Compatibilità tra riforme e pubblica amministrazione*, in *Tar*, 1998, pag. 381; T. GROPPI, *Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca: la prima attuazione della legge n. 59 del 1997 sotto la spinta delle richieste referendarie*, in *Reg.*, 1997, pag. 895 e ss.; R. PALLOTTA, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, pag. 715; G. ROLLA, *Al termine della quinta legislatura regionale: progetti, propositi, inerzie*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 130 e ss.; F. ROVERSI MONACO, *Decentramento amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, pag. 4 e ss.; S. SEPE, *Profilo storico ...*, op. cit., pag. 63 e ss.; *Amministrazione e storia ...*, op. cit., pag. 259 e ss.; *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 91 e ss.

(66) G. ABBAMONTE, *Funzioni pubbliche per settori organici. (Principi della Costituzione e della legislazione per il riordinamento dei poteri pubblici in relazione*

3. Segue: *unità e autonomia come valori complementari.*

Negli anni successivi all'adozione della Costituzione, l'equilibrio fra unità dei fini e pluralismo autonomistico delle istituzioni è stato alquanto precario, ovvero la bilancia si è spostata tutta a favore della prima, posto che alla realizzazione dell'unità delle finalità non è corrisposta una reale attuazione del pluralismo autonomistico (67): nella classe dirigente era ancora presente la concezione dell'organizzazione amministrativa quale strumento di potere, anziché mezzo per soddisfare i bisogni della collettività, secondo una cultura politico-giuridica di conservatorismo amministrativo e accentramento politico ereditata dal periodo unitario (68).

alle istanze del corpo sociale), in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1990, pag. 86 e ss.; F. BASSANINI, *La legge sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Reg.*, 1975, pag. 891 e ss.; M. S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 9 e ss.; L. PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Reg.*, 1985, pag. 18; R. PINARDI, *Spunti e riflessioni per una nuova regionalizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Reg.*, 1991, pag. 1288 e ss. Sul fatto che la questione amministrativa, nell'esperienza del nostro Paese, ha assunto connotati di grande rilevanza sociale, non riconducibile al solo problema del funzionamento degli apparati pubblici essendo profondamente intrecciata alla cultura, alla vita quotidiana, all'esperienza dei ceti medi soprattutto del Sud d'Italia, vedi: M. CAMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 27; S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1977, *passim*; G. MELIS, *L'amministrazione*, op. cit., pag. 251.

(67) G. PASTORI, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Reg.*, 1995, pag. 73 e ss. In particolare, l'Autore sottolinea come la stessa giurisprudenza costituzionale abbia contribuito ad avvalorare la sottrazione di competenze alle Regioni allorquando fosse venuto in causa un interesse nazionale, dimenticando così che nel conseguimento di un obiettivo comune, come avremo modo di vedere più avanti, non tutto l'intervento deve essere compiuto necessariamente dal centro; ad esso spetteranno quei compiti che non possono essere assolti che in forma unitaria, ma le rimanenti competenze dovranno essere decentrate.

(68) M. PICCHI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale e la legge 10 febbraio 1953, n. 62*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, Vol. II, pag. 125 e ss.

Difatti, i criteri che sono stati utilizzati in sede di attuazione delle Regioni (69) evidenziano ancora una volta la vo-

(69) Le Regioni ordinarie sono state costituite soltanto nel 1970 e i Comuni e le Province sono stati oggetto di una legislazione generale rinnovata solamente nel 1990. Le ragioni del ritardo nell'attuazione del principio autonomistico sono, innanzitutto, di carattere storico, dal momento che nella classe dirigente italiana vi è continuità, tanto che da un punto di vista della cultura politico-giuridica persiste il concetto di ordinamento statale consolidatosi nell'arco temporale di circa un secolo e il conservatorismo amministrativo. Dopodiché, vi sono ragioni di ordine politico: i partiti di maggioranza temevano, viste anche le vicende sul piano internazionale, l'affermazione della sinistra in non pochi luoghi, soprattutto dell'Italia centrale. Si è così proceduto all'istituzione delle Regioni soltanto quando ci si è accorti che la formula governativa del centro-sinistra aveva dimostrato l'incapacità di rispondere alle pressanti domande di partecipazione politica e l' inadeguatezza rispetto al processo di politicizzazione sempre più generalizzato e tipico del periodo che va dalla fine degli anni Cinquanta alla fine degli anni Sessanta e che è stato caratterizzato da un mutamento a livello sociale mediante la formazione di una richiesta politica sempre più autonoma ed indipendente dai tradizionali canali partitici di organizzazione del consenso. Si è così scelta la strada della dispersione delle tensioni, da un lato, e del coinvolgimento delle opposizioni, dall'altro. In questo contesto, le Regioni, costituendo il frutto di una riforma, hanno dimostrato l'esistenza di un potere politico in grado di rispondere alle nuove domande di partecipazione sociale; inoltre, il decentramento ha garantito nuove e più stabili modalità di partecipazione e la sua natura istituzionale ed amministrativa ha consentito di controllarlo nella sua attuazione, impedendo il verificarsi di effetti dirompenti. Con le Regioni si è aperta altresì la prospettiva di avviare un rapporto nuovo e diverso col P.C.I. in una sede di governo differente da quella nazionale: la questione delle Regioni è stata trasformata in questione politica. Le modalità di attuazione dell'autonomia sono comunque state caratterizzate da forti restrizioni: i limiti all'autonomia in nome del principio unitario sono stati lo strumento per mantenere non solo l'unità politica ma un'organizzazione quanto più possibile unitaria. In questa prospettiva, potremmo ritenere che l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario soffre di un vizio di origine: alle aspirazioni di cambiamento si è risposto offrendo una riforma istituzionale, non diversamente da quello che sta avvenendo oggi, come avremo modo di evidenziare, in cui si ovvia alla crisi della politica con soluzioni non politiche, ma con riforme istituzionali, sebbene motivate anche dalla necessità di riorganizzare lo Stato. In tal senso, vedi: U. ALLEGRETTI, *Centralismo e federalismo ...*, op. cit., pag. 349 e ss.; A. BARBERA, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in *Reg. gov. loc.*, 1981, pag. 41 e ss.; M. COTTA, *La classe politica italiana e la crisi degli anni Settanta*, in G. DE ROSA, G. MONINA, *L'Italia repubblicana ...*, op. cit., pag. 363 e ss.; B. DENTE, *Le Regioni nella stampa del capitale*, in E. ROTELLI (a cura di), *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, Roma, Officina Edizioni, 1974, pag. 144 e ss.; A. FERRARI, *Autonomia regionale: la prima legge, la lunga stasi e il risveglio*, in *Civitas*, 1981, pag. 29 e

lontà di conservare un assetto organizzativo unitario (70).

Abbiamo detto come la soluzione regionalista fosse ritenuta da una gran parte della dottrina la più ampia espressione pluralistica compatibile col suddetto principio, e come i

ss.; *Gli anni decisivi dell'ente Regione*, in *Civitas*, 1981, pag. 52 e ss.; G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004). Dalla resistenza al governo del Polo*, Milano, BUR, 2004, pag. 55 e ss.; P. KEMENY, *Le Regioni nella stampa dei partiti*, in E. ROTELLI, *Regioni, forze politiche ...*, op. cit., pag. 309 e ss.; C. LAVAGNA, *Avvio alle Regioni*, in *Giur. it.*, 1972, pag. 33 e ss.; A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 223 e ss.; I. M. MARINO, *Cenno su alcuni aspetti attuali dello Stato regionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1979, pag. 392 e ss.; G. MOR, *Centralismo e autonomie territoriali negli ultimi dieci anni: dallo Stato burocratico allo Stato dei partiti*, in AA.Vv., *Studi in onore di Antonio Amorth. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, Giuffrè, 1982, pag. 371 e ss.; A. PIRAS, *Le Regioni e lo Stato*, in AA.Vv., *Le Regioni*, Roma, ERI, 1971, pag. 13 e ss.; R.D. PUTNAM, R. LEONARDI, R. Y. NANETTI, *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino, 1985, pag. 299 e ss.; E. ROTELLI, *La non riforma. Le autonomie nell'età dei partiti*, Roma, Edizioni Lavoro, 1981, pag. 49 e ss.; P. SCOPPOLA, *Una crisi politica e istituzionale*, in G. DE ROSA, G. MONINA, *L'Italia repubblicana ...*, op. cit., pag. 22 e ss.; *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 381 e ss.; N. VALENTINO, *Il lungo « iter » dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, in AA.Vv., *Le Regioni*, op. cit., pag. 141 e ss.; M. ZAFFARANO, *Ordinamento e funzioni delle Regioni a statuto ordinario*, Brescia, Apollonio, 1971, pag. 37 e ss.; S. ZOPPI, *De Gasperi e la nuova Italia. Le riforme negli anni difficili e l'affermazione della vita democratica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, *passim*.

(70) Per quanto riguarda l'azione frenante dei partiti, anche in ragione della loro struttura accentrata, vedi: S. BARTOLE, *Il caso italiano*, in *Reg.*, 1984, pag. 424 e ss.; F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica ...*, op. cit., pag. 94 e ss.; E. CHELI, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 95; M. FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti: le forme politiche del regionalismo*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 8 e ss.; S. FONTANA, *Autonomie della cultura. Cultura delle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 1980, pag. 21 e ss.; G. PASQUINO, *Organizzazione dei partiti*, in AA.Vv., *La regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 793 e ss. In particolare, sulla « funzione tutelare » svolta dai partiti che ha determinato l'assenza di una cultura del riformismo costituzionale fino agli anni più recenti: G. GUZZETTA, *Riforma dello Stato e riforma delle istituzioni*, in AA.Vv., *I nuovi modelli di amministrazione pubblica: problemi e prospettive. Seminario organizzato dal Cenform. Roma, 20 febbraio 1997*, Roma, Cenform, 1997, pag. 21 e ss.; U. DE SIERVO, *La difficile attuazione delle Regioni*, in G. DE ROSA, G. MONINA, *L'Italia repubblicana ...*, op. cit., pag. 394 e ss.; G. SABBATUCCI, *Rappresentanza e partiti*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, *La prima legislatura repubblicana ...*, Vol. II, pag. 225 e ss.

limiti posti all'autonomia nella Carta costituzionale esprimessero la concretizzazione del principio unitario. In particolare, lo stesso "interesse nazionale", in quanto unitario, è stato inteso come base giustificativa della riserva organizzativa di competenze allo Stato e ha continuato ad essere utilizzato indistintamente, come avremo modo di evidenziare, quale criterio guida sia per l'interpretazione che per il ritaglio delle materie e l'assicurazione allo Stato di poteri in grado di condizionare le potestà delle Regioni (71).

In questo modo è stato trascurato il reale significato della previsione contenuta nell'art. 5 della Costituzione. Tale norma esprime, a ben guardare, la rottura del principio unitario nell'accezione affermatasi in seguito all'unificazione dell'Italia: nell'evidenziare il carattere dell'unità e indivisibilità della Repubblica, contestualmente si riconoscono e promuovono le autonomie locali, da intendersi quali realtà preesistenti allo Stato (72). Ciò sta a significare che l'unità non viene più intesa come un'assoluta uniformità, bene da "difendere" dalle autonomie locali, ed in particolare come conservazione di un assetto fortemente accentrato del potere secondo un modello

(71) U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ...*, op. cit., pag. 11 e ss. L'Autore parte dalla constatazione che l'unità è sempre stata intesa come un principio fondamentale, irrinunciabile, ma non ne è mai stato enucleato il contenuto; se aveva una sua possibile giustificazione dopo l'unificazione, allorquando si dovette procedere a consolidare questa unione, successivamente, però, l'unità nazionale ha finito con l'essere una semplice forma organizzativa e quindi con il rivestire un valore puramente formale. In secondo luogo, osserva l'Autore, l'unità assume valenza gerarchica, divenendo espressione del potere superiore; perciò, si esclude che l'unità possa essere ottenuta attraverso processi di cooperazione paritaria, ma soprattutto si rigetta l'idea che, per mantenere unito un Paese non omogeneo, la scelta migliore sia quella di ammettere le diversità, secondo l'insegnamento che si può trarre dall'esperienza di Paesi come gli Stati Uniti, la Germania e la Svizzera. Di conseguenza, l'impostazione tradizionale esclude aprioristicamente che lo stesso Stato centrale possa compromettere l'unità nazionale in nome di un'assoluta uniformità, ad esempio omettendo l'adozione di meccanismi adeguati per riequilibrare il diverso potenziale delle Regioni.

(72) C. GINANNESCHI, *Fra federalismo e regionalismo. La nuova legge per l'elezione dei Consigli regionali*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 105.

ereditato dal passato, ma un principio che deve essere adeguatamente temperato con quello di autonomia (73).

Lo schema organizzativo che viene adottato deve conformarsi alla sintesi di questi due valori ed in particolare l'unitarietà sarà rispettata fintantoché la Repubblica, nella sua articolazione, sarà dotata della necessaria capacità di perseguire le finalità fondamentali che caratterizzano il nostro sistema costituzionale: quelle che sono state individuate e definite dalla Corte costituzionale come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Difatti, un'opportuna ricostruzione del principio di unità della Repubblica ci porta a concordare con quanti (74) lo configurano come un'unità funzionale al perseguimento delle fondamentali finalità di solidarietà politica, economica e sociale e del principio di uguaglianza sostanziale; vale a dire con quei principi qualificanti il nostro sistema: pertanto, si può parlare di unità a condizione che la pari dignità sociale e l'eguaglianza senza distinzione alcuna dinanzi alla legge vengano garantite e la Repubblica si adoperi per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Né l'unità della Repubblica, né l'uguaglianza dei cittadi-

(73) G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in T. GROPPi (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato nella prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 11 e ss. Peraltro, occorre osservare che l'art. 5 Cost., nella parte in cui afferma il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, individua un criterio di azione di carattere generale valido non solo nei confronti degli enti autonomi territoriali, ma per tutti gli organi della struttura dello Stato; ovvero, la salvaguardia dell'unità dell'ordinamento costituisce una condizione limitatrice del comportamento di tutti i soggetti preposti a realizzare lo Stato ed il suo ordinamento giuridico. Al riguardo, vedi: G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *N. aut.*, 1993, pag. 6 e ss.

(74) U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ...*, op. cit., pag. 20 e ss.; P. CARRETTI, *Proposte di riforma dell'autonomia regionale e limiti alla revisione costituzionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1994, pag. 573 e ss.; C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1993, pag. 1232 e ss.

ni vanno perciò confuse con l'uniformità (75): la garanzia e lo svolgimento dei principi appena indicati non postulano il grado di omogeneità che ha sempre investito tutte le scelte compiute in tema di amministrazione e anche di finanza che hanno prodotto più egualitarismo che reale uguaglianza (76). In questa prospettiva, diversità e disuguaglianza non sono sinonimi, ma la prima consente di superare le disuguaglianze posto che soltanto la cultura delle diversità (77) può garantire l'uguaglianza sostanziale, l'autonomia e consentire un vero decentramento politico (78).

(75) E. TOSATO, *La Regione nel sistema costituzionale*, in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 123 e ss.

(76) L. ANTONINI, *La nuova potestà statutaria e l'ipotesi di un regionalismo differenziato*, in AA.Vv., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 120.

(77) Nei Paesi di cultura liberaldemocratica si ritiene che due comunità siano pienamente libere quando ciascuna è dotata della medesima libertà di organizzarsi, pur dando vita a trattamenti differenziati, tanto che la piena uniformità è considerata un obiettivo non compatibile con il valore dell'autonomia. Invece, nei Paesi caratterizzati da forme di accentuato centralismo, si ritiene che l'uguaglianza possa essere realizzata soltanto attraverso trattamenti uniformi, stabiliti dall'alto: G. AMATO, *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Reg. gov. loc.*, 1991, pag. 14 e ss.; S. CASSESE, *Cultura giuridica e riforma costituzionale*, in S. CASSESE, A. G. ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 164; G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Reg.*, 1992, pag. 907 e ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Reg.*, 1995, pag. 256 e ss. È quanto è accaduto in Italia con una contraddizione: non si possiede la nozione di Stato, lo si avverte come un potere estraneo, però si è sempre ritenuto che dovesse provvedere a tutto.

(78) G. BROSIO, *Ambiti di discrezionalità per le politiche degli enti sub-nazionali nei sistemi federali*, in AA.Vv., *Regionalismo, federalismo, welfare state. Atti del Convegno di Roma, 9-10 maggio 1996*, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 431; M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, op. cit., pag. 39; *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Mul.*, 2000, pag. 449; G. CARNEVALI, *Nazionalismo o federalismo ...*, op. cit., pag. 1377; D. DE ROUGEMONT, *L'uno e il diverso. Per una nuova definizione del federalismo*, Roma, Edizioni lavoro, 1995, pag. 36; D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni comunità, 1995, pag. 53; P. M. TOESCA, *Teoria del potere diffuso. Federalismo e municipalismo*, Milano, Elèuthera, 1998, pag. 108 e ss. In particolare, alla luce di questa ricostruzione, si può ritenere che le autonomie non debbano essere considerate delle mere appendici, ma le radici dello Stato unitario e l'autonomia, nelle diverse forme, rappresenta il fondamento stesso dello Stato democratico poiché « il potere — attraverso le auto-

Ne è prova il fatto che il regionalismo dell'uniformità non è stato in grado di garantire condizioni equivalenti sull'intero territorio e, anzi, le differenze sociali ed economiche sono ancora oggi evidenti, anche perché la concentrazione delle decisioni a livello centrale intanto può assicurare un indirizzo unitario e condizioni omogenee sul territorio sempreché gli apparati burocratici siano solidi e non è il caso dell'Italia. Ma vi è di più: spesse volte, le scelte compiute a livello nazionale costituiscono il compromesso fra più interessi differenti e anche divergenti fra loro (79), di conseguenza l'azione dell'amministrazione non è stata sempre omogenea ed organica.

Nell'art. 5 Cost. sono posti, dunque, due principi che si integrano reciprocamente: quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica e quello del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali; affinché ciò avvenga, occorre che a ciascuno di questi due valori complementari fra loro venga attribuita una portata compatibile con l'esistenza dell'altro, procedendo quindi ad un loro bilanciamento (80). Mentre il criterio dell'unità individua innanzitutto un limite all'autonomia degli enti territoriali (81), nel senso che il pluralismo non deve trasformarsi in separazione politica, quello dell'autonomia ha una configurazione positiva, individuando

mie — sale dalla periferia verso il centro e non viceversa»: E. CHELI, *La riforma mancata ...*, op. cit., pag. 92 e ss. Vedi anche: F. CLEMENTI, *L'autonomia locale tra statalismo e federalismo: la prospettiva della sussidiarietà*, in *N. rass.*, 1994, pag. 2440 e ss.

(79) Lo Stato è comunque un ente senza centro, nel senso che è costituito, come abbiamo visto, da amministrazioni diverse; è dunque « un ente ad amministrazioni disaggregate », privo cioè di « un organo che ne esprima la volontà » unitaria in sede amministrativa: M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, pag. 78 e ss.

(80) G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Reg.*, 2000, pag. 1018.

(81) L. PALADIN, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, Vol. II, pag. 380.

un indirizzo all'attività dello Stato secondo il quale le amministrazioni locali devono essere intese non come mera espressione di decentramento all'interno di una ideale unità organizzativa, ma quali soggetti dotati di una capacità propria di governo delle collettività territoriali (82): di conseguenza, le autonomie locali si pongono come necessari elementi integratori dell'unità statale (83), nel senso che l'azione politico-amministrativa delle autonomie è anch'essa strumentale al perseguimento dei valori comuni a tutto l'ordinamento e alla realizzazione di condizioni di vita personale e collettiva secondo il dettato costituzionale (84), di modo che l'unità dell'ordinamento può essere realizzata e valorizzata sempreché l'autonomia venga promossa (85).

Per le articolazioni territoriali, l'unità è quindi non soltanto un limite, ma un fine che concorrono ad attuare; analogamente, per lo Stato, l'unità non è solamente un valore da garantire, ma anche da rispettare lasciando spazio alle autonomie ed arrestando la propria azione quando l'unità può essere realizzata proprio dalla diversità di scelte (86).

(82) S. GAMBINO, G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e governo nell'ordinamento delle autonomie locali*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA (a cura di), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 14.

(83) G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, pag. 67.

(84) G. PASTORI, *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità. Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 14 e ss.

(85) A. RUGGERI, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 94.

(86) M. PICCHI, *Sistema amministrativo regionale e rapporti centro-periferia. Spunti dal "federalismo d'esecuzione" nella prospettiva di una riforma costituzionale in Italia*, Firenze, 1997, pag. 69.

4. *Il principio del parallelismo delle funzioni.*

« Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo [...] »; era questo l'enunciato del I comma, prima parte, dell'art. 118 Cost. anteriormente alla modifica apportata dalla l. cost. n. 3/2001; da qui si ricavava, appunto, il principio del parallelismo fra le funzioni legislative e quelle amministrative delle Regioni (87), secondo il quale la Regione, quando è competente ad emanare leggi, è altresì dotata del potere di dare ad esse esecuzione mediante l'adozione di atti amministrativi.

Questa previsione evidenziava immediatamente due scelte operate in sede Costituente: da un lato, la volontà di estendere anche alle funzioni amministrative regionali la garanzia costituzionale posta attraverso l'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117 Cost. vt; dall'altro, come abbiamo già sottolineato, l'opzione per la coesistenza, nel nostro sistema, di un'Amministrazione statale e di un'Amministrazione regionale (88).

È da sottolineare che al principio del parallelismo espresso nel I comma dell'art. 118 Cost. vt, corrispondono previsioni analoghe contenute, tuttora, negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, dal momento che non si è ancora proceduto alla loro modifica (89); infatti, in questi si

(87) In generale sul tema vedi: A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 151; F. BASSANINI, *Riflessioni sull'applicazione del principio del parallelismo delle funzioni e sulle competenze regionali in materia ospedaliera*, in *Giur. cost.*, 1971, pag. 2149 e ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 623 e ss.; G. FALCON, *Art. 118, I comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pag. 224 e ss.; L. GIOVENCO, *Regione*, in *Nss. D. I.*, 1968, pag. 22; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 346; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 29 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 281 e ss.; G. MIELE, *La Regione*, op. cit., pag. 335 e ss.

(88) F. PIZZETTI, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, pag. 59.

(89) Si è posto l'interrogativo se la clausola contenuta nell'art. 10, l. cost.

riconosce una potestà amministrativa delle Regioni sia per le

n. 3/2001, secondo la quale « sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite », debba essere riferita alle sole Regioni speciali o anche agli enti locali in esse presenti, ritenendo di conseguenza operante il criterio della massima allocazione delle funzioni amministrative verso il basso. Nel commentare l'art. 11, I e II co., l. n. 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), secondo il quale, fermo restando quanto previsto dagli statuti speciali, dalle relative norme di attuazione, nonché dall'art. 10, l. cost. n. 3/2001, nelle materie spettanti alle Regioni a statuto speciale in forza della clausola di maggior autonomia, le Commissioni paritetiche previste dai rispettivi statuti speciali possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative, una parte della dottrina ha osservato come l'applicazione del criterio di sussidiarietà, anziché del parallelismo, non determinerebbe una condizione più favorevole per l'autonomia regionale; perciò, in mancanza della riforma degli statuti, le Regioni speciali non avrebbero la necessità di conferire le funzioni amministrative secondo il modello di amministrazione che emerge dalla riforma del Titolo V; in altre parole, la clausola dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001 dovrebbe essere riferita alla sola autonomia regionale: P. BILANCIA, *Art. 11, Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 206 e ss.; A. CONCARO, *Articolo 11 (Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 3)*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 320 e ss. Sull'argomento avremo modo di tornare nella III parte, II capitolo, per il momento occorre osservare come, di recente, con la sent. n. 236/2004, la Corte costituzionale si sia pronunciata sulla legittimità dell'art. 7, I co., l. n. 131/2003 nella parte in cui prevede che « lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi ». In particolare, la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna sostenevano l'inapplicabilità nei loro confronti del principio di sussidiarietà, visto il carattere penalizzante rispetto al principio del parallelismo espresso nei rispettivi statuti: sarebbero, dunque, mancati i presupposti per l'applicazione

materie di competenza legislativa piena quanto per quelle

dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001. La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, I co., l. n. 131/2003, poiché riguarda le sole Regioni ordinarie, mentre per quelle a regime speciale, dalla lettura dell'art. 11, l. n. 131/2003, si ricava che « per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggono dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica ». Dottrina autorevole si è espressa in maniera critica sulla pronuncia evidenziando, peraltro, un'aporia nella ricostruzione compiuta dalla Corte Costituzionale: innanzitutto, è stato osservato come la distinzione fra funzioni vecchie, soggette ancora al principio del parallelismo, e funzioni nuove, per le quali varrebbe invece il principio di sussidiarietà, porterebbe a mantenere uno stacco tra autonomie speciali e autonomie ordinarie, ancor più accentuato nel caso in cui le norme di attuazione tardassero ad essere adottate. L'insuperabile contraddizione starebbe però nel fatto che ammettendo l'operatività del criterio della sussidiarietà per le nuove funzioni, implicitamente, la Corte costituzionale avrebbe ritenuto che la clausola di maggiore autonomia debba essere riferita non solo alle Regioni speciali, ma anche al sistema delle autonomie locali in esse operante, altrimenti, se la clausola dovesse essere riferita alle sole autonomie regionali, anche per le nuove funzioni dovrebbe continuare a valere il principio del parallelismo. D'altro canto, se la clausola di maggiore autonomia può essere riferita all'insieme delle autonomie, allora il principio di sussidiarietà, e non più quello del parallelismo, dovrebbe trovare attuazione per tutte le funzioni, vecchie e nuove: A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in *www.federalismi.it*, 2004. In realtà, a noi pare che diversa sia la lettura data dalla Corte costituzionale, non superando, peraltro, l'interpretazione restrittiva compiuta dal legislatore nell'art. 11, l. n. 131/2003: difatti, dopo aver riferito il principio del parallelismo alle competenze già previste nello statuto speciale, la Corte costituzionale ritiene che per quelle ulteriori, fondate sulla clausola di maggior favore, il trasferimento avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione, senza porre nessun'altra precisazione, né tanto meno richiamare il principio di sussidiarietà. In precedenza, la Corte costituzionale, quando ha avuto modo di riconoscere alle Regioni speciali l'applicabilità della clausola di maggiore autonomia, ha sempre precisato che operano, di conseguenza, anche i limiti previsti nel nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (secondo quanto è possibile ricostruire dalle argomentazioni contenute nelle sentt. n. 536/2002, 48/2003, 103/2003, 227/2003, 274/2003, 8/2004, 196/2004); nella stessa sent. n. 236/2004 ha evidenziato come la previsione del potere sostitutivo faccia sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze consentendo un intervento degli organi centrali a tutela degli interessi unitari, sebbene la relativa disci-

rientranti nella competenza ripartita e da ultimo per le materie facenti parte della competenza integrativa-attuativa (90).

Secondo la ricostruzione di una parte della dottrina, a ben guardare, il parallelismo tra potestà legislative e amministrative non avrebbe espresso una mera corrispondenza di queste due funzioni, né la sola esigenza di un loro coerente svolgimento, ma sarebbe stato indice della titolarità regionale degli interessi pubblici sottesi all'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117 Cost. vt, indipendentemente dallo strumento giuridico mediante il quale si cercava di soddisfarli. Tutto ciò significa che, allora, tali interessi pubblici dovevano essere perseguiti anzitutto in sede di determinazione de-

plina sia priva di efficacia nei confronti delle Regioni speciali, fintantoché le norme di attuazione degli statuti non abbiano provveduto al trasferimento delle funzioni ulteriori: C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005. In merito al principio di sussidiarietà, la Corte costituzionale, invece, non si esprime in maniera diretta, affermandone espressamente l'applicabilità alle funzioni nuove: tuttavia, poiché alle vecchie funzioni assoggettate al principio del parallelismo contrappone le nuove, è da ritenere che, per coerenza e per non indebolire il nuovo impianto, abbia implicitamente richiamato anche suddetto principio, ritenendo però che la clausola di maggiore autonomia debba riferirsi alle sole Regioni speciali e non anche agli enti locali in esse presenti. La Corte costituzionale non sarebbe incorsa nella contraddizione sopra denunciata, ma avrebbe compiuto un'interpretazione riduttiva dell'autonomia attribuendo, implicitamente, al criterio della sussidiarietà una valenza limitativa dell'autonomia regionale, alla quale, soltanto, viene riferita la clausola di maggior favore: interpretazione, questa, che desta preoccupazione perché acuisce il divario fra Regioni speciali e ordinarie, senza trovare giustificazione nelle peculiarità delle prime, ma soprattutto perché, in questo caso, non viene esaltato il principio della massima devoluzione delle funzioni verso il basso, quale criterio di svolta del sistema di cui si dovrà, comunque, tener conto in sede di riforma degli statuti speciali, pur con i possibili adeguamenti di impianto che si rendano necessari. Peraltro, è questa l'interpretazione accolta dal T.R.G.A., Sezione di Bolzano, nella sent. n. 418/2004: difatti, ha affermato che l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 opera solo per le Regioni speciali e le Province autonome, onde evitare che dall'applicazione della nuova legge derivi una diminuzione di autonomia. Di conseguenza, ha ritenuto ancora vigente la legge regionale relativa ai controlli di legittimità sugli atti dei Comuni, espressione della potestà esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali, nonostante l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione.

(90) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 281 e ss.

gli scopi e degli indirizzi politici; dopodiché questi ultimi avrebbero influenzato l'esplicazione della funzione legislativa e conseguentemente di quella amministrativa, consentendo il materiale raggiungimento dei primi (91).

Nell'ambito del dibattito in sede Costituente non ci fu una lunga discussione sul contenuto dell'art. 118 Cost., contrariamente a quanto si era verificato invece per la potestà legislativa: fin dall'inizio, difatti, si ritenne che fosse una soluzione assolutamente logica — come ebbe a sostenere il presidente Ambrosini — quella di affidare alle Regioni la potestà amministrativa nelle stesse materie in cui era stata attribuita la potestà legislativa (92).

(91) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 230 e ss. In particolare, l'Autore conclude sottolineando come a questo proposito si possa parlare della Regione quale istituzione essenzialmente amministrativa, non nell'accezione secondo la quale tale ente debba provvedere direttamente al compimento dei singoli atti ed al conseguimento delle specifiche utilità, ma nel senso che la Regione è costituita con il fine del governo di interessi che possono essere qualificati come pubblici.

(92) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 282. Mentre in sede di seconda Sottocommissione la discussione sull'art. 118 Cost. non fu né lunga né impegnativa e la scelta di attribuire la potestà amministrativa nelle stesse materie elencate nell'art. 117 Cost. non era sorretta da un'adeguata motivazione, in Aula fu proposto un emendamento in forza del quale si demandava al legislatore il compito di indicare le materie nelle quali la Regione avrebbe potuto esplicare la potestà amministrativa. Tuttavia, questo emendamento venne ritirato dopo che Ruini sottolineò la necessità di « dare un primo schema delle funzioni della Regione », in modo da evitare che questa sorgesse « del tutto teoricamente e astrattamente », senza cominciare a vivere se non quando la legge ordinaria avesse risolto il problema della determinazione dei suoi compiti e Mortati ebbe a qualificare il contenuto dell'art. 118 Cost. come indice di « un primo avviamento al principio del decentramento amministrativo », aggiungendo che, così facendo, si era voluto « nella stessa Costituzione affermare il criterio del passaggio alla Regione di tutte quelle attività amministrative inerenti a materie per cui essa ha potere esclusivo di legislazione integrativa dei principi », nell'intento di eliminare gli « uffici locali dello Stato per interi gruppi di materie », anche al fine di preservare le stesse Regioni da eventuali restaurazioni centralistiche (Atti dell'Assemblea Costituente, discussione sul progetto di Costituzione, seduta dell'11 luglio 1947, pag. 5645 e ss.). Dunque l'intento perseguito fu quello di garantire le Regioni, impedendo al Parlamento di svuotare di contenuti la riforma regionale compiuta. Al riguardo vedi: E. ROTELLI, *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Foro amm.*, 1968, pag. 713. In realtà, si sarebbe potuto optare anche per una scel-

Tuttavia, la formula adottata ha suscitato alcuni problemi in sede di interpretazione: è stato posto l'interrogativo sul carattere tassativo delle attribuzioni amministrative regionali, ovvero se dovesse esistere una corrispondenza assolutamente rigorosa delle materie rientranti nella funzione amministrativa rispetto a quelle della funzione legislativa.

In un primo momento, la dottrina prevalente ha ritenuto

ta diversa, attribuendo alle Regioni la potestà amministrativa non solo nelle materie di cui all'art. 117 Cost., ma anche in altri settori; tuttavia Ruini rifacendosi all'argomentazione portata in Sottocommissione da Ambrosini, anche se con minore convinzione e con qualche contraddizione, ritenne che « il nesso fra la potestà legislativa e le funzioni amministrative delle Regioni [...] non è indispensabile; si potevano [...] far due elenchi ben distinti di materie »; tale scelta avrebbe però dato luogo ad incertezze e difficoltà, « a molte questioni non facili a risolversi in sede costituzionale ». Ovvero, secondo Ruini, l'indicazione di materie in ordine alle quali le Regioni avrebbero svolto solo funzioni amministrative avrebbe implicato indagini estremamente minuziose, dirette a precisare quanto doveva rimanere allo Stato e quanto doveva spettare alle Regioni: ciò avrebbe dato luogo a divergenze, anche perché una regolamentazione tanto puntuale delle funzioni amministrative sarebbe apparsa fuori luogo in un testo costituzionale, di conseguenza si optò per la soluzione del parallelismo (Atti dell'Assemblea Costituente, discussione sul progetto di Costituzione, seduta dell'11 luglio 1947, pag. 5642 e ss.). Sulla base di quanto è stato detto, possiamo allora ritenere che, innanzitutto, l'elencazione delle materie fu voluta per garantire le Regioni. In secondo luogo era chiara la volontà di evitare il pericolo di un accentramento regionale, trasportando nel seno della Regione l'accentramento presente nell'organizzazione dello Stato: perciò, si reputò opportuno stabilire nell'articolo sull'attività amministrativa della Regione, il principio di decentramento. Inoltre, il dibattito che si sviluppò in sede Costituente non fu determinato da un principio teorico, quello del parallelismo delle funzioni, ma da considerazioni di ordine puramente pragmatico: ossia, se è supponibile che dalle attribuzioni legislative derivassero competenze di carattere amministrativo quale conseguenza naturale, tipica di uno schema organizzatorio molto diffuso, sarebbe arbitrario supporre che, non avendo ricondotto alcune materie nella potestà legislativa regionale, i Costituenti si sentissero vincolati ad escludere ogni attività amministrativa regionale in ordine ad esse. Gli stessi oppositori all'attribuzione del potere legislativo alle Regioni, erano comunque disposti ad accettare l'istituzione di Regioni con compiti puramente amministrativi. Pertanto appare chiaro che in sede Costituente non emerse in alcun modo la volontà di contenere l'amministrazione regionale nei limiti di materia fissati dalla Costituzione; al contrario, vi sono indicazioni in senso opposto. Per questi ultimi aspetti, vedi: G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pag. 100 e ss.

che l'attività amministrativa delle Regioni dovesse essere limitata alle materie tassativamente elencate (93) per l'esplicazione della funzione legislativa, perciò, di regola, tutte le materie non attribuite espressamente dalla Costituzione alle Regioni sarebbero state riservate allo Stato: conseguentemente, fra l'ambito della potestà legislativa regionale e l'ambito della potestà amministrativa regionale non vi sarebbe stata dissociazione, ma coincidenza di oggetto (94). Quindi le Regioni, a differenza degli altri enti territoriali capaci di assumere ulteriori funzioni rispetto a quelle ad essi demandate aggiungendo alle cosiddette funzioni obbligatorie quelle facoltative, sarebbero stati enti a fini determinati. La diversità del principio adottato per le Regioni sarebbe stata da attribuire alla compresenza nell'area di queste, da un lato, di altri enti amministrativi, Comuni e Province, titolari di finalità assai vaste e comunque in grado di essere ampliate, la cui esistenza era costituzionalmente garantita e protetta e, dall'altro, di organi e organismi statali, tanto che un'estensione dell'attività regionale avrebbe potuto pregiudicare la stessa struttura dello Stato (95): ossia, vista la posizione per così dire intermedia della

(93) Di recente è tornata sull'argomento A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 95 e ss., affermando che il criterio dell'enumerazione e tassatività delle competenze regionali avrebbe dovuto implicare una piena corrispondenza dell'autonomia politica regionale con l'ampiezza delle competenze espressamente elencate.

(94) F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria Universitaria, 1967, pag. 66; A. D'ATENA, *Funzione: III) funzioni amministrative delle Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, pag. 1; M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di Studi giuridici sulla Regione (Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959)*, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 184; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, pag. 970; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, pag. 119 e ss.

(95) A. AMORTH, *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.VV., *Atti del primo convegno di studi regionali. Bressanone 27 settembre-1° ottobre 1954*, Padova, Cedam, 1955, pag. 314 e ss. Nonostante l'Autore ipotizzi nelle pagine successive la possibilità di ampliamento della potestà amministrativa regionale, tuttavia ribadisce la posizione riportata sopra nel testo.

Regione nei confronti dello Stato e degli enti locali, sarebbe stato difficile pensare ad interventi che non determinassero delle interferenze con gli interessi affidati rispettivamente alla cura dello Stato o degli enti territoriali minori.

Le ulteriori motivazioni addotte da questa parte della dottrina, tendevano a sottolineare come un ampliamento delle funzioni amministrative affidate alle Regioni sarebbe stato possibile soltanto nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 118 Cost. vt. In secondo luogo, lo stesso principio di legalità avrebbe relegato la funzione amministrativa "libera" in confini assai limitati, posto che essa avrebbe potuto esplicarsi unicamente mediante atti non imperativi. Bisogna infine aggiungere che un ulteriore ostacolo veniva individuato nel principio secondo il quale qualunque spesa regionale deve trovare il proprio fondamento in una disposizione di legge regionale: di conseguenza l'attività amministrativa al di fuori delle materie elencate avrebbe determinato automaticamente l'esplicazione di attività legislativa, sebbene di sola spesa, al di fuori delle materie attribuite, poiché è arduo ipotizzare forme di intervento amministrativo che non implicino alcuna erogazione (96).

Una parte minoritaria della dottrina si era invece espressa nel senso della possibilità di estendere la funzione amministrativa al di fuori delle materie elencate in Costituzione: si riteneva cioè che le previsioni costituzionali non avessero disposto un riparto completo delle funzioni, ma fossero volte solamente a garantire un minimo di attribuzioni amministrative alle Regioni, senza l'intenzione di contenere la loro amministrazione entro specifiche materie: al principio del parallelismo doveva essere riconosciuta operatività solo per la sua portata positiva, ma non anche in riferimento al suo contenuto negativo, inteso nel divieto per le Regioni di agire anche in

(96) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 225 e ss., in nota.

altre materie. Quindi non si sarebbe provveduto a regolamentare l'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie non elencate nell'art. 117 Cost. vt e il relativo silenzio non avrebbe dovuto essere inteso come divieto implicito di ogni attività regionale rispetto ad esse (97).

Ben presto un'altra tesi, ancorché isolata inizialmente, ha evidenziato che, nel procedere alla ricostruzione dei limiti all'autonomia regionale, non si doveva partire dall'assunto che le materie attribuite alle Regioni ne individuassero le funzioni e quindi le finalità da perseguire, ma occorreva procedere a definire in via prioritaria l'ambito dell'autonomia regionale sulla base del nostro sistema costituzionale, determinando successivamente il significato dell'attribuzione all'ente del potere legislativo e di quello amministrativo in materie tassative. In questa prospettiva l'elenco delle materie di cui all'art. 117 Cost. vt avrebbe individuato solamente i settori di intervento, oggettivamente considerati, della legislazione regionale, prescindendo dalle finalità che la Regione poteva comunque perseguire: il contenuto dell'autonomia delle Regioni avrebbe consentito a queste di indirizzare la loro attività in vista del conseguimento di qualunque fine di pubblico interesse per la comunità regionale; di conseguenza, si riteneva che, ad esempio, l'attività di erogazione della Regione non incontrasse alcun limite di materia essendo sufficiente per giustificarla l'esistenza di un interesse della comunità regionale (98).

(97) A sostegno di questa tesi, taluni hanno sottolineato come in sede di coordinamento finale fosse stata apportata una modifica all'art. 117 Cost, precisando che solo una legge costituzionale poteva attribuire nuove materie alla legislazione regionale, mentre un'esigenza corrispondente non era stata prospettata per l'attività amministrativa. In tal senso, vedi: G. MOR, *Profili dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 163. A quest'ultima considerazione si poteva comunque opporre l'obiezione che proprio il principio del parallelismo espresso nel I comma dell'art. 118 Cost. vt aveva reso inutile una previsione siffatta, giacché le Regioni potevano esplicare le funzioni amministrative nelle "sole" materie elencate nell'art. 117 Cost. e negli ulteriori settori individuati mediante legge costituzionale.

(98) F. PIZZETTI, *Leggi di spesa e autonomia legislativa delle Regioni*, in

La Corte costituzionale, in una prima fase, ha sostenuto il carattere tassativo delle attribuzioni amministrative regionali — fra le sentenze più significative si possono richiamare la n. 56 e la n. 66 del 1964, con riferimento alle Regioni a regime differenziato, e successivamente la n. 250/1974, la n. 126/1976 e la n. 94/1977 — anche se con alcune ambiguità visto che già nella sentenza n. 70/1970, dopo aver ammesso che spetta alla Regione Friuli-Venezia Giulia il riconoscimento delle istituzioni sportive che non presentino indici di espansione extra-territoriale, si era preoccupata di sottolineare che la Regione, al di fuori delle materie attribuite, non poteva esercitare poteri autoritativi, ma doveva limitarsi ad agire senza interferire sulle posizioni di altri soggetti.

Più tardi, la giurisprudenza costituzionale si è aperta alla soluzione meno restrittiva, recependo la tesi dottrinale e ammettendo contenuti interventi di sostegno finanziario, attivabili allorquando si fossero presentati degli interessi della comunità locale suscettibili di rilevare nell'ambito della sfera delle attribuzioni regionali. In tal modo si è giunti a configu-

Giur. cost., 1973, pag. 371 e ss. Al riguardo, una parte della dottrina ha osservato che, se fosse stato concesso alle Regioni di intervenire nei casi in cui la valutazione particolare di tutti gli interessi avesse determinato la necessità di provvedere con fondi propri, anche in materie sottratte alla loro competenza ed in assenza di deleghe sia di funzioni legislative che amministrative, ma comunque in ossequio al principio secondo cui « chi paga ha la competenza », pur non rispettando le previsioni della Carta costituzionale, sarebbe stato compiuto un passo avanti verso il superamento del rigido sistema di separazione delle competenze, al fine di favorire una più razionale distribuzione per ambiti funzionali. Vedi: A. BARBERA, *I contributi della Toscana a favore di piccoli e medi esercenti il commercio al dettaglio. Verso un superamento della « separazione » delle competenze?*, in *Reg.*, 1973, pag. 735 e ss. Sempre a questo proposito, è stato sostenuto che le Regioni potevano promuovere o partecipare a società finanziarie che acquistassero azioni o quote di società che esercitavano una qualsiasi attività, anche al di fuori delle materie elencate nell'art. 117 Cost. vt, purché le norme degli Statuti regionali non vietassero ciò e sempreché questa attività si ponesse come uno strumento per il conseguimento degli obiettivi di un programma di sviluppo regionale unitariamente considerato. In merito, vedi: A. PREDIERI, *Le società finanziarie regionali. Problemi giuridici*, Milano, Giuffrè, 1972, pag. 87 e ss.

rare la Regione quale rappresentante degli interessi generali della propria collettività (99): in merito si possono richiamare le sentenze n. 562 e n. 829 (100) del 1988, la n. 276/1991 e la n. 251/1993 (101). Soprattutto la seconda decisione è particolarmente significativa poiché affermava con chiarezza che gli interessi che le Regioni potevano perseguire con la loro attività legislativa e/o amministrativa non erano soltanto quelli riconducibili alle materie elencate di loro spettanza, dal momento che sussistevano interessi e fini rispetto ai quali le Regioni stesse potevano provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spettava in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate; perciò potevano intervenire con provvedimenti di spesa in tutte le questioni di interesse della comunità regionale, ancorché si riferissero a settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. vt e si proiettassero oltre i confini territoriali della Regione medesima. Ciò era possibile in quanto la Regione doveva ritenersi partecipe del sistema costituzionale nel suo insieme e quindi corresponsabile dell'adempimento delle finalità fondamentali sancite dalla Costituzione e dagli Statuti (102).

La Corte costituzionale, supportata dal consenso di una parte della dottrina, era quindi giunta a compiere una distinzione fra competenze regionali e materie di interesse regionale, ritenendo che la seconda ipotesi ricorresse in quei casi in cui alla Regione, quale ente a fini generali le cui potenzialità

(99) L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, pag. 191 e ss.

(100) Un'aspra critica alla pronuncia della Corte costituzionale viene compiuta da: M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 3978 e ss., i quali osservano, fra l'altro, che la possibilità di piena autodeterminazione dei fini andava riconosciuta soltanto ad un ente indipendente e sovrano.

(101) M. CARLI, *Materie di « competenza regionale » e materie di « interesse regionale »*, in *Giur. cost.*, 1993, pag. 1851 e ss.; G. PASTORI, *Verso la Regione ente generale*, in *Reg.*, 1989, pag. 231 e ss.

(102) G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Reg.*, 1989, pag. 1541.

d'azione dovevano essere opportunamente rilette secondo un'interpretazione che consentisse un bilanciamento degli artt. 5 e 117 Cost., fosse data la possibilità di portare avanti una politica di promozione (103) in quanto funzionale all'esplicazione del ruolo politico di cura dell'interesse della comunità regionale (104). Conseguentemente, sotto il profilo degli strumenti di azione delle Regioni, bisognava tenere distinti i poteri autoritativi nelle sole materie enumerate e quelli invece di iniziativa e di incentivazione in tutti gli altri casi.

In buona sostanza, era stato chiarito che, sebbene le Regioni non potessero assumere altre materie al di fuori dell'art. 117 Cost. vt in cui esercitare gli stessi poteri, pena lo svuotamento della medesima previsione, esse erano pur sempre enti che curavano gli interessi degli abitanti nel territorio di riferimento; perciò, qualora fosse stato ravvisato l'interesse ad intervenire in una materia che esulava dall'elencazione, la Regione avrebbe potuto comunque attivarsi esercitando poteri di incentivazione ed utilizzando strumenti di diritto privato.

Dalla problematica appena analizzata, relativa alla tassatività o meno delle attribuzioni amministrative, va distinta la questione riguardante il carattere rigoroso o meno del principio del parallelismo; mentre il primo interrogativo si poneva in via prioritaria, poiché la sua risoluzione era necessaria al fine di definire gli ambiti ossia le materie nelle quali operava il criterio della corrispondenza delle funzioni, il secondo era volto a verificare se l'art. 118 Cost. vt avesse enunciato la regola generale del parallelismo oppure quella della concorrenza tendenziale delle funzioni. L'esame di questo problema era di indubbia rilevanza perché, nel caso si fosse concluso a favore del carattere non rigoroso del principio del parallelismo, si

(103) M. CARLI, *Materie di « competenza ...*, op. cit., pag. 1855.

(104) G. PASTORI, *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale*, in *Reg.*, 1994, pag. 502 e ss.

poteva propendere per la legittimità di ulteriori deroghe, oltre a quelle previste espressamente dall'art. 118 Cost. vt, purché supportate da altri principi enunciati dalla Costituzione.

Secondo una prima tesi, il criterio espresso nel I comma dell'art. 118 Cost. vt, che trovava il proprio punto di forza nel rinvio all'art. 117 Cost. vt per l'identificazione delle materie rispetto alle quali si esplicava la potestà amministrativa, avrebbe avuto un valore soltanto tendenziale e di massima, poiché andava incontro ad una serie di deroghe che trovavano il loro fondamento nella stessa Costituzione o nella successiva legislazione di attuazione e che davano vita ad uno sdoppiamento della sfera legislativa e di quella amministrativa, e quindi ad una possibile deroga per difetto o per eccesso alla potestà amministrativa (105).

A questo proposito veniva anzitutto richiamata la previsione contenuta nella seconda parte, del I comma dell'art. 118 Cost. vt, secondo la quale le leggi della Repubblica potevano sottrarre alle Regioni le funzioni di interesse esclusivamente locale per attribuirle alle Province, ai Comuni e agli enti locali. Sempre il medesimo articolo, stavolta al III comma, prevedeva che la Regione esercitasse le proprie funzioni amministrative mediante delega alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, oppure avvalendosi degli uffici dei predetti enti come modello normale di amministrazione. Si aggiungeva, inoltre, che la potestà amministrativa poteva essere svolta anche al di là delle materie elencate nell'art. 117 Cost. vt, poiché, in forza del II comma dell'art. 118 Cost. vt, veniva riconosciu-

(105) A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 1; *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 244 e ss.; E. GIZZI, *Manuale di diritto ...*, op. cit., pag. 346 e ss.; G. MASCIOCCHI, *La Regione. Fonti, organizzazione, funzionamento*, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 573 e ss.; G. MIELE, *La Regione*, op. cit., pag. 335 e ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pag. 267 e ss.

ta allo Stato la possibilità, mediante atto legislativo, di delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Fenomeno opposto a questo era invece previsto nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost. vt, secondo il quale la Regione poteva essere abilitata ad esplicare un potere legislativo di attuazione, al quale non necessariamente doveva corrispondere un potere amministrativo: infatti, pur essendo naturale che alla potestà legislativa regionale di attuazione si affiancasse il riconoscimento, da parte della stessa normativa statale da attuare, del relativo potere di amministrazione, non era data alcuna garanzia in tal senso da parte delle previsioni costituzionali; di conseguenza si poteva verificare anche un ampliamento della sfera di intervento legislativo regionale senza che ad esso corrispondesse un'analogia estensione della potestà amministrativa anche se, come vedremo, l'eventualità che gli ambiti di normazione regionale potessero essere più estesi di quelli di amministrazione, ancorché configurabile in linea teorica, non sarebbe stata in grado, tuttavia, di soddisfare le esigenze di funzionalità dei rapporti Stato/Regioni.

Secondo un'altra ricostruzione, invece, la tesi dell'elasticità del principio del parallelismo non sarebbe stata da condividere. In primo luogo, è stato sottolineato come, ad esempio, nel caso dell'attribuzione mediante leggi della Repubblica delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale alle Province, ai Comuni o agli altri enti locali, non vi fosse una concreta rottura del parallelismo, poiché la riserva si ripercuoteva sulla stessa potestà legislativa. Infatti, per consolidata dottrina e giurisprudenza costituzionale, le Regioni, in tale ipotesi, non potevano adottare norme o provvedimenti attribuiti agli enti autonomi minori, ma dovevano limitarsi a stabilire le direttive, i criteri informativi, i principi generali delle attività comunali e provinciali. Ciò significa che il principio della corrispondenza delle funzioni era al tempo stesso contraddetto dall'esistenza della potestà legislativa in difetto

di quella amministrativa, ma corroborato dalle limitazioni che colpivano, a causa della riserva di funzioni agli enti locali, la stessa funzione legislativa (106).

A proposito delle previsioni contenute nell'art. 117, II co. e nell'art. 118, II co. Cost. vt, le quali prevedevano rispettivamente la possibilità di un ampliamento della potestà legislativa delle Regioni, sebbene di mera attuazione, nonché l'estensione delle funzioni amministrative mediante delega con legge dello Stato, si poteva ritenere che la Costituzione, nel disporre a proposito delle funzioni garantite alle Regioni invocando il criterio del parallelismo, non avesse imposto in maniera assolutamente vincolante che anche l'ulteriore sviluppo delle funzioni legislative dovesse essere ossequioso del medesimo principio. Tuttavia, prestando attenzione a quanto era avvenuto nella prassi, sia in merito all'affidamento di poteri normativi di attuazione di leggi statali che riguardo alla delega di ulteriori funzioni amministrative, il criterio in oggetto sembrava ricevere nuove conferme. Difatti, per quanto concerne la delega di funzioni amministrative, il d.P.R. n. 616/1977 aveva operato il riconoscimento in via generale a favore della Regione di una corrispondente potestà legislativa di organizzazione, di spesa, ma anche di attuazione, *ex art.* 117, II comma Cost. vt. Così, una parte della dottrina era giunta ad individuare un duplice principio del parallelismo: tra potestà legislativa concorrente e funzioni amministrative proprie, per un verso, e tra potestà attuativa e funzioni amministrative delegate, per un altro (107). In senso contrario a questa tesi è comunque possibile obiettare che l'estensione del principio del parallelismo alle funzioni delegate era, come abbiamo già detto, puramente eventuale, non trovava cioè al-

(106) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 232 e ss.

(107) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 235; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 284.

cuna garanzia nelle previsioni contenute in Costituzione, giacché dipendeva dalle scelte assolutamente discrezionali compiute dal legislatore statale.

Sempre secondo questa parte della dottrina, l'attribuzione della potestà legislativa di attuazione di leggi statali avrebbe determinato l'affidamento alle Regioni di un livello di interessi pubblici che poteva consentire un certo spazio per interventi di tipo amministrativo. Difatti, spesso il legislatore statale, quando aveva disposto l'affidamento della potestà legislativa attuativa alle Regioni, aveva provveduto ad unirvi anche funzioni di natura amministrativa. Anzi, taluni ritenevano che anche la stessa legge regionale di attuazione potesse prevedere poteri amministrativi regionali, purché ciò avvenisse nei limiti entro cui lo consentiva o lo richiedeva il potere di attuazione di cui era dotata la Regione (108); anche in questo caso, però, si sarebbe trattato di una potestà amministrativa non costituzionalmente garantita.

Per il momento, possiamo dunque concludere che la regola del parallelismo delle funzioni era caratterizzata da alcune eccezioni: infatti, anche quando la corrispondenza fra funzioni legislative e funzioni amministrative veniva ricostruita nelle diverse ipotesi che sopra abbiamo richiamato, ciò avveniva non per espressa e quindi inviolabile previsione costituzionale, ma solo per le scelte compiute dal legislatore: in tal senso si doveva parlare di valore soltanto tendenziale di questo principio.

Dalla fonte ordinaria, così, ha avuto origine, sebbene si sia cercato di individuare un fondamento implicito nelle previsioni costituzionali, la funzione di indirizzo e coordinamento che ha finito per assumere il carattere di strumento operativo di estrema incisività, consentendo allo Stato, almeno potenzialmente, di intervenire in maniera penetrante soprattutto nell'ambito della sfera amministrativa della Regione, negando-

(108) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 236.

ne l'esclusività. Ma altre alterazioni del principio del parallelismo e deroghe alla separazione delle competenze amministrative sono state realizzate in tutti quei casi in cui è stato riconosciuto all'esecutivo nazionale il potere di ovviare in via surrogatoria all'inerzia degli organi regionali e ogniqualvolta si è verificata una concorrenza di interventi delle due amministrazioni.

Giuffrè, Editore

CAPITOLO II

L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE FINO ALLA METÀ DEGLI ANNI NOVANTA

SOMMARIO: 1. La regione quale « ente ad amministrazione indiretta necessaria ». — 2. Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali. — 2.1. Ricostruzione dell'istituto: il regime giuridico. — 2.2. Valutazioni del ruolo della delega agli enti locali nell'esperienza delle Regioni. — 3. Il significato dell'espressione «funzioni di interesse esclusivamente locale». — 3.1. La ricostruzione della nozione nel corso del tempo. — 4. La delega e l'attribuzione delle funzioni regionali agli enti locali dopo l'attuazione della l. n. 142/1990. — 5. L'utilizzazione degli uffici. — 6. La delega di funzioni dallo Stato alle Regioni. — 7. Limiti all'esclusività della potestà amministrativa: la posizione della dottrina. — 8. La funzione di indirizzo e coordinamento. — 8.1. La disciplina di diritto positivo. — 8.2. Il fondamento giuridico: la posizione della dottrina. — 8.3. La ricostruzione della funzione di indirizzo e coordinamento nella giurisprudenza costituzionale. — 8.4. *Segue*: la costituzionalizzazione della funzione di indirizzo e coordinamento. — 9. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. — 9.1. L'introduzione nell'ambito del diritto positivo. — 9.2. La posizione della dottrina. — 9.3. La tipizzazione del potere sostitutivo statale nella giurisprudenza costituzionale. — 10. Interesse nazionale e «concorso» di interventi: dalla tutela mediata alla tutela diretta. — 11. L'interesse nazionale quale strumento per superare il criterio di competenza.

1. *La regione quale « ente ad amministrazione indiretta necessaria ».*

Prima della riforma operata con la l. cost. n. 3/2001, il III comma dell'art. 118 Cost., stabiliva che « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici »; con tale previsione, introdotta a seguito di un emendamento proposto da Mortati, si intendevano per-

seguire molteplici finalità. In primo luogo, si voleva evitare la formazione di quella che taluni politici definirono la quarta burocrazia (1). Infatti, soprattutto coloro che avevano criticato la creazione di uno Stato regionale paventavano il rischio di dar vita, accanto alla burocrazia dello Stato, degli enti pubblici nazionali, degli enti locali territoriali, ad una nuova vasta burocrazia delle Regioni, stante la quantità di attribuzioni previste a favore di questo ente: ecco allora l'adozione della ricordata previsione al fine di ridurre al minimo gli apparati burocratici regionali per ragioni di razionalità organizzativa e per fare in modo che la Regione non ripetesse gli errori dell'accentramento statale, ricorrendo al più ampio decentramento, mediante la creazione di strutture snelle, tali cioè da non determinare un appesantimento burocratico e da consentire efficienza e tempestività dell'azione amministrativa regionale, grazie all'attivazione di un rapporto di collaborazione con gli enti territoriali minori (2).

(1) S. BARTOLE, *Le Regioni*, in AA.Vv., *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pag. 85 e ss.; F. CUOCOLO, *Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali*, in AA.Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 638; *Diritto regionale italiano*, Torino, UTET, 1991, pagg. 178, 230 e ss.; M. S. GIANNINI, *Il decentramento ...*, op. cit., pag. 185; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto ...*, op. cit., pag. 976 e ss.; P. VIRGA, *La Regione*, op. cit., pag. 143.

(2) Controversa era la questione degli enti destinati a collaborare con la Regione, nelle forme previste dall'art. 118, III co. Cost. vt poiché, accanto ai Comuni e alle Province, il testo costituzionale recava un generico ed ambiguo riferimento agli « altri enti locali ». Secondo una prima ricostruzione, sostenuta dal Governo, con tale espressione si volevano ricomprendere gli enti territoriali e quelli funzionali. Altra tesi più restrittiva ma prevalente, seguita di regola dalle Regioni, circoscriveva la nozione ai soli enti, alla pari dei Comuni e delle Province, dotati di rappresentatività, diretta o indiretta e, quindi, ai Consorzi, alle Comunità montane e agli enti comprensoriali, partendo dalla considerazione che l'accostamento, compiuto in Costituzione, di questi altri enti locali a Province e Comuni doveva intendersi nel senso che la località non poteva caratterizzarsi che come territorialità, mentre non era sufficiente che il territorio costituisse soltanto l'ambito spaziale di delimitazione delle funzioni dell'ente. Sulla problematica: T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 308 e ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. cit., pag. 386 e ss.; F. STADERINI, *Diritto degli enti loca-*

Infatti, affidando l'esecuzione amministrativa agli enti ed uffici che operavano a livello locale, la pubblica amministrazione si sarebbe trovata ad un livello più vicino ai cittadini che sarebbero divenuti così compartecipi dell'azione amministrativa che avrebbe dovuto essere svolta a livello regionale, ed essendo già dotati di una loro attrezzatura tecnica ed amministrativa, avrebbero potuto meglio percepire e soddisfare i bisogni della collettività (3). In tal senso l'istituzione delle Regioni non avrebbe dovuto sminuire la posizione delle autonomie locali minori, ma al contrario avrebbe dovuto portare ad un ampliamento delle loro funzioni (4). Inoltre, limitando il ruolo dell'amministrazione regionale si poteva scongiurare anche il ripetersi di fenomeni clientelari, sicuramente favoriti, invece, dall'esercizio di funzioni amministrative dirette (5), oltre a contenere l'aggravio della spesa pubblica (6).

L'art. 118, ult. co. Cost. vt (7) era stato interpretato dal-

li, Padova, Cedam, 1999, pag. 83 e ss. Nella prima metà degli anni '90 (sentt. n. 164/1990 e 346/1994), la Corte costituzionale, intervenendo sul tema, ha ritenuto che gli enti locali si caratterizzano proprio per la loro territorialità e per la loro rappresentatività (diretta o indiretta) degli interessi comunitari.

(3) L. GIOVENCO, *Regione*, op. cit., pag. 22.

(4) U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 1971, pag. 427 e ss.

(5) F. CUOCOLO, *Diritto regionale ...*, op. cit., pag. 178.

(6) E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova, Cedam, 1987, pag. 62 e ss.

(7) Sull'interpretazione del III co. dell'art. 118 Cost. vt si è aperto un dibattito in dottrina fra coloro che attribuivano alla norma un carattere rigidamente vincolante e quanti — in genere si tratta di posizioni meno datate che hanno tenuto conto anche della prassi instauratasi nel tempo — sostenevano invece che avesse un valore puramente direttivo. In particolare, coloro che avvaloravano la prima tesi erano giunti a definire la Regione quale « ente ad amministrazione indiretta necessaria », destinato cioè a realizzare un assetto organizzativo articolato su figure soggettive diverse dal titolare dell'attribuzione amministrativa; in tal modo il Costituente avrebbe creato un ente chiamato a svolgere essenzialmente funzioni di indirizzo e di potenziamento dell'attività amministrativa a livello locale. Tale ricostruzione, peraltro, sarebbe stata addirittura corroborata dalla seconda proposizione del III co., dell'VIII disposizione transitoria, secondo la quale « Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di neces-

la dottrina prevalente nel senso che pur non avendo un carattere assolutamente vincolante, avrebbe avuto però un valo-

sità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali. » Difatti, le Regioni sono dotate di propri organi a carattere istituzionale che necessitano di uffici serventi ed il personale doveva essere tratto dalle burocrazie dello Stato e degli enti locali, anziché ricorrere allo strumento dell'assunzione. Ovvero, secondo questa impostazione, le Regioni potevano avere organi e uffici per provvedere all'attività di amministrazione interna, ma non potevano, di regola, assumere direttamente attività consistenti in prestazioni amministrative e in erogazioni di servizi direttamente rivolte ai cittadini, pena la illegittimità costituzionale della relativa previsione legislativa regionale. In tal senso vedi: M.S. GIANNINI, *Il decentramento ...*, op. cit., pag. 185 e ss.; F. ROVERSI MONACO, *I rapporti tra Regioni ed enti locali, a livello di amministrazione*, in AA.Vv., *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 253. La dottrina prevalente riteneva invece che le indicazioni contenute nelle disposizioni costituzionali fossero alquanto ambigue al riguardo. Difatti, l'art. 117 Cost. vt apriva l'elenco delle materie rientranti nella potestà legislativa regionale facendo riferimento all'« ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione » mentre, per il II e il III co. dell'VIII disposizione transitoria, le leggi della Repubblica, nel disciplinare il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, « regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione » il passaggio di un adeguato complesso di funzionari e dipendenti dello Stato, per consentire alla Regione stessa di trarre il personale necessario per la formazione di un proprio apparato burocratico. In particolare, il carattere non necessario del ricorso agli istituti della delega e dell'utilizzo degli uffici degli enti locali sarebbe stato confermato dall'avverbio « normalmente » che ricorreva nel III co. dell'art. 118 Cost. vt, perciò l'adozione di detti strumenti sarebbe stata pur sempre subordinata ad una valutazione politico-discrezionale e tecnica da parte della Regione, tenendo conto soprattutto della natura delle specifiche funzioni regionali e dell'efficienza degli enti locali destinatari del provvedimento di delega. Al riguardo vedi: F. BENVENUTI, *L'ordinamento ...*, op. cit., pag. 73; A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 6 e ss.; *Regione*, in *Enc. dir.*, 1988, pag. 331 e ss.; *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 261 e ss.; L. GIOVENCO, *L'ordinamento ...*, op. cit., pag. 95 e ss.; G. MASCIOCCHI, *La Regione ...*, op. cit., pag. 568 e ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. cit., pag. 368 e ss.; P. VIRGA, *La Regione*, op. cit., pag. 142 e ss. Secondo taluni sarebbe stata comunque costituzionalmente illegittima la legge regionale istitutiva di un'organizzazione propria che non avesse previamente discussa e scartata la possibilità di servirsi della delegazione o dell'avvalimento. La medesima invalidità sarebbe ricorsa altresì nel caso in cui il legislatore regionale non avesse previamente considerato la situazione organizzativa degli enti locali minori, perché altrimenti sarebbe stata tradita la *ratio* della previsione costituzionale che aveva individuato detti strumenti, fra l'altro, anche con fini di funzionalità e di efficienza. A questo proposito vedi: F. TERESI, *La « delegazione » e l'« avvalersi », come strumenti di coordinamento tra la Regione ed i minori enti locali territoriali: aspetti problematici*, in *Foro amm.*, 1971, pag. 362 e ss.

re direttivo; ossia, le Regioni dovevano essere intese come « enti ad amministrazione indiretta necessaria » (8): di regola, dovevano svolgere funzioni di indirizzo affidando la gestione agli enti attraverso cui erano tenute normalmente ad operare.

Da ultimo, in tal senso si era espressa la stessa giurisprudenza costituzionale, la quale aveva sottolineato appunto come i criteri indicati dalla Costituzione si imponevano « solo normalmente, cioè sulla base di una serie di valutazioni politiche e tecniche » (9).

Tuttavia, di fatto, le Regioni si sono dotate di organici largamente eccedenti le necessità di un ente di indirizzo, disattendendo l'indicazione della Carta costituzionale e manifestando, come vedremo, una notevole resistenza ad utilizzare l'organizzazione degli enti locali, peraltro, considerevolmente gravata dai propri compiti istituzionali.

2. *Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali.*

2.1. *Ricostruzione dell'istituto: il regime giuridico.*

La delega era concepita dalla Costituzione quale forma di normale esercizio delle funzioni regionali (assieme all'avvalimento degli uffici): ovvero, tendenzialmente avrebbe dovuto investire tutte le funzioni regionali, salvo quelle che, per loro natura, erano inidonee ad essere svolte dagli enti minori.

In dottrina si era dibattuto ampiamente in merito alla natura delle deleghe previste dal II e dal III co. dell'art. 118

(8) Questa espressione coniata, come abbiamo visto in precedenza, dalla dottrina che interpretava in maniera più rigorosa l'art. 118, III co. Cost. vt, era stata ripresa ed utilizzata dai sostenitori della tesi della valenza soltanto direttiva per esprimere questa diversa ricostruzione; in taluni casi, per maggiore chiarezza si è parlato anche di ente ad amministrazione "eventualmente" necessaria.

(9) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 48/1983.

Cost. vt, sulla possibilità cioè di ricondurre queste figure in quella generale della delegazione amministrativa, ovvero di ricostruirle quale istituto peculiare e nuovo, dotato di una propria logica (10). L'adozione di una soluzione ovvero di un'al-

(10) In realtà, in passato, è stata compiuta una ricostruzione del tutto peculiare di detto istituto, di cui si dà conto poiché, sebbene sia stata espressa da parte di autorevole dottrina, non ha avuto seguito fra i giuristi. Secondo questa tesi, la delega nei confronti della Regione o degli enti minori non avrebbe comportato un trasferimento di poteri sostanziali come nella delega in senso proprio, tanto da risultare impropria la stessa espressione "delegazione". In queste ipotesi, infatti, si consentiva che venisse attribuita la legittimazione all'uso di un potere altrui con la produzione di effetti che rimanevano esclusivamente nella sfera, anche formale, del titolare del potere e di fronte ai quali il delegato rimaneva del tutto estraneo. A quest'ultimo veniva attribuita una capacità diversa da quella del delegante, ma avente per contenuto l'esercizio dei poteri compresi nella capacità del delegante stesso. Questa particolare capacità di agire con i poteri altrui, nell'ambito del diritto pubblico, configurava il contenuto del cosiddetto rapporto organico ed i soggetti "delegati" erano considerati organi del soggetto la cui capacità erano chiamati ad esercitare. Premesso tutto ciò, allora la Regione diventava organo dello Stato di cui esercitava i poteri e le Province e i Comuni diventavano organi della Regione ponendosi nei suoi confronti nella stessa posizione in cui essa si trovava di fronte allo Stato. In tal modo, lo Stato e le Regioni erano dotati di un insieme di organi impropri immediati, ogni qualvolta provvedevano a delegare l'esercizio delle proprie funzioni ad un ente minore. L'art. 118 Cost. vt avrebbe così introdotto nel nostro ordinamento un tipo di organizzazione impropria: permanente l'elemento funzionale "competenza", l'elemento soggettivo "organo", ma l'elemento strumentale "ufficio" non aveva più ragione di essere, poiché a soggetti l'organo era chiamata una persona giuridica; erano gli uffici di quest'ultima che entravano a far parte dell'organo improprio. In particolare, la persona giuridica portava con sé la somma di elementi personali o materiali della propria organizzazione che veniva ad essere utilizzata come ufficio per l'esercizio delle competenze che ad essa spettavano in quanto organo dell'ente maggiore, con l'evidente vantaggio costituito dal fatto che il soggetto-persona giuridica, necessariamente articolato in uno o più uffici, era dotato degli strumenti necessari per esplicare compiutamente la competenza dell'ente di cui diventava organo, ed era così possibile attuare un aumento di competenza del "delegante", senza dar vita ad un aumento dei propri uffici. Al riguardo vedi: F. BENVENUTI, *L'organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pag. 973 e ss. Passando ad analizzare le posizioni prevalenti, secondo una prima impostazione, la delegazione, in generale, avrebbe determinato il trasferimento ad altri del potere di esercizio di funzioni proprie, ovvero era un istituto giuridico mediante il quale si investivano altri della propria autorità: il fondamento giuridico era da rinvenire negli stessi fini che la pubblica amministrazione si prefiggeva. In particolare, si sottolineava come le singole attribuzioni di ciascun organo venissero a

tra non era di scarsa importanza poiché rilevava ai fini della definizione del regime giuridico.

rappresentare un limite rispetto agli altri organi e come la ripartizione dei compiti e la relativa attribuzione di competenze fra gli organi venissero determinate tenendo conto dell'interesse dell'istituzione. Talvolta, però, si presentavano delle evenienze per cui si rendeva opportuno far svolgere ad altri parte di queste funzioni, per un migliore conseguimento del fine: era in questi casi che si rendeva necessario il ricorso all'istituto della delega. Peraltro, contro tale impostazione non poteva essere opposta la diversità dei rapporti giuridici, poiché questa non implicava di per sé la differenza di istituto, ma determinava solamente la pluralità di articolazioni di una stessa figura: perciò, anche nelle ipotesi descritte nel II e nel III co. dell'art. 118 Cost. vt si era in presenza di una delegazione amministrativa, dal momento che anche in questi casi era possibile rilevare l'attribuzione derivata al delegato dell'esercizio di poteri propri del delegante. Premesso tutto ciò, si riteneva che la delegazione amministrativa fosse un istituto generale nel nostro sistema positivo, concernente l'organizzazione della pubblica amministrazione e che fosse possibile individuare delle caratteristiche comuni alle diverse ipotesi di delega, valide anche per quelle oggetto dell'esame: la delegazione era un istituto che trovava il proprio fondamento in una norma di legge che espressamente attribuiva il potere discrezionale di adottare atti di delega; per mezzo di essa, il delegante conferiva al delegato il potere di agire per l'esercizio di funzioni spettanti al delegante; il delegato non esercitava un potere del delegante, ma esercitava un potere proprio, conferito mediante l'atto di delega, perciò solo questo atto costituiva la fonte del potere del delegato e di conseguenza quest'ultimo non agiva in rappresentanza del delegante, ma per competenza propria. Il rapporto di delegazione era un rapporto speciale assimilabile per certi aspetti al rapporto gerarchico, posta l'esistenza di poteri di direttiva spettanti al delegante, per l'esercizio delle funzioni delegate; la competenza del delegato era comunque transitoria e revocabile discrezionalmente dal delegante; la delegazione costituiva per il delegante l'adempimento del proprio dovere inerente all'esercizio delle proprie funzioni, poiché esso conferiva ad altri il potere di agire riservandosi quello di impartire direttive. In tal senso, vedi: G. COLZI, *Delegazione amministrativa*, in *Nss. D. I.*, pag. 351 e ss.; F. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1950, pag. 12 e ss.; V. MARTIRE, *Problemi inerenti all'istituto della delega amministrativa con rilevanza esterna (analisi differenziale rispetto al mandato, al decentramento, alla supplenza ed alla concessione traslativa di poteri)*, in *Foro amm.*, 1968, pag. 935 e ss.; G. MIELE, *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, 1962, pag. 906 e ss.; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 93 e ss.; R. TOJA, *In tema di delegazione intersoggettiva*, in *Foro amm.*, 1965, pag. 99 e ss.; P. VIRGA, *La Regione*, op. cit., pag. 132 e ss. A proposito del carattere discrezionale della delegazione e del problema di conciliarlo con la previsione di "necessarietà" contenuta nell'art. 118, III co. Cost. vt, si riteneva che l'espressione adoperata non annullasse la discrezionalità, ma si limitasse a comprimerla e ad esprimere un principio di tendenza, suscettibile di essere superato qualora si presentassero concrete esigenze pubbliche in contrasto con esso. Inoltre, la disposizione in questione consentiva due possibili

L'orientamento prevalente, supportato dalla stessa giuri-

lità: la delegazione o l'utilizzazione degli uffici degli enti minori, sicché la possibilità di scelta conservava il carattere della discrezionalità. A questo proposito, vedi: F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 95 e ss. Secondo l'impostazione contraria, invece, l'art. 118 Cost. vt avrebbe introdotto dei caratteri peculiari rispetto ai tradizionali positivamente statuiti per i casi di delegazione interorganica, perciò la fattispecie in esame si doveva collocare al di fuori dell'area consueta della delega amministrativa, mentre l'espressione utilizzata dalla predetta disposizione aveva un significato del tutto proprio, senz'altro non tecnico. In generale, si è rilevato che gli elementi specifici introdotti dalla Costituzione, come la necessità della legge per la delega dallo Stato alle Regioni e il carattere della normalità della delega regionale agli enti locali, oltre che determinare la fuoriuscita dell'istituto da un contesto contraddistinto da sovraordinazione gerarchica interorganica e l'inserimento dunque in un ambito di relazioni intersoggettive, faceva sì che esso venisse ad assumere connotati assolutamente particolari. Più precisamente, taluni hanno rilevato che, sebbene nelle differenti ipotesi di delega vi fosse il profilo comune dell'attribuzione di poteri a favore di chi non era dotato dell'originaria legittimazione ad esercitarli, non era possibile individuare una figura unitaria: infatti, dovevano essere presi in esame proprio i singoli rapporti giuridici che stavano alla base delle varie ipotesi; era così possibile constatare la non omogeneità delle diverse deleghe. Inoltre, si contestava il raffronto con il rapporto di gerarchia, poiché nel nostro caso si trattava solamente di una situazione di supremazia del delegante rispetto al delegato, estrinsecantesi attraverso il potere di restrizione della discrezionalità del delegato mediante direttive ed istruzioni. Al riguardo, vedi: M. CAMELLI, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, pag. 1215 e ss.; *Delega amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, pag. 3; P. CARETTI, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in *AA.Vv.*, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 589 e ss.; F. CUOCOLO, *Aspetti della delega ...*, op. cit., pag. 647 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, Vol. I, 1993, pag. 324; G. MASCIOCCHI, *La Regione ...*, op. cit., pag. 590 e ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pag. 177 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 445 e ss.; F.C. RAMPULLA, *Delegazione amministrativa*, in *Nss. D. I.*, 1981, pag. 1026 e ss.; F.S. SEVERI, *Sulla delegazione amministrativa*, in *Foro amm.*, 1965, pag. 170 e ss.; F. TESAURO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Giur. it.*, 1971, pag. 181 e ss. Quest'ultimo Autore ha sottolineato che, nella delega in senso proprio, il titolo legislativo che disciplina un determinato potere lo attribuisce ad un certo soggetto, conferendo anche il potere di delegare: di conseguenza l'atto di delega si viene a configurare quale espressione di un potere aggiuntivo. Invece, nel caso dell'art. 118 Cost. vt, la Regione, provvedendo all'adozione di un atto di delega, esercitava il proprio potere di legiferare in materia amministrativa, attribuendo la titolarità dei poteri disciplinati agli enti locali, anziché agli organi regionali amministrativi.

sprudenza costituzionale (11), era in senso contrario alla unitarietà del modello, ritenendo che le previsioni costituzionali in oggetto avessero contemplato fattispecie che si ponevano al di fuori dei limiti della delegazione amministrativa; di conseguenza la ricostruzione di questi istituti e del loro regime giuridico era affidata interamente al legislatore statale e a quello regionale. Difatti, osservando il processo evolutivo della delega di funzioni regionali agli enti locali, possiamo verificare come essa debba essere tenuta concettualmente distinta anche dalla delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni poiché differente è la finalità. Mentre la delega dallo Stato alle Regioni è stata diretta, attraverso il completamento delle funzioni trasferite, ad assicurare effettiva organicità all'intervento regionale, evitando la settorializzazione delle competenze regionali ed ampliando di conseguenza i settori materiali entro cui l'autonomia delle Regioni poteva dispiegarsi (12), il ricorso alla delega di funzioni dalla Regione agli enti locali è sembrato orientato a scopi mutevoli, posto che la formulazione del testo costituzionale non consentiva di trarre indicazioni utilizzabili per ricostruire in modo univoco le finalità perseguite che non sono corrisposte, comunque, alla volontà di favorire l'organicità dell'azione amministrativa degli enti locali, dal momento che le funzioni delegabili non ne-

(11) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Le deleghe regionali agli enti infraregionali: modello costituzionale e modelli di sperimentazione-attuazione*, in L. AMMANNATI, S. GAMBINO (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della legge 142/90*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 24 e ss. In particolare, la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 559/1988) ha rivisto la propria posizione, riconoscendo esplicitamente il definitivo venir meno della concezione unitaria dell'istituto: infatti, è stata constatata la difficoltà di razionalizzare secondo tipologie omogenee l'istituto della delegazione; conseguentemente i caratteri propri di ciascuna ipotesi, più che riferiti ad un regime unitario, dovevano essere enucleati attraverso un'analisi empirica condotta caso per caso. Vedi: M. CAMELLI, *Verso uno 'statuto' delle funzioni decentrate?*, in *Reg.*, 1989, pag. 165 e ss.

(12) Cfr. l'art. 1, lett. c, della l. n. 382/1975 volto a consentire l'esercizio organico da parte delle Regioni delle funzioni trasferite o già delegate.

cessariamente appartenevano agli stessi settori materiali di competenza propria. Attraverso questo istituto si è inteso perseguire, talvolta, la riduzione della burocrazia regionale mentre, in altri casi, sono stati ricercati ambiti amministrativi ottimali per l'espletamento delle diverse attività, oppure un più razionale riassetto delle competenze in sede di esercizio di funzioni regionali, o la definizione di procedure per l'attuazione degli atti di programmazione e, comunque, è stato utilizzato per qualificare l'azione regionale e non per ampliare i margini di autonomia degli enti locali territoriali (13).

L'art. 39 della l. n. 62/1953 ha sancito espressamente il principio secondo il quale la delega nei confronti degli enti locali doveva essere conferita ed eventualmente revocata in forma legislativa (14): tale disposizione è venuta meno per effetto dell'art. 2, l. n. 1084/1970 che ha attribuito alla previsione del summenzionato art. 39 valore transitorio, fino all'entrata in vigore degli Statuti regionali. Il criterio espresso è stato però ritenuto valido (15) di conseguenza la generalità degli Statuti delle Regioni a regime ordinario lo ha recepito; anzi, in alcune ipotesi sono stati introdotti procedimenti rinforzati, stabilendo il coinvolgimento degli enti destinatari della delega oppure maggioranze qualificate (16).

Riguardo ai poteri e al ruolo della Regione delegante, sempre l'art. 39, l. n. 62/1953, ha riservato alla legge regiona-

(13) G. ROLLA, *Delega di funzioni e sistema dei rapporti tra Regioni ed enti locali*, in *Reg.*, 1990, pag. 1054 e ss.

(14) S. BARTOLE, *Le Regioni*, op. cit., pag. 197 e ss.

(15) Nella sent. n. 11/1959, la Corte costituzionale ha rilevato la necessità dell'atto legislativo per provvedere alla delega delle funzioni dalle Regioni agli enti locali.

(16) Anche la dottrina ha accettato la tesi che la delega di funzioni regionali agli enti locali dovesse essere effettuata tramite legge, con la sola eccezione di: C. LAVAGNA, *Considerazioni in tema di deleghe regionali ad enti locali*, in *Giur. it.*, 1959, pag. 817. Secondo questo Autore, infatti, le deleghe « possono, anzi debbono di regola essere disposte per singoli atti o gruppi determinati, cioè con provvedimenti amministrativi ».

le di delega il compito di impartire le direttive fondamentali, mentre alla Giunta è stata attribuita la facoltà di « impartire ulteriori direttive cui gli enti [...] devono attenersi nell'esercizio delle funzioni delegate ». L'attribuzione di un valore transitorio all'intera disposizione normativa, da parte dell'art. 2, l. n. 1084/1970, ha fatto sì che la materia sia stata disciplinata negli Statuti. In generale, si è fatto riferimento alla legge di delega per quanto riguarda la determinazione delle direttive; tuttavia vi sono differenze non trascurabili per quanto riguarda la previsione relativa alla possibilità di impartire direttive ulteriori, anche prive della veste legislativa (17). Spesso il Consiglio regionale è stato individuato quale organo competente, altre volte la Giunta. Ciononostante, le disposizioni statutarie non hanno posto una disciplina assolutamente puntuale, sia per quanto riguarda il caso del mancato adeguamento da parte del delegato agli indirizzi del delegante, che per quanto riguarda la demarcazione tra potere direttivo del Consiglio ed eventuale potere direttivo della Giunta: così, talvolta, il potere è stato affidato all'Esecutivo, altre al Presidente, sentita la Giunta, oppure ad un'intesa tra Esecutivo e Commissione consiliare competente (18).

Le direttive impartite dalla Regione agli enti locali sono state rivolte a disciplinare l'esercizio di funzioni amministrati-

(17) Le Regioni, nella prassi, hanno fatto scarso uso del potere di direttiva, preferendo impartire il proprio indirizzo attraverso lo strumento finanziario in quanto è un mezzo che consente di influire in maniera più incisiva sull'autonomia degli enti locali. Al riguardo, vedi: G. ABBAMONTE, *La delega delle funzioni agli enti locali: aspetti finanziari*, in *Reg. com. loc.*, 1976, pag. 25 e ss.; E. GIZZI, *Problemi e frammenti di vita regionale*, in *AA.VV., Le Regioni tra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1982, pag. 184.

(18) F. CUOCOLO, *Aspetti della delega ...*, op. cit., pag. 661 e ss.; L. VANDRELLI, *L'art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 308. In particolare, l'Autore ha osservato come spesso il legislatore regionale abbia tenuto conto del coinvolgimento o meno della Commissione consiliare per valutare diversamente gli effetti delle direttive della Giunta, riconoscendo il carattere vincolante solamente in caso di parere conforme della Commissione competente.

ve la cui titolarità è stata conservata dall'ente delegante; la loro inosservanza ha inciso perciò sulla legittimità degli atti amministrativi emanati, risultando viziati per violazione di legge nel caso in cui la direttiva disattesa sia stata espressa nella legge di delega, ovvero per eccesso di potere nelle altre ipotesi (19). Tuttavia, la Regione, pur dovendo conservare gli strumenti idonei per guidare la gestione delle funzioni e per controllare, non sarebbe dovuta pervenire, soprattutto in sede di emanazione degli atti di direttiva, a relegare in una posizione meramente ausiliaria gli enti locali: a questi ultimi, in ragione della loro posizione di autonomia, dovevano essere riconosciuti reali ambiti di discrezionalità, organizzativa ed operativa. Occorre tener conto anche del fatto che l'art. 118, III co. Cost. vt considerava due diversi istituti differenti nella natura e nelle finalità: mentre l'avvalimento presupponeva un rapporto di diretta strumentalità tra il titolare della funzione e l'ufficio che provvedeva al suo esercizio e quindi concretizzava una forma di amministrazione indiretta, la delega agli enti locali coinvolgeva soggetti dotati di autonomia costituzionale perciò, in caso di opzione per la delega di funzioni, occorreva utilizzare moduli che, comunque, non risultassero lesivi dell'autonomia dei destinatari della delega (20).

In caso di inerzia nell'emanazione di atti relativi a funzioni delegate, l'art. 62, III co. della l. n. 62/1953 ed alcuni Statuti hanno previsto la possibilità di esercitare poteri sostitutivi, anche in questo caso attraverso disposizioni alquanto lacunose. Il legislatore regionale è intervenuto precisandone i presupposti: in qualche caso è stata introdotta la sperimentazione di un preventivo invito formale all'ente a provvedere entro un termine determinato, oppure l'audizione dell'ente inadempien-

(19) F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 100.

(20) L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. cit., pag. 381 e ss.; G. ROLLA, *Delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 1058 e ss.

te. Quasi sempre tale potere è stato attribuito alla Giunta, ma vi sono state delle ipotesi in cui è stato coinvolto anche il Consiglio regionale oppure una Commissione di questo.

In alcuni Statuti, sono stati disciplinati i poteri di controllo del Consiglio oppure della Giunta in sede di esplicazione delle funzioni delegate: in genere, però, tali indicazioni non sono state recepite dalla legislazione di delega, perciò dette previsioni sono rimaste solo sulla carta. Ciò è in parte da imputare all'ignoranza della Regione in merito all'attività compiuta dall'ente delegato, anche perché non sempre sono state osservate tutte quelle previsioni contenute nelle leggi regionali di delega, volte a disciplinare l'obbligo di fornire informazioni e di inviare relazioni annuali sull'attività espletata (21), contrariamente a quanto è stato precisato dalla Corte costituzionale, secondo la quale la Regione (22), in quanto titolare delle funzioni delegate, « non può disinteressarsi del modo come le dette funzioni siano effettivamente esercitate per effetto della delegazione » (23).

Relativamente alla posizione degli enti locali delegati, si è posto il problema della possibilità, da parte del legislatore regionale, di indicare l'organo comunale competente all'esercizio del potere delegato. La giurisprudenza costituzionale (24) si è espressa in senso affermativo, ribadendo la sottrazione alla potestà legislativa delle Regioni ordinarie della disciplina dell'organizzazione degli enti locali, ma affermando che tale indicazione, qualora non avesse alterato la tipologia degli organi dell'ente di riferimento, non avrebbe leso l'auto-

(21) L. VANDELLI, *L'art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 310 e ss.

(22) S. BARTOLE, *Le esperienze di delega agli enti locali nelle Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trentino-Alto Adige)*, in AA.VV., *La delega delle funzioni agli enti locali*, Napoli, Formez, 1974, pag. 11 e ss.; A. DE MARTINO, F. MONTEFUSCO, *La delega di funzioni amministrative regionali*, in *Confr.*, 1985, pag. 104 e ss.; G. ROLLA, *Delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 1058.

(23) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 39/1957.

(24) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 319/1983.

nomia comunale, poiché avrebbe operato nell'ambito della organizzazione data dalla legge statale e precisato lo specifico organo che avrebbe dovuto in concreto provvedere (25).

Per quanto concerne i controlli, gli Statuti nulla hanno previsto in tema di regime degli atti emanati dagli enti locali

(25) Al riguardo, una parte della dottrina si era espressa, invece, in senso assolutamente contrario e critico nei confronti della ricordata sentenza della Corte costituzionale, poiché altrimenti le connotazioni autonomistiche del destinatario, al cui interno erano ricomprese anche quelle di autorganizzazione, venivano ad essere lese. A ciò si aggiungevano motivazioni di ordine istituzionale generale: l'intervento regionale, incidendo sull'assetto degli organi di governo del destinatario, correva il rischio di determinare contraddizioni con le scelte da questi compiute ed il pericolo, quindi, di conflitto o di ipotesi di deresponsabilizzazione. Esistevano inoltre ragioni giuridiche, dal momento che il riferimento non al soggetto istituzionale ma allo specifico organo era proprio della soluzione dell'avalimento di uffici. In merito, vedi: M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 17; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 264; M. SCUDIERO, *La legislazione regionale in tema di deleghe: inquadramento generale, esperienze e nuovi profili*, in L. AMMANNATI, S. GAMBINO, *Deleghe amministrative ...*, op. cit., pag. 48; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 102. Un'altra parte della dottrina ha ritenuto che si dovesse senz'altro escludere la possibilità per il legislatore regionale di scegliere a quale organo comunale o provinciale riferire l'esercizio di funzioni delegate poiché un siffatto potere era stato espressamente escluso dal legislatore costituzionale per le Regioni a regime ordinario; tuttavia il legislatore regionale poteva individuare l'organo competente all'esercizio delle funzioni delegate attenendosi al modello di riparto delle competenze espresso dal legislatore statale: in questo modo, la legislazione regionale avrebbe denotato uno svolgimento della legislazione statale. In merito, vedi: A. TRAVI, *Delega di funzioni regionali agli enti locali e 'scelta' dell'organo chiamato ad esercitarle*, in *Reg.*, 1984, pag. 536 e ss.; ed ancora: T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 174 e ss. La Corte costituzionale ha poi affermato che « la delega di funzioni regionali non esclude la possibilità per il delegante di disciplinare con legge l'esercizio delle funzioni delegate anche nei loro aspetti organizzativi, ove non risulti intaccata la sfera di autonomia costituzionalmente garantita all'ente delegato » (sent. n. 437/1990): G. ROLLA, *Brevi note in ordine alla competenza della Regione di creare enti destinatari della delega di funzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 1990, pag. 2615 e ss. Su questa base, nella sent. n. 28/1996, il giudice costituzionale ha ritenuto legittima la delega ad un'azienda speciale sostenendo che « l'azienda speciale, pur essendo entità giuridicamente distinta dall'ente territoriale di riferimento, è con esso collegata [...] da vincoli così stretti, sul piano della formazione degli organi, del rispetto degli indirizzi, del controllo e della vigilanza, da dover essere considerata elemento del sistema di amministrazione che fa capo all'ente territoriale » e quindi valutando l'azienda speciale alla stregua di un organo dell'ente locale.

in materia delegata, rispetto alle indicazioni disciplinate dal legislatore statale ed in particolare all'art. 5, d.P.R. n. 616/1977, dove è stato previsto che anche a questi atti debba essere applicato pienamente il principio della definitività. Da parte del legislatore regionale vi sono stati interventi abbastanza contenuti, limitati all'introduzione di alcuni requisiti puramente formali dell'atto, quale l'espressa menzione della delega, oppure obblighi di comunicazione sulla base delle indicazioni contenute nel summenzionato art. 5. Così si è sviluppato un dibattito (26) abbastanza vivace in ordine al controllo a cui dovevano essere assoggettati gli atti emanati. Mentre l'art. 62, l. n. 62/1953 ha attribuito il relativo compito alla Commissione di controllo sull'amministrazione regionale, negli Statuti regionali, in prevalenza, è stato seguito il criterio opposto di attribuire il controllo all'organo regionale dell'art. 130 Cost. vt. Quest'ultima è la soluzione che da ultimo è stata adottata dal legislatore statale con la l. n. 382/1975, art. 4, che ha abrogato i primi due commi dell'art. 62, l. n. 62/1953. Tale scelta, sospettata di incostituzionalità in relazione all'art. 125, I co. Cost. vt che sottoponeva il controllo sugli atti amministrativi regionali ad un organo dello Stato avente sede nei capoluoghi regionali, è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale (27) che ha ritenuto rientrare nella discrezionalità del legislatore ordinario la scelta di assoggettare le delibere emanate dagli enti locali a seguito dell'esercizio delle funzioni delegate al controllo dell'organo di cui all'art. 125 Cost. vt, ovvero a quello dell'art. 130 Cost. vt.

Infine, per quanto riguarda il problema della imputazione degli atti emanati in forza della delega e quindi della conseguente responsabilità, dopo alcune incertezze della dottrina (28)

(26) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 313 e ss.

(27) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 355/1985.

(28) F. TESAURO, *Modello costituzionale ...*, op. cit., pag. 179.

e della giurisprudenza (29), in parte da attribuire anche alle oscillazioni circa la ricostruzione della natura giuridica di questo istituto, è stata recepita la tesi secondo la quale la responsabilità è del delegato, mentre del tutto irrilevante nei confronti dei terzi è il rapporto interno fra delegante e destinatario della delega (30).

2.2. *Valutazioni del ruolo della delega agli enti locali nell'esperienza delle Regioni.*

La delega *ex art. 118, III co. Cost. vt* è stata oggetto di un ampio dibattito dottrinale, soprattutto in passato, ma ha avuto una scarsa utilizzazione pratica: l'esatto contrario rispetto a quanto si è verificato invece per la delega statale alle Regioni.

L'amministrazione per delega avrebbe dovuto portare a circoscrivere l'apparato amministrativo regionale centrale soltanto agli uffici chiamati a svolgere funzioni di promozione, di indirizzo e coordinamento delle funzioni decentrate ed a quelli cui spetta la cura delle funzioni non delegabili, come ad esempio gli uffici legislativi del Consiglio o della Giunta e di quelli di controllo. In tal modo, gli apparati burocratici si sarebbero dovuti ridurre ai minimi termini per lo svolgimento delle funzioni centralizzate, cosicché la Regione risultasse modellata quale ente di governo e non di amministrazione (31).

Ciò nonostante, le Regioni non hanno sfruttato le potenzialità dell'ult. co. dell'art. 118 Cost. vt; si sono allontanate dall'immagine di enti snelli con il personale necessario per

(29) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 40/1972.

(30) M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 18; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 277.

(31) A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 1973, pag. 742 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 333 e ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pag. 627 e ss.

indirizzare e programmare anziché direttamente amministrare, affidando di conseguenza agli enti locali i compiti prettamente esecutivi (32): le ragioni di questo neocentralismo regionale (33) sono molteplici.

Un primo motivo è il ritardo nella riforma degli enti locali e quindi la loro inadeguatezza territoriale e l'incapacità del sistema politico di produrre una riforma nel regime delle autonomie locali; tuttavia, occorre notare come anche in assenza della riforma degli enti locali, nelle Regioni dove vi è stato un maggior ricorso a tale istituto, si è avviato sperimentando forme decisamente innovative quali i comprensori e le associazioni comunali (34).

(32) S. BARTOLE, *Il caso italiano*, in *Reg.*, 1984, pag. 426 e ss.; F. CUOCOLO, *Amministrazione regionale: l'indirizzo e il coordinamento statale*, in AA.VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, Mucchi, 1992, pag. 459; E. FERRARI, *Organizzazione amministrativa*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, op. cit., pag. 638 e ss.; P. VOCI, *Il decentramento amministrativo e le autonomie locali*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo. Il problema dell'ammmodernamento del sistema-Italia: un quadro preciso e aggiornato dello stato in cui si trova oggi la pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 91 e ss.

(33) F. CUOCOLO, *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1990, pag. 12 e ss.

(34) L. VANDELLI, *Intervento*, in AA.VV., *Le Regioni tra potere centrale ...*, pag. 145 e ss. La dottrina ben presto ha iniziato a denunciare il problema del mancato riordino dell'assetto territoriale degli enti infraregionali; in particolare, M.S. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pag. 233 e ss., ha sottolineato come il problema della delega dalle Regioni agli enti infraregionali potesse essere paragonato alla « caccia allo snarco », cioè ad un uccello immaginario. Si poteva pensare di fare deleghe soltanto rivedendo in radice la struttura delle Province e dei Comuni in modo da renderli fra loro omogenei; i giuristi non dovevano limitarsi a enunciare « delle teorie su creature immaginarie, ma che essi facessero i giuristi politici, ossia ciò che si richiede loro in questo momento da parte della società in cui siamo: le teorie si faranno dopo, quando si avrà una realtà consolidata e costituita, poiché non si possono fare teorie su esseri futuri e incerti come quelli di cui stiamo parlando »; occorre avere « il coraggio di dire che questo art. 118, *rebus sic stantibus*, non è applicabile ». Al riguardo, vedi anche: A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977, pag. 216 e ss.; G. PASTORI, *La delega delle funzioni regionali agli enti locali: parabola di un istituto*, in *Confr.*, 1985, pag. 21. Non tutta la dottrina era d'accordo al riguardo: secondo

Un'ulteriore motivazione sarebbe data dal fatto che i soggetti destinatari delle deleghe non erano in grado di recepire il carico delle funzioni (35): era scarsa la capacità operativa degli enti locali a causa dei modelli organizzativi di questi e dei loro apparati burocratici troppo appesantiti per poter esplicare le relative funzioni in maniera efficiente (36).

Agli inconvenienti lamentati sul piano funzionale se ne aggiunge uno sul piano politico, che è senz'altro più grave perché non concerne un mero difetto di funzionamento ma è riferibile alla delega in quanto tale, ovvero alla sua idoneità quale strumento di azione regionale: gli organi regionali hanno mostrato una scarsa volontà di impostare la propria azione sul piano dell'indirizzo piuttosto che su quello della minuta gestione (37), perché la delega è strumento di collabora-

taluni il ritardo nella riforma degli enti locali sarebbe stato un motivo non del tutto convincente per spiegare lo scarso utilizzo della delega delle funzioni, in ragione del fatto che le Regioni che maggiormente avevano adoperato tale strumento, avevano in qualche misura cercato di ovviare all'inadeguatezza territoriale proprio ricorrendo a istituti quali i comprensori e le associazioni intercomunali. In merito, vedi: M. VILLONE, *Deleghe, amministrazione locale e promozione dello sviluppo economico: stato attuale della normativa e spazi di innovazione nella amministrazione locale*, in L. AMMANNATI, S. GAMBINO, *Deleghe amministrative ...*, op. cit., pag. 61 e ss. Nonostante queste ultime notazioni, dobbiamo tuttavia osservare che le Regioni non si potevano fare carico per intero del riassetto complessivo dell'amministrazione locale, spettando tale compito in primo luogo al legislatore statale che, peraltro, ha imboccato la strada della riforma soltanto con le leggi n. 142/1990, 265/1999, 59/1997 ed i successivi decreti delegati.

(35) Significativo al riguardo quanto è avvenuto in Campania dopo l'adozione della legge regionale di delega n. 54/1980 con la quale sono state devolute agli enti locali moltissime funzioni in materia di servizi sociali, di assetto e utilizzazione del territorio e di sviluppo economico: taluni destinatari, tra i quali il Comune di Napoli, dichiararono la propria indisponibilità ad accettare il conferimento di alcune funzioni delegate. Vedi: M. SCUDIERO, *Intervento*, in AA.Vv., *Le Regioni tra potere centrale ...*, op. cit., pag. 127 e ss.

(36) F. CUOCOLO, *Aspetti della delega ...*, op. cit., pag. 674; D. SERRANI, *Il dibattito dottrinale sul tema della delega e il dibattito regionale sulla legge generale sulle deleghe*, in AA.Vv., *La delega delle funzioni agli enti locali*, Napoli, Formez, 1974, pag. 44 e ss.

(37) E. CHELI, *Dieci anni di Regioni in Italia: prime indicazioni per un bilancio*, in AA.Vv., *Libertà e autonomie nella Costituzione. Scritti in onore di Egidio*

zione politica, prima ancora che amministrativa (38). L'utilizzo della delega presuppone perciò un'omogeneità politica fra ente delegante e soggetto delegato che non sempre sussiste: ecco perché questo strumento è stato adoperato soprattutto da parte di alcune Regioni (ad esempio l'Emilia-Romagna) ove è presente il carattere ora richiamato e vi è quindi stata una propensione differenziata a delegare. Anzi, spesso le Regioni hanno manifestato una certa tendenza ad articolare in forme sempre più differenziate il proprio assetto organizzativo, ricorrendo alla creazione di nuovi organismi dotati di personalità giuridica (39): così facendo, l'organizzazione regionale ha assunto una fisionomia senz'altro non in linea con i criteri di semplificazione burocratica e funzionale.

Un altro aspetto della resistenza della Regione a delegare è stato la puntuale regolamentazione delle materie di competenza ripartita da parte del legislatore statale: la Regione si è così cercata un proprio spazio nell'ambito dell'amministrazione (40) evitando di delegare oppure, anche quando ha fatto ricorso a questo strumento, non ha demandato intere funzioni, ma solo parti di attività connesse a procedimenti più complessi: spesso si è trattato di mini-deleghe, o di ipotesi di mera deconcentrazione poiché si è affidato all'ente locale

Tosato, Milano, Giuffrè, 1982, pag. 802; F. CUOCOLO, *ibidem*; G. MASCIOCCHI, *La Regione ...*, op. cit., pag. 592.

(38) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Le deleghe regionali ...*, op. cit., pag. 29; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 110 e ss.

(39) L. GIOVENCO, *Regione*, op. cit., pag. 23. L'Autore ha sottolineato come la preferenza per una soluzione siffatta poteva essere attribuita al fatto che la creazione degli enti regionali aveva determinato delle alterazioni nel sistema dei controlli, sottraendo allo Stato il controllo diretto che ad esso spettava sull'attività amministrativa delle Regioni. Infatti, con l'istituzione di questi organismi personificati, la Regione finiva con l'esercitare il controllo su se stessa, eludendo di fatto la disciplina costituzionale.

(40) M. SCUDIERO, *La legislazione regionale ...*, op. cit., pag. 46. Più in generale sul neocentralismo regionale: B. DENTE, *Il riformismo nell'amministrazione centrale e locale: quale modello?*, in *Pol. dir.*, 1984, pag. 412 e ss.

non il compito di esplicitare una determinata funzione, bensì solamente la competenza relativa all'emanazione di un certo atto, ma soprattutto si è proceduto senza alcuna caratterizzazione tipologica coerente con la prefigurazione di un ruolo complessivo del soggetto delegatario. In alcuni settori, poi, sono intervenute leggi di riforma che hanno disciplinato per intero l'assetto della distribuzione dei poteri ai vari livelli di governo: gli esempi che si possono portare sono quelli delle leggi quadro sull'artigianato, sul turismo, sui trasporti che già pongono la disciplina relativa alle funzioni delegabili da parte delle Regioni, rimanendo perciò a queste ultime soltanto il compito di dare attuazione alla normativa di principio (41).

(41) S. GAMBINO, P. URBANI, *La delega di funzioni regionali agli enti locali di fronte all'attuazione della l. n. 142/90: un bilancio in rosso*, in *Reg. gov. loc.*, 1991, pag. 375 e ss. Secondo alcune ricostruzioni, nella legislazione regionale in tema di deleghe si sarebbero verificate, fin dagli anni '70, alcune tendenze ad uniformare in formule normative standardizzate qualsivoglia caso di delega, cristallizzando in schemi eccessivamente rigidi uno strumento che invece richiedeva flessibilità; spesso, cioè, si sarebbe fatto riferimento ad un generico insieme di funzioni regionali sebbene queste fossero profondamente diverse tra loro e richiedessero discipline differenziate a seconda che si trattasse di delegare competenze autoritative, l'erogazione di servizi, la realizzazione e gestione di infrastrutture. In particolare, anche laddove non si è fatto ricorso ad una legge generale sulle deleghe, è invalsa la prassi di includere nelle singole leggi di delega alcune formule standardizzate relative a direttive, informazioni, poteri sostitutivi in caso di inerzia, revoca, ecc., senza tener conto del fatto che strumenti utili in determinate fattispecie potevano risultare assolutamente inadeguati in altre occasioni. Ad esempio, diverse dovevano essere le modalità di acquisizione di dati e informazioni sull'esercizio della delega a seconda che essa riguardasse attività di prevenzione o di vigilanza, rispetto ai casi in cui l'attività si concretizzava nell'emanazione di un determinato atto. In particolare le forme di riscontro, i poteri di sostituzione, la revoca e lo strumento finanziario dovevano, secondo questa ricostruzione, essere variegati in relazione alla pluralità di tipologie e di esigenze reali. Al riguardo, vedi: M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 16 e ss.; M. COLUCCI, *Deleghe*, in *G. aut. loc.*, 1978, pag. 230; S. GAMBINO, P. URBANI, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 377; F. LEVI, *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, Giappichelli, 1978, pag. 125 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Anche in Campania una legge generale sulle deleghe?*, in *Reg.*, 1973, pag. 691; *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali nei propositi della Regione Toscana*, in *Reg.*, 1973, pag. 38; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 322 e ss.; *Aspetti dei rapporti tra Regione ed enti locali in alcuni scritti di Franco Levi*, in *AA.Vv.*, *Riflessioni sul-*

Da una valutazione dello scenario entro il quale l'istituto della delega ha operato nella prassi regionale, nonostante le difficoltà che si pongono quando si vogliono individuare delle linee di tendenza valevoli per tutte le Regioni (42), si possono distinguere alcune fasi: un primo periodo che comprende più o meno l'intera prima legislatura delle Regioni a regime ordinario, caratterizzato da indicazioni non del tutto coerenti. Infatti, in sede di determinazione del contenuto degli Statuti è stato dato un ampio spazio, anche se, talvolta, non attraverso una disciplina puntuale, all'istituto della delega, quasi a volerla intendere quale mezzo davvero normale di esercizio delle funzioni amministrative regionali (43).

Tuttavia, questa prima fase è altresì caratterizzata dal formarsi di un'organizzazione amministrativa di tipo ministeriale e da un ricorso all'istituto della delega limitato, frammentario ed estraneo ad ogni disegno organico di rapporti, quasi come se il legislatore regionale, come ha osservato una parte della dottrina (44), avesse preferito leggi generali sulle

*le Regioni. Atti del convegno in memoria di Franco Levi (Torino, 15 maggio 1981), Milano, Giuffrè, 1983, pag. 139 e ss. Altri hanno osservato, tuttavia, che pur dovendo mantenere integra l'elasticità della delega, occorre dare un minimo di stabilità agli organi di indirizzo regionale e anche agli enti locali per evitare quella improvvisazione che aveva caratterizzato molto spesso l'esperienza regionale delle deleghe; il ruolo che ciascuno degli enti interessati era chiamato ad esercitare doveva essere ben chiaro. In tal senso: T. MARTINES, A. RUGGERI, *Le deleghe regionali ...*, op. cit., pag. 31 e ss.*

(42) Per una panoramica generale sulla diversa propensione alla delega tra le Regioni, sulle materie maggiormente interessate dalla legislazione regionale di delega, sui soggetti destinatari del maggior numero di deleghe e sulla tipologia delle funzioni delegate, vedi: F. MERLONI, P. ANTONELLI, *L'ordinamento delle funzioni del governo locale*, in CINSEDO (a cura di), *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1989, pag. 559 e ss.

(43) S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, A. MARTINO, *Il trasferimento delle funzioni agli enti locali*, in CINSEDO (a cura di), *Il rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 538; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 455 e ss.

(44) M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 16; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 316.

deleghe all'emanazione di leggi di delega (45). A questo carattere di limitatezza e disorganicità si è aggiunto quello della riserva da parte delle Regioni di notevoli poteri direttivi e di controllo rendendo, di fatto, Comuni e Province meri terminali operativi dell'azione regionale, privi di potere reale, sia politico che amministrativo (46).

Il secondo periodo va dal 1975 sino al completamento del trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni operato dal d.P.R. n. 616/1977. È caratterizzato da un rilancio della delega regionale nell'intento di conseguire due diverse finalità: da un lato, compiere un accorpamento di funzioni per fare in modo che i diversi soggetti potessero essere i destinatari, anche attraverso la delega, di un insieme organico di funzioni nei diversi settori. A questo proposito si è proceduto ponendo una disciplina indifferenziata delle funzioni regionali delegate agli enti locali, sulla base della scissione fra poteri di indirizzo e programmazione di spettanza regionale e poteri di intervento o di gestione da parte degli enti locali. L'altro intento è stato quello di individuare nuovi livelli nel sistema delle autonomie locali, ad esempio i comprensori, le associazioni di Comuni, talvolta anche le Comunità montane, reputati più idonei da un punto di vista dell'assetto istituzionale per la gestione dei servizi e per l'espletamento delle attività amministrative: una conseguenza è stata il venir meno della Provincia, quale destinatario delle deleghe (47).

Con il d.P.R. n. 616/1977, il legislatore statale, visto l'atteggiamento manifestato dalle Regioni in sede di delega, ha preferito evitare un loro esercizio diretto e accentrato procedendo all'attribuzione di funzioni ai Comuni nelle materie di competenza regionale — soprattutto nei settori dei servizi di

(45) G. ROLLA, *Delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 1064 e ss.

(46) M. COLUCCI, *Deleghe*, in *G. aut. loc.*, 1979, pag. 229.

(47) M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 16 e ss.; G. ROLLA, *Delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 1066 e ss.; L. VANDELLI, *ibidem*.

assistenza sanitaria, sociale e scolastica — anche a prescindere, in alcuni casi, dal limite dell'interesse esclusivamente locale: in questa maniera la normativa statale ha generalizzato a tutto il territorio nazionale la titolarità gestionale delle funzioni da parte dei Comuni che in precedenza era stata realizzata soltanto in alcune Regioni attraverso le leggi di delega. Di conseguenza, per un verso, si è notevolmente ridotta la possibilità di ricorrere alla delega da parte delle Regioni che si sono sentite in qualche misura defraudate (48) e, per un altro, è stata acquisita la indifferente qualità delle funzioni proprie e delegate degli enti locali e l'assimilabilità del potere regionale di delega al potere statale di attribuzione di funzioni agli enti locali (49). Dopo il primo impatto e fino alla fine degli anni '80, si è tornati a delegare valorizzando la Provin-

(48) A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1982, pag. 125; E. M. MARENGHI, *L'organizzazione amministrativa regionale. Strumenti e procedimenti*, Salerno, Elea Press, 1998, pag. 73; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 115. Parte della dottrina ha ritenuto, invece, che il d.P.R. n. 616/1977 abbia valorizzato l'istituto della delega poiché, mentre si è proceduto ad un'ampia attribuzione di funzioni ai Comuni nei settori dei servizi personali, non altrettanto si può dire per gli altri ambiti ed in particolare per il governo del territorio ed i servizi reali in genere, le cui funzioni sono state trasferite massivamente ed indistintamente alle Regioni. Il motivo di ciò è nella dimensione territoriale di riferimento di queste ultime funzioni, dimensione necessariamente sovracomunale cui non corrispondeva, in quel momento, un soggetto politico di riconosciuta democraticità ed efficienza; per cui non affrontando con il d.P.R. n. 616/1977 la questione dell'ente intermedio, si è provveduto ad imputare il complesso delle funzioni al livello regionale, rimettendo quindi alle Regioni il compito, attraverso la delega, di determinare le forme istituzionali, gli ambiti territoriali, i procedimenti programmatici per l'esercizio di dette funzioni. Al riguardo: M. COLUCCI, *Deleghe*, op. cit., pag. 232 e ss.; P. PINNA, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1982, pag. 213. In ordine al mancato sfruttamento delle potenzialità lasciate dal d.P.R. n. 616/1977 e allo scarso utilizzo della delega soprattutto nel settore dello sviluppo economico, si veda: A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1986, pag. 158. Inoltre, relativamente al contenuto delle deleghe, si è consolidata la tendenza ad attribuire agli enti delegati funzioni amministrative prevalentemente di ordine burocratico, sgravando l'apparato amministrativo regionale di competenze minute o di scarso rilievo: A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1988, pag. 166.

(49) M. COLUCCI, *Deleghe*, op. cit., pag. 231 e ss.

cia come ente destinatario, soprattutto in ragione dei modesti esiti delle varie esperienze associative (50): mentre a livello comunale sono state delegate competenze gestionali e di amministrazione attiva, a livello provinciale sono state allocate funzioni programmatiche e di coordinamento (51).

Inoltre, soprattutto intorno alla metà degli anni '80 le Regioni paiono cambiare obiettivo: la delega diventa lo strumento per meglio concretare gli obiettivi ed i modi della programmazione regionale e quindi per rideterminare le competenze in ordine all'esercizio delle diverse funzioni. La Regione tende ad inserire gli enti locali in procedimenti amministrativi di settore assumendo poteri di coordinamento; la delega non viene più intesa quale strumento per far svolgere le attività amministrative regionali a soggetti estranei alla struttura organizzativa regionale, ma quale strumento per coinvolgere gli enti locali nell'amministrazione regionale (52).

Un disegno di questo tipo presupponeva una preventiva armonica concertazione tra Regioni ed enti locali; la mancanza di tale elemento condizionante, la reciproca diffidenza e sfiducia hanno portato ad un uso del tutto episodico e talvolta con previsioni frammentarie e confuse della delega anche a causa dell'attenuarsi della distinzione tra livelli di programmazione e sedi operative da imputare, per un verso, all'inclinazione da parte delle Regioni a conservare alcuni interventi diretti, mentre, per un altro, si è diffusa la pratica di riservare i poteri di indirizzo agli apparati regionali di settore (53).

(50) S. GAMBINO, P. URBANI, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 377.

(51) A. ANIASI, *Rapporto 1982 ...*, op. cit., pag. 127; A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1984, pag. 203 e ss.

(52) A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1986, pag. 158; G. ROLLA, *Delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 1068 e ss.

(53) M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 17.

3. *Il significato dell'espressione "funzioni di interesse esclusivamente locale".*

Nella seconda parte della proposizione contenuta al I co., dell'art. 118 Cost. vt si prevedeva che dalle funzioni amministrative delle Regioni relative alle materie dell'art. 117 Cost. vt potessero essere scorporate le funzioni « di interesse esclusivamente locale ed attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali ». Tale previsione andava letta congiuntamente all'art. 5 Cost. e dunque era da intendere come manifestazione della volontà di valorizzare le autonomie locali nell'ambito della realizzazione del più ampio decentramento amministrativo.

Prima di procedere alla definizione dell'espressione "funzioni di interesse esclusivamente locale", occorre individuare la differenza esistente fra la previsione del I e quella del III co., dell'art. 118 Cost. vt. Questa sembra consistere, come valutazione immediata, salvo ulteriori precisazioni nel corso dell'esposizione, nel fatto che con la prima disposizione veniva posta la disciplina avente ad oggetto funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, mentre con la seconda si faceva riferimento a strumenti organizzativi concernenti funzioni ed interessi della Regione. Il ricorso allo strumento della delega delle funzioni dalle Regioni agli enti locali minori e all'utilizzazione dei loro uffici non poteva in alcun modo essere sostituita dalla diretta attribuzione delle funzioni per il tramite di leggi della Repubblica, dal momento che il ricorso alla delega o all'avvalimento aveva per oggetto materie nelle quali era rinvenibile un preminente interesse regionale, mentre nell'ipotesi del I co., dell'art. 118 Cost. vt si faceva riferimento a materie per le quali veniva in considerazione il solo interesse degli enti locali minori (54).

(54) G. BARONE, *L'amministrazione mediante delega. (Aspetti problematici*

La definizione della nozione di « interesse esclusivamente locale » era particolarmente complessa per due motivi: in Costituzione si adoperava una norma-valvola senza dare ulteriori indicazioni, inoltre questa problematica costituiva un tema di indagine al quale la letteratura giuridica aveva dedicato, salvo alcuni casi (55), poca attenzione o comunque la trattazione era stata per così dire soltanto incidentale.

delle deleghe alle Regioni e agli enti locali), in *Dir. soc.*, 1974, pag. 755; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 80 e ss. Brevemente si ritiene opportuno chiarire anche la differenza fra la previsione contenuta nel I co. dell'art. 118 Cost. vt e quella invece posta all'art. 128 Cost. vt, secondo la quale « Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ». Secondo una prima tesi vi sarebbe stato un rapporto di regola/eccezione; in particolare l'art. 118 Cost. vt avrebbe derogato l'art. 128 Cost. vt sotto quattro profili: innanzitutto, attribuendo allo Stato la possibilità e non l'obbligo di assegnare funzioni ai Comuni e alle Province nelle materie di competenza della Regione; in secondo luogo, ampliando questa possibilità anche a vantaggio degli altri enti locali. Inoltre, una volta disposta l'assegnazione delle funzioni, non sarebbe stato necessario procedere mediante « leggi generali della Repubblica » e quindi vi sarebbe stata la possibilità di creare difformità di trattamento tra i diversi enti secondo la discrezionalità del legislatore. Un'ulteriore differenza veniva individuata nel fatto che l'art. 118 Cost. vt limitava le funzioni attribuibili a quelle di interesse esclusivamente locale. Secondo un'altra ricostruzione, ferme restando le differenze fra le due norme sopra richiamate, era errato ricostruire il rapporto fra i due articoli nel senso enunciato poiché essi si muovevano in ambiti assolutamente differenti: l'art. 118 Cost. vt aveva come oggetto principale la determinazione dei rapporti che erano alla base dell'attività amministrativa regionale, mentre nel caso dell'art. 128 Cost. vt l'area di distribuzione, da subregionale, assumeva un carattere generale. Del resto, nettamente differente era anche la *ratio* di ciascuna delle due norme: la prima era finalizzata ad evitare l'accentramento regionale e quindi a garantire un certo spazio agli enti locali minori, mentre la seconda faceva riferimento a dei meccanismi volti ad operare in una visione d'insieme dell'ordinamento e si poteva quindi prescindere dal previo accertamento sul carattere locale dell'interesse che veniva in considerazione. Al riguardo vedi: E. M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Napoli, Jovene, 1977, pag. 10 e ss.; E. ROTELLI, *Art. 128, 129*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pag. 27 e ss.

(55) E. M. MARENGHI, *Interesse esclusivamente locale ...*, op. cit., pag. 48 e ss.; I. MARINO, *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, pag. 918 e ss.

3.1. *La ricostruzione della nozione nel corso del tempo.*

È senz'altro chiaro come la previsione che faceva riferimento alla possibilità di attribuzione di quelle funzioni che presentavano un « interesse esclusivamente locale » lasciasse ampi margini di apprezzamento al Parlamento, dal momento che non costituiva un limite rigoroso: lo abbiamo visto quando si è cercato di darne una definizione. Non è un dato naturalistico suscettibile di un semplice accertamento, ma presenta i caratteri di una qualificazione largamente tendenziale, il cui contenuto veniva determinato grazie anche alle scelte compiute dal legislatore (56).

Da questo punto di vista, l'«interesse», da un lato, non si prestava ad essere impiegato come strumento di garanzia dell'autonomia (57) e, dall'altro, un'interpretazione particolarmente lata avrebbe potuto finire con il limitare fortemente le attribuzioni delle Regioni.

Anche in questo caso occorreva temperare le opposte esigenze: sebbene allo Stato spettasse la valutazione dell'entità delle funzioni da attribuire agli enti locali minori, non si poteva non tener conto del rilievo che l'art. 5 Cost. dà al principio autonomistico oltre al fatto che dall'insieme delle disposizioni costituzionali si ricavava anche la volontà di evitare il sostituirsi di un accentramento regionale a quello statale (58). D'altro canto, rifacendosi alla logica informatrice del I co., dell'art. 118 Cost. vt, poteva essere individuata una preclusione nei confronti del legislatore ordinario, nel senso che questo non avrebbe potuto attribuire agli enti locali minori, in materie di spettanza regionale, funzioni tali da esaurire il contenuto della materia stessa (59).

(56) A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 245.

(57) E. ROTELLI, *Art. 128 ...*, op. cit., pag. 26.

(58) F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 78 e ss.

(59) A. D'ATENA, *Regione*, op. cit., pag. 324.

Ponendo attenzione al modo in cui il legislatore ordinario ha di fatto operato, si può anzitutto richiamare la l. n. 150 dell'11 maggio del 1953 con la quale è stata attribuita al Governo la delega legislativa per trasferire funzioni statali di interesse esclusivamente locale ad organi locali, nonché ai Comuni, alle Province e agli altri enti locali minori. L'attuazione è avvenuta attraverso l'emanazione di una serie di decreti delegati per il decentramento dei servizi, rispettivamente del Ministero della Marina mercantile, dell'Interno, delle Finanze, delle Poste e delle Telecomunicazioni, dell'Industria e Commercio, del Turismo, della Pubblica Istruzione, dei Trasporti e Motorizzazione civile, dell'Igiene e Sanità pubblica, dell'Agricoltura e Foreste, della Difesa, dei Lavori pubblici, di Grazia e Giustizia, del Tesoro. Le valutazioni compiute a proposito di quest'opera di decentramento non sono state positive: difatti, sono state opposte forme di resistenza in ragione di motivi di ordine politico, per cui taluni ritengono che non si possa parlare neppure di una vera e propria forma di decentramento, ma di una semplice deconcentrazione. Questa valutazione sarebbe supportata dal fatto che, per un verso, si è scelto di mantenere anche per queste nuove attribuzioni una forma di soggezione gerarchica, mentre, per un altro, il Governo con i medesimi decreti delegati e con l'adozione successiva di atti amministrativi, in forza della previsione contenuta all'art. 4 della legge di delega, ha emanato direttive vincolanti l'esercizio delle competenze trasferite (60).

A seguito dell'istituzione generalizzata dell'ordinamento regionale, il problema dell'individuazione delle funzioni di « interesse esclusivamente locale » è stato nuovamente affrontato. Al riguardo, la legge di delega n. 382/1975 non ha adottato alcun criterio per l'individuazione delle funzioni attribuibili agli enti locali, limitandosi a riprodurre la formula conte-

(60) F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 42 e ss.

nuta nel I co. dell'art. 118 Cost. vt. L'unica specificazione indicata nella legge era il riferimento ai soli Comuni, Province e Comunità montane e non a tutti gli enti locali minori (61). Sul d.P.R. n. 616/1977 di attuazione della delega sono state avanzate anche delle riserve da parte di taluni (62), poiché esso avrebbe previsto delle soluzioni che sembravano andare oltre i limiti che si ponevano al legislatore ordinario: ovvero, sulla base di quanto abbiamo detto anche poc'anzi, si è ritenuto che non si potesse procedere ad una piena ed integrale espropriazione ai danni delle Regioni di settori ad esse istituzionalmente assegnati e si portava l'esempio dell'assistenza e beneficenza, poiché l'art. 25, I co. ha previsto che « tutte le funzioni amministrative » relative all'organizzazione e all'erogazione dei relativi servizi venissero attribuite ai Comuni (63): analoghe considerazioni si possono compiere anche per le previsioni contenute all'art. 32, I co. e all'art. 45, I co.

In buona sostanza, è stato osservato che il legislatore, quando è intervenuto, ha superato il problema dell'individuazione del carattere esclusivamente locale dell'interesse, interpretando la disposizione del I co. dell'art. 118 Cost. vt nel senso che alla stessa legge statale spettasse la determinazione del carattere locale della funzione (64).

L'impressione complessiva che si è però avuta, con riferimento alle fasi relative al trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, è che queste ultime siano divenute titolari di un insieme di attribuzioni che, in caso di contestuale riforma delle autonomie locali, non sarebbero state conferite loro. Perciò, si è optato per l'attribuzione a favore delle Re-

(61) A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. (Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977)*, in AA.VV., *Libertà e autonomie nella Costituzione ...*, op. cit., pag. 819 e ss.

(62) A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento ...*, op. cit., pag. 820.

(63) F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 85 e ss.

(64) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 233 e ss.

gioni di funzioni che sembravano proprie degli enti territoriali minori, nell'attesa di una loro redistribuzione da realizzare congiuntamente al riassetto strutturale degli enti locali subregionali (65).

4. *La delega e l'attribuzione delle funzioni regionali agli enti locali dopo l'attuazione della l. n. 142/1990.*

Dopo lunghe attese è intervenuta la l. n. 142/1990, la quale, rispondendo prima ancora che ad esigenze di ordine politico ad una chiara necessità di natura funzionale (66), ha introdotto novità importanti, in parte contribuendo a riempire di contenuti particolarmente significativi proprio il III co. dell'art. 118 Cost. vt, vale a dire la regola dataci dalla Costituzione in ordine alle modalità di esercizio delle funzioni amministrative della Regione (67).

Il legislatore ha cioè ridefinito il rapporto tra Regioni ed enti locali, nell'intento di realizzare al tempo stesso un più organico raccordo funzionale e di rivedere la collocazione istituzionale delle Regioni, cercando di superare la concezione dualistica del rapporto tra gli enti territoriali che poggia sulla centralità dello Stato nella veste di regolatore delle com-

(65) G.C. DE MARTIN, *Il nodo della determinazione delle funzioni locali dopo la legge di riforma del 1990: elementi per un'interpretazione dell'art. 3 della l. n. 142*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 28 e ss.; A. DI GIOVINE, *Riforma del governo locale ...*, op. cit., pag. 181.

(66) G. REBORA, *La riforma delle autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Az. Pubbl.*, 1990, pag. 343 e ss.; P. ROSSI, *Le ricadute organizzative derivanti dall'attuazione del riassetto delle funzioni amministrative locali da parte delle Regioni*, in F. MERLONI (a cura di), *Riforme amministrative e organizzazione regionale. Prima attuazione del d.lgs. n. 29/93*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 181 e ss.

(67) G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, P. URBANI, *Le funzioni locali* in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA (a cura di), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 175.

petenze delle Regioni e degli enti locali e vede un rapporto di reciproco antagonismo fra questi ultimi (68). Nella legge di riforma è presente l'esigenza di armonizzare i rapporti nell'ambito del sistema delle autonomie dotando gli enti territoriali infraregionali di più ampia autonomia ed identificando nella posizione della Regione una centralità funzionale al potenziamento del governo locale; l'obiettivo è stato quello di costruire un modello organizzativo policentrico, tale da richiedere un coordinamento ancora maggiore da parte della Regione ed una più stretta integrazione delle funzioni regionali e locali per raggiungere lo scopo di un rafforzamento complessivo del sistema delle autonomie (69).

L'art. 2, V co., della l. n. 142/1990 ha stabilito che « I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione ». I primi due commi dell'art. 3 hanno previsto che « Ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, e dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province. Ai fini di cui al comma I, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del Comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio ».

(68) T. GROPPI, *Autonomia costituzionale ...*, op. cit., pag. 187 e ss.; L. VANDELLI, *La Regione come « centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali » e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991, pag. 2739 e ss.

(69) G. D'IGNAZIO, *La riforma dell'ordinamento locale nella legislazione regionale di attuazione*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 289.

Tali previsioni, soprattutto quelle dell'art. 3, hanno fatto sorgere non poche questioni in sede di interpretazione e di ricostruzione della loro portata. Secondo la tesi prevalente in dottrina, la l. n. 142/1990 avrebbe dato un'interpretazione per così dire aperta dell'art. 128 Cost. vt, stabilendo che il compito di determinare le funzioni proprie degli enti locali minori non era solo del legislatore statale ma anche di quello regionale. Tale scelta sarebbe sostanzialmente da condividere, se adottiamo una prospettiva che tenga maggiormente in considerazione il dato istituzionale e l'evoluzione dei rapporti tra i soggetti dell'ordinamento (70), poiché le Regioni erano enti che ormai operavano da venti anni ed era di fatto impensabile che potessero essere escluse dalla determinazione puntuale delle funzioni spettanti agli enti locali (71).

In questa prospettiva, attraverso l'art. 3 della l. 142/1990 e il riferimento all'art. 117, II co. Cost. vt, sarebbe stato compiuto il tentativo di rileggere l'art. 128 Cost. vt congiuntamente al I co. dell'art. 118 Cost. vt, optando di conseguenza per l'affidamento al legislatore regionale delegato del potere di definire un quadro di funzioni locali all'interno dei principi posti dalla stessa legge statale (72). Perciò, l'art. 3, I co. l. 142/1990,

(70) G. MELONI, *Il ruolo della Regione nella determinazione delle funzioni locali*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 81.

(71) G.C. DE MARTIN, *Il nodo della determinazione ...*, op. cit., pag. 27; E. FERRARI, *Funzioni locali ...*, op. cit., pag. 5; F. MERLONI, *Le possibili diverse letture delle norme della l. n. 142 sulla distribuzione delle funzioni locali*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 36; L. VANDELLI, *L'ordinamento locale*, in L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 102 e ss.

(72) P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, pag. 483 e ss.; G.C. DE MARTIN, *Il nodo della determinazione ...*, op. cit., pag. 28; D. SORACE, *La redistribuzione delle funzioni degli enti locali (ed altro) nell'art. 3 della l. n. 142 del 1990*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 17; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 59 e ss.

nel momento in cui ha rinviato all'art. 117, I e II co. e all'art. 118, I co. Cost. vt, ha operato nel senso di provvedere alla delimitazione della competenza materiale delle Regioni per la determinazione delle funzioni locali — non potendo fuoriuscire dalle materie di competenza regionale e dai settori oggetto di delega statale — (73) e in chiave di qualificazione della potestà legislativa, che era dunque di tipo attuativo (74).

In un primo momento la Corte costituzionale sembrava essersi incamminata verso un'interpretazione restrittiva dell'art. 3 della legge in oggetto. Nella sent. n. 212/1991, ha escluso che da esso si potesse desumere « l'attribuzione alla Regione del potere di disporre del contenuto e dell'estensione delle funzioni dei Comuni » ed inoltre ha ritenuto che la Regione non potesse intervenire, in ordine alle funzioni comunali, « senza tenere conto del modo in cui esse si atteggiano nella legislazione statale vigente ». Di conseguenza sono state individuate due limitazioni alla competenza regionale in materia: una interna, desumibile dallo spirito dello stesso art. 3, e l'altra esterna, deducibile dalla legislazione statale vigente (75).

La sent. n. 343/1991 si è presentata come l'occasione per tornare sull'argomento, affrontandolo secondo una visione più ampia e giungendo a configurare una prospettazione senz'altro meno restrittiva di quella precedente relativamente alla competenza regionale in ordine alle funzioni locali. A questo proposito, la Corte costituzionale ha colto l'opportunità per

(73) E. SPAGNA MUSSO, *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 1744.

(74) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 314 e ss.; G. MELONI, *Il ruolo della Regione ...*, op. cit., pag. 87; A. PIZZORUSSO, *Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 40 e ss.

(75) L. TORCHIA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della l. 142/1990*, in *Reg.*, 1993, pag. 428 e ss.

sottolineare come la riforma operata dal legislatore sia stata finalizzata ad assicurare una maggiore autonomia agli enti locali, nell'ambito di un più organico raccordo funzionale con le Regioni. La peculiarità, che è poi il punto di equilibrio del sistema, non è stata più rinvenuta nell'uniformità imposta dal centro, ma nel ruolo di coordinamento della Regione, senz'altro congegnato in termini più incisivi che in passato.

Secondo la Corte Costituzionale, la l. n. 142/1990 ha previsto un sistema integrato affidando alle Regioni il compito di dettare criteri organizzativi, ripartire le competenze e stabilire le modalità d'esercizio, mentre agli enti locali è stato dato, invece, l'esercizio diretto delle funzioni stesse e i compiti d'amministrazione attiva (76). Alle Regioni sono state date unicamente le funzioni attinenti ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, mentre tutte le altre dovevano essere redistribuite tra Province e Comuni, in maniera tale da rendere la Regione un ente ad amministrazione indiretta necessaria (77), nonché un « centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali » (78), ovvero un

(76) S. GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali: difficile attuazione di un modello*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 304 e ss.; F. MERLONI, *Le possibili diverse letture delle norme della l. n. 142 sulla distribuzione delle funzioni locali*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 36 e ss.; M. T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 114 e ss.; D. SORACE, *La redistribuzione delle funzioni degli enti locali (ed altro) nell'art. 3 della l. n. 142 del 1990*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 17; P. URBANI, *La legge di riforma delle autonomie locali: riflessioni sui profili funzionali*, in *St. parl. pol. cost.*, 1990, pag. 16 e ss.

(77) M. COLUCCI, *Regioni e costruzione delle nuove Province*, in *Reg.*, 1991, pag. 350 e ss.; G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, P. URBANI, *Le funzioni locali*, op. cit., pag. 175; T. GROPPi, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Principi generali*, in G. ROLLA, T. GROPPi (a cura di), *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 72 e ss.; G. PASTORI, *Il riordino delle funzioni locali e le Regioni*, in *Reg.*, 1991, pag. 343 e ss.

(78) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 343/1991. L. BOBBIO, S. PIPERNO,

ente di governo con funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione all'interno del sistema delle autonomie (79). In questa maniera, è stato ribadito il superamento di quel criterio presente nel disegno costituzionale secondo il quale la distribuzione delle attribuzioni tra gli enti territoriali doveva essere per materia; si è cioè affermato che nel medesimo ambito ci sono funzioni diverse, la cui titolarità spetta a soggetti differenti: funzioni di organizzazione e ripartizione territoriale dei compiti spettano alle Regioni, mentre il concreto soddisfacimento degli interessi della collettività spetta alle autonomie locali (80).

Secondo le previsioni contenute negli artt. 2 e 3 della l. n. 142/1990, nella riorganizzazione a livello locale delle funzioni amministrative, la Regione poteva utilizzare non solo lo strumento della delega, *ex art.* 118, III co. Cost. *vt.*, ma anche quello dell'attribuzione diretta (81); così procedendo il legisla-

Le relazioni tra Regioni ed enti locali: un primo inquadramento concettuale, in STEFANO PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 21 e ss.; Q. CAMERLENGO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Reg.*, 1999, pag. 690 e ss.; M. COLUCCI, *Regioni e costruzione ...*, *op. cit.*, pag. 350 e ss.; G. D'IGNAZIO, *La riforma dell'ordinamento locale nella legislazione regionale di attuazione*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI, *Regione e governo locale ...*, *op. cit.*, pag. 288 e ss.; V. DI SPIRITO, *Le Province nella legge 142/90*, in *N. rass.*, 1993, pag. 614; S. GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali ...*, *op. cit.*, pag. 305 e ss.; G. PASTORI, *Il riordino delle funzioni locali e le Regioni*, in *Reg.*, 1991, pag. 343 e ss.; G. ROLLA, *Diritto degli enti locali. Profili istituzionali*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 98 e ss.; P. SANTINELLO, *Piano territoriale provinciale e poteri regionali*, in *Reg.*, 1992, pag. 1003; P. URBANI, *La legge di riforma delle autonomie locali: riflessioni sui profili funzionali*, in *St. parl. pol. cost.*, 1990, pag. 16 e ss.; L. VANDELLI, *La Regione ...*, *op. cit.*, pag. 2739 e ss.

(79) L. CICALINI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1996, pag. 159; E. FERRARI, *Funzioni locali, autonomia locale ed autonomia regionale: appunti*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, *op. cit.*, pag. 5 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, *op. cit.*, pag. 317.

(80) E. FERRARI, *Funzioni locali*, *op. cit.*, pag. 9 e ss.

(81) Sull'interpretazione dell'art. 3 della legge di riforma e sul rispetto della riserva di legge statale costituzionalmente stabilita in merito all'individuazione delle funzioni di "interesse esclusivamente locale", la dottrina ha ampiamente

tore non avrebbe fatto perdere consistenza alla delega, ma avrebbe indicato la cessione della primarietà a vantaggio del-

dibattuto; nella sent. n. 343/1991, la Corte ha avuto modo di affermare che la l. n. 142/1990, in particolare all'art. 14, non ha attribuito funzioni direttamente alle Province, ma si è limitata a compiere un'operazione preliminare di delimitazione degli ambiti materiali, nei quali altre, diverse fonti dovevano definire in concreto le attribuzioni provinciali. Il termine costituzionale di riferimento era allora l'art. 117, II co. Cost. vt che prevedeva la possibilità per le leggi della Repubblica di demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione. Le funzioni attribuite alle Province dall'art. 14 della legge, relativamente ad interessi esclusivamente locali in materie di competenza regionale, sulla base degli artt. 117 e 118 Cost. vt, erano perciò subordinate alla preventiva individuazione, da parte delle Regioni, del carattere non unitario dell'interesse a livello regionale, ma alla sua localizzabilità a livello provinciale: L. VANDELLI, *La Regione ...*, op. cit., pag. 2741 e ss. Secondo un'altra ricostruzione, poiché non era possibile interpretare l'ult. co. dell'art. 2 della l. n. 142/1990 convenientemente in linea con la Costituzione per quel che riguardava le funzioni attribuite, non è rimasto che accettare la tesi più rigorosa e leggere la norma nel significato che i Comuni e le Province esercitavano secondo le leggi statali le funzioni attribuite dallo Stato e secondo le leggi regionali le funzioni delegate dalla Regione, vedi: I. M. MARINO, *Sull'organizzazione regionale dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale (profili interpretativi dell'art. 3, l. 8 giugno 1990, n. 142)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 376 e ss.; F. MERLONI, *Le possibili diverse letture delle norme della l. n. 142 sulla distribuzione delle funzioni locali*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 36 e ss. Nelle successive decisioni, la Corte costituzionale ha aggiunto ulteriori indicazioni alla ricostruzione del disegno elaborato dal legislatore sul sistema delle autonomie locali; ad esempio, con la sent. n. 476/1991, in merito al ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, ne è stata ribadita la centralità in relazione all'esercizio di funzioni programmatiche nel riparto dei finanziamenti dei piani di sviluppo delle Comunità montane. Al riguardo, vedi: D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in L. DE ANGELIS, D. MORANA (a cura di), *Materiali sulla attuazione della riforma delle autonomie locali. La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 66. Più di recente nella sent. n. 87/1996, la Corte ha ancora una volta ribadito che il tratto caratterizzante della riforma è il ruolo conferito alla Regione dall'art. 3 della l. n. 142/1990 che ha individuato per l'appunto in essa il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, in quella prospettiva di maggiore aderenza all'art. 5 della Costituzione, che la predetta legge ha inteso realizzare; in tale disegno, « la programmazione concertata tra Regione ed enti locali come metodo di raccordo dei vari livelli di governo, nonché degli interessi e delle competenze che in essi si esprimono, contribuisce alla piena realizzazione del sistema delle autonomie » in attuazione proprio dei principi costituzionali: F. PIZZETTI, *Stato, Regioni e autonomie locali nella definizione delle regole sulla programmazione negli enti locali: osservazioni su una*

l'istituto dell'attribuzione; quest'ultimo strumento avrebbe consentito infatti un potenziamento del ruolo degli enti autonomi infraregionali, nel pieno rispetto delle previsioni costituzionali: la sua valorizzazione avrebbe permesso agli enti locali di acquisire compiutamente la veste di istituzioni di governo delle rispettive collettività territoriali, rivalutando quindi la loro posizione complessiva nei confronti della Regione (82).

complessa vicenda, in *Reg.*, 1996, pag. 888 e ss. Per quanto riguarda il problema dell'estensione dei poteri del legislatore regionale, nel senso cioè che potesse modificare la normativa statale attributiva di funzioni agli enti locali e provvedere al trasferimento delle funzioni medesime ad enti locali di diverso tipo o alla Regione medesima, la dottrina prevalente ha ritenuto che il potere legislativo della Regione di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale riguardasse le funzioni di titolarità della Regione e solo marginalmente quelle attribuite dallo Stato agli enti locali, *ex art.* 118, I co. Cost. *vt.* Difatti, la Corte costituzionale, nella sent. n. 61/1994, ha avuto modo di precisare che il potere discrezionale riconosciuto alla Regione di individuare le zone di protezione delle risorse idriche e la disciplina delle attività di destinazione dei territori interessati, non implicava la compressione del potere comunale in ordine all'assetto del territorio; al legislatore regionale spettava invece l'individuazione dei modelli procedurali nell'ambito dei quali fare confluire i vari interessi e le varie competenze coinvolte, ferma restando la necessità che venisse assicurata, a garanzia del principio autonomistico degli artt. 5 e 128 Cost., la sostanziale partecipazione degli enti territorialmente interessati. In buona sostanza, la Regione, nel riordinare le funzioni amministrative a livello locale, avrebbe incontrato un limite nell'autonomia dei Comuni e delle Province, di conseguenza non si poteva procedere ad uno svuotamento tale da impedire a questi enti locali di rappresentare la propria comunità, curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo: L. VANDELLI, *Osservazioni sul nuovo ordinamento delle autonomie locali. Principi generali, autonomia statutaria, competenza degli organi*, in *Reg. gov. loc.*, 1990, pag. 750; G. VESPERINI, *I poteri locali*, *op. cit.*, 1999, pag. 379 e ss. Ovvero, secondo una parte della dottrina, il legislatore regionale poteva intervenire soltanto in caso di funzioni attribuite agli enti locali dalla legge statale, avente carattere cedevole o suppletivo, in materie di competenza regionale: B. CARAVITA, *I rapporti tra Regione, Comune e Provincia dopo la legge n. 142 del 1990, con particolare riferimento alle competenze in materia ambientale*, in *AA.Vv.*, *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, vol. I, pag. 516 e ss.; M. CLARICH, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento agli artt. 9-10*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 144.

(82) G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, P. URBANI, *Le funzioni locali*, *op. cit.*, pag. 156; G. C. DE MARTIN, *Il ruolo della Regione nel processo di riforma delle autonomie locali*, in *AA.Vv.*, *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 343; T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni ...*, *op. cit.*, pag. 73; E. M.

Un disegno di questo tipo poteva incontrare un primo ostacolo, in sede di realizzazione, nelle ridotte dimensioni demografiche e territoriali dei Comuni e nella conseguente inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari che rappresentavano un reale impedimento ad un'organizzazione delle funzioni amministrative sul territorio che rispondesse al principio di efficienza ed efficacia oltre a costituire un ostacolo nell'assunzione di ulteriori funzioni (83). Nella stessa l. n. 142/1990 il legislatore ha cercato di affrontare il problema escludendo soluzioni coercitive ed impegnando la Regione stessa nei processi di incentivazione degli aggiustamenti degli ambiti territoriali degli enti infraregionali, ma soprattutto ha previsto che, nella ripartizione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, la Regione provvedesse tenendo conto del criterio e della dimensione degli interessi, calibrando le funzioni in relazione alle caratteristiche della popolazione e

MARENGHI, *L'organizzazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 73 e ss.; *La delega di funzioni nel quadro dei rapporti tra Regioni ed enti locali nel nuovo diritto*, in *Foro amm.*, 1997, pag. 961 e ss.; G. PASTORI, *Riordino delle funzioni regionali e redistribuzione a livello locale*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI, *Regione e governo locale ...*, op. cit., pag. 23; A. PISANESCHI, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento agli artt. 14-15*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 215 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento all'art. 2*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 29; M. T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale ...*, op. cit., pag. 118 e ss.

(83) R. FILIPPINI, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, pag. 599 e ss.; C. FUSARO, *La fusione di Comuni dopo la riforma delle autonomie*, in *Reg. gov. loc.*, 1993, pag. 655 e ss.; A. PANNO, *Assetto territoriale e funzioni dei Comuni tra Stato e Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 425; M. PICCHI, *Gli incentivi all'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 219 e ss.; G. ROLLA, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 55 e ss.; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 273.

del territorio (84). Si è ritenuto di non percorrere più la strada di un modello unico e uniforme di ordinamento dei Comuni e delle Province (85), ma di riconoscere le effettive diversità sussistenti tra gli enti locali e di procedere quindi sulla base di un criterio nuovo di differenziazione in relazione alle singole esigenze, situazioni e realtà locali su scala regionale (86): si è cioè riconosciuto che l'uniformità non può essere un valore da perseguire, vista l'eterogeneità tra i diversi enti locali (87).

Possiamo quindi ritenere che a partire dalla l. n. 142/1990 il legislatore abbia adottato un'impostazione policentrica per quanto riguarda i rapporti tra Regione ed enti locali, volta alla realizzazione di un sistema equiordinato di autonomie territoriali, partendo dall'assunto secondo il quale l'autonomia conduce a riconoscere una pari dignità qualitativa a tutte le istituzioni esponenziali di comunità territoriali, indipendentemente dal diverso ruolo spettante a ciascuna, ed a realizzare un sistema nel quale alla Regione deve essere assegnato, nei confronti de-

(84) S. GAMBINO, P. URBANI, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 379 e ss.

(85) Per il superamento dell'uniformità di regime è stato comunque essenziale l'aver riconosciuto ai Comuni e alle Province l'autonomia normativa (statutaria e regolamentare) che costituisce uno degli strumenti primari per consentire l'adeguamento organizzativo di ciascun ente alle proprie particolari esigenze. Vedi: G.C. DE MARTIN, *Il ruolo della Regione ...*, op. cit., pag. 342.; D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte ...*, op. cit., pag. 63 e ss.

(86) G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO, P. URBANI, *Le funzioni locali*, op. cit., pag. 172; G.C. DE MARTIN, *Il ruolo della Regione ...*, op. cit., pag. 341 e ss.; D. DONATI, *Il quadro dei rapporti fra Regione, Comuni ed altri enti locali*, in AA.Vv., *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1991, pag. 73; T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni ...*, op. cit., pagg. 18, 72 e ss.; G. PASTORI, *Le Regioni nella legge n. 142 del 1990*, in CINSEDO (a cura di), *Regioni e autonomie locali. Criteri ed indicazioni per l'attuazione della riforma*, Milano, Franco Angeli, 1991, pag. 17; U. POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del Comune*, in *Reg.*, 1991, pag. 335 e ss.; M. T. SERRA, *Il sistema autonomistico ...*, op. cit., pag. 112 e ss.; L. VANDELLI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali: riordino delle funzioni e programmazione*, in CINSEDO, *Regioni e autonomie locali ...*, op. cit., pag. 27.

(87) B. DENTE, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985, pag. 272 e ss.

gli enti territoriali subregionali, una funzione integrativa della loro azione, nonché di promozione e di supporto (88). Il nuovo ruolo della Regione e la possibilità di differenziare le funzioni delegate o attribuite agli enti locali ha implicato un impegno maggiore per i legislatori regionali perché hanno dovuto conferire le funzioni ai diversi enti locali, in modo tale che potessero essere svolte dal livello di governo ritenuto più adeguato (89).

Le Regioni hanno iniziato a recepire i principi generali della l. n. 142/1990 nel biennio 1994/1995; analizzando i contenuti normativi delle leggi concernenti l'attribuzione o la delega delle funzioni è possibile rilevare, in alcune esperienze, l'adozione di leggi generali (90) contenenti i criteri del riordino funzionale, rinviando a successive leggi l'attuazione del riordino stesso, nel tentativo di dare risposte ai problemi concernenti l'individuazione dei settori in cui le Regioni avrebbero esercitato al meglio il loro ruolo di legislazione, di programmazione, indirizzo e coordinamento e la determinazione delle funzioni amministrative delle Province e dei Comuni (91). In altre Regioni, invece, non discostandosi dai modelli di trasferimento attuati prima della riforma si è proceduto con l'adozione di alcune leggi di delega che hanno affidato solo funzioni minime agli enti locali rispetto alla competenza generale della materia, che è rimasta in capo alla Regione, mentre si è fatto uno scarso utilizzo del potere di attribuzione delle funzioni (92).

(88) G.C. DE MARTIN, *Il ruolo della Regione ...*, op. cit., pag. 348 e ss.; R. MARRAMA, *Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia*, in *Dir. soc.*, 1991, pag. 282.

(89) S. GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali ...*, op. cit., pag. 309 e ss.

(90) Si vedano al riguardo la l. r. n. 77/1995 della Toscana e la l. r. n. 17/1996 della Basilicata.

(91) OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142/1990*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1996, pag. 29 e ss.

(92) G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142/90: bilancio di un'esperienza e prospettive*, in *Reg.*, 1997, pag. 806; S. GAMBINO, *Le amministrazioni territoriali ...*, op. cit., pag. 310.

In sostanza, i provvedimenti volti a trasferire le funzioni con criteri di organicità sono stati molto pochi (93): non è stata colta l'occasione per rilanciare la legislazione di redistribuzione delle funzioni ed è mancata la volontà delle Regioni e delle autonomie locali di trovare dei canali stabili di collegamento tali da poter far pensare all'avvio di un processo di riorganizzazione e di integrazione delle funzioni sia regionali che locali (94), né sono stati fatti passi significativi verso la creazione di un sistema autonomistico policentrico, né vi sono state consistenti differenziazioni delle funzioni all'interno dei medesimi livelli di governo (95).

Le cause della sostanziale mancata attuazione della legge di riforma sono diverse; sicuramente l'inadeguatezza dimensionale dei Comuni ha un ruolo rilevante come anche il fatto che le forme associative e di cooperazione previste dalla l. n. 142/1990 hanno dimostrato una portata innovativa limitata e non sono state in grado di determinare una svolta nell'assetto istituzionale del livello di governo comunale (96): il processo di riordino e di redistribuzione delle funzioni non può essere attuato di fronte ad un referente locale ancora in divenire (97).

Peraltro, la modesta legislazione regionale in tema di razionalizzazione e accorpamento dei Comuni è un indice dello

(93) A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1993, pag. 166. L'unica eccezione è la Regione Toscana che si è discostata da questa tendenza privilegiando l'attribuzione diretta delle funzioni amministrative agli enti locali: M. PICCHI, C. PERINI, D. TICCI, *Un modello di legge regionale di allocazione delle funzioni. Potestà normativa e autonomia regolamentare di Comuni e Province*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi Statuti regionali*, op. cit., pag. 137.

(94) G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale ...*, op. cit., pag. 801 e ss.

(95) A. TASSI, *La legislazione regionale di attuazione della l. n. 142 del 1990 (esame compiuto con riferimento alla produzione legislativa fino al 1994 compreso)*, in G.C. DE MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI, *Regioni e riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 228.

(96) R. SCARCIGLIA, *Amministrazione locale e riforme territoriali in Germania*, in *Reg. gov. loc.*, 1995, pag. 705 e ss.

(97) S. GAMBINO, P. URBANI, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 381.

scarso ruolo di programmazione che le Regioni hanno svolto, senza consentire una partecipazione effettiva degli enti locali nei processi programmatori regionali (98); dal canto loro, gli enti infraregionali non hanno manifestato un rilevante interesse in materia (99).

Ma le cause del divario fra opportunità offerte dalla riforma ed i risultati conseguiti si individuano, oltre che nelle ragioni già illustrate (100), specialmente nelle ristrette disponibilità finanziarie del sistema delle autonomie in un contesto economico che ha posto delle resistenze al trasferimento di risorse finanziarie da un ente ad un altro in corrispondenza del trasferimento di competenze, nonché nella difficoltà di dialogo fra i diversi enti territoriali più spesso inclini a fronteggiarsi che a collaborare attivamente (101).

(98) Le Regioni che si sono dotate di strumenti di programmazione generale sono state poche e comunque si è puntato sulla riorganizzazione delle procedure, senza prestare attenzione ai meccanismi di verifica della compatibilità della programmazione locale a quella regionale; le Regioni sembravano non aver acquisito consapevolezza della necessità di disporre di uno strumento generale di programmazione in grado di far partecipare tutto il sistema degli enti locali alla formazione ed alla verifica continua di un nuovo quadro di riferimento, in base al quale ridefinire anche la programmazione settoriale. In merito, vedi: G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale ...*, op. cit., pag. 804 e ss. D'altro canto il metodo della programmazione presuppone la convergenza delle posizioni per realizzare l'unità delle decisioni, perciò là dove non vi sia omogeneità negli schieramenti politici occorre che le diverse forze politiche di maggioranza siano animate da una volontà consociativa di governare, che non sempre viene raggiunta: A. DI GIOVINE, *Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio: aspetti problematici*, in AA.VV., *L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 241; P. SANTINELLO, *Piano territoriale ...*, op. cit., pag. 1019. Inoltre, occorre superare quel clima di competizione e di reciproca diffidenza che ha caratterizzato, fino ad oggi, i rapporti fra Regioni ed autonomie locali.

(99) G. D'IGNAZIO, *La legislazione regionale ...*, op. cit., pag. 805 e ss.; OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *La legislazione regionale ...*, op. cit., pag. 33.

(100) G. PASTORI, *Relazione di sintesi*, in CINSEDO, *Il rapporto sulle Regioni*, op. cit., pag. 42 e ss.

(101) A. PAGLIAI, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1994, pag. 157.

5. *L'utilizzazione degli uffici.*

Secondo la previsione contenuta nel III co. dell'art. 118 Cost. vt, l'altro istituto per esercitare « normalmente » le proprie funzioni, qualora la Regione non avesse optato per la delega a favore degli enti locali, era l'utilizzazione dei loro uffici.

A differenza della delega, l'avvalimento degli uffici ha destato un minore interesse sia da parte della dottrina, che del legislatore regionale e statale: difatti, nella l. n. 62/1953 non fu prevista alcuna disposizione al riguardo.

Nel dibattito dottrinale si è comunque cercato di ricostruire le caratteristiche peculiari di questa figura, in particolare distinguendola dalla delega. Secondo una prima tesi, mentre con la delegazione si veniva a realizzare un decentramento per così dire orizzontale, nell'intento di consentire una partecipazione effettiva degli enti locali minori all'esercizio dell'attività amministrativa regionale, nel caso dell'utilizzo degli uffici, questo istituto anziché essere espressione di decentramento, appariva essere manifestazione di una volontà accentratrice, mediante l'attrazione degli apparati burocratici degli enti locali da parte dell'ente Regione e la realizzazione di un modulo di coordinamento verticale di tipo gerarchico. Esso avrebbe fatto fronte quindi ad esigenze di mera economia tecnico-burocratica, realizzando un'ipotesi di codipendenza di tali apparati (102), con tutti gli inconvenienti, dun-

(102) Una parte della dottrina ha criticato l'assimilazione dell'avvalimento alla codipendenza: quest'ultima, infatti, avrebbe riguardato particolari uffici dell'apparato periferico dello Stato, sopravvissuti alla riforma regionale, sicché pur essendo rimasti incardinati nell'apparato statale, erano coinvolti direttamente nell'esercizio di funzioni di competenza regionale. In merito, vedi: G. MASCIOCCHI, *La Regione ...*, op. cit., pag. 570; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 457. Altri invece hanno ritenuto che l'avvalimento fosse un'ipotesi da ricondurre nella formula organizzatoria della codipendenza; in particolare si sarebbe trattato di codipendenza funzionale dalla Regione e dipendenza organica dell'ufficio dall'ente minore cui apparteneva. Al riguardo vedi: F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 117 e ss.

que, relativi alla titolarità dell'attività di direzione, alle competenze operative, alla responsabilità dell'esercizio delle funzioni ed infine alla possibilità che insorgessero conflitti (103).

La ricostruzione di un'altra parte della dottrina ha sostenuto che, nonostante la lettera del III co. dell'art. 118 Cost. vt, non vi sarebbe stata la piena fungibilità fra avvalimento degli uffici e delega: i due istituti non sarebbero stati alternativi, ma complementari e, il primo, integrativo della delegazione. Inoltre, avrebbero risposto alla medesima esigenza di realizzare una partecipazione degli enti locali all'esercizio delle funzioni amministrative regionali (104). La differenza sarebbe stata nel fatto che, mentre nella delega tale partecipazione si otteneva attraverso un conferimento di attribuzioni, nell'altra ipotesi si era in presenza di una collaborazione a livello meramente burocratico. In particolare, la Regione poteva ricorrere all'avvalimento qualora ritenesse non conveniente procedere ad un conferimento di funzioni e tuttavia avesse voluto comunque ottenere la partecipazione degli enti locali. Entrambi gli istituti, allora, si sarebbero informati agli stessi principi e avrebbero teso ad un identico risultato, poiché anche l'avvalimento consentiva di avvicinare l'azione amministrativa regionale alle esigenze dei cittadini, recependo così attraverso il filtro degli uffici le indicazioni opportune per esercitare le proprie funzioni nei modi più rispondenti ai bisogni locali (105). Secondo questa ricostruzione, quella netta contrapposizione dei due istituti proposta dalla tesi precedente era assolutamente da rigettare, perché era assurdo pensare che l'art. 118 Cost. vt avesse inteso indicare come complementari due strade radicalmente contraddittorie per l'esercizio normale delle funzioni amministrative regionali.

(103) F. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa ...*, op. cit., pag. 145 e ss.

(104) F. TERESI, *La « delegazione » ...*, op. cit., pag. 364.

(105) U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 456 e ss.

Da ultimo, secondo l'indirizzo che può ritenersi prevalente, si è affermato che mentre con la delega si veniva ad instaurare una relazione di tipo intersoggettivo, direttamente cioè tra Regione ed enti locali, l'avvalimento determinava un rapporto diretto fra Regione e apparato burocratico degli enti medesimi (106), consentendo all'ente utilizzatore di valersi dell'esperienza organizzativa e tecnica degli uffici utilizzati; uffici che la Regione, quale "ente ad amministrazione indiretta necessaria", non doveva costituire. Questa distinzione era dunque importante sotto diversi aspetti: in primo luogo, ai fini dell'imputazione degli atti, riferibili all'ente locale nel caso della delega e alla Regione nell'ipotesi dell'utilizzo di uffici; sotto il profilo del grado di autonomia dell'ente locale, perché mentre il ricorso alla delega avrebbe dovuto precludere alla Regione la diretta individuazione degli organi o degli uffici locali chiamati ad esercitare le funzioni cui la delegazione si riferiva (107), nel caso dell'avvalimento, l'ufficio locale veniva designato dalla Regione stessa. Inoltre, nelle materie delegate, le possibilità di intervento delle autorità regionali si estrinsecavano nei soli poteri di indirizzo ed in quelli sostitutivi: diversamente, nel caso dell'utilizzazione, l'ufficio locale entrava in diretto rapporto con la Regione, ponendosi, rispetto ad essa, in una posizione paragonabile alla subordinazione gerarchica, con tutte le conseguenze che ciò comportava; in altri termini, spettava alla Regione un potere di direttiva e di vigilanza sulle funzioni regionali svolte dall'ufficio, mentre all'ente

(106) P. CARETTI, *L'utilizzazione degli uffici ...*, op. cit., pag. 595; A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 7; *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 264; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 330; P. PINNA, *Deleghe*, in *Ann. aut. loc.*, 1983, pag. 209; V. RIGGIO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali nella politica di decentramento*, in *Foro amm.*, 1973, pag. 713; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 117 e ss.; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 329 e ss.

(107) In senso contrario vedi quanto è stato detto nel § 2.1.

nella cui struttura l'ufficio era incardinato spettavano l'amministrazione del personale e l'ordinamento dell'ufficio.

Occorre osservare che, nella prassi, le differenze si sono notevolmente attenuate a causa dell'andamento assai frammentato e disorganico della legislazione regionale di delega e delle cautele in funzione garantistica assunte nei confronti dell'utilizzazione degli uffici dal legislatore regionale. Dobbiamo inoltre tener conto del fatto che le disposizioni statutarie hanno esteso a questo istituto i principi espressi per la delega, contribuendo di conseguenza a ridurre le differenze (108). Cioché una parte della dottrina è giunta ad affermare che le indicazioni statutarie in materia hanno costituito un riferimento meramente formale alla figura prevista dall'art. 118 Cost. vt, mentre in concreto sono giunte a configurare qualcosa di profondamente diverso: ossia, non un definito tipo di rapporto, quanto una pluralità di possibili rapporti instaurabili tra Regioni ed enti locali, la cui materiale tipizzazione è stata rimessa « ad un accordo di natura politica tra ente maggiore ed enti minori » (109).

Le Regioni, nella prassi, non hanno utilizzato lo strumento dell'avvalimento degli uffici (110), a causa di un maggior favore riservato ad altre figure organizzatorie. La diffidenza manifesta-

(108) Si è ritenuto, peraltro, che l'avvalersi, così come la delega, dovesse essere disposto con legge: F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 118 e ss. Inoltre, si è sostenuto che dovessero essere regolati i rapporti finanziari creati da questa utilizzazione di uffici dovendo i relativi oneri gravare sulla Regione che beneficiava dell'attività degli uffici utilizzati: F. CUOCOLO, *Regioni a statuto ordinario*, in *D. disc. pubbl.*, 1997, pag. 31.

(109) P. CARETTI, *L'utilizzazione degli uffici ...*, op. cit., pag. 597; L. VANDRELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 329 e ss.

(110) Episodici i casi in cui il legislatore regionale è ricorso a questo strumento nelle Regioni a Statuto ordinario, mentre nelle Regioni a regime speciale si conoscono alcune ipotesi di utilizzo degli uffici degli enti locali nell'espletamento dei servizi ed in particolare nell'area dei lavori pubblici. Vedi: M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 15; F. ROVERSI MONACO, *I rapporti tra Regioni ...*, op. cit., pag. 268.

ta verso questo istituto deve essere individuata, ancora una volta, nell'inadeguatezza delle strutture degli enti locali in vista dell'assunzione di altri compiti oltre a quelli già svolti e nella sfiducia verso le capacità organizzative di questi enti (111).

Per di più, in quei rari casi in cui si è ricorsi all'utilizzo degli uffici, si è visto come questo schema organizzatorio non sia di facile attuazione e, comunque, non ha ben funzionato poiché l'impossibilità per la Regione di ingerirsi nell'amministrazione del personale e nell'organizzazione tecnica dell'ufficio dell'ente locale ha finito con il compromettere la funzionalità dell'ufficio stesso (112).

6. *La delega di funzioni dallo Stato alle Regioni.*

Il II co. dell'art. 118 Cost. vt prevedeva che « Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative » (113). Come è possibile constatare, l'enunciazione poneva un rapido accenno all'istituto in questione, compiendo soltanto delle brevi precisazioni. In primo luogo, la delegazione si riferiva all'esercizio di « altre funzioni amministrative »: ovverosia doveva trattarsi di funzioni diverse da quelle corrispondenti alle materie indicate dall'art. 117 Cost. vt; secondariamente, al legislatore statale era data, se vogliamo, una più ampia discrezionalità rispetto a quello regionale nell'ipotesi di cui al III co. dell'art. 118 Cost. vt, poiché si prevedeva che lo Stato potesse delegare senza aggiungere alcun'altra precisazione.

(111) F. CUOCOLO, *Regioni a statuto ordinario*, op. cit., pag. 31; A. ROMANO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in *N. rass.*, 1979, pag. 2615 e ss.; F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 120; F. TERESI, *La « delegazione » ...*, op. cit., pag. 365.

(112) F. STADERINI, *Diritto degli enti ...*, op. cit., pag. 118.

(113) Per quanto attiene al problema della riconduzione di tale istituto nella più ampia figura della delegazione amministrativa, vedi il § 2.1.

Il potere di delega è stato esercitato, comunque, mediante atto legislativo e l'art. 121, ult. co. Cost. ha dato al Presidente della Giunta il compito di dirigere « le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica ».

Il legislatore ordinario è intervenuto sull'oggetto in questione dapprima episodicamente e successivamente con previsioni a carattere generale. La l. n. 281/1970 nulla ha disposto al riguardo; perciò è possibile rinvenire singole previsioni reiterate nell'ambito di ciascun decreto delegato di trasferimento del 1972. La disciplina è divenuta generale, invece, con l'adozione della l. n. 382/1975 (114), mediante la quale il Governo è stato invitato ad un ampio ricorso alla delega, e successivamente con la l. n. 335/1976, per gli aspetti finanziari, e il d.P.R. n. 616/1977 (115).

Mentre all'interno della Costituente tale strumento è stato ideato essenzialmente con fini di economicità per scongiurare la creazione di nuovi uffici periferici dello Stato, in occasione dei decreti di trasferimento nel 1972 e successivamente nel 1977 il ricorso a questo strumento è stato determinato dalla volontà di ricomporre in capo alle Regioni i settori organici di materie, risolvendo così il problema delle funzioni residue degli uffici statali trasferiti.

Il III co. dell'art. 4 del d.P.R. 616/1977 (116), riprendendo quanto previsto dall'ult. co. dell'art. 121 Cost., prevedeva (117) che le direttive per l'esercizio delle funzioni delegate alle Regioni venissero impartite dal « Governo della Repubblica, tramite il Commissario del Governo »: mentre al Governo

(114) M. COLUCCI, *Deleghe*, in *G. aut. loc.*, 1980, pag. 183; A. DE MARTINO, F. MONTEFUSCO, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 101.

(115) M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 10 e ss.; D. SORACE, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Reg.*, 1979, pag. 532.

(116) Comma abrogato dall'art. 10, X co., l. n. 131/2003.

(117) La disposizione è stata abrogata dall'art. 8, V co., l. n. 59/1997.

inteso come Consiglio dei Ministri spettava il compito di definire le direttive, al Commissario governativo era attribuito il ruolo di tramite tra apparato centrale e Regioni. La riserva di questo potere all'organo collegiale era in parte finalizzata alla volontà di uniformare queste direttive con le indicazioni impartite mediante l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento nell'ambito delle funzioni amministrative appartenenti alla competenza regionale. Tale previsione di carattere generale è stata sminuita a causa della prassi che si è instaurata, in forza della quale il Governo si è limitato a ratificare senza discussione le proposte del Ministro competente (118).

(118) M. CAMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 12. Per quanto riguarda l'efficacia delle direttive, nel precitato art. 4 si è stabilito che le Regioni « sono tenute ad osservarle »: sembrerebbe quindi che né venga sancito il carattere vincolante, sebbene una parte della dottrina abbia manifestato alcune perplessità in merito, suscitate dalla mancata previsione di specifici controlli in caso di violazione e dall'esistenza di un potere di intervento a carattere surrogatorio nella sola ipotesi « di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi », ex art. 5, l. n. 382/1975. Per costoro, le direttive avrebbero avuto dunque un carattere non vincolante e avrebbero determinato soltanto un obbligo di prenderle in considerazione e di non discostarsene senza un'adeguata motivazione: L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 283 e ss. Relativamente alla questione del rapporto tra direttive governative e norme legislative regionali concernenti le funzioni delegate, non vi è stato un ampio dibattito in dottrina; vi sono soltanto due ricostruzioni: secondo la prima, le direttive avrebbero avuto un rilievo esclusivamente indiretto considerandole cioè predeterminazione dei criteri che sarebbero seguiti nella fase di controllo governativo delle leggi in questione. Al riguardo: S. BARTOLE, *Articolo 7. Norme regionali di attuazione*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 131 e ss. Questa tesi è stata criticata ritenendo che la direttiva potesse influire sulla funzione amministrativa delegata ma non sulla normativa di attuazione subordinata solo alla legge statale: A. DE ROBERTO, *Commento all'art. 4, III comma*, in E. CAPACCIOLI, F. SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616 (d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 106. Quest'ultima teoria non spiega, però, l'operatività di previsioni come l'art. 31 del d.P.R. n. 616/1977 nel punto in cui ha disposto che, in occasione della formulazione della direttiva, il Governo possa prescrivere particolari cautele e condizioni minime di strutture di uffici per il disimpegno di servizi particolarmente gravosi

In merito ai poteri della Regione delegata, un tema piuttosto dibattuto riguardava l'ammissibilità di interventi regionali a carattere legislativo nelle materie delegate. Il problema è stato definitivamente risolto in sede di attuazione del criterio enunciato all'art. 1, III comma, n. 3, lett. a), l. n. 382/1975; difatti, l'art. 7, I co., d.P.R. n. 616/1977 ha stabilito che le Regioni « in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare norme legislative di organizzazione e di spesa, nonché norme di attuazione ai sensi dell'ultimo comma, dell'art. 117 Costituzione ».

L'altra questione che ha suscitato una disputa dottrinale ha riguardato la facoltà di subdelega. Prima dell'adozione del d.P.R. n. 616/1977, coloro che contestavano la possibilità dell'ulteriore delega di funzioni statali dalla Regione agli enti locali, facevano leva sul fatto che lo Stato non avrebbe potuto esercitare alcuna forma di controllo, poiché gli atti, sebbene rientranti nella competenza dello Stato, sarebbero stati compiuti da soggetti che non avevano intrattenuto rapporti con lo Stato, avendo ricevuto l'investitura da altri. Inoltre, ciascuna Regione in sede di subdelega avrebbe potuto esprimersi in favore di enti diversi: in tal modo veniva ad essere lesa il principio secondo il quale era riservata allo Stato la potestà amministrativa per le materie e per gli oggetti di interesse generale che richiedessero, perciò, una considerazione uniforme (119).

La stessa Corte costituzionale (120), in un primo mo-

in porti ed aeroporti di confine, strutture da determinare con leggi regionali: mentre in tema di indirizzo e coordinamento, come vedremo, l'incidenza sulla potestà legislativa regionale è stata giustificata in forza del principio di legalità sostanziale, nel caso delle direttive impartite in ragione della delega statale non è possibile adoperare la medesima ricostruzione argomentativa.

(119) P. GIOCOLI NACCI, *La subdelegazione delle funzioni come mezzo dell'azione amministrativa regionale*, in AA.Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 768 e ss.

(120) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 39/1957.

mento, aveva escluso la possibilità di subdelega, ricevendo delle critiche da parte di coloro che ne sostenevano l'ammissibilità per poter difendere l'intento del disegno costituzionale, volto a creare una Regione snella, chiamata a svolgere in via prevalente un'attività di governo, di indirizzo e di coordinamento; l'interpretazione restrittiva avrebbe, cioè, generato una contraddizione: per un verso, la Regione si sarebbe dovuta spogliare delle proprie attribuzioni attraverso la delega e l'avvalimento, mentre, per un altro, avrebbe dovuto trattene tutte le funzioni delegate dallo Stato (121).

Il problema è stato definitivamente superato dal II co. dell'art. 7 del d.P.R. n. 616/1977, che ha attuato il criterio espresso dalla lett. b), dell'art. 1, III co., n. 3, l. n. 382/1975, secondo il quale « sarà prevista, a favore delle Regioni, la facoltà [...] di subdelegare alle Province, Comuni ed altri enti locali le funzioni delegate dallo Stato e di disciplinare i relativi poteri di indirizzo ». In buona sostanza è stata data alle Regioni la scelta del modello organizzativo da seguire nella gestione della funzione delegata (122).

Comunque, la dottrina prevalente ha escluso che in questo modo si potesse giungere ad un frazionamento del potere di indirizzo, con conseguente appropriazione da parte della Regione di poteri intestati esclusivamente ai livelli centrali, poiché la finalità che si è inteso perseguire attraverso la sub-

(121) U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 450 e ss.

(122) L. VANDELLI, *Articolo 7. Norme regionali di attuazione*, in A. BARBERA, F. BASSANINI, *I nuovi poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 132 e ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 266 e ss.; P. SACCO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 105 e ss. Si sottolinea come parte della dottrina abbia esteso tale possibilità all'istituto dell'avvalimento. In tal senso è sembrata anche la giurisprudenza (Cass. n. 5230/1979), ammettendo, ad esempio, che le funzioni relative all'accertamento delle infrazioni in materia di orario di apertura dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio potessero essere esercitate utilizzando i Sindaci dei Comuni presenti sul territorio della Regione di riferimento. Al riguardo vedi: A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 267.

delega è stata quella di unificare in capo ai medesimi enti la gestione di funzioni connesse, statali o regionali; perciò è stata una scelta assolutamente razionale quella di affidare alla Regione il potere di decisione in merito alle modalità e ai soggetti destinatari delle funzioni (123). A questo proposito è stato sottolineato che l'esplicita attribuzione della facoltà delle Regioni di disciplinare i poteri di indirizzo è stata particolarmente significativa, poiché ha dimostrato che queste non sono state chiamate a svolgere una funzione di mero tramite tra Stato ed enti locali perdendo ogni potere circa la funzione delegata in caso di subdelegazione (124), contrariamente a quanto è stato paventato da taluni.

L'art. 5, d.P.R. n. 616/1977 ha sancito espressamente la definitività degli atti emanati nell'esercizio delegato o subdelegato di funzioni, confermando così l'inammissibilità dei ricorsi al delegante nei confronti degli atti del delegato. L'articolo in questione ha aggiunto l'obbligo per la Regione di dare comunicazione al Commissario del Governo degli atti emanati dalla Regione delegata o da enti locali subdelegatari, individuando il destinatario di siffatto obbligo, in ragione dell'art. 121 Cost., ult. co., nel Presidente della Giunta (125).

Niente è stato detto invece in merito all'assoggettabilità o meno degli atti adottati dalle Regioni in materia delegata al controllo *ex art.* 125 Cost. vt. Anche in questo caso sono state assunte due opposte posizioni: taluni hanno sostenuto l'equiparazione degli atti adottati in forza di delega da parte della Regione a quelli statali; altri, facendo riferimento all'imputazione all'ente delegato degli atti stessi, hanno sostenuto l'assoggettamento alle regole concernenti gli atti propri

(123) M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 13; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 289 e ss.

(124) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 290; M. CAMMELLI, *ibidem*.

(125) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 292.

della Regione e quindi alla verifica da parte della Commissione statale di controllo sull'amministrazione regionale. Tale soluzione, fra l'altro, è pienamente coerente con quella adottata dall'art. 4, l. n. 382/1975 per quanto concerne la delega agli enti locali, secondo la quale gli atti emanati sulla base di una delega intersoggettiva devono essere assoggettati alle norme che si applicano in via generale all'ente destinatario della delega (126). Questa soluzione si è consolidata nella prassi e da ultimo è stata ritenuta valida anche dalla Corte costituzionale (127).

Un ultimo problema concerne la possibilità del ricorso per conflitto di attribuzione riferito a funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni. Al riguardo, l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale è stata molto lenta e soltanto alla fine degli anni Ottanta si è profilata un'apertura a favore delle Regioni.

Infatti, in una prima fase (128), la Corte costituzionale, seppure a diverso proposito, ha affermato che la delega non avrebbe alterato lo schema delle competenze spettanti allo Stato o alle Regioni, con la conseguenza che le seconde si sarebbero viste negata la possibilità di proporre ricorso per conflitto di attribuzione, non potendo lamentare una violazione della propria sfera costituzionalmente garantita.

Successivamente (129), il giudice costituzionale ha argomentato l'inammissibilità dei conflitti relativi a funzioni delegate ritenendo che parametro del giudizio potessero essere, oltre alle norme formalmente costituzionali, anche le leggi ordinarie, purché integrative o esecutive di norme costituzionali; i decreti di trasferimento del 1972 e del 1977 sono sempre stati considerati come attuativi delle previsioni costituzionali,

(126) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 295.

(127) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 213/1976.

(128) Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 39/1957, 11/1959, 36/1960, 40/1972.

(129) Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 97/1977, 359/1985, 152 e 153/1986.

tuttavia le competenze delegate alle Regioni non avrebbero ottenuto mai dignità costituzionale, in quanto l'art. 118, II co. Cost. vt conteneva soltanto una mera possibilità che lo Stato delegasse proprie funzioni alle Regioni. L'astratta e possibilistica formulazione, sempre secondo la Corte, non consentiva di individuare come integrative della Costituzione le norme che disponevano tale delega (130).

In questa maniera, non si è tenuto conto del significato assunto dalle deleghe, soprattutto alla luce della l. n. 382/1975, quali strumenti volti a garantire più organici poteri in capo alle Regioni e, quindi, in grado di concorrere a definire il ruolo complessivo delle Regioni (131) e di incidere sulla definizione dell'autonomia costituzionale delle stesse (132).

La svolta si è verificata con la sent. n. 559/1988: partendo dalla constatazione della molteplicità di aspetti presenti nel fenomeno della delegazione amministrativa ed accertata l'impossibilità di elaborare, per tale pluralità di aspetti, classi omogenee e razionali, la Corte ha affermato la necessità non già di un generale riconoscimento delle materie delegate come funzioni integrative della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni (133), ma « di un esame caso per caso allo scopo di enucleare attraverso una analisi empirica, i caratteri propri della particolare fattispecie di delegazione amministrativa dedotta in giudi-

(130) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 97/1977.

(131) F. DIMORA, *Osservazioni alla sent. n. 97 del 1977 della Corte costituzionale*, in *Reg.*, 1977, pag. 1128 e ss.

(132) S. GRASSI, *Sull'inammissibilità dei conflitti di attribuzioni per le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni*, in *Reg.*, 1986, pag. 1321 e ss. In particolare, l'Autore osserva che il tentativo di definire in modo estremamente rigoroso l'ambito dei conflitti di attribuzione riservandolo alla sola tutela dell'autonomia costituzionale garantita era in astratto da condividere; tuttavia, non si poteva accogliere la tesi secondo la quale la distinzione tra funzioni proprie e funzioni delegate costituisce il punto di confine della garanzia costituzionale dell'autonomia regionale.

(133) L. VIOLINI, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì, ma ancora molto da chiarire*, in *Reg.*, 1989, pag. 185 e ss.

zio ». La sentenza non ha concluso, però, per una inclusione *tout court* di tutte le funzioni delegate nell'ambito della tutela costituzionale garantita alle Regioni, ma l'ha limitata ai casi in cui vi fosse « una saldatura funzionale fra le competenze delegate e quelle trasferite ». In particolare, ha individuato due condizioni per l'ammissibilità dei conflitti di attribuzione su funzioni delegate: per un verso, il carattere di delega traslativa di determinate funzioni, in cui lo Stato ha conservato solo poteri di indirizzo e non anche poteri concorrenti; per un altro, si è ritenuto necessario che tali competenze « per il modo con cui erano disciplinate e per il fine in vista del quale venivano conferite, costituissero una integrazione necessaria delle competenze » della Regione, di modo che la lesione delle prime comportasse anche una menomazione delle seconde.

Nelle pronunce successive, la Corte costituzionale ha ribadito la distinzione fra deleghe traslative e libere, sostenendo costantemente l'inammissibilità del conflitto di attribuzione « avente ad oggetto competenze assegnate alla Regione mediante delega non traslativa » (134), sebbene, alla fine degli anni Novanta (135), la Corte costituzionale è sembrata maturare un'apertura. Difatti, ha sostenuto l'esistenza di uno statuto costituzionale delle deleghe di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, ovvero un rapporto di delega strutturato da regole e principi costituzionali che possono essere fatti valere con lo strumento del conflitto di attribuzione anche quando la delega non abbia le caratteristiche forti della traslatività (136), ma non ha dato indicazioni relativamente al contenuto dello statuto costituzionale.

In particolare, nella sentenza n. 333/1998, in un *obiter*

(134) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 245/1996.

(135) Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 333 e 334/1998.

(136) R. BIN, *Sullo « statuto costituzionale » delle deleghe*, in *Reg.*, 1999, pag. 129.

dictum, ha affermato che « la Regione possa avvalersi del conflitto di attribuzione in materia oggetto di delega anche al di fuori delle ipotesi di delega propriamente traslativa quando si possa ravvisare una sorta di statuto della delega costituzionalmente rilevante ai fini della sfera garantita alla Regione ». Nella sentenza successiva, pur risolvendo negativamente nel merito il ricorso, la Corte costituzionale ha comunque affermato la sua ammissibilità, avendo ad oggetto i « rapporti tra Regione e Stato in ordine alla ripartizione delle sfere di competenza e ai limiti degli effetti che un atto statale può produrre su funzioni delegate già esercitate dalla Regione, ciò indipendentemente dalla qualificazione della natura della delega nella concreta materia » (137).

Sebbene la delega di funzioni statali alle Regioni sia stata oggetto di scarso interesse da parte della dottrina, soprattutto rispetto all'interesse prestato alla delega fra Regioni ed enti locali, essa ha assunto un rilievo particolare nella pratica, per l'importanza delle molte funzioni delegate.

L'art. 17, lett. b), l. n. 281/1970 ha previsto il ricorso ad essa nell'ipotesi in cui gli uffici statali periferici trasferiti alle Regioni fossero « titolari anche di competenze statali residue e le funzioni trasferite » si presentassero « prevalenti »: quindi secondo questa previsione l'uso doveva essere abbastanza contenuto e marginale. Successivamente, alla delega è stato assegnato un più ampio respiro: difatti, l'art. 1, I co., lett. c), l. n. 382/1975 ha disposto l'adozione dell'istituto per quelle funzioni amministrative « necessarie per rendere possibile l'esercizio organico da parte delle Regioni delle funzioni trasferite o già delegate, provvedendo contestualmente al trasferimento degli uffici, del personale e dei beni strumentali ritenuti necessari anche al fine di concorrere a realizzare il più ampio ed efficiente decentramento amministrativo ». I criteri indicati da questo arti-

(137) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 334/1998.

colo hanno un certo valore, poiché prevedendo il contestuale trasferimento di uffici, personale e beni strumentali hanno attribuito a detto istituto una certa stabilità, dal momento che sono state ridotte le possibilità di revoca (138). Il d.P.R. n. 616/1977 ha così previsto un'ampia gamma di deleghe alle quali si sono aggiunte in un momento successivo quelle, talvolta particolarmente rilevanti, previste in singole leggi di settore (139).

Precedentemente abbiamo sottolineato come nel disegno costituzionale sembrava aleggiare l'idea di una rigida separazione fra materie statali, regionali e anche fra quelle degli enti territoriali minori; la separazione nell'espletamento delle funzioni amministrative era in parte connessa all'adozione di un sistema pluralistico, che supponeva cioè l'attribuzione a ciascun centro istituzionalmente autonomo di distinte funzioni e lo svolgimento da parte di ognuno di questi delle proprie attribuzioni (140). A questo proposito, dobbiamo osservare come la delega statale alle Regioni, la delega regionale agli enti locali e "l'utilizzazione dei loro uffici", se in un primo momento sono stati concepiti essenzialmente come in grado di assolvere, fra le altre finalità, il compito di colmare tale separazione, temperando il rigore della tecnica enumerativa, successivamente sono stati ritenuti anche capaci di superare la mancanza di articolazione nelle relazioni centro-periferia (141). Ad esempio, secondo una parte della dottrina (142), la delega dallo Stato alle Regioni è divenuta gradualmente non già lo strumento che ha consentito un esercizio congiunto di funzioni differenziate nel regime am-

(138) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 298.

(139) M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 10; L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 297.

(140) U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni ...*, op. cit., pag. 442 e ss.

(141) A. D'ATENA, *Regione*, op. cit., pag. 324 e ss.; F. S. SEVERI, *Delegazione amministrativa e utilizzazione degli uffici*, in *D. disc. pubbl.*, 1989, pag. 555 e ss.

(142) M. CAMMELLI, *Delega amministrativa*, op. cit., pag. 13 e ss.

ministrativo, ma una soluzione organizzativa dovuta alla mancata previsione da parte del testo costituzionale di meccanismi di indirizzo o di intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni. Il legislatore statale ha così previsto deleghe anche in materie di competenza regionale, tanto che la *ratio* di questi strumenti è sembrata essere non più la necessità di superare la separazione di competenze, quanto il loro intreccio.

7. *Limiti all'esclusività della potestà amministrativa: la posizione della dottrina.*

La questione in oggetto ha dato vita, ancora una volta, a due opposti fronti nell'ambito della dottrina e ad alcune posizioni per così dire intermedie.

Secondo una prima ricostruzione (143), assolutamente formale nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, la potestà amministrativa delle Regioni sarebbe stata piena ed esclusiva, avendo ad oggetto fattispecie totalmente sottratte agli interventi dello Stato: cioè l'intera e diretta responsabilità dell'attività amministrativa relativa alle materie di cui all'art. 117 Cost. vt sarebbe spettata in via esclusiva alle Regioni, nell'ambito del proprio territorio (144). Chiaramente, nell'eserci-

(143) F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, pag. 56 e ss.; *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema delle autonomie regionali*, in P. CALANDRA, G. TROCCOLI (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati ex legge n. 281-16/5/70)*, Roma, Edizioni Lega per le autonomie e i poteri locali, 1972, pag. 10 e ss.; A. D'ATENA, *Regione*, op. cit., pag. 340; *Funzione ...*, op. cit., pag. 4; *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 253 e ss.; *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 204 e ss.; M.S. GIANNINI, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni*, in AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni Comunità, 1973, pag. 130; P. VIRGA, *La Regione*, op. cit., pag. 124 e ss.

(144) E. BALBONI, G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO,

tare le funzioni amministrative, la Regione doveva muoversi nel rispetto delle disposizioni legislative regionali, a loro volta soggette ai vincoli ed ai limiti richiamati dall'art. 117 Cost. vt; ciononostante, lo Stato, nell'ambito della potestà amministrativa, sarebbe stato privo di qualsiasi funzione o potere.

Invero, una ripartizione per così dire verticale delle competenze amministrative non era assolutamente inconcepibile: era possibile attribuire poteri di alta amministrazione, di direzione ed indirizzo ad un soggetto e poteri esecutivi ad un altro; tuttavia, nel caso in oggetto, sarebbe stato escluso dalla stessa previsione costituzionale che considerava tale possibilità solo per le « altre funzioni amministrative » dell'art. 118, II co. Cost., vt confermando così che una siffatta ripartizione non poteva essere adoperata per le funzioni amministrative relative alle materie enumerate. In caso contrario, fra l'altro, sarebbe venuto meno da un punto di vista sostanziale la stessa distinzione fra funzioni amministrative istituzionalmente attribuite alle Regioni e funzioni eventualmente delegate, poiché si sarebbe ridotta al solo elemento formale della fonte di attribuzione della competenza (145).

Il disegno costituzionale, perciò, non avrebbe ricevuto un'integrale attuazione, poiché la competenza amministrativa regionale aveva perduto i caratteri di esclusività venendosi a delineare come una sorta di potestà concorrente; difatti, il legislatore aveva previsto forme di ingerenza da parte dell'Esecutivo nazionale mediante la configurazione del potere di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regio-

A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1991, pag. 590; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 86 e ss.

(145) F. BASSANINI, *L'attuazione delle ...*, op. cit., pag. 60; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale ...*, op. cit., pag. 88; A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 4.

nali e di intervento in concorrenza e in via surrogatoria per sopperire all'inerzia delle Regioni (146).

Secondo l'impostazione di un'altra parte della dottrina (147), l'esercizio di funzioni amministrative da parte di organi dello Stato nelle materie regionali non avrebbe costituito un'indebita espropriazione quando fosse stata un'implicazione necessaria del sistema costituzionale; quanto detto vuol significare che l'ingerenza statale sul piano legislativo non era sufficiente di per sé per giustificare una parallela possibilità di intervento nell'ambito delle attribuzioni amministrative, ma doveva essere spiegata e motivata separatamente, sebbene gli stessi limiti posti alla potestà legislativa ne potessero costituire il fondamento. Ad esempio, si riteneva che l'operatività del limite degli obblighi internazionali non potesse essere circoscritta al solo settore della legislazione. Attribuire alle funzioni amministrative regionali il carattere dell'esclusività poteva determinare una pericolosa riduzione dei poteri di cui lo Stato disponeva per far fronte alla responsabilità sul piano internazionale; perciò, nel limite in questione vi sarebbe stata una condizione giustificativa degli interventi esecutivi statali (148).

Partendo dalla constatazione che i vincoli che gravano sulla funzione legislativa si proiettano su quella amministrativa, una parte della dottrina (149) ha compiuto una distinzione: anzitutto, parlare di limite delle materie e del territorio sarebbe stato improprio, poiché da un punto di vista tecnico

(146) A. D'ATENA, *Regione*, op. cit., pag. 340.

(147) S. BARTOLE, *Equivoci del c.d. parallelismo delle funzioni*, in *Giur. cost.*, 1970, pag. 1095 e ss.; *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pag. 102 e ss.; *Le Regioni*, op. cit., pag. 183; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 292; F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed enti locali nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 45 e ss.

(148) S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione ...*, op. cit., pag. 89 e ss.

(149) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 292; L. PALADIN, *Diritto regionale*, op. cit., pag. 201; F. TRIMARCHI BANFI, *I rapporti fra ...*, op. cit., pag. 45.

non lo erano giacché segnavano l'originaria attribuzione di poteri alla Regione. I confini delle attribuzioni non erano altro che il risvolto negativo dell'attribuzione; perciò, in caso di violazione, la Regione avrebbe adottato un atto che fuoriusciva dall'ambito della sua attribuzione.

Per quanto riguarda invece i limiti in senso proprio, quelli cioè che non segnavano il margine esterno dell'attribuzione, ma costituivano dei vincoli che la Regione doveva rispettare, dobbiamo fare una precisazione: alcuni limiti potevano essere riferiti alla sola potestà legislativa. Ciò valeva anzitutto per il limite costituzionale che non sembrava in grado di porsi quale specifico ed autonomo criterio di riferimento per il sindacato dell'attività amministrativa. Analogo discorso valeva per i principi fondamentali che vincolavano l'attività amministrativa regionale non in quanto principi fondamentali della legislazione, bensì quali norme dell'ordinamento, secondo le regole della legalità dell'azione amministrativa. Il medesimo discorso era valido anche per le norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Relativamente al limite degli interessi bisogna distinguere a seconda che venisse inteso quale limite di merito o di legittimità: mentre nella prima ipotesi era proprio della sola potestà legislativa, nel secondo caso sembrava consentire non solo una legislazione, ma anche un'amministrazione statale, di conseguenza si poteva parlare di parallelismo dei limiti accanto a quello delle materie. In realtà, a ben guardare, il limite degli interessi quale limite di legittimità non aveva autonoma esistenza, poiché si poneva come specificazione del limite delle materie e quindi valevano per esso le medesime considerazioni richiamate sopra in ordine alla delimitazione per materia delle potestà regionali. Il limite degli obblighi internazionali, infine, sempre secondo questa ricostruzione, poteva rilevare in due diversi modi: per un verso poteva essere considerato quale straordinario potere governativo i cui atti di esercizio trovavano il loro fondamento

nell'esigenza di salvaguardare l'immagine e la responsabilità statale nei rapporti internazionali (art. 6, d.P.R. n. 616/1977); per un altro poteva influire direttamente sulla potestà amministrativa regionale qualora si fosse sostenuto che la stessa discrezionalità dell'amministrazione andasse esercitata in modo da non porsi in contrasto con gli obblighi statali internazionalmente assunti. In quest'ultimo caso però, non si poteva parlare di un limite proprio della sola amministrazione regionale, poiché il limite discendeva ad essa dalle stesse norme che rendevano operativo nell'ordinamento interno l'obbligo internazionale, agendo così sempre secondo le regole del principio di legalità dell'amministrazione.

Ecco che allora, secondo la ricostruzione di questa parte della dottrina, non era del tutto corretto parlare di esclusività della potestà amministrativa, poiché una siffatta affermazione presupponeva un'indipendenza tra funzione amministrativa ed ordinamento giuridico, che non poteva essere ammessa giuridicamente, pena la lesione del principio di legalità dell'azione amministrativa (150).

8. *La funzione di indirizzo e coordinamento.*

8.1. *La disciplina di diritto positivo.*

La l. n. 281/1970 prevedeva che nelle materie interessate dal trasferimento delle funzioni restasse « riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali » (151),

(150) L. VANDELLI, *Art. 118, II e III comma*, op. cit., pag. 238 e ss.

(151) L. SAPORITO, *Le competenze regionali*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 110 e ss.

configurando dunque detta funzione come un limite interno alle singole materie (152). Sulla base di tale delega nel 1972 sono stati emanati undici dd.P.R.: la funzione di indirizzo e coordinamento venne attribuita agli organi centrali in ciascun distinto settore delle materie trasferite alle Regioni, provvedendo ad indicare, in taluni casi, qualche criterio che ne circoscrivesse l'esercizio (153).

Il trasferimento di funzioni operato, come è ben noto, risultò inadeguato, poiché introdusse una frammentazione delle materie, tale da creare ritagli estranei ad ogni esigenza di organicità e inoltre la stessa funzione di indirizzo e coordinamento destava alcune perplessità per la scarsa definizione che ne veniva data (154).

Ben presto si è provveduto a conferire una nuova delega al Governo e nella stessa legge fu posta una disciplina generale della funzione di indirizzo e coordinamento parzialmente diversa da quella contenuta nella l. n. 281/1970 (155). Difatti, all'art. 3, l. n. 382/1975 (156), si stabilì che la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni ordinarie atteneva ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione

(152) L. TORCHIA, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni: profili generali*, in L. TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, NIS, 1990, pag. 15.

(153) A. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali*, in *Enc. giur. Treccani*, 1989, pag. 1.

(154) U. DE SIERVO, *Trasferimento di funzioni alle Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, 1994, pag. 1 e ss.

(155) In particolare, in occasione dell'adozione dei decreti legislativi di attuazione della seconda delega, le riserve statali interne alle materie amministrative sono state ridotte sostanzialmente alla funzione di indirizzo e coordinamento, a quella relativa ai rapporti internazionali e comunitari, alla difesa e sicurezza pubblica. Il criterio dell'interesse nazionale ha operato ancora come criterio di limitazione delle materie regionali, tuttavia in termini più ridotti e attraverso tassativi elenchi di funzioni residue in capo allo Stato. In merito vedi: U. DE SIERVO, *Trasferimento di funzioni ...*, op. cit., pag. 3.

(156) Articolo abrogato dall'art. 8, l. n. 59/1997.

economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari; la funzione di indirizzo e coordinamento spettava allo Stato e veniva esercitata, fuori dei casi in cui si ricorreva al provvedimento legislativo, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o con i Ministri competenti; l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento poteva essere delegato dal Consiglio dei Ministri al Comitato interministeriale per la programmazione economica per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure al Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro competente quando si trattava di affari particolari.

Fra la prima e la seconda formulazione, contenute rispettivamente nella prima e nella seconda legge di delega, si possono notare alcune differenze. Nella l. n. 382/1975 era innanzitutto determinato l'oggetto della funzione, costituito dalle « attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario », mentre nell'art. 17 della l. n. 281/1970 il riferimento era in via generica alle « attività delle Regioni », sebbene nei decreti delegati del 1972 già si fosse provveduto a circoscrivere il riferimento alle attività amministrative. Nella legge del 1970 le esigenze unitarie erano riferite alle attività delle Regioni, mentre successivamente riguardavano la funzione; non è semplice spiegare il significato di queste due diverse formule; tuttavia, la differenza, secondo una parte della dottrina (157), può essere individuata nella circostanza per cui nel primo caso la funzione statale di indirizzo e coordinamento non poteva essere esercitata verso qualsiasi attività delle Regioni, ma soltanto nei confronti di quelle che avessero interferito con interessi

(157) F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 79.

infrazionabili, perciò, anche se in linea teorica ogni attività regionale avrebbe potuto essere oggetto di questa funzione, la lettera della legge sembrava riferirsi soltanto a quelle di livello politico più significativo. La seconda espressione, invece, sembrava ricomprendere tutte le attività, purché incidessero sulle esigenze di carattere unitario; quindi era stata adottata una formulazione che potenzialmente consentiva un più ampio ricorso all'utilizzo di questa funzione.

A seguito della riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è ritornati sul tema (158). L'art. 2, III co., lett. d), l. n. 400/1988 stabiliva che « Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri [...] gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni e nel rispetto delle disposizioni statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ». La medesima legge ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; questa, fra le altre ipotesi, doveva essere consultata « sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti infraregionali », secondo la previsione dell'art. 12, V co., lett. b). Per l'art. 13, I co., lett. e), il Commissario del Governo poteva proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e Regione anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento (159).

(158) Come vedremo più avanti, la disciplina è stata oggetto di revisione con la l. n. 59/1997.

(159) F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, Cacucci, 1992, pag. 18 e ss.; A. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 2 e ss. Dalla funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo, occorre distinguere il coordinamento tecnico; le differenze sono state indicate dal giudice costituzionale nelle

8.2. *Il fondamento giuridico: la posizione della dottrina.*

Fra le diverse teorie espresse a favore della piena conformità della funzione di indirizzo e coordinamento al dettato costituzionale, occorre distinguere quelle che, a ben guardare, hanno individuato il fondamento politico da quelle che invece hanno ricostruito il fondamento giuridico.

Le prime hanno ritenuto che tale funzione costituisse una sorta di contrappeso indispensabile al trasferimento organico delle competenze alle Regioni, nel senso che la sua introduzione si era resa necessaria per garantire un trasferimen-

sentt. n. 242 e 452 del 1989 e, successivamente, precisate nelle sentt. n. 139/1990, 355/1993 e 61/1997. Secondo la Corte, il coordinamento tecnico non sarebbe stato assoggettato alla procedura posta per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento politico-amministrativo, ma soprattutto poteva essere esercitato senza bisogno di attenersi alle rigorose regole della legalità sostanziale, dal momento che il coordinamento tecnico ha il solo scopo di unificare e rendere omogenee le metodologie utilizzate dalle singole amministrazioni alla luce di valutazioni propriamente tecniche basate su parametri ricavati dalla scienza. Di conseguenza, il coordinamento tecnico non incide direttamente sul merito delle scelte politico-amministrative delle Regioni, né sulle soluzioni organizzative o procedurali attraverso cui quelle scelte si concretizzano. Al riguardo, è stato osservato che l'enucleazione della categoria delle norme tecniche e di coordinamento tecnico ha consentito di alleggerire gli atti di indirizzo e coordinamento, spostando le disposizioni contenenti norme tecniche su altri atti dell'esecutivo che non richiedevano le garanzie di ordine procedurale e sostanziale proprie della funzione di indirizzo e coordinamento: F. TRIMARCHI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Reg.*, 1995, pag. 261; P. COSTANZO, *Nota a C. cost. sent. n. 242/1989*, in *Foro it.*, 1989, pag. 2071. Parte della dottrina ha evidenziato, però, le difficoltà di procedere ad una netta separazione tra aspetti tecnici e aspetti politico-amministrativi in ogni occasione, visti la complessità e l'uso talvolta promiscuo del termine tecnico per cui l'espressione "coordinamento tecnico" consentiva alla Corte di riservarsi un giudizio caso per caso sull'assetto specifico dei rapporti tra Stato e Regioni: R. BIN, « *Coordinamento tecnico* » e *poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Reg.*, 1992, pag. 1452 e ss. Il coordinamento tecnico poteva prestarsi ad un uso notevolmente discrezionale, determinando una restrizione dell'autonomia regionale politico-amministrativa qualora si fosse pervenuti ad un abuso delle regole tecniche con finalità anche di indirizzare e coordinare nell'accezione politico-amministrativa: F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 78; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato ...*, op. cit., pag. 362 e ss. La l. n. 59/1997 ha introdotto delle novità anche in materia di coordinamento tecnico.

to il più possibile privo di ritagli, tecnica quest'ultima della quale si era invece abusato soprattutto nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata (160) e in sede di primo trasferimento e mediante la quale si era teso ad attribuire soltanto i livelli meno alti delle materie (161). In buona sostanza, era stata realizzata una forma di compensazione a fronte di un'estensione in senso orizzontale delle competenze regionali rispetto alle previsioni contenute nelle disposizioni costituzionali, costruendo un rapporto per così dire verticalizzato fra lo Stato e le Regioni (162), contraddistinto dall'attribuzione al primo della capacità di gravare sull'esercizio delle competenze regionali al di fuori dei limiti espressamente stabiliti al riguardo.

Inoltre, è stato osservato come il ruolo dell'amministrazione fosse divenuto particolarmente rilevante, mentre il sistema descritto nel testo costituzionale, che lasciava sostanzialmente libera l'attività amministrativa regionale, sottoponendola alla sola indiretta influenza dei limiti posti alla potestà legislativa, era del tutto inadeguato. Si aggiungeva che il controllo di merito previsto all'art. 127 Cost. vt non era in grado di assicurare da solo la possibilità di fare in modo che l'attività delle Regioni si indirizzasse al perseguimento dei fini posti in Costituzione, ed al rispetto del principio di unità dell'ordinamento (163): esigenze di unitarietà che non si presentavano staticamente, ma in una prospettiva dinamica, per cui spettava allo Stato una funzione di indirizzo e di

(160) S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, pag. 1133.

(161) A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale ...*, op. cit., pag. 154 e ss.; F. GABRIELE, *Il principio unitario ...*, op. cit., pag. 84; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 347; D. SORACE, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1985, pag. 65 e ss.

(162) F. CUOCOLO, *Amministrazione regionale ...*, op. cit., pag. 462 e ss.

(163) A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 268 e ss.

coordinamento degli enti territoriali che componevano la Repubblica (164).

Guardando alle teorie che hanno cercato di individuare il fondamento giuridico della funzione di indirizzo e coordinamento, una prima ricostruzione, partendo dal carattere assolutamente pieno ed esclusivo della potestà amministrativa regionale, sosteneva che, nel silenzio delle fonti costituzionali, era dubbio che il legislatore ordinario potesse riconoscere allo Stato un potere in grado di menomarla (165).

Si è aggiunta poi una tesi enunciata anni fa (166) e ripresa successivamente (167) secondo la quale lo Stato, al di fuori delle leggi di principio, non poteva dettare limiti nelle materie di competenza regionale di cui all'art. 117 Cost. vt, né sotto il profilo dell'attività legislativa, né sotto quello dell'attività amministrativa, pena la violazione delle previsioni costituzionali. Peraltro, tale preclusione costituiva una differenza rispetto a quanto previsto per le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, in forza della disposizione contenuta nell'art. 121, IV co. Cost.: nel caso in cui si fosse potuto apporre delle limitazioni analoghe anche alle funzioni amministrative proprie, queste ultime non avrebbero potuto più essere distinte dalle altre.

(164) G. PASTORI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.Vv., *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 33.

(165) F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale ...*, op. cit., pag. 92; A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 5; *La vicenda del ...*, op. cit., pag. 213 e ss.

(166) F. BASSANINI, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle Regioni*, Milano, Edizioni Comunità, 1972, pag. 70 e ss.; F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale ...*, op. cit., pag. 92 e ss.; U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *L'indirizzo e il coordinamento*, in AA.Vv., *Il trasferimento delle funzioni negli schemi di decreti delegati*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana, 1971, pag. 27 e ss.

(167) A. CARLI GARDINO, *Indirizzo e coordinamento dello Stato e potestà amministrativa regionale*, in *Ann. Genova*, 1979, pag. 571 e ss.; F. GABRIELE, *Il principio unitario ...*, op. cit., pag. 131 e ss.

Quanto poi alla preoccupazione che l'attività amministrativa delle Regioni potesse svolgersi con margini di discrezionalità tali da compromettere le esigenze unitarie, si sottolineava come la potestà amministrativa regionale venisse esercitata di regola nei limiti posti dalle leggi statali di principio e dalle previsioni di dettaglio contenute nelle stesse leggi regionali: quindi, la discrezionalità amministrativa delle Regioni era normalmente ristretta e non era dunque reale il timore che il principio unitario potesse venire compromesso (168). In definitiva si affermava che lo Stato non poteva rivolgersi direttamente all'amministrazione regionale, ma doveva passare attraverso la legislazione regionale in quanto vincolata ai principi fondamentali (169).

Una parte della dottrina, ed è forse la posizione dominante, ha invece prestato attenzione proprio al principio di unità dell'ordinamento, *ex art. 5 Cost.*, individuando in esso l'appiglio cui rifarsi per avvalorare la piena legittimità della funzione di indirizzo e coordinamento (170).

Tale ricostruzione, però, ha destato alcune perplessità, soprattutto per il fatto che nello stesso *art. 5 Cost.* si richiamano anche i principi di autonomia e di decentramento; di conseguenza invocare il solo principio di unità denotava una lettura parziale della previsione costituzionale in questione, volta invece ad esprimere un principio che costituisce la sintesi fra due valori apparentemente opposti fra di loro, ma che devono essere intesi quale espressione di un rapporto tendenzialmente dialettico (171).

(168) U. DE SIERVO, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, R. ZACCARIA, *L'indirizzo e il coordinamento*, op. cit., pag. 33 e ss.

(169) F. GABRIELE, *Il principio unitario ...*, op. cit., pag. 131 e ss.; G. VOLPE, *Sul trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario*, in *Foro it.*, 1972, pag. 3351.

(170) A. BARBERA, *Regioni e interesse ...*, op. cit., pag. 292.

(171) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 347 e ss.

Ecco che, allora, si poteva parlare di legittimità costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento, fondantesi sul principio di unità, purché questa fosse in grado di mediare fra l'esigenza di indivisibilità dell'ordinamento e quella di autonomia.

8.3. *La ricostruzione della funzione di indirizzo e coordinamento nella giurisprudenza costituzionale.*

La giurisprudenza della Corte costituzionale sull'argomento può essere oggetto di periodizzazione; possiamo distinguere tre diversi momenti: il più lontano nel tempo comprende quelle sentenze, dalla n. 39/1971 alla n. 142/1972, mediante le quali la Corte costituzionale si preoccupò essenzialmente di individuare la legittimità costituzionale della funzione; in una seconda fase, a far data dalla sent. n. 11/1975, prestò una particolare attenzione ai tratti peculiari di tale funzione, identificando e, talvolta, dettando essa stessa principi di esercizio delle funzioni, arricchendo le scarse formule contenute negli atti normativi (172); infine, a partire dalla sent. n. 177/1988, la Corte costituzionale, pur tornando a confermare ed integrare la disciplina di base precedentemente enucleata, si è preoccupata soprattutto di delimitare i confini che separavano l'indirizzo e coordinamento dalle altre funzioni dello Stato (173).

Nella ricostruzione compiuta nella sent. n. 39/1971, la Corte costituzionale ha cercato di assumere una posizione di equilibrio fra due opposte esigenze, quella unitaria e quella di autonomia (174), ricollegando l'esistenza della funzione al-

(172) L. TORCHIA, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 20.

(173) G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, in *D. disc. pubbl.*, 1993, pag. 235.

(174) S. BARTOLE, *Le Regioni*, op. cit., pag. 185 e ss.; *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. Le*

la rinuncia ad una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie: in altre parole, era lo strumento attraverso il quale si consentiva alle Regioni di esplicare la propria attività in ambiti che altrimenti sarebbero dovuti rimanere nella disponibilità dello Stato, evitando così un frazionamento delle relative materie. Difatti, si aggiungeva che le esigenze unitarie devono essere coordinate, ma non sacrificate dagli interessi regionali: la funzione in questione doveva essere intesa, cioè, come il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni, « che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e a cui è preordinato il controllo successivo, detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato ». Richiamandosi esplicitamente all'ordine del giorno votato dal Senato il 18 dicembre 1970, la Corte costituzionale ritenne che « la salvaguardia degli interessi nazionali e delle altre Regioni si realizza non già con la riserva allo Stato di funzioni in settori specificati all'interno delle materie previste dall'art. 117 Cost., ma con l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento [...] relativamente alle materie da trasferire »: dunque, i poteri riservati allo Stato non escludevano che alle Regioni fossero assegnate per intero le materie indicate nell'art. 117 Cost. vt, facendo capire che le relative attività statali si dovevano svolgere al di fuori o ad

Regioni, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 237 e ss.; F. CUOCOLO, *Le Regioni ordinarie dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 1974, pag. 226 e ss.; G. FALCON, *Lo stato della questione sulla funzione di indirizzo e coordinamento*, in E. GIZZI, A. ORSI BATTAGLINI (a cura di), *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 1988, pag. 18; G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Rimini, Maggioli, 1990, pag. 64 e ss.; M. SCUDIERO, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Reg.*, 1991, pag. 647 e ss.; G. TREVES, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, op. cit., pag. 252 e ss.

un livello diverso da quello sul quale si collocavano le materie e le competenze stesse (175).

Questa posizione assunta dalla Corte costituzionale non è stata confermata però nella successiva giurisprudenza: in sede di adozione dei decreti delegati per il trasferimento delle funzioni alle Regioni si contavano molti ritagli; tuttavia, il giudice costituzionale respinse la tesi proposta dalle Regioni ricorrenti che si rifacevano peraltro a quanto affermato nella sent. n. 39/1971 (176), sottolineando che la tecnica del ritaglio doveva essere adoperata nei soli casi di interessi nazionali o sovraregionali, mentre in caso di funzioni di interesse prevalentemente regionale i concorrenti interessi nazionali avrebbero trovato nella funzione di indirizzo e coordinamento un mezzo di tutela adeguato. Le materie dell'art. 117 Cost. vt non erano interamente devolute alle Regioni, ma solo per la parte di interesse regionale: di conseguenza non si poteva parlare propriamente di ritaglio poiché le funzioni residue in capo allo Stato attenevano al livello della materia di interesse statale e, quindi, secondo questa logica, ad una materia non regionale. In realtà, in questo modo, la potestà amministrativa regionale finiva con l'essere condizionata sotto un duplice profilo, poiché l'interesse nazionale poteva essere curato dallo Stato sia assumendo ed esercitando direttamente funzioni operative, dal momento che si versava in sfere di materie reputate di per sé statali, che attraverso l'esercizio della fun-

(175) L. CARLASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quad. reg.*, 1987, pag. 384; F. CUOCOLO, *Cittadino e pubblica amministrazione: l'indirizzo e il coordinamento dell'amministrazione regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, pag. 470 e ss.; R. DE LISO, *Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione n. 39 del 4 marzo 1971*, in *Giur. cost.*, 1971, pag. 187; L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, pag. 190; G. ROLLA, *L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti di esercizio nelle Regioni ad autonomia speciale: considerazioni in merito all'art. 2 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348*, in *Reg.*, 1983, pag. 1191.

(176) G. FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 248 e ss.

zione di indirizzo e coordinamento per quella parte di materie di interesse regionale che, pur essendo regionali, potevano tuttavia coinvolgere interessi statali e dovevano perciò essere indirizzate e coordinate (177). Successivamente, la Corte è ritornata sul punto ribadendo che la tutela di interessi unitari (178) soddisfatta da tale funzione, « ricorre proprio in confronto a competenze che [...] non potrebbero essere rilasciate all'assoluta discrezionalità dell'ente che ne è titolare senza danno per l'intera collettività nazionale » (179).

Ammessa la legittimità costituzionale, si ponevano ulteriori problemi che ben presto la Corte costituzionale ha dovuto affrontare. Difficile era la ricostruzione di una nozione unitaria della funzione di indirizzo e coordinamento, dal momento che gli atti che ne erano espressione non presentavano essenziali caratteri formali e procedurali, né contenuti per così dire omogenei: l'unico profilo comune era la capacità dell'atto di porre vincoli all'attività regionale. La Corte costituzionale ha così proceduto analizzando di volta in volta i singoli aspetti che venivano prospettati alla sua attenzione: attraverso la loro ricostruzione giurisprudenziale possiamo così formarci un quadro di riferimento.

Una questione che era già stata avvertita dalla dottrina concerneva l'incidenza della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti della potestà legislativa regionale: anche perché si poneva un problema derivante dal fatto che tale funzione era volta a guidare la potestà amministrativa, compito, questo, svolto altresì dalle previsioni contenute nelle leggi

(177) F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 28 e ss.

(178) Significative al riguardo, sono soprattutto le sentt. n. 138/1972, 142/1972, 150/1982, 345/1990, 359/1991. In merito vedi: V. ANGIOLINI, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1991, pag. 1266; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, op. cit., pag. 236.

(179) L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Reg.*, 1985, pag. 32.

regionali, perciò occorre definire la predetta incidenza per risolvere l'eventuale contrasto che si poteva verificare fra atti espressione della funzione di indirizzo e coordinamento e legislazione regionale (180).

A questo proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi in diverse occasioni; le sentt. n. 150/1982 e n. 340/1983 sono comunque significative perché hanno fatto venir meno qualsiasi incertezza precedentemente manifestata, oltre a trattare altri profili particolarmente rilevanti di cui avremo modo di parlare. Nella seconda, con espressione ridondante si è affermato che « l'indirizzo e coordinamento abbraccia tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni », perciò « il corretto esercizio di questa funzione implica [...] che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali ». Il senso è che si producessero degli effetti vincolanti la Regione come soggetto nel suo insieme e quindi risultava condizionata non solo la potestà amministrativa di questa, quanto la stessa potestà legislativa (181); del resto non si poteva non avere un qualche riflesso sull'attività legislativa regionale, dal momento che essa non era più la sola a condizionare l'attività amministrativa della Regione, dovendo quest'ultima uniformarsi all'atto di indirizzo e coordinamento.

Nella sent. n. 744 /1988, la Corte costituzionale ha pun-

(180) G. FALCON, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1985, pag. 58 e ss.

(181) G. FALCON, *Lo stato della questione ...*, op. cit., pag. 18; S. MELONCELLI, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 11; G. MOR, *Poteri sostitutivi nei confronti di U.S.L. e Regioni: l'indirizzo e coordinamento si consolida, ma entra in un vicolo cieco*, in *Giur. cost.*, 1986, pag. 1687. In realtà, la sent. n. 340/1983 costituisce anche un mutamento di indirizzo da parte della Corte costituzionale, giacché nella sent. n. 138/1972 sembrava preferire la tesi contraria, nel momento in cui affermava che « il rispetto delle esigenze unitarie è garantito dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione di indirizzo e coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa ».

tualizzato che l'atto di indirizzo e coordinamento toccava direttamente la sola attività amministrativa, mentre rispetto a quella legislativa esplicava effetti mediati e riflessi, poiché veniva limitata unicamente sotto il profilo delle esigenze unitarie manifestate nell'atto stesso, mentre le singole disposizioni potevano essere sostituite con previsioni regionali purché rispondessero sempre, nel complesso, alle esigenze unitarie: secondo questa ricostruzione, allora, l'atto espressione della funzione di indirizzo e coordinamento più che porre un vincolo normativo, era volto a costituire un vincolo di risultato (182); di conseguenza, in alcun modo l'atto mediante il quale si estrinsecava la funzione di indirizzo e coordinamento poteva considerarsi espressione di « una potestà normativa, cioè come una fonte ». Le prescrizioni contenute nell'atto di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento indicavano alle Regioni un risultato da conseguire; non erano vincolanti di per sé, come nei rapporti tra fonti, ma per il risultato che intendevano raggiungere. A questo proposito, quando la funzione di indirizzo e coordinamento veniva esercitata con un atto legislativo, sorvegliavano alcune perplessità legate alla difficoltà di distinguere ad esempio i principi fondamentali posti *ex art.* 117 Cost. vt dalle prescrizioni con funzione di indirizzo. Si è detto che la principale differenza sarebbe stata da individuare nel fatto che, mentre nel primo caso si veniva a creare un rapporto fra fonti, imponendosi i principi alle Regioni in quanto regole di una certa materia, nell'altro le prescrizioni con funzione di indirizzo sarebbero state caratterizzate per la propria attitudine ad indicare alle Regioni un risultato da conseguire; tuttavia, restava la difficoltà di distinguere in concreto le due differenti ipotesi (183).

(182) R. TOSI, *A proposito di un decreto ministeriale di indirizzo*, in *Reg.*, 1992, pag. 295.

(183) A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 255 e ss.; G.

Il problema è che l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento con legge poteva finire con il diventare alternativo al ricorso alla legislazione di principio consentendo al legislatore di adottare, peraltro, accanto alle norme di principio, anche quelle di dettaglio, prive però del carattere recessivo nel rapporto con le leggi regionali (184). L'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento con legge, oltre a legittimare ampie possibilità limitative, creava incertezza: la nozione di principi fondamentali è a un tempo vasta e labile e la possibilità che la funzione di indirizzo e coordinamento potesse essere esercitata con legge portava con sé l'eventualità che il concetto di principi fondamentali si espandesse sempre più verso la specificità (185).

Altra questione di particolare rilievo era inerente al fatto che la previsione contenuta nell'art. 3, l. n. 382/1975, sembrava attribuire al Consiglio dei Ministri la possibilità di procedere in via amministrativa autonomamente: ciò appariva confermato dalla stessa possibilità di delegarne l'esercizio al CIPE o al Presidente del Consiglio con il Ministro competente, senza che dovesse essere autorizzata preventivamente da una espressa previsione di legge. La giurisprudenza costituzionale ha reputato legittimo l'esercizio in via amministrativa della funzione procedendo, tuttavia, ad una rilettura dell'articolo in questione. Nella sent. n. 150/1982 si è ritenuto (186) che

FALCON, *Art. 118 ...*, op. cit., pag. 262 e ss.; *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in *Reg.*, 1989, pag. 1194 e ss.

(184) S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Reg.*, 1988, pag. 586 e ss.; V. ONIDA, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Reg.*, 1990, pag. 692.

(185) A. ORSI BATTAGLINI, *Le proposte di modifica costituzionale relative alla funzione di indirizzo e coordinamento*, in E. GIZZI, A. ORSI BATTAGLINI, *La funzione di indirizzo ...*, op. cit., pag. 59.

(186) In tal senso si era già espressa una parte della dottrina. Al riguardo vedi: G. VOLPE, *Nuove forme di esercizio di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giur. cost.*, 1976, pag. 2250.

le attribuzioni regionali erano riferite ad un livello regionale di interessi ed eventualmente limitate dal fatto che contestualmente venivano in considerazione anche interessi unitari perciò, in tal caso, al legislatore era affidato il compito di procedere alla necessaria delimitazione; lo Stato poteva procedere anche in via amministrativa, purché il relativo atto trovasse fondamento in preve disposizioni di legge che ne disciplinassero, caso per caso, il contenuto sostanziale. In tal modo è stata sottratta la funzione di indirizzo e coordinamento alla piena discrezionalità dell'autorità governativa (187), affermando che la previsione generale dell'art. 3 della legge sopra richiamata non era di per sé sufficiente a giustificare l'ingerenza statale e rinvenendo così nel principio di legalità nel suo valore sostanziale le condizioni alle quali tale funzione poteva esplicarsi anche in via amministrativa (188). L'importanza del-

(187) È stato osservato che, ponendo come fondamento degli atti di indirizzo e coordinamento il principio di legalità sostanziale, è stata espressamente esclusa la possibilità di ricondurli fra gli atti aventi natura politica e sono stati modellati come espressione di una funzione di alta amministrazione. La prima prospettazione sarebbe stata molto pericolosa perché altrimenti tali atti avrebbero costituito, per così dire, una categoria del tutto nuova che avrebbe consentito ampi spazi di azione al Governo, sottraendolo a qualsiasi possibilità di controllo: L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo ...*, op. cit., pag. 38 e ss.; F. CUOCOLO, *Amministrazione regionale ...*, op. cit., pag. 467.

(188) A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, pag. 1106 e ss.; R. BIN, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1987, pag. 224 e ss.; *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Reg.*, 1996, pag. 322; L. CALIFANO, *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in *Giur. it.*, 1983, pag. 1055 e ss.; L. CARLASSARE, *Atti governativi d'indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, in *Reg.*, 1982, pag. 1191 e ss.; A. CARLI GARDINO, *I « legittimi confini » dell'esercizio in via amministrativa del potere statale di indirizzo e coordinamento*, in *Quad. reg.*, 1982, pag. 1481 e ss.; A. COSTANZO, *In tema d'indirizzo ...*, op. cit., pag. 668; F. GABRIELE, *L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie « l'enigma »*. *Le Regioni vincono una « battaglia » ma perdono la « guerra »?*, in *Giur. cost.*, 1983, pag. 642 e ss.; M. PEDETTA, *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1983, pag. 679 e ss.; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, op. cit., pag.

la previa ed apposita legge è stata sottolineata costantemente da parte della Corte costituzionale durante i suoi interventi successivi, evidenziando fra l'altro che « solo a tale condizione [...] può ritenersi rispettato l'ordine complessivo delle fonti normative, poiché in mancanza di un principio di disciplina sostanziale contenuto in una previa legge statale, si avrebbe che scelte affatto discrezionali contenute in un atto sub-legislativo pretenderebbero illegittimamente di vincolare e di condizionare decisioni da assumere con atti legislativi (leggi regionali o delle Province autonome) » (189).

Anche in questo caso, tuttavia, una parte della dottrina ha manifestato alcune perplessità: difatti, se al legislatore statale era attribuito il compito di individuare le esigenze unitarie e di porre i criteri affinché venissero soddisfatte e se la materia interessata non poteva essere interamente sottratta alle Regioni, non si riusciva ad individuare lo spazio di intervento del Governo; d'altro canto, la previsione legislativa poteva porsi in forma assolutamente generica, tanto da rendere del tutto formale la richiesta della base legislativa (190). È

236 e ss.; E. SESSA, *Adesso: « Potestà statale di indirizzo e coordinamento »*, in *Riv. amm.*, 1992, pag. 908 e ss.; G. VOLPE, *Nota C. cost. sent. n. 150/1982*, in *Foro it.*, 1983, pag. 603.

(189) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 359/1991. Si è constatato come, nella pratica, almeno per un certo periodo di tempo, la Corte non sia stata coerente con quanto affermato in merito al rispetto del principio di legalità sostanziale: P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Reg.*, 1992, pag. 339; M. CARLI, *L'indirizzo e il coordinamento*, in CINSEDO, *Rapporto sulle Regioni*, op. cit., pag. 153; A. COSTANZO, *In tema d'indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giur. cost.*, 1983, pag. 668 e ss.

(190) L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo ...*, op. cit., pagg. 32, 40 e ss. In particolare, l'Autrice ha osservato che, qualora si fosse ritenuto che il nucleo normativo inserito nella legge di indirizzo e coordinamento valesse ad integrare i principi della materia, si sarebbe potuto riconoscere il compito per la legge di disciplinare la parte per così dire durevole, cioè l'individuazione degli obiettivi e i criteri per realizzarli; al successivo atto promanante dagli organi governativi sarebbe spettato, invece, l'esercizio della funzione nel contingente, per raggugliare gli indirizzi prefissati alle situazioni mutevoli. In merito al problema, vedi

stato per di più osservato che nel richiedere una specifica base legislativa, in realtà non si davano maggiori garanzie alle Regioni, poiché proprio in sede parlamentare, tramite soprattutto la legislazione di settore, si era proceduto a circoscrivere sensibilmente la potestà legislativa regionale (191). A quest'ultimo proposito, dobbiamo sottolineare che il fondamento legislativo pur non costituendo una garanzia per le Regioni, tuttavia consentiva di rispettare il principio di legalità sostanziale, ovvero spettava soltanto al legislatore statale il compito di vagliare le esigenze unitarie che determinavano l'esercizio della funzione — emanando direttamente le norme volte ad indirizzare e coordinare le attività regionali, o fissando i criteri dell'azione governativa d'indirizzo e coordinamento — perciò il vincolo per l'attività anche legislativa della Regione non derivava dall'atto governativo in sé, ma dalla norma di legge che costituiva lo specifico fondamento.

Sebbene l'art. 17 della l. n. 281/1970 riferisse la funzione in questione alle attività « delle Regioni », è da ritenere che il legislatore avesse voluto far riferimento soltanto a quelle ordinarie, dal momento che la legge che conteneva tale espressione concerneva soltanto queste: comunque, i decreti delegati del 1972 esplicitamente si riferivano soltanto alle Regioni a regime ordinario. Anche le Regioni a regime differenziato erano però titolari di una potestà concorrente come le altre Regioni ed inoltre il fondamento di questa funzione era stato individuato nel limite dell'interesse nazionale, costituzionalmente imposto anche alla potestà esclusiva; perciò, ci si chiedeva per quale ragione, quantomeno in linea teorica,

anche: M. CAMMELLI, *Gli atti di indirizzo e coordinamento con veste amministrativa*, in *Reg.*, 1985, pag. 49; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni ...*, op. cit., pag. 257; *La vicenda del ...*, op. cit., pag. 214; F. TRIMARCHI BANFI, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1990, pag. 1714 e ss.

(191) M. CAMMELLI, *Gli atti di indirizzo ...*, op. cit., pag. 49 e ss.

non potesse essere riferita anche a queste Regioni a prescindere dal tipo di potestà esercitata.

Gradualmente, leggi ordinarie e nuove norme di attuazione degli Statuti speciali hanno previsto la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni a regime differenziato anche con riferimento a materie rientranti nella potestà legislativa primaria. La Corte costituzionale è dovuta intervenire ed ha così affermato, nella sent. n. 340/1983 (192), che, giustificato il vincolo derivante dall'atto di indirizzo e coordinamento da esigenze unitarie, esso doveva poter operare « senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi ».

La Corte costituzionale è però andata oltre, in parte contraddicendo quanto precedentemente affermato: difatti, inizialmente, l'indirizzo e il coordinamento gravante sull'attività amministrativa regionale era visto come un limite corrispondente a quello stabilito dalla legislazione statale di principio relativamente alla potestà legislativa regionale. Sulla base di questa interpretazione, allora, tale funzione poteva essere riferita a materie rientranti nella sola potestà concorrente, dal momento che la potestà legislativa esclusiva non è sottoposta alla legislazione statale di principio (193). Invece, in questa occasione si è ritenuto che tale funzione costituisse attuazione di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, valevoli nei confronti di tutti gli enti

(192) R. PROSPERI, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Foro amm.*, 1985, pag. 4 e ss.

(193) L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo ...*, op. cit., pag. 35 e ss.; G. FALCON, *Lo stato della questione ...*, op. cit., pag. 18 e ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 47 e ss.; M. PEDETTA, *L'« inerzia » delle Regioni e l'intervento dello Stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 109. L'Autore sottolinea come l'essere giunti a riferire la funzione di indirizzo e coordinamento anche alle Regioni ad autonomia differenziata, abbia costituito un ulteriore passo nella direzione dell'omogeneizzazione di queste ultime alle Regioni a statuto ordinario.

autonomi; di conseguenza tale funzione non poneva nuovi limiti all'autonomia regionale. La Corte costituzionale, nondimeno, non ha negato la totale irrilevanza della distinzione fra competenze esclusive e competenze concorrenti, poiché ha affermato che per poter operare nei confronti delle prime, occorreva che la funzione di indirizzo e coordinamento, oltre a soddisfare le esigenze unitarie, fosse anche espressione di valori costituzionali o di uno dei limiti costituzionalmente imposti a tali competenze (194). Ciò sta a significare che, qualora la funzione di indirizzo e coordinamento fosse espressione dello svolgimento di soli principi fondamentali della materia, tale funzione non poteva operare nei confronti delle competenze esclusive, ma soltanto di quelle concorrenti (195).

L'ulteriore punto di particolare rilievo per verificare lo stesso grado di autonomia che residuava in capo alle Regioni a seguito dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento atteneva ai limiti di contenuto di questa, ovvero fino a quale grado di specificazione potesse spingersi: questione che si poneva soprattutto quando essa si svolgeva in via amministrativa e quindi con un grado di specificazione proprio degli atti sub-legislativi.

Nella sent. n. 37/1988, la Corte costituzionale ha affermato che « è proprio della funzione di indirizzo e coordinamento, in ragione del suo stesso concetto più che di qualsivoglia sua definizione giuridica, l'essere aliena da forme espressive così analitiche e dettagliate da non lasciare alle Regioni un necessario spazio di autonomia entro il quale poter

(194) M. PASCARIELLO, *Attività assistenziali di rilievo sanitario e coordinamento finanziario*, in *Reg.*, 1988, pag. 1430 e ss.; F. TERZINI, *Convenzioni di tesoreria delle unità sanitarie locali e poteri statali di coordinamento*, in *Reg.*, 1988, pag. 1424.

(195) Sulle peculiarità della funzione di indirizzo e coordinamento nella Regione Trentino-Alto Adige e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, vedi: M. CARLI, *L'indirizzo e il coordinamento*, op. cit., 1994, pag. 107 e ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 50 e ss.

legittimamente svolgere la propria competenza legislativa e/o la propria azione amministrativa ».

Successivamente, nella pronuncia n. 177/1988, ha aggiunto che in alcuni casi l'interesse nazionale poteva assumere una particolare rilevanza, tale da giustificare l'adozione da parte statale di una disciplina puntuale « pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale (o provinciale) ». Peraltro, sempre in questa occasione, è stata compiuta la distinzione fra atti di indirizzo e di coordinamento collegati anche con i limiti dei principi, degli obblighi internazionali, delle norme comunitarie, delle leggi di riforma e della programmazione e quelli invece collegati con il solo interesse nazionale. Nel primo caso la funzione di indirizzo e coordinamento assumeva un carattere di mediazione, nell'ambito di una catena di atti normativi di attuazione di disposizioni generali volto a segnare il passaggio da una disciplina più generale ad una più puntuale, oltre a fissare gli *standards* minimali di unitarietà. Nel secondo caso, invece, venivano fissati i soli criteri di uniformità, i requisiti indispensabili diretti a costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le Regioni potevano svolgere una disciplina di ulteriore sviluppo (196).

Senonché, ricostruzioni così generiche lasciavano un'inevitabile incertezza a garanzia delle autonomie regionali: la Corte costituzionale ha ritenuto di dover enucleare dei criteri di controllo per escludere intollerabili menomazioni all'autonomia regionale; perciò è stato elaborato un *test* al quale sottoporre le disposizioni di dettaglio impugnate. Si articolava in una serie di verifiche: la prima di queste atteneva ad un controllo sulla non arbitrarietà e irragionevolezza dell'interesse nazionale che fondava l'intervento statale; in secondo luogo

(196) P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 340; F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 93.

doveva essere verificata la cosiddetta infrazionalità degli interessi (197), ovvero che questi per dimensione o complessità fossero tali che una loro adeguata soddisfazione, in relazione anche ai valori costituzionali da rispettare o da garantire, non potesse avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitassero dalle competenze regionali e fossero, tuttavia, necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione, oppure l'interesse invocato apparisse, ad una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente, ovvero esigesse una soddisfazione così urgente da non poter essere perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole Regioni; infine, occorreva rilevare se l'intervento statale fosse contenuto nei limiti necessari a perseguire l'esigenza di realizzazione dell'interesse nazionale (198).

Non sono mancate critiche da parte della dottrina, volte anzitutto a sottolineare la non predeterminabilità dello spazio che residuava alle Regioni, poiché il legislatore aveva un ampio margine di discrezionalità con riferimento alle singole ipotesi che si presentavano di volta in volta e così anche la Corte aveva un ampio margine di apprezzamento in sede di valutazione, data l'elasticità dei parametri che erano stati elaborati (199) e in considerazione del fatto che l'affermazione contenuta nella sent. n. 93/1996, secondo la quale gli atti di indirizzo potevano assumere anche un contenuto particolarmente minuzioso, ma non potevano arrivare a comprimere il grado di discrezionalità delle scelte regionali fino al punto da

(197) R. PROSPERI, *Interesse nazionale, funzione di indirizzo e coordinamento, interessi insuscettibili di frazionamento*, in *Giur. it.*, 1989, pag. 47.

(198) G. FALCON, *Questioni quasi nuove e questioni nuove in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1992, pag. 1291 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in *Reg.*, 1990, pag. 1568 e ss.

(199) F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 93 e ss.

renderlo di fatto pressoché nullo (200), non forniva precisi margini di garanzia alle Regioni (201).

Inoltre, è stato notato come la funzione di indirizzo e coordinamento fosse del tutto estranea all'adozione di atti che, in via eccezionale, erano ritenuti idonei ad incidere sulle competenze regionali con forme espressive puntuali ed analitiche. Se si ammettevano delle deroghe, si rimetteva in discussione l'intera fisionomia della funzione di indirizzo e coordinamento, l'essere cioè il punto di equilibrio fra le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia: difatti, pur essendo necessari margini di flessibilità nelle elaborazioni compiute, erano altrettanto indispensabili dei punti fermi (202).

Comunque, se guardiamo a quanto è accaduto, nel tempo è stato evidenziato come gli atti d'indirizzo e coordinamento non si siano limitati sempre a contenere indicazioni vincolanti solo nel fine, lasciando libera la Regione di determinare le modalità che ne consentivano il conseguimento (203): le ragioni di ciò sono da imputare al fatto che spesso questi atti contenevano la disciplina puntuale di una determinata materia,

(200) P. CARETTI, *Anche il differimento di un termine fissato da un atto di indirizzo e coordinamento si traduce in elemento di incostituzionalità della legge regionale*, in *Reg.*, 1996, pag. 904.

(201) Nelle sue pronunce, la Corte costituzionale ha, peraltro, dimostrato tutte le incertezze e difficoltà nell'utilizzare criteri che la portino a dover compiere valutazioni di merito: P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Reg.*, 2002, pag. 1327 e ss.

(202) F. CERRONE, *Indirizzo e coordinamento e disposizioni di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 5564 e ss.; A. D'ATENA, *Sull'ammissibilità di provvedimenti « puntuali » dello Stato nelle materie di pertinenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 2144 e ss.; G. FALCON, *Lo stato della questione ...*, op. cit., pag. 19; P. MACCHIA, *Ancora una sentenza della Corte sulla potestà statale di indirizzo e coordinamento*, in *Giur. it.*, 1992, pag. 188; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto ...*, op. cit., pag. 348 e ss.; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 631 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *L'amministrazione regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, pag. 20; G. SCIULLO, *Indirizzo e coordinamento*, op. cit., pag. 238.

(203) G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1989, pag. 218.

oppure quella di un procedimento, ma soprattutto perché spesso sono stati utilizzati per svolgere una pluralità di funzioni che non sembravano esplicazione di un potere di indirizzo e coordinamento, ad esempio quando sono stati adoperati per attuare e interpretare un decreto legislativo, per imporre aumenti alle tariffe delle autolinee, o per contenere un'intesa assunta con la Conferenza Stato/Regioni (204).

8.4. Segue: *la costituzionalizzazione della funzione di indirizzo e coordinamento.*

Guardando alla giurisprudenza della metà degli anni '90, possiamo ritenere che, una volta risolti i problemi di carattere generale inerenti al fondamento costituzionale della funzione, la Corte costituzionale si sia impegnata nel consolidamento del rispetto dei principi relativi al concreto esercizio della funzione, di conseguenza abbiamo assistito alla riduzione del contenzioso, al consolidamento dei *tests* elaborati e ad una maggiore coerenza delle pronunce della Corte proprio perché ancorate a più definiti parametri di riferimento (205).

Una svolta si è verificata con la sent. n. 18/1997 mediante la quale la Corte costituzionale si è pronunciata per la inammissibilità della richiesta di referendum popolare avente ad oggetto l'abrogazione della funzione statale di indirizzo e di coordinamento.

Il giudice costituzionale ha infatti ritenuto che le norme oggetto del quesito referendario fossero contenute in atti di legislazione ordinaria a contenuto vincolato dalla Costituzio-

(204) P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 342; M. CARLI, *L'indirizzo e il coordinamento*, op. cit., pag. 104 e ss.; F. GABRIELE, *La funzione statale ...*, op. cit., pag. 99 e ss.

(205) P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in AA.Vv., *La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale (1995-1996). Atti del seminario di aggiornamento, Firenze, aprile 1997*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1997, pag. 85 e ss.

ne. Il quesito non si sarebbe limitato ad investire norme disciplinanti modalità o ipotesi concrete di esercizio o di abilitazione all'esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento, stabilite dal legislatore ordinario e dal medesimo disponibili, ma avrebbe coinvolto il potere medesimo in quanto tale, nella sua esistenza e quindi, necessariamente, nel suo fondamento, che risiedeva nella stessa Costituzione. Secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza il potere statale di indirizzo e coordinamento sarebbe stato configurato non già come un limite ulteriore all'autonomia delle Regioni in aggiunta a quelli espressamente sanciti dalla Costituzione, ma come espressione o manifestazione dei limiti costituzionalmente fissati. D'altro canto, la Corte ha rilevato ancora, sviluppando ulteriormente quanto affermato in precedenza, come dalla Costituzione si ricavasse che l'essenza della funzione di indirizzo e coordinamento non fosse tanto un'autonoma potestà statale esercitabile nei confronti delle Regioni, quanto il principio secondo cui allo Stato centrale non potevano essere negati i poteri necessari per la soddisfazione di esigenze unitarie non suscettibili di frazionamento territoriale (206). Quindi, pervenendo alla distinzione tra norme ricognitive del principio e norme sul concreto esercizio, si è osservato come solo le seconde, rientrando nella discrezionalità del legislatore, avrebbero potuto essere sottoposte a referendum.

(206) La Corte costituzionale ha, peraltro, chiarito che un vero potere di indirizzo e coordinamento si configurava solo quando l'esercizio fosse previsto in via non legislativa, ovvero con atti del Governo, altrimenti l'esercizio attraverso atti legislativi si sarebbe confuso con il problema della possibilità e dei limiti dell'intervento legislativo statale nelle materie di competenza regionale, *ex art. 117 Cost. vt.* Inoltre, in Costituzione sarebbe posto proprio il riconoscimento in via di principio della possibilità che la legge attribuisca al Governo la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni in forza di esigenze unitarie, non frazionabili e non localizzabili territorialmente. Di questa evoluzione, come vedremo, sembra averne tenuto conto il legislatore nella l. n. 59/1997: A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale ...*, op. cit., pag. 125 e ss.

Anzi, la Corte costituzionale ha osservato, quasi rivolgendo un invito al legislatore (207), come le modalità di esercizio potevano variare a seconda delle scelte operate sulla base di considerazioni legate al concreto sviluppo del principio autonomistico; quindi il legislatore ordinario avrebbe potuto innovare la disciplina in oggetto ispirandosi non necessariamente ad una logica di sovraordinazione e di vincolo, ma ad una di cooperazione, promossa e guidata dal centro, come per esempio è implicito nella previsione dell'art. 3, del d.lgs. n. 266/1992 (208).

(207) P. CARETTI, *Rapporti tra Stato ...*, op. cit., pag. 92.

(208) Il d.lgs. n. 266/1992, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento", all'art. 3 ha configurato la funzione di indirizzo e coordinamento come una funzione teleologica, vincolando la Regione e le Province autonome solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti. Il medesimo articolo ha introdotto una consultazione individualizzata della Regione o delle due Province su ciascun atto di indirizzo e coordinamento per quanto attiene alla compatibilità di esso con lo Statuto speciale e con le relative norme di attuazione. Inoltre, si è previsto un regime di sospensione temporanea dell'efficacia degli atti di indirizzo e coordinamento per i quali la Regione o le Province autonome, in sede di consultazione abbiano manifestato avviso di non compatibilità con lo Statuto o con le disposizioni di attuazione, peraltro prorogabile fino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale nel caso in cui venga sollevato un conflitto di attribuzione. Le innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 266/1992 sono state di grande rilievo visto che si è provveduto al ridimensionamento e alla razionalizzazione dell'istituto conformemente, tuttavia, alle posizioni assunte gradualmente dalla giurisprudenza costituzionale che è pervenuta a configurare la funzione di indirizzo e coordinamento come uno strumento non più di imposizione da parte dello Stato, ma di composizione dei diversi interessi in gioco. In merito: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 341 e ss.; F. DELZIO, *Indirizzo e coordinamento ed autonomie speciali (a proposito della sentenza n. 121 del 1997)*, in *Giur. cost.*, 1997, pag. 4122. A questo proposito, la sent. n. 121/1997 della Corte costituzionale ha deciso, accogliendoli, due ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalle due Province autonome in relazione al d.P.R. 13 dicembre 1995 contenente l'"Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande". È stata affermata l'illegittimità dell'atto medesimo, in quanto adottato senza la preventiva acquisizione del parere delle Province autonome e quindi in violazione dell'art. 3,

Nella stessa linea, nella sent. n. 20/1997, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata per l'inammissibilità della richiesta di referendum avente ad oggetto l'abrogazione parziale dell'art. 4, II co. del d.P.R. n. 616/1977, si è affermato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito nell'art. 5 Cost., si fondava la spettanza allo Stato di funzioni che si esplicavano in atti di indirizzo e di coordinamento e nell'esercizio di poteri sostitutivi o suppletivi e « che possono essere bensì diversamente disciplinate in direzione di una più consistente valorizzazione del principio autonomistico, ma che non possono essere fatte definitivamente tacere, secondo l'obiettivo intendimento che si appalesa nella richiesta referendaria » (209).

Nella giurisprudenza pretoria del giudice costituzionale

III co. del d.lgs. n. 266/92, confermando l'interpretazione già esposta nella sent. n. 69/1995 e chiarendo che la consultazione degli enti autonomi del Trentino-Alto Adige non poteva essere in alcun modo surrogata dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano viste le significative differenze esistenti tra i due tipi di pareri: P. SANTINELLO, *Nota a C. cost. sent. n. 121/1997*, in *Reg.*, 1997, pag. 917 e ss. In particolare, nella sent. n. 121/1997, la Corte ha ritenuto che il fondamento e la ragion d'essere dello speciale procedimento di consultazione debba essere individuato nella specialità della relativa disciplina statutaria e di attuazione e nell'esigenza di tutela di tale specialità, ovvero nella peculiare forma di coordinamento tra funzioni ed interessi dello Stato, della Regione o delle Province autonome che in quelle norme è stata realizzata. In questa maniera non sembra che la Corte abbia posto un'ingiustificata posizione di privilegio nei confronti delle altre Regioni se si tiene conto di quanto affermato in precedenza, nella sent. n. 18/1997, quando il procedimento cooperativo previsto dal d.lgs. n. 266/1992 è stato considerato un esempio di come possa essere esercitata la funzione di indirizzo e coordinamento, estensibile ad altre realtà autonomistiche. In tal senso, vedi ancora: F. DELZIO, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 4124 e ss.

(209) S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento ...*, op. cit., pag. 1138 osserva come, ascrivendo la disciplina della funzione di indirizzo e coordinamento alla categoria dei cosiddetti atti a contenuto costituzionalmente vincolato, fosse stato prodotto l'effetto di costituzionalizzare la funzione di indirizzo e coordinamento e di renderla incancellabile anche da parte del legislatore statale, dal momento che la Corte costituzionale aveva escluso che anche il Parlamento potesse intervenire con una legge meramente abrogativa della disciplina esistente.

si è quindi prodotta una graduale ascesa del potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, dal momento che nel percorso giurisprudenziale si è partiti da un'iniziale legittimazione quale alternativa alla tecnica del ritaglio delle competenze per giungere a riconoscerne il carattere costituzionale (210).

9. *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.*

9.1. *L'introduzione nell'ambito del diritto positivo.*

Un'altra deroga al principio di separazione delle competenze amministrative fra Stato e Regioni è stata posta attraverso il riconoscimento del potere di ovviare in via surrogatoria all'inerzia delle Regioni: una forma del tutto particolare di controllo che si è gradualmente diffusa nell'ambito del sistema delle autonomie regionali.

Si badi bene: mentre questo è stato ritenuto ammissibile e anzi necessario con riferimento alle competenze amministrative delegate dallo Stato alle Regioni, sono sorte delle perplessità per quanto riguarda invece la configurazione nei confronti delle materie di cui al I co. dell'art. 118 Cost. vt; anzi, in origine taluni ritenevano che una delle differenze tra le competenze amministrative proprie e quelle delegate dovesse essere rinvenuta proprio nel fatto che per le prime la sostituzione dello Stato alle Regioni non fosse realizzabile (211).

Uno dei primi casi in cui si è fatto ricorso allo strumento dei poteri surrogatori è quello dell'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977: al III co. è stato previsto, infatti, che nell'ipotesi di mancato

(210) L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1999, pag. 49; G. MOR, *I « referendum regionali » e la giurisprudenza costituzionale*, in *Reg.*, 1997, pag. 271.

(211) A. D'ATENA, *La vicenda del ...*, op. cit., pag. 211 e ss.; G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni. (Note de iure condito e de iure condendo)*, in *Foro amm.*, 1989, pag. 900.

esercizio da parte degli organi regionali delle funzioni amministrative di applicazione dei regolamenti e delle direttive CEE, possa essere disposta la sostituzione dell'Amministrazione regionale interessata, qualora l'inattività determini l'inadempimento agli obblighi comunitari. Tale disposizione è stata conosciuta a seguito di quella controversia sorta fra Stato e Regioni in merito alla titolarità delle funzioni amministrative di esecuzione proprio degli obblighi comunitari. In sede di primo trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, i decreti delegati ne avevano disposto la sola delega alle Regioni, superando anche il vaglio della Corte costituzionale (212). La via della delega alle Regioni delle attribuzioni relative all'attuazione degli obblighi comunitari si riteneva essere la sola che permettesse allo Stato di riservarsi il potere di sostituire una Regione inadempiente, in quanto esclusivamente nell'ipotesi della delegazione si poteva verificare la sostituzione del delegante per inadempimento del delegato (213).

La posizione assunta da parte della giurisprudenza costituzionale fu per così dire fraintesa, poiché venne interpretata come un invito all'introduzione di meccanismi di sostituzione statale di Regioni inadempienti anche per l'esercizio di funzioni proprie. In questo modo, sempre in materia di attuazione di obblighi comunitari, il principio della sostituzione è stato introdotto all'art. 27, l. n. 153/1975 (214) e all'art. 2, l. n. 352/1976 (215), per poi consolidarsi, appunto, nell'art. 6 del d.P.R. n. 616/1977 dove ne viene disciplinata la procedura di esercizio prescrivendo al Consiglio dei Ministri di im-

(212) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 142/1972.

(213) S. BARTOLE, *Le Regioni*, op. cit., pag. 205 e ss.; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 85.

(214) Intitolata: "Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura".

(215) Intitolata: "Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate".

porre alla Regione inadempiente un termine per provvedere, dopo aver sentito la Commissione parlamentare per le questioni regionali, e di adottare successivamente i provvedimenti necessari in sostituzione, nel caso in cui tale termine sia decorso inutilmente.

Questa disciplina è stata conservata con l'introduzione di alcune novità nell'art. 11 (216) della cosiddetta legge La Pergola (l. n. 86/1989): l'affidamento al Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli Affari Regionali ed i Ministri competenti, di un potere di iniziativa in ordine alla procedura di sostituzione, nonché il coinvolgimento della Regione o Provincia autonoma interessata alla fase di decisione dell'intervento sostitutivo e infine l'eventuale nomina, da parte del Presidente del Consiglio, di un'apposita Commissione, formata dal Commissario del Governo, da un magistrato amministrativo, o avvocato dello Stato o professore universitario di materie giuridiche, e da un membro designato dalla Regione, con il compito di porre in essere gli atti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale, sulla base delle direttive all'uopo impartite dal Consiglio dei Ministri (217).

Ma vi sono altri settori, rientranti in materie di spettanza regionale, nei quali è stato previsto un intervento statale in via sostitutiva, ad esempio in materia di difesa del suolo, sanitaria, di inquinamento dell'atmosfera, di tutela ambientale e del paesaggio (218), di edilizia economica e popolare ed altre ancora (219).

(216) Articolo abrogato dall'art. 8, II co., l. n. 131/2003.

(217) P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Reg.*, 1990, pag. 1845 e ss.

(218) B. CARAVITA, *I « poteri sostitutivi » dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1987, pag. 315 e ss.; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa ...*, op. cit., pag. 85 e ss.

(219) Così, l'art. 11, l. n. 865/1971 ha contemplato il potere sostitutivo del Ministro per i Lavori Pubblici di dichiarare con decreto la pubblica utilità

9.2. *La posizione della dottrina.*

La dottrina prevalente riteneva che allo Stato, nelle materie regionali, non fosse data la possibilità di intervenire facendo uso di poteri surrogatori in caso di inerzia delle Regioni (220). Anche a questo riguardo è possibile individuare una certa articolazione nelle motivazioni che venivano addotte a giustificazione dell'illegittimità di questo strumento a causa dell'alterazione che veniva a determinare nei rapporti Stato/Regioni, ovvero nelle linee di riparto delle competenze, rispetto alle potenzialità del modello descritto in Costituzione. Il controllo sostitutivo statale avrebbe avuto cioè un carattere assolutamente innovativo: non si sarebbe avuto lo svolgimento, bensì l'introduzione di un principio che non trovava fondamento nell'ordinamento costituzionale (221).

Anzitutto vi sono coloro che muovevano, ancora una volta, dal carattere assolutamente pieno ed esclusivo della potestà amministrativa regionale secondo la lettera dell'art. 118, I co. Cost. vt (222). Tali congegni sarebbero stati introdotti nell'ambito del nostro sistema da parte del legislatore ordinario, a causa di una svista dei Padri della Costituzione che

nonché l'indifferibilità e l'urgenza delle opere e di stabilire l'indennità di espropriazione a titolo provvisorio, in caso d'inadempimento da parte del Presidente della Giunta regionale; l'art. 107, l. n. 685/1975 ha previsto l'istituzione ad opera del Ministro della Sanità, in sostituzione delle Regioni inadempienti, dei centri medici di assistenza sociale per il recupero dei tossicodipendenti; l'art. 6, II co., l. n. 595/1985 ha attribuito al Consiglio dei Ministri il potere di disporre, su proposta del Ministro della Sanità, il compimento di atti di pertinenza delle Regioni, in caso di omissione nell'esercizio delle funzioni loro spettanti in materia sanitaria, limitatamente, peraltro, agli adempimenti da effettuare entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi.

(220) *Contra*: G. SIRIANNI, *Il sistema dei poteri sostitutivi*, in *Reg.*, 1988, pag. 300 e ss.

(221) F. BASSANINI, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Reg.*, 1977, pag. 162.

(222) A. D'ATENA, *Regione*, op. cit., pag. 340; G. GRECO, *Il potere di sostituzione ...*, op. cit., pag. 900.

non avrebbero preso in considerazione il problema di come intervenire in caso di inerzia da parte delle Regioni (223).

Vi sono poi altri studiosi che, pur non attribuendo il carattere di assoluta pienezza alla potestà amministrativa regionale, concordavano sulla impossibilità di fondare la legittimità dei mezzi surrogatori statali sulle previsioni costituzionali e ritenevano, di conseguenza, che le vie da seguire potessero essere sostanzialmente due: anzitutto il ricorso al procedimento aggravato di revisione della Costituzione e quindi, attraverso un esplicito riconoscimento dei poteri surrogatori statali a livello di fonte costituzionale, far venir meno ogni perplessità sulla loro legittimità (224). Il carattere rigido della Costituzione non permetteva che potessero operare delle limitazioni alle competenze regionali che non fossero previste dalle medesime disposizioni costituzionali (225): si osservava che una seconda possibile linea da seguire poteva essere rinvenuta allora in quei poteri che trovavano la loro configurazione nell'ambito del testo costituzionale e che erano già espressamente attribuiti allo Stato (226). In particolare si evidenziava come non fosse sufficiente invocare il limite degli obblighi internazionali o comunitari, oppure l'infrazionabilità degli interessi pubblici che il potere sostitutivo era specificamente chiamato a soddisfare; sebbene nel nostro sistema non fosse previsto un meccanismo paragonabile all'"esecuzione federale", vi erano tuttavia dei rimedi esperibili. Si sottolineava come per le Regioni vi fosse un'esplicita previsione costituzionale che poneva a loro carico il rispetto degli obblighi in-

(223) A. D'ATENA, *La vicenda del ...*, op. cit., pag. 211.

(224) A. D'ATENA, *Funzione ...*, op. cit., pag. 6.

(225) E. GIANFRANCESCO, *Spunti critici in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Amministrazioni regionali*, in *Giur. cost.*, 1991, pag. 3087 e ss.

(226) P. COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, pag. 530.

ternazionali (227), perciò in caso di contravvenzione si poteva far uso degli strumenti messi a disposizione in sede di controllo preventivo sugli atti legislativi regionali; oppure si poteva, in caso di contrasto di interessi, promuovere davanti alla Corte costituzionale il conflitto di attribuzioni (228); infine, nelle ipotesi in cui tali strumenti fossero inefficaci, si poteva ricorrere allo scioglimento anticipato dei Consigli regionali, secondo quanto previsto dall'art. 126 Cost. ed eventualmente allo strumento della decretazione d'urgenza da parte del Governo, *ex art.* 77 della Costituzione (229).

Si osservava inoltre la necessità di predisporre dei meccanismi finalizzati ad evitare in via preventiva l'insorgere di conflitti del tipo ora indicato, attivando sedi all'interno delle quali fosse data la possibilità ai diversi livelli di governo che avrebbero provveduto alla cura di determinati interessi di confrontare preventivamente i rispettivi indirizzi (230).

Sulla base di quanto appena detto, possiamo osservare come la Corte costituzionale, in occasione della sent. n. 177/1988, dopo aver ribadito la piena legittimità dei poteri surrogatori statali nei confronti delle Regioni, abbia tratto lo spunto per affermare, in tono sostanzialmente contraddittorio, che « i controlli nei confronti di un'autonomia costituzionalmente definita sono da considerarsi di stretta interpretazione [...] e si deve escludere che una legge ordinaria dello Stato possa introdurre di nuovi in mancanza di una precisa base costituzionale ». La conclusione, secondo questa ricostruzione, è che, se davvero l'autonomia è un valore come lo è il principio di unitarietà o altri ancora espressi nella Carta costituzio-

(227) P. CARETTI, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1976, pag. 2232 e ss.

(228) P. COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali ...*, *op. cit.*, pag. 530.

(229) A. D'ATENA, *Funzione ...*, *op. cit.*, pag. 6.

(230) P. CARETTI, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Reg.*, 1979, pag. 1178.

nale, allora gli strumenti di controllo da poter sperimentare nei loro confronti dovevano essere intesi come assolutamente tassativi: al legislatore ordinario non si doveva permettere in alcun modo di disciplinarne di nuovi senza che essi stessi non avessero un'esplicita contemplazione nella Costituzione, pena il disconoscimento del principio di autonomia quale valore espresso dalle disposizioni costituzionali (231). Aldilà dell'espressione utilizzata dal giudice costituzionale e dell'interpretazione data dalla dottrina, ci sembra però che in questa maniera venisse tralasciato di verificare, per un verso, le finalità che si intendevano perseguire attraverso la tutela dell'autonomia e, per un altro, se l'esistenza di altri valori costituzionali richiedesse un necessario contemperamento con il principio di autonomia, giustificando l'adozione di soluzioni da parte del legislatore ordinario.

Per concludere, occorre richiamare alcune osservazioni compiute da una parte della dottrina (232), la quale ha osservato come la giurisprudenza costituzionale abbia finito in questo modo con il rafforzare ed ulteriormente sviluppare il fenomeno della creazione di un'amministrazione statale parallela a quella regionale, sorretta dal principio di leale cooperazione e finalizzata all'esercizio di poteri sostitutivi e talvolta duplicatori o alternativi rispetto a quelli regionali. Sempre secondo questa dottrina, sarebbe stato legittimato uno schema di regionalismo per così dire assistito; di conseguenza, nell'ambito delle competenze regionali, l'azione dello Stato sarebbe stata perfettamente fungibile a quella regionale: l'esercizio delle funzioni non sarebbe stato più obbligatorio, ma facoltativo, nel senso che comunque vi era la possibilità di ricorrere da parte dello Stato al potere di sostituzione.

(231) P. COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali ...*, op. cit., pag. 556 e ss.

(232) A. FERRARA, *Verso un nuovo modo di intendere la concorrenza delle competenze?*, in *Reg.*, 1991, pag. 1486 e ss.

9.3. *La tipizzazione del potere sostitutivo statale nella giurisprudenza costituzionale.*

La Corte costituzionale, attraverso la propria attività interpretativa, ancora una volta non si è limitata a ricondurre tale istituto nell'ambito dei principi espressi in Costituzione, ma ha proceduto ad una vera e propria integrazione della disciplina: i poteri surrogatori statali hanno così ricevuto una tipizzazione che non era stata data loro in sede normativa per quanto attiene ai presupposti e alle modalità di esercizio. In questo modo, la giurisprudenza costituzionale ha finito per legittimare il potere sostitutivo anche nelle materie trasferite oltre a quelle delegate, contribuendo ad attenuare le differenze esistenti appunto tra questi due tipi di funzioni (233).

Si è detto come nella sent. n. 142/1972 la volontà di impedire l'insorgere della responsabilità internazionale dello Stato costituisse il fondamento costituzionale per legittimare l'intervento in caso di inerzia da parte delle Regioni. La sent. n. 182/1976 ha rappresentato l'occasione per ribadire e dare maggiore concretezza all'orientamento precedentemente prospettato: secondo la Corte costituzionale, essendo soltanto lo Stato soggetto nell'ordinamento internazionale ed essendo solo ad esso « imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti, normativi o amministrativi, posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della legittimità delle limitazioni che ne conseguono all'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle loro attività istituzionali ». Successivamente, ha avuto modo di precisare che la legittimità del potere sostitutivo era subordinata alla precisa condizione che l'inerzia regionale integrasse il presupposto di un inadempimento certo agli obblighi comunitari e non semplicemente ipotizzabile (234).

(233) B. CARAVITA, *I « poteri sostitutivi » ...*, op. cit., pag. 320.

(234) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 81/1979.

Se in origine l'intervento in via sostitutiva è stato elaborato relativamente alla materia dell'attuazione del diritto comunitario e del rispetto del connesso limite degli obblighi internazionali, più tardi è stato adoperato il richiamo al limite dell'interesse nazionale, intendendolo quale principio in grado di ovviare in un numero maggiore di ipotesi, alla sempre più frequente inerzia regionale (235). Ciò che è importante sottolineare è che in buona sostanza, rifacendosi alle pronunzie espresse in altre occasioni, nelle quali la Corte costituzionale aveva individuato l'interesse nazionale quale principio sulla cui base legittimare il trattenimento delle funzioni, in questo caso lo ha utilizzato per legittimare l'eventualità dell'intervento sostitutivo dello Stato.

Una successiva tappa è la sent. n. 177/1988 (236): in quest'occasione la Corte ha cercato di chiarire come la figura del controllo sostitutivo statale nei confronti delle Regioni, nonostante il *nomen*, si discostasse da figure analoghe per il fatto di avere « un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita »: da ciò sarebbe discesa una preclusione, nel senso che il controllo poteva vertere soltanto su quelle funzioni per le quali risultasse carente qualsiasi margine di discrezionalità nell'*an*. In particolare, gli elementi indice della natura vincolata delle attribuzioni regionali erano da individuare nella perentorietà dei termini temporali assegnati, nell'obiettivo pericolo che dall'inerzia regionale potessero essere compromesse funzioni pubbliche fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che erano affidati alla responsabilità finale dello Stato.

Per quanto riguarda le garanzie e i presupposti procedurali, anzitutto la Corte ha assegnato un ruolo di rilievo al principio della leale cooperazione, soprattutto quale strumen-

(235) E. GIANFRANCESCO, *Spunti critici ...*, op. cit., pag. 3087.

(236) M. SCUDIERO, *Il concorso di competenze ...*, op. cit., pag. 648 e ss.

to in grado di facilitare l'individuazione del confine fra attuazione fisiologica di una certa disciplina e l'insorgere invece dell'inerzia che legittimava lo Stato ad intervenire con il rimedio dei poteri surrogatori. Significativa al riguardo è la sent. n. 153/1986, secondo la quale « il necessario riferimento al principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali, esige che, ai fini della legittimità del proprio intervento, lo Stato si faccia preventivamente carico nei confronti della Regione delle informazioni e delle sollecitazioni che, per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee, nel concreto, a qualificare l'intervento stesso per un verso come necessitato dall'inerzia regionale, per un altro, come improntato alla detta leale cooperazione e non ad emulatività o a prevaricazione »: il principio di collaborazione tra Stato e Regioni veniva quindi invocato in questa occasione, e così anche in interventi successivi (237), non quale fondamento del potere surrogatorio statale, ma come modalità di esercizio dello stesso potere di intervento in via sostitutiva (238).

Per quanto attiene, invece, proprio all'*iter* del potere sostitutivo, la Corte costituzionale ha anzitutto individuato l'obbligo di audizione della Regione da parte dello Stato, intendendolo quale fase istruttoria assolutamente necessaria per fi-

(237) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 101/1989.

(238) A. CARIOLA, *Le modificazioni del d.P.R. 616 e la conferma di uno 'statuto' della sostituzione statale nei confronti delle Regioni: la Corte costituzionale giustifica le scelte del legislatore ma non ne indica i limiti*, in *Reg.*, 1990, pag. 1020; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa ...*, op. cit., pag. 89. In precedenza, una parte della dottrina, ancorché piuttosto isolata, dopo aver agganciato il potere sostitutivo al principio dell'unitarietà ed indivisibilità della Repubblica, ha sostenuto che gli argomenti adoperati per sostenere l'esistenza di un principio costituzionale di collaborazione fra Stato e Regioni potevano essere utilizzati per accreditare lo stesso potere sostitutivo purché venisse inteso come un potere ispirato a finalità collaborative e strutturato in funzione di esse: C. CHIMENTI, *Sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni previsto dal disegno di legge sulle zone umide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pag. 353.

ni di garanzia per due ordini di motivi: da un lato consentiva di verificare il definitivo accertamento della possibilità per la Regione di provvedere, dall'altro permetteva di determinare il contenuto dell'atto in cui si sarebbe manifestato l'intervento sostitutivo statale. L'altro onere istruttorio essenziale era la diffida che lo Stato doveva effettuare nei confronti della Regione inadempiente, assieme alla determinazione di un termine congruo entro il quale poteva provvedere: in questo modo, peraltro, si contribuiva ad individuare un momento preciso per l'accertamento del presupposto dell'inerzia. Infine, l'altra fase imprescindibile, secondo alcune pronunce della Corte costituzionale, era l'obbligo del Governo (previsto essenzialmente nella normativa concernente gli adempimenti di origine comunitaria) di acquisire, preliminarmente alla deliberazione dell'intervento sostitutivo, il parere della Commissione bicamerale di cui all'art. 126 della Costituzione.

Per quanto concerne l'aspetto relativo alla titolarità del potere di intervento in via sostitutiva, nelle prime pronunce si è fatto riferimento al Governo quale unico soggetto abilitato ad adottare iniziative in via surrogatoria, poiché è a questo livello che venivano esercitati poteri generali di vigilanza « sull'unitarietà e il buon andamento della complessiva amministrazione pubblica » ed inoltre è su questo piano che agivano organi che rispondevano del proprio operato di fronte al Parlamento (239).

Successivamente, la Corte costituzionale ha avvalorato la tendenza volta a concentrare i poteri sostitutivi su un singolo Ministro, ed ha avuto modo di sottolineare, proprio nella sent. n. 177/1988, che un simile potere « può esser esercitato nei confronti delle Regioni 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'a-

(239) P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale ...*, op. cit., pag. 1849.

dozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi e dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale ».

Tale posizione è stata più volte confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ed è stata anche precisata, in occasione della pronuncia n. 460/1989, la distinzione all'interno della procedura fra fase deliberativa e fase esecutiva rilevando l'idoneità di un'autorità diversa da quella di Governo ad attuare il provvedimento sostitutivo, poiché non poteva comunque « in alcun modo incidere e limitare, indipendentemente dalle preve determinazioni assunte nella sede governativa, la sfera di autonomia spettante alla Regione », essendo la sua attività esercitata « sotto il controllo e nel quadro della responsabilità politica esclusivamente spettante al Governo » (240).

Le garanzie procedurali e sostanziali per l'autonomia regionale poc'anzi enucleate, quelle condizioni cioè « proprie di un corretto esercizio del potere statale di sostituzione » (241), assieme al riconoscimento del potere sostitutivo quale espressione di un potere di controllo e di vigilanza dello Stato nei confronti delle attività « locali », venivano tutte quante confermate nella sent. n. 1000/1988 con alcune ulteriori precisazioni e l'introduzione di un elemento innovativo. Si ha modo di sottolineare che l'esercizio del potere sostitutivo era anch'esso funzionale alla tutela di interessi unitari e infrazionabili, ovvero di limiti costituzionali alle competenze delle autonomie regionali e provinciali. Nessun ulteriore limite veniva richiesto quando tale potere doveva essere esercitato nei confronti delle

(240) P. COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali ...*, op. cit., pag. 550 e ss. Posizione questa altresì confermata nella sent. n. 352/1992: C. BARBATI, *Le autonomie territoriali ancora una volta di fronte ai poteri sostitutivi dello Stato*, in *Reg.*, 1993, pag. 617 e ss.

(241) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 177/1988.

Regioni a regime differenziato, poiché era principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale che le autonomie speciali erano tenute al pari di quelle ordinarie al rispetto dell'« interesse generale del Paese » di cui era titolare lo Stato (242). La novità poteva essere rinvenuta nell'affermazione secondo la quale « quando, come nel caso in esame, il potere sostitutivo si esprime nella predisposizione di atti a durata non istantanea, e nel caso in esame, il potere sostitutivo si esprime nella predisposizione di atti a durata non istantanea, e destinati a produrre nel tempo effetti di tipo normativo, l'efficacia degli atti adottati in sostituzione non può che essere di tipo supplementivo, non potendo un atto sostitutivo contravvenire alla sua stessa ragion d'essere col bloccare definitivamente una competenza regionale che si è esaurita e intende attivarsi ». È stata così riconosciuta la possibilità per l'amministrazione inerte di attivarsi successivamente all'avvenuto esercizio del potere sostitutivo, seppure limitatamente alle ipotesi in cui l'attività amministrativa interessata fosse caratterizzata dall'adozione di atti a durata non istantanea, in piena conformità con quella che doveva essere la natura dell'istituto in oggetto, cioè uno strumento volto a sopperire alle situazioni di inerzia e quindi agli effetti negativi che si potevano produrre dall'inattività, non dotato quindi di finalità puramente sanzionatorie nei confronti dell'amministrazione inadempiente (243).

(242) C. BARBATI, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Reg.*, 1990, pag. 113 e ss. In tal senso si era già espressa precedentemente la sent. n. 81/1979. Al riguardo vedi: G. GRECO, *Il potere di sostituzione ...*, op. cit., pag. 895 e ss.

(243) C. BARBATI, *La tipizzazione giurisprudenziale ...*, op. cit., pag. 114 e ss. Nella giurisprudenza successiva, in particolare nelle sentt. n. 37 e 49 del 1991, la Corte costituzionale ha avuto modo di ricapitolare i requisiti per il legittimo esercizio del potere sostitutivo da parte degli organi statali nei confronti di quelli regionali in relazione al compimento di particolari adempimenti; sono stati individuati nella base legale, nella strumentalità del potere sostitutivo all'esercizio di obblighi o al perseguimento di interessi costituzionali legittimanti una limitazione dell'autonomia regionale, nella previsione di termini perentori all'esercizio dell'at-

È stato rilevato, contrariamente alla conclusione appena formulata (244), che in realtà il collegamento tra poteri sostitutivi e responsabilità politica del Governo (abbiamo infatti visto precedentemente come la Corte costituzionale avesse individuato il livello governativo come quello più idoneo) sembrava mutare la natura dell'istituto in oggetto. Questo non sarebbe stato più riconducibile nel settore degli strumenti di controllo in senso stretto, bensì in quello degli atti di natura politica: difatti, nel primo caso il problema della responsabilità politica poteva rilevare solo indirettamente ed il potere di controllo sarebbe stato volto semplicemente a rilevare l'esercizio conforme dell'attività ai limiti posti dalla legge disciplinatrice. Si osservava in particolare che nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale l'intervento in via sostitutiva dello Stato aveva perso le caratteristiche proprie di strumento singolare al quale ricorrere per sopperire all'inerzia delle Regioni a fronte di attività obbligatorie, assumendo invece i connotati di sanzione politica. L'ulteriore conseguenza (245), par di capire, era che, se le esigenze che stavano alla base di questo potere erano di natura politica, allora il potere che veniva esercitato non poteva essere contenuto entro limiti puntualmente definiti e avrebbe teso perciò a superare quegli stessi presupposti individuati dalla Corte costituzionale. Difatti si evidenziava come, in taluni casi, quale presupposto dell'intervento sostitutivo era stata individuata l'urgenza a prov-

tività o, comunque, nel serio pericolo per gli interessi affidati alla responsabilità finale dello Stato, nell'esercizio del potere sostitutivo da parte di un'autorità di Governo, nel rispetto del principio di leale cooperazione. In merito, vedi: F. BENNELLI, *Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 166 e ss.; P. COSTANZO, *Osservazioni alla sent. n. 49 del 1991 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, pag. 1547; S. STAIANO, *Sanità, indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi*, in *Reg.*, 1992, pag. 161 e ss.

(244) P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale ...*, op. cit., pag. 1849 e ss.

(245) P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale ...*, op. cit., pag. 1850.

vedere, prescindendo così dall'accertamento dell'inerzia regionale (246): nella sent. n. 304/1987 la Corte costituzionale ha affermato che il potere sostitutivo doveva essere riconosciuto allo Stato non solo in caso di accertata inerzia da parte delle Regioni, ma anche nella diversa ipotesi in cui si versi « in eccezionali situazioni di urgenza, in cui il tempestivo adempimento in sede regionale si riveli oggettivamente impossibile ».

In questa maniera la Corte costituzionale non invocava più l'intervento surrogatorio dello Stato quale mezzo per superare ad un vuoto presente nel sistema dei controlli sull'esercizio delle funzioni regionali, ma si permetteva al Governo di intervenire al posto delle Regioni con margini di discrezionalità particolarmente ampi (247); in tal modo si rendevano prive di significato quelle elaborazioni giurisprudenziali relative ai presupposti di intervento sostitutivo (248): o meglio, valevano regole procedurali diverse, nel senso che la fase consultiva sarebbe dovuta intervenire non già per consentire di superare la mancata attivazione, ma unicamente come sede all'interno della quale era data la possibilità alla Regione di esprimere il proprio punto di vista, pur non potendo incidere, però, sul contenuto dell'atto che sarebbe stato comunque adottato da parte dell'autorità statale.

L'ampliamento dell'operatività del potere surrogatorio statale realizzato dalla giurisprudenza costituzionale non è di poco conto, poiché se inizialmente il potere sostitutivo è stato inteso come strumento a carattere del tutto eccezionale volto a superare la mancata attivazione della Regione, la

(246) Cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 47 e 304 del 1987. G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa ...*, op. cit., pag. 95.

(247) R. COLTELLI, *Procedimenti sostitutivi ed esercizio dell'attività sostitutiva*, in *Foro amm.*, 1988, pag. 3927.

(248) P. CARETTI, G. STROZZI, *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento agli obblighi comunitari*, in *Reg.*, 1988, pag. 228 e ss.; P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale ...*, op. cit., pag. 1852 e ss.

breccia creata consentiva di intervenire con immediatezza, in ogni settore di competenza regionale, quando ne fosse rilevato, appunto, il carattere della necessità od urgenza (249).

Ma vi è di più: la Corte costituzionale ha individuato alcuni punti di contatto fra la funzione di indirizzo e coordinamento ed il potere sostitutivo dello Stato, a far data dalla sent. n. 177/1988, allorquando ha affermato che la funzione di indirizzo e coordinamento poteva consentire l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome nel rispetto dei « limiti imposti dall'interesse nazionale », il cui apprezzamento era rimesso allo stesso giudice costituzionale (250): ovvero, l'intervento in via sostitutiva veniva configurato in taluni casi — pensiamo alla sent. n. 49 e alla n. 617 del 1987 — come una sorta di sanzione per il mancato rispetto da parte delle Regioni di un atto di indirizzo e coordinamento.

Tuttavia, anche per il potere sostitutivo, similmente a quanto è stato ravvisato per il potere di indirizzo e coordinamento, possiamo osservare come, nella giurisprudenza costituzionale più recente, la Corte costituzionale, dopo essersi occupata delle questioni di carattere generale riguardanti il fondamento costituzionale del potere in oggetto, si è preoccupata di irrobustire i principi che dovevano indirizzare il concreto esercizio. Le pronunce della Corte costituzionale sono quindi diminuite, sebbene quelle favorevoli alle istanze regionali siano aumentate, caratterizzandosi per una maggiore coerenza e adesione a definiti parametri di riferimento (251).

(249) P. CARETTI, G. STROZZI, *Luci ed ombre ...*, op. cit., pag. 229 e ss.

(250) G. SALA, *Autonomie speciali e poteri statali di sostituzione*, in *Reg.*, 1987, pag. 114; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa ...*, op. cit., pag. 90 e ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Indirizzo e coordinamento ed interventi d'urgenza*, in *Reg.*, 1987, pag. 763.

(251) P. CARETTI, *Rapporti tra Stato ...*, op. cit., pag. 85 e ss.

10. *Interesse nazionale e "concorso" di interventi: dalla tutela mediata alla tutela diretta.*

La funzione di indirizzo e coordinamento ed il potere sostitutivo non costituiscono, tuttavia, gli strumenti di chiusura del sistema dei vincoli che gravavano sui poteri regionali nell'intento di preservare le ragioni dell'unità. Come abbiamo accennato, nel tempo, attraverso pronunce sporadiche del giudice costituzionale, sono stati ammessi anche interventi statali riferiti all'interesse nazionale e tuttavia espressi in altre forme che hanno consentito un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato, ritenendo che l'attribuzione della materia alle Regioni non potesse considerarsi in ogni modo preclusiva dell'intervento statale.

Il momento evidente di rottura nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ovvero di apertura del sistema dei vincoli all'autonomia regionale, può essere ricondotto alla sent. n. 177/1988: dopo questa pronuncia occorre distinguere l'interesse nazionale suscettibile di tutela mediata dall'interesse nazionale a tutela diretta (252).

Nella sentenza appena richiamata, è stato affermato che l'autonomia legislativa e amministrativa costituzionalmente garantite alle Regioni non potevano ritenersi violate per il solo fatto che nelle materie attribuite alla competenza di queste ultime era intervenuta una legge statale contenente disposizioni di dettaglio, difatti non si poteva escludere che, in considerazione della rilevanza che in alcuni casi può assumere l'interesse nazionale, lo Stato potesse legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale (253).

(252) F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi 'risvolti positivi' per l'interesse nazionale?*, in *Reg.*, 1988, pag. 740 e ss.

(253) L'esistenza di un interesse nazionale, in questi casi, giustificava un

L'interesse nazionale era inteso come un limite che non presentava affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale, ma assumeva un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare e allo scopo prefissato. In considerazione di questa particolare natura, l'interesse nazionale se non poteva essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprire qualsiasi varco, doveva esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità a un controllo particolarmente severo. Dopodiché, nell'individuare i criteri di verifica dell'interesse nazionale, la Corte costituzionale ha guardato alla precedente giurisprudenza in tema di funzione di indirizzo e coordinamento.

L'invasione delle competenze regionali non poteva giustificarsi in base al solo interesse nazionale, bisognava accertare anche se tale autogiustificazione avesse un ulteriore fondamento nella disciplina costituzionale. La Corte costituzionale aveva di conseguenza individuato come possibile interesse nazionale giustificativo quel bene che godesse di una particolare protezione come interesse di primaria importanza per la realizzazione della forma di Stato. Partendo da questa base, la Corte costituzionale è andata a verificare l'essenzialità della disciplina legislativa impugnata rispetto all'interesse nazionale invocato, ponendo attenzione a che la disciplina determinasse una connessione in termini di diretta e completa traduzione nei confronti di un imperativo costituzionale, senza alcuna indebita interferenza con l'indirizzo politico regionale (254).

intervento concorrente dello Stato sia sul piano amministrativo che legislativo e, di conseguenza, si determinava l'abbandono del ruolo proprio della legge statale nel sistema delle fonti, ovvero rispetto alla legislazione regionale sia concorrente che esclusiva: S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca ...*, op. cit., pag. 570.

(254) S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca ...*, op. cit., pag. 568 e ss.

È nella sent. n. 217/1988, in tema di edilizia sovvenzionata, che sono stati posti ulteriori chiarimenti in ordine alla legittimità di un intervento statale parallelo a quello regionale, al di fuori degli schemi di “concorrenza” costituzionalmente predeterminati. L'esigenza unitaria alla base dell'intervento statale era costituita dall'intento di favorire i lavoratori dipendenti nell'acquisto di un alloggio ubicato nei Comuni compresi in aree ad alta tensione abitativa tramite la concessione di mutui a tassi agevolati. L'art. 47, II co. Cost. nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un interesse così imperativo non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici — Stato, Regioni o Province autonome, enti locali — facenti parte della Repubblica. Di conseguenza, un intervento del genere, da ritenere in via generale illegittimo perché interferisce indebitamente con l'indirizzo politico regionale, peraltro al di fuori delle debite forme costituzionalmente predeterminate, è stato ritenuto invece legittimo per tre ordini di motivi: innanzitutto si è in presenza di un diritto sociale fondamentale del cittadino (255). In secondo luogo, perché la legge statale in questione, pur prevedendo un intervento aggiuntivo e parallelo rispetto a quello regionale attraverso fondi, organi e procedure interamente statali, si limitava tuttavia ad assicurare un livello di prestazioni tale da rappresentare la garanzia di un *minimum* nel godimento del diritto all'abitazione da parte dei lavoratori dipendenti di qualsiasi Regione, lasciando a queste un sufficiente spazio di autonomia ed ottemperando contestualmente all'inderogabile imperativo costituzionale di ridurre la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, contribuendo a conferire il massimo di effettività a un

(255) G. F. FERRARI, « Diritto alla casa » e interesse nazionale, in *Giur. cost.*, 1988, pag. 848.

diritto sociale fondamentale. Infine, perché l'intervento statale mirava a rafforzare, con una legislazione di « sostegno », la risposta complessiva dei poteri pubblici di fronte all'acuta tensione tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello dell'abitazione, e la situazione reale, caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto. Infatti, « creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibili un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso ».

La Corte costituzionale ha continuato sottolineando come, trattandosi di una materia attribuita alla competenza piena provinciale (o regionale), la sussistenza di esigenze unitarie in grado di giustificare un intervento statale dovesse essere sottoposta al più severo scrutinio e, rifacendosi anche alla sent. n. 177/1988, ha ritenuto che dovesse essere verificato (256): « *a*) che sia effettivamente sussistente un interesse nazionale, il quale appaia ragionevolmente correlato a esigenze unitarie insuscettibili di qualsiasi frazionamento: *b*) che lo specifico interesse invocato sia così imperativo o stringente (oppure così urgente) da giustificare l'intervento statale anche in un'area in via di principio sottratta allo stesso; *c*) che la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse ».

Nel solco della linea tracciata dal giudice costituzionale si è posta la successiva giurisprudenza costituzionale che, sem-

(256) E. BALBONI, *Festina lente: 'tempo a due velocità' e concorrenza di fonti normative nell'emergenza parcheggi*, in *Reg.*, 1990, pag. 1838 e ss.

pre in tema di edilizia sovvenzionata e urbanistica, ha ritenuto legittimo l'intervento statale parallelo volto a perseguire un interesse nazionale imperativo e urgente (257) collegato al soddisfacimento del diritto sociale fondamentale all'abitazione in una situazione di emergenza che, comunque, non fosse in rapporto di interferenza o di incompatibilità con quello della Provincia (o della Regione) (sent. n. 399/1989) (258), ma presentasse un carattere autonomo, ovvero aggiuntivo (sent. n. 459/1989) (259) e si ponesse il fine di raggiungere una pari incidenza in tutto il territorio nazionale (sent. n. 180/1991).

Dopodiché, la tutela diretta dell'interesse nazionale è stata operata in altri settori: la nostra Costituzione copre un ampio ventaglio di interessi e rapporti della vita sociale; molti erano quindi gli ambiti di competenza regionale, nei quali si poteva giustificare un intervento statale motivato da ragioni di interesse nazionale: oltre alla tutela del diritto all'abitazione, il diritto alla salute (260), l'iniziativa privata, l'ambiente ed altri valori costituzionali (261). Con la sent. n. 37/1991, si è infatti affermato che la salute è un valore protetto dalla Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività riconosciuto come primario sia per

(257) Vedi anche la recente sent. n. 116/2001 in materia di agricoltura e zootecnia.

(258) V. ANGIOLINI, «Emergenza» e interpretazione dei «diritti fondamentali», in *Reg.*, 1990, pag. 1611.

(259) E. BALBONI, *Festina lente* ..., op. cit., pag. 1816 e ss.

(260) Di recente, in materia, vedi la sent. n. 351/1999 con la quale è stata riconosciuta la possibilità per lo Stato di determinare misure integrative per la sorveglianza delle encefalopatie spongiformi degli animali attraverso azioni aggiuntive e di straordinaria urgenza; le «unità di crisi» e le corrispondenti «unità locali di intervento» sono destinate per loro natura a non assumere il carattere di basi stabili sul territorio, essendo finalizzate al superamento di crisi contingenti. Sulla mancanza di omogeneità nei criteri elaborati dalla Corte costituzionale per risolvere il conflitto di attribuzioni: G.P. DOLSO, *Emergenza, diritto alla salute e interesse nazionale*, in *Reg.*, 1999, pag. 1158 e ss.

(261) S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca* ..., op. cit., pag. 571 e ss.

la sua inerenza alla persona umana sia per la sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di Stato sociale disegnata dalla Costituzione. Il perseguimento di un interesse sifatto giustificava in principio la compressione da parte del legislatore statale di ogni tipo di competenza regionale o provinciale, e ciò anche con interventi di dettaglio, purché si trattasse di misure necessarie e proporzionate rispetto alla realizzazione dell'interesse medesimo.

Similmente, nella sent. n. 427/1992, si è ritenuto che l'intervento statale volto a favorire il processo di ammodernamento tecnologico delle piccole imprese dovesse essere ritenuto un'operazione di programmazione economica di carattere straordinario in vista della necessità di ovviare ad esigenze urgenti (262), quale quella di garantire la competitività delle piccole imprese in vista dell'entrata in funzione del mercato unico europeo, ed eccezionale in quanto finalizzata al perseguimento dell'interesse nazionale connesso a tale immediata esigenza e perciò non invasiva di competenze provinciali o regionali.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si evince che era chiara la distinzione fra interesse nazionale a tutela mediata e interesse nazionale a tutela diretta quanto agli effetti, ma non lo era quanto ai presupposti (263); non vi sono, cioè, criteri che evidenzino quando l'intervento a livello locale fosse inadeguato o insufficiente da richiedere l'intervento parallelo dello Stato e non fosse invece sufficiente, per garantire l'unitarietà sul territorio, rivedere la legislazione di principio in materia, introdurre una legge di riforma economico-sociale o provvedere con un atto di indirizzo e coordinamento (264). In que-

(262) G.P. DOLSO, *Emergenza e Regioni*, in *Reg.*, 1996, pag. 1093 e ss.

(263) F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi 'risvolti positivi' ...*, op. cit., pag. 745 e ss.

(264) Ancora una volta, alcune particolarità hanno caratterizzato il Trentino Alto-Adige: l'art. 4, I co., d.lgs. n. 266/1992 prevede che nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome, la legge non può

sta maniera, la Corte non ha individuato criteri rigidi ed univoci, lasciando al legislatore statale margini di discrezionalità e riservandosi al tempo stesso di riscontrarne l'uso (265).

Abbiamo visto come i criteri di verifica dell'interesse nazionale siano stati individuati dalla Corte costituzionale rifacendosi a quelli riguardanti la funzione di indirizzo e coordinamento. Per quanto riguarda il criterio indicato alla lettera c), ovvero la verifica che « la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse », si è risolta in un giudizio di congruità dell'intervento, considerato nelle sue concrete modalità, rispetto allo specifico interesse nazionale da perseguire; ovvero, di verifica della non irrazionalità della soluzione adottata con riferimento all'interesse nazionale invocato.

Tuttavia, questo modo di procedere non appare sufficiente, poiché l'esistenza di un ordine costituzionale delle competenze fa sì che il giudizio di congruità non debba limitarsi al rapporto mezzo/fine, ma occorre tener conto anche dell'attitudine dei poteri ordinari, adeguatamente orientati nelle forme

attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione. Inoltre, sempre nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome, le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese, né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale. Di conseguenza, l'atto normativo di riferimento rileverà come atto vincolante nel fine da perseguire, dopodiché la concreta attuazione spetterà pur sempre alla Regione Trentino Alto-Adige o alle Province autonome attraverso la quota di fondi messa a disposizione dallo Stato.

(265) A tal proposito si è parlato anche di riserva da parte della Corte costituzionale di un giudizio equitativo-arbitrale, tipico della funzione del giudice costituzionale in molti sistemi federali: G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* » ..., op. cit., pag. 848.

consentite dall'ordinamento, a realizzare l'obiettivo: perciò l'utilizzo di questi interventi atipici, ricavati in via di interpretazione, doveva soddisfare il criterio della proporzionalità rispetto alla limitazione della competenza regionale (266).

Dobbiamo osservare, inoltre, che la Corte costituzionale, almeno nelle prime pronunce, sembra enfatizzare l'imperatività e l'urgenza dell'interesse nazionale invocato, accantonando il principio di leale cooperazione (267).

Nella sent. n. 520/2000, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo l'intervento dello Stato volto a garantire l'esigenza primaria connessa al diritto all'abitazione favorendo l'accesso dei ceti meno abbienti al mercato delle locazioni mediante contribuzione agli oneri inerenti al pagamento dei canoni, in quanto la disciplina posta dallo Stato, valutata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, era contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato e risultava essenziale per la sua attuazione e, inoltre, la legge in questione mostrava di « non ignorare l'esigenza di un raccordo con le autonomie regionali e provinciali, all'uopo prevedendo lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome ». A ben guardare, non sembra che si possa parlare di un'inversione di tendenza, ovvero di un recupero del principio di leale cooperazione in caso di intervento parallelo dello Stato in funzione di tutela diretta dell'interesse nazionale nell'ambito di materie di competenza regionale, posto che il riferimento ad uno strumento di cooperazione tra Stato e Regioni, l'intesa appunto, era finalizzato non già all'individuazione di un ulteriore parametro nel giudizio della Corte costituzionale, ma era motivo aggiuntivo di

(266) F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi 'risvolti positivi' ...*, op. cit., pag. 749 e ss.

(267) V. ANGIOLINI, « *Emergenza* » e *interpretazione* ...», op. cit., pag. 1618 e ss.

valutazione del carattere essenziale dell'intervento statale in funzione all'interesse da attuare.

Quindi, eventuali strumenti di raccordo fra Stato e Regione sono stati valutati non già quali elementi idonei ad assolvere alla funzione di garanzia dell'autonomia regionale nel momento in cui si consentiva allo Stato un intervento concorrente in settori di competenza delle Regioni, ma quale criterio eventuale di valutazione della congruità della disciplina posta dallo Stato rispetto alle reali esigenze sottostanti all'interesse che si voleva perseguire.

Possiamo quindi affermare che l'elemento di chiusura del sistema dei vincoli all'autonomia regionale sia stato la tutela dell'interesse nazionale operata direttamente da parte dello Stato, attraverso un uso meno raffinato dell'interesse nazionale, assieme al supporto di un principio costituzionale (268) che ha consentito allo Stato ampi margini di intervento, laddove ritenesse vi fossero esigenze di unitarietà.

11. *L'interesse nazionale quale strumento per superare il criterio di competenza.*

Abbiamo visto come, fin dall'unificazione, la soluzione regionalista sia venuta delineandosi con caratteri di ambiguità dovuti, in parte, alla radicale diversità di posizioni, talvolta supportate da argomentazioni incoerenti, che hanno accompagnato la realizzazione di uno Stato amministrativamente accentrato e fondato sulle autonomie locali e, in parte, al contesto politico complesso e contraddittorio al tempo stesso. Sulla base di queste premesse, gli ampi margini di interpretazione lasciati nel Titolo V della parte II della Costituzione hanno impedito una compiuta attuazione di un modello coe-

(268) G.F. FERRARI, « *Diritto alla casa* » ..., op. cit., pag. 849.

rentemente regionalista, ovvero la realizzazione di un governo territorialmente decentrato, efficiente istituzionalmente ed in grado di realizzare efficacemente le decisioni delle collettività rappresentate (269): si è quindi proceduto ad una lettura riduttiva del ruolo delle Regioni e degli enti locali.

L'accettazione di soluzioni di reale decentramento dei poteri decisionali è sempre stata ostacolata da preoccupazioni legate ai potenziali squilibri che si potevano creare a danno di un disegno di piena uniformità. Alla base di ciò non è soltanto l'errata ricostruzione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ma anche il fatto che il dibattito sulle Regioni è sempre stato dominato dalla discussione sulle modalità idonee a garantire la loro tutela in materia di esercizio delle funzioni (270), mentre sono stati dati per scontati i contenuti e i significati dell'autonomia.

Nel tempo ha dominato l'idea di autonomia nell'accezione negativa al pari delle libertà liberali e, quindi, come prerogativa concessa dallo Stato e da difendere dallo stesso, mentre non si è capito, ed è emerso solo sporadicamente (271) e con molte critiche, che un'autonomia anche positivamente ricostruita avrebbe meglio soddisfatto le esigenze di una società complessa perché avrebbe operato al servizio del corpo sociale.

(269) A. CATELANI, *Stato regionale e prospettive di riforma secondo il modello federalista*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi, 1996, pag. 477; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. econ.*, 1999, pag. 85 e ss.

(270) G. CERIA, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Reg.*, 1997, pag. 113 e ss.

(271) Fra i primi: T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pag. 104 e ss.; poi ampiamente: M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992, pag. 202 e ss.; più di recente: A. PIRAINO, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 124; A. RUGGERI, *Prospettive di una « specialità » diffusa delle autonomie regionali*, in *N. aut.*, 2000, pag. 847 e ss.

D'altro canto, il cosiddetto modello binario, fondato sul principio del parallelismo delle funzioni e caratterizzato dalla compresenza di apparati statali fortemente accentrati e di autonomie articolate sul territorio, ha mostrato dei limiti: i primi caratterizzandosi per la mancanza di forza e le autonomie territoriali per essere prive di un'autonomia compiuta e responsabile (272) e, quindi, incapaci di assumere compiti di governo del territorio (273).

L'esito non soddisfacente delle Regioni era già scritto nella Costituzione (274): il disegno regionalista è stato progettato senza pensare alle concrete possibilità di funzionamento del sistema istituzionale così creato (275). L'abbiamo visto parlando delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Regioni: sono stati individuati degli strumenti con una base culturale fragile. La delega, per poter essere utilizzata, avrebbe avuto bisogno di un preventivo riordino delle autonomie locali, ma soprattutto era un mezzo che presupponeva una certa omogeneità politica o, in assenza di questa, occorreva quantomeno la volontà consociativa che, però, in un rapporto di reciproca diffidenza non si può avere.

Dopo la riforma del 1990, le Regioni avrebbero dovuto acquisire la consapevolezza che solo dando attuazione ai principi della riforma delle autonomie locali poteva consolidarsi un ruolo strategico di governo territoriale ed economico: ele-

(272) M. CAMELLI, *Regioni, federalismo, riforma amministrativa*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 315 e ss.

(273) V. ONIDA, *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia*, in M. DEGNI, G. IOVINELLA, *Federalismo modello Germania*, op. cit., pag. 74 e ss.

(274) Attingendo ancora una volta a M.S. GIANNINI, *Regioni e riforma istituzionale: note introduttive*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. Amministrazione e organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 345, possiamo dire che le Regioni erano « un mezzo cavallo, di quelli che solamente il barone di Münchhausen era in grado di far camminare ».

(275) G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo ...*, op. cit., pag. 85 e ss.

mento base per poi poter rivendicare una posizione forte nell'ambito delle riforme istituzionali (276). Così non è stato; è rimasto il reciproco antagonismo fra Regioni ed enti locali e soltanto a partire dalla metà degli anni Novanta si è incominciato a pensare ad un rapporto davvero collaborativo (277).

D'altro canto la strada della cooperazione presuppone un momento di garanzia delle posizioni di ciascuna parte per evitare la sottomissione o la prevalenza di un ente rispetto all'altro; le garanzie sono, dunque, strumentali alla collaborazione (278) e la complessa vicenda dell'art. 3 della l. n. 142/1990 ha evidenziato la necessità di difendere gli enti locali contro l'ingerenza, ma soprattutto l'inerzia del legislatore regionale (279).

L'esito delle Regioni non è stato condizionato dal solo riflesso localistico, ma anche da quello unitario e dal fatto che la ripartizione per materie delle funzioni legislative e amministrative ha dimostrato la sua astrattezza portando il legislatore, accreditato dalla Corte costituzionale, ad individuare ripartizioni più articolate e soprattutto sedi indispensabili di raccordo (280), di collaborazione e codecisione tra Stato e Regioni (281).

In particolare, al fine di tutelare l'interesse nazionale, il legislatore statale ha individuato alcuni strumenti, utilizzan-

(276) L. CICALINI, *Deleghe*, op. cit., pag. 162; A. PAGLIAI, *Deleghe*, op. cit., pag. 158.

(277) F. PIZZETTI, *Stato, Regioni ...*, op. cit., pag. 896 e ss.

(278) G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 69 e ss.

(279) M. PIREDDA, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 26 e ss.; G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 382 e ss.

(280) R. BIN, *Coordinamento tecnico ...*, op. cit., pag. 1454; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo ...*, op. cit., pag. 85 e ss.

(281) R. BIN, *I « referendum regionali » e la giurisprudenza costituzionale*, in *Reg.*, 1997, pag. 249; A. RUGGERI, *Prospettive di una « specialità » ...*, op. cit., pag. 848.

doli in maniera tale da garantire interventi uniformi su tutto il territorio, anche se non sempre sono risultati adeguati (282). Difatti, non si è proceduto ad un contemperamento dell'interesse nazionale e del principio di unità con quello di autonomia, mantenendo distinto il momento dell'adozione delle decisioni da parte dello Stato dalla fase di attuazione, nella quale si deve tener conto anche dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il principio del parallelismo, sebbene con valore tendenziale secondo la previsione dell'art. 118 Cost. vt, pur costituendo un principio generale, ha sempre visto la prevalenza dell'interesse nazionale: analogamente alla tecnica del ritaglio delle materie regionali, la funzione di indirizzo e coordinamento, il potere sostitutivo dello Stato, gli interventi concorrenti da parte di quest'ultimo, tutti quali espressioni dell'interesse nazionale, sono stati utilizzati come strumenti per superare il criterio di competenza.

Per quanto riguarda la funzione di indirizzo e coordinamento, l'esperienza pratica ha dimostrato la scarsa necessità di questo istituto (283), ma vi è di più: quando è stata esercitata al di fuori dei canoni e della *ratio* individuati dal giudice costituzionale e, quindi, per conseguire ulteriori e diverse finalità, è venuta meno la stessa base giustificativa della funzione. D'altro canto la ricostruzione teleologica elaborata dalla Corte costituzionale, recepita dallo stesso legislatore, quale strumento volto ad indicare alla Regione gli scopi da raggiungere, denota il carattere di mezzo utilizzato per sopperire alla mancanza di forme efficienti di collaborazione. Ferma restan-

(282) R. BIN, *Legge regionale*, in *D. disc. pubbl.*, 1994, pag. 178 e ss.

(283) Per quanto riguarda l'analisi degli atti d'indirizzo e coordinamento fino al 30 settembre 1992 (sono ventinove): M. CARLI, *L'indirizzo e il coordinamento*, op. cit., pag. 110 e ss. Dal 1° ottobre 1992 all'8 novembre 2001, data di entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, sono stati adottati trenta atti di indirizzo e coordinamento.

do l'esigenza di soddisfare pretese unitarie non suscettibili di frazionamento territoriale, la funzione di indirizzo e coordinamento avrebbe dovuto costituire il punto di equilibrio e confronto fra le istanze unitarie e quelle dell'autonomia, secondo la ricostruzione che abbiamo compiuto dell'art. 5 Cost., evidenziando la necessità e, al contempo, la mancanza di sedi e strumenti adeguati di cooperazione. In realtà, poi, la funzione di indirizzo e coordinamento è stata utilizzata come strumento di sovraordinazione, nonostante i correttivi introdotti che non hanno consentito di contemperare e valorizzare adeguatamente il principio autonomistico.

Analoga ricostruzione può essere compiuta per i poteri sostitutivi statali: oltre all'interesse nazionale potevano essere individuati altri criteri giustificativi nel principio di autonomia, se inteso secondo la ricostruzione sopra riferita, ma anche nel principio del buon andamento e nel fatto che la pubblica amministrazione presta servizi funzionali ai bisogni degli uomini (284). Anche in questo caso, possiamo vedere come nonostante le previsioni del legislatore statale, vi sia stato uno scarso utilizzo del potere sostitutivo a causa del fatto che, nella maggior parte dei casi, questo tipo di intervento presuppone un grado di conoscenza della realtà a livello regionale che gli apparati centrali non hanno, perciò gli interventi non possono essere compiuti. Inoltre, all'origine dell'innattività amministrativa vi è stata, talvolta, anche l'avvenuta riduzione del ruolo regionale, nel senso che, a fronte delle decisioni adottate al centro, corrispondeva una funzione meramente esecutiva delle amministrazioni regionali, anziché un reale concorso alla definizione delle scelte politiche che le Regioni erano poi chiamate ad attuare; di conseguenza vi è stata la tendenza a preferire l'inerzia demandando agli organi

(284) M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi ...*, op. cit., pag. 289 e ss.

centrali il compito di provvedere (285). Allora, anche in questo caso si necessitava, per un verso, di strumenti per prevenire l'eventuale inerzia della Regione mentre, per un altro, laddove si fossero presentate situazioni eccezionali di urgenza, lo Stato doveva definire le linee dell'intervento previo coinvolgimento delle Regioni, ma la concreta attuazione doveva spettare a queste ultime attraverso il proprio apparato amministrativo, purché adeguato dal punto di vista delle proporzioni e delle capacità.

Considerazioni simili possono essere svolte quando lo Stato ha compiuto interventi concorrenti nelle materie regionali a fronte di un interesse imperativo o stringente di primaria importanza come può essere la tutela dei diritti sociali; la Corte costituzionale ha valutato la congruità dell'intervento in ragione delle modalità esplicative rispetto allo specifico interesse nazionale da perseguire: ha cioè guardato alla non irrazionalità della soluzione rispetto all'interesse nazionale invocato, mentre non è stata valutata la proporzionalità dell'intervento rispetto alla conseguente limitazione della competenza regionale.

Ma vi è di più: in questi casi il principio di cooperazione non ha assunto la valenza di parametro aggiuntivo, ma è stato considerato quale indice del carattere essenziale dell'intervento; né si è tenuto conto del principio di efficienza dell'amministrazione per evitare che si determinasse un'attenuazione della responsabilità politica. Anche in quest'ipotesi la salvaguardia dell'interesse nazionale implicava necessariamente l'adozione di soluzioni unitarie con il coinvolgimento delle Regioni, dovendo poi queste ultime darvi attuazione, sull'esempio di quanto previsto dall'art. 4, I co. del d.lgs. n. 266/1992,

(285) C. BARBATI, *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri, sanzioni, rimedi*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 176 e ss.

contenente norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (286).

Dopo aver ricostruito il ruolo dell'amministrazione regionale fino agli inizi degli anni Novanta, nella parte che segue esamineremo l'evoluzione prodottasi con le riforme culminate nelle c.dd. Leggi Bassanini, finalizzate alla realizzazione di un regionalismo/federalismo amministrativo a Costituzione invariata.

Giuffrè, Editore

(286) Cfr. nota n. 264.

PARTE II
IL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO
A COSTITUZIONE INVARIATA

Giuffrè, Editore

Giuffrè, Editore

CAPITOLO I

INNOVARE LE ISTITUZIONI ATTRAVERSO L'AMMINISTRAZIONE

SOMMARIO: 1. Premesse per una riforma. — 2. La cosiddetta riforma “Bassanini”. — 2.1. Le fasi del processo di riforma. — 2.2. I principi in tema di allocazione delle funzioni. — 2.3. *Segue*: il principio di sussidiarietà. — 2.4. *Segue*: il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario. — 2.5. *Segue*: l'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano. — 2.6. *Segue*: gli altri criteri di allocazione delle funzioni. — 2.7. La riorganizzazione degli apparati amministrativi. — 2.8. *Segue*: l'Ufficio Territoriale del Governo. — 3. Gli sviluppi della potestà amministrativa regionale. — 3.1. La rottura del principio del parallelismo. — 3.2. Il conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali. — 3.3. *Segue*: l'attuazione del conferimento da parte delle Regioni. — 3.4. Gli organismi di raccordo tra le Regioni e gli enti locali. — 3.5. La funzione di indirizzo e coordinamento. — 3.6. I poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli enti territoriali.

1. *Premesse per una riforma.*

Il rafforzamento del sistema regionale e il riassetto del centro e dei suoi apparati sono strettamente congiunti: non è possibile pensare all'uno senza prestare attenzione all'altro, anche perché, come abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, l'assetto amministrativo è un elemento costitutivo e caratterizzante la forma di Stato: l'estensione a tutto il Regno d'Italia di un'amministrazione per Ministeri fu supportata dalla convinzione che fosse necessario salvaguardare lo Stato unitario attraverso un'impalcatura amministrativa imponente. Fra i motivi che hanno ostacolato la via della riforma vi è il fatto che il riordino dell'apparato amministrativo sottintende l'intervento su un elemento portante dell'inte-

ro sistema (1): occorre che questo venga interamente ripensato nel suo insieme, guardando all'autonomia e al decentramento come necessarie soluzioni sul piano istituzionale per ovviare al sovraccarico verificatosi al centro (2).

Si comprende dunque come la stretta interconnessione fra modello amministrativo e rapporto tra centro e periferia postuli necessariamente l'impossibilità di intervenire sul primo prescindendo dal secondo e viceversa (3); d'altro canto, gli scarsi risultati ottenuti con la regionalizzazione degli anni '70 lo comprovano: non è sufficiente trasferire le funzioni, ma occorre anche riformare gli apparati che svolgevano quelle funzioni per evitare che le strutture centrali attraggano nuovamente a sé dette funzioni (4). Ma bisogna anche che le riforme siano volute dalle diverse forze politiche che ne dovranno impartire gli indirizzi (5), posto che non è possibile ottenere dei risultati nel breve periodo, ed è anche necessario che tali riforme vengano recepite dalla comunità e dall'apparato burocratico perché ricevano una concreta attuazione (6).

L'amministrazione è il corpo istituzionale più vicino alla collettività: può, quindi, costituire lo strumento attraverso il quale garantire continuità indipendentemente dall'avvicinarsi politico o dall'evoluzione storica (7). Non desta quindi me-

(1) M. CAMMELLI, *Regionalismo serio e riforma amministrativa*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 82 e ss.; C. FRANCHINI, *Ipotesi sulla riforma dei ministeri*, in *Foro amm.*, 1995, pag. 746 e ss.

(2) L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 2000, pag. 15.

(3) G. D'AURIA, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pag. 1243.

(4) L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pag. 697 e ss.

(5) G. D'AURIA, *Giannini e la riforma ...*, op. cit., pag. 1244.

(6) M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi ...*, op. cit., pag. 290 e ss.; S. SEPE, *Note sulle riforme amministrative*, in *Az. Pubbl.*, 1997, pag. 435.

(7) G. BERTI, *L'amministrazione come libertà (dalla politica)*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 383 e ss.

raviglia che nelle strutture amministrative e nel modo di concepire gli apparati amministrativi non vi siano state fratture dall'unificazione fino agli inizi degli anni Novanta: durante questo arco temporale, le evoluzioni delle forme di governo e di stato hanno sempre avuto nella scarsa mutevolezza dell'amministrazione un elemento di costanza e stabilità.

Forma di Stato e assetto amministrativo sono però legati anche sotto un altro profilo: in uno Stato sociale, le prestazioni e le erogazioni nei confronti dei cittadini avvengono attraverso le strutture amministrative; sebbene l'amministrazione si legittimi nei confronti dei singoli in termini di responsabilità, efficacia ed efficienza dei servizi prestati, occorre osservare che il malcontento legato alla scarsa qualità delle prestazioni pubbliche e all'alto costo della burocrazia denotano una disfunzione del sistema che non si localizza nel momento ultimale ma investe l'insieme degli apparati pubblici che devono quindi essere innovati radicalmente (8).

D'altro canto, l'incremento delle funzioni dello Stato sociale ha determinato non solo problemi di intreccio da risolvere nel rapporto tra interventi di settore, ma ha evidenziato anche il necessario coordinamento tra gestione delle funzioni e definizione delle linee strategiche (9). In questa prospettiva,

(8) CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea. Un'analisi delle implicazioni del principio di sussidiarietà nel processo di integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1995, pag. 18; F. BASSANINI, *Dal d.P.R. 616 al nuovo regionalismo*, in *Reg. gov. loc.*, 1991, pag. 775 e ss.; M. CAMMELLI, *Regionalismo serio ...*, op. cit., pag. 83 e ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 13 e ss.; B. DENTE, *Riforme (e controriforme) amministrative*, in *Mul.*, 2001, pag. 1050; R. MAIORINO, *Tesoro e Bilancio unificati. Un caso di attuazione concreta della legge Bassanini?*, in *Qst. ist.*, 1998, pag. 56; G. REBORA, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati, 1999, pag. 11 e ss.

(9) M. CAMMELLI, *L'Ufficio territoriale del Governo (articolo 11)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 169 e ss.

è stato messo seriamente in discussione il presupposto della netta separazione tra i due sistemi amministrativi, posto a fondamento del tradizionale sistema binario (10).

I sentori di una svolta nel dibattito sulle riforme amministrative si hanno negli anni Novanta, a partire dall'approvazione della l. n. 142/1990. I primi progetti di riforma degli enti subregionali, di iniziativa governativa e parlamentare, erano stati presentati alla metà degli anni '70, preceduti e sostenuti da un ampio dibattito dottrinale secondo il quale la riforma doveva avvenire contestualmente all'attuazione dell'ordinamento regionale; in realtà, si è poi dovuto aspettare quasi un ventennio, dal momento che un assetto normativo compiuto si è avuto soltanto con l'approvazione della l. n. 81/1993 sulla elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia che ha comportato una ridefinizione dei ruoli dei vari organi operanti nelle istituzioni locali (11).

Un adeguamento strutturale dell'organizzazione della pubblica amministrazione è divenuto, peraltro, inevitabile soprattutto in ragione dell'integrazione comunitaria che ha reso necessario creare un impianto burocratico più snello ed efficace per poter fronteggiare gli *standards* degli altri Stati membri e, quindi, permettere un effettivo inserimento del nostro Paese nella realtà comunitaria (12).

(10) AA.Vv., *Nuove regioni e riforma dello Stato*, XXI secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, pag. 1 e ss.; S. CASSESE, *Poteri locali, Regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Foro amm.*, 1995, pag. 222 e ss.

(11) G. D'ALESSIO, *Prospettive di riforma*, in S. SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma. Atti del seminario di studio. Roma, 25 marzo 1996*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 28 e ss.

(12) E. BONELLI, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 23 e ss.; S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pag. 83 e ss.

2. *La cosiddetta riforma "Bassanini".*

2.1. *Le fasi del processo di riforma.*

La vera svolta sul piano dell'organizzazione territoriale dei poteri pubblici e nei rapporti tra potere amministrativo e soggetti privati è stata la l. n. 59/1997: è una legge complessa avente ad oggetto una delega legislativa al Governo per ampliare le funzioni ed i compiti amministrativi delle Regioni (13) e degli enti locali, procedere alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica e alla semplificazione amministrativa (14).

(13) Nella l. n. 59/1997, per quanto attiene al conferimento delle funzioni, non vengono in alcun modo contemplate le Regioni a statuto speciale e le due Province autonome; l'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998 ha però previsto il trasferimento nei loro confronti, in quanto non attribuiti, delle funzioni e dei compiti conferiti alle Regioni a statuto ordinario, secondo le modalità previste dagli statuti speciali. In merito: G. PITRUZZELLA, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 10*, in *Reg.*, 1998, pag. 518; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto. Principi e modelli*, Padova, Cedam, 2001, pag. 330 e ss.

(14) C. BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Reg.*, 1997, pag. 1097 e ss.; L. BENVENUTI, *Nuovi compiti e funzioni per le Regioni e gli enti locali: un disegno ripreso*, in *Dir. Reg.*, 1998, pag. 3 e ss.; C. CALVIERI, *Il modello autonomistico italiano tra regionalismo forte e federalismo amministrativo. La nuova allocazione di competenze a livello territoriale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 341 e ss.; S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, pag. 417; V. CERULLI IRELLI, *Parlamento e riforma amministrativa*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 66 e ss.; C. CITTADINO, *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di Federalismo*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 7 e ss.; G. CORSO, *Oggi e domani. Gli enti locali nella Costituzione italiana*, in *N. aut.*, 1998, pag. 192; M. D'ALBERTI, *La riforma amministrativa in Italia*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato ...*, op. cit., pag. 19 e ss.; *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 99 e ss.; B. DI GIANNATALE, *L'iter del « federalismo possibile » nascente dal basso*, in *N. rass.*, 2000, pag. 1569 e ss.; S.

Questa legge apre la strada ad un processo di attuazione che, attraverso alcune tappe, dovrebbe dare dei risultati nel medio-lungo termine (15). Vi è stato dunque un nuovo modo di rapportarsi rispetto alle esperienze progettuali precedenti, fondato su una logica di organicità e globalità dell'intervento riformatore; infatti, è stata espressa la volontà di riordinare nel suo insieme il sistema amministrativo agendo contemporaneamente sulle principali componenti: funzioni, strutture e procedimenti (16).

La logica presente nel legislatore è stata quella di non

GAMBINO, *Regionalismo e federalismo nell'evoluzione della forma di Stato contemporanea. Riflessioni comparatistiche a partire dall'esperienza italiana*, in T. GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 53; C. MELIDORO, *Dalle leggi Bassanini ai decreti legislativi nn. 300 e 303*, in *Tar*, 2000, pag. 303 e ss.; E. NIZZA, *Riallocazione di funzioni e compiti in capo a Regioni ed enti locali*, in *Riv. amm.*, 1997, pag. 358 e ss.; G. PASTORI, M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione « a Costituzione invariata »: la legge n. 59 del 1997*, in *St. iuris*, 1998, pag. 459 e ss.; F. PIZZETTI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 9*, in *Reg.*, 1998, pag. 516 e ss.; *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 46 e ss.; S. SEPE, « *In margine alle linee della legge Bassanini "uno"* », in *Amm. civ.*, 1997, pag. 6 e ss.; G. ROMAGNOLI, *Riforme istituzionali e autonomia*, in *N. aut.*, 2000, pag. 215 e ss.; F. RUGGE, *Le leggi « Bassanini »: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Mul.*, 1997, pag. 720 e ss.; L. TORCHIA, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 67; A. TRUINI, *Le disposizioni generali*, in AA.Vv., *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 40 e ss.; P. URBANI, *Prime riflessioni sull'attuazione regionale dei decreti legislativi in attuazione della l. n. 59/97*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 292.

(15) E. CHELI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 35.

(16) G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Reg.*, 1997, pag. 749 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Prolusione: Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 3 e ss. In particolare, A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Reg.*, 2001, pag. 667 e ss., osserva come l'ampiezza delle prospettive della legge delega è indice della volontà di procedere non soltanto all'ammodernamento del sistema ammini-

procedere ad una mera attuazione delle previsioni costituzionali nella parte in cui vengono elencate le competenze legislative e amministrative regionali, ma di compiere una lettura del Titolo V della Costituzione alla luce delle potenzialità del principio di autonomia contemplato dall'art. 5 Cost., nella prospettiva di realizzare una modernizzazione del sistema amministrativo attraverso il passaggio da un'amministrazione basata sulle strutture centrali e periferiche dello Stato, ad un sistema prevalentemente fondato sulle Regioni, sulle autonomie locali e sulle autonomie funzionali (17).

La l. n. 59/1997 è, dunque, il più ampio intervento innovativo sulla struttura complessiva dell'ordinamento delle autonomie territoriali che supera quello del 1977 sia per l'ampiezza, sia per il fatto che alla riorganizzazione delle funzioni a livello regionale si accompagna un importante processo di ristrutturazione dell'apparato amministrativo statale, sia per l'incidenza della riforma sulle funzioni e sull'organizzazione degli enti subregionali, che vedono profondamente mutata la propria posizione nel sistema delle autonomie territoriali (18). Rispetto ai precedenti interventi del 1977 e del 1990, la l. n. 59/1997 esprime l'intenzione di procedere, per un verso, a nuovi trasferimenti di funzioni alle Regioni anche nelle materie dell'art. 117 Cost. vt a dimostrazione dell'incompletezza dei trasferimenti operati in precedenza e, per un altro, la volontà di reagire agli scarsi risultati ottenuti in

strativo del Paese, ma ad una riforma delle istituzioni attraverso l'amministrazione.

(17) A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Rimini, Maggioli, 2004, pag. 1 e ss., richiama la relazione, del 27 giugno 1997, del ministro Franco Bassanini sull'attuazione della legge n. 59 del 1997.

(18) E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, vol. I, 1998, pag. 627 e ss.; L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Reg.*, 1997, pag. 339 e ss.

sede di attuazione delle prescrizioni della l. n. 142/1990 (19), cercando di sfruttare tutti gli spazi interpretativi concessi al legislatore ordinario dalla Costituzione (20) e di anticipare una trasformazione da operare, invece, in sede di riforma costituzionale (21).

L'aspetto caratterizzante della riforma è rappresentato dal rinvio ad una serie di atti governativi, legislativi e regolamentari, destinati ad interagire nelle varie fasi in cui si snoda l'intero processo riformatore e delle quali il decentramento delle funzioni rappresenta soltanto la fase iniziale, alla quale le altre debbono raccordarsi. Al decentramento è legata per strumentalità e interdipendenza la riforma dell'amministrazione statale, sia centrale che periferica, contemplata nel Capo II della l. n. 59/1997, attraverso una serie di misure che vanno dalla razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, al riordino degli enti pubblici nazionali e degli enti privati indicati nella lett. b) dell'art. 11, I co., agli interventi nel campo del pubblico impiego ad integrazione e correzione del d.lgs. n. 29/1993 (22).

Unitamente a ciò, nel Capo III è disciplinato (23), a completamento del disegno a suo tempo tracciato dalla l. n. 241/1990 (24), uno schema di semplificazione dei procedi-

(19) E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata ...*, op. cit., pag. 629.

(20) Per certi aspetti costituisce il completamento del lavoro legislativo iniziato negli anni Novanta: A. ZITO, *L'impatto della « riforma Bassanini » sul sistema amministrativo*, in *Tar*, 2000, pag. 49 e ss.

(21) T. GROPPI, *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali*, in *Riv. amm.*, 2000, pag. 752 e ss.

(22) M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale ...*, op. cit., pag. 287 e ss.

(23) G. VESPERINI, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, pag. 430 e ss.

(24) M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pag. 679 e ss.; G. CUGURRA, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997 n. 127*, in *Dir. amm.*, 1998, pag. 479 e ss.; F. MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. « riforma Bassanini »)*, in *Dir. amm.*, 1997, pag. 430 e ss.

menti amministrativi assieme alla previsione di un'ampia delegificazione, come fenomeno permanente, delle norme che li concernono.

In particolare, la l. n. 59/1997 ha delegato il Governo ad emanare, entro il 31 marzo 1998, uno o più decreti legislativi volti a conferire (25) alle Regioni e agli enti locali (26)

ni »), in *Dir. proc. amm.*, 1997, pag. 810 e ss.; G. MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in *Riv. giur. urb.*, 1998, pag. 288 e ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Cons. St.*, 1998, pag. 1712 e ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pag. 662 e ss.

(25) Il legislatore precisa, nello stesso art. 1, I co., l. n. 59/1997, che per conferimento si deve intendere il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti. La dottrina si è interrogata sul significato di queste espressioni ed in particolare sulla differenza fra il trasferimento e l'attribuzione, dal momento che il legislatore usa spesso il termine generale "conferimento", appositamente coniato, indifferentemente nei confronti delle Regioni e degli enti locali. Secondo una prima ricostruzione, il trasferimento si distinguerebbe dall'attribuzione perché riguarderebbe compiti già spettanti allo Stato, mentre l'attribuzione avrebbe per oggetto compiti nuovi: S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, op. cit., pag. 417. La dottrina prevalente ha però ritenuto che il trasferimento riguardi le materie di potestà legislativa regionale ex art. 117, I co. Cost. vt, la delega l'art. 118, II co. Cost. vt e l'attribuzione gli artt. 118, I co. e 128 Cost. vt: E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata ...*, op. cit., pag. 635 e ss.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo ...*, op. cit., pag. 672; G. PASTORI, M. RENNA, *La riforma della pubblica amministrazione ...*, op. cit., pag. 663; A. TRUINI, *Le disposizioni generali*, op. cit., pag. 48. In questo senso si è espressa la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 408/1998 e nella sent. n. 111/2001, affermando che per funzioni conferite si debba intendere tutta la gamma di strumenti costituzionalmente ammessi per il decentramento delle funzioni.

(26) Il legislatore precisa che per enti locali si intendono le Province, i Comuni, le Comunità montane e gli altri enti locali. La definizione è, nella seconda parte, tautologica, di modo che rimane da chiarire quali siano gli altri enti locali: se quelli a carattere territoriale, oppure anche gli enti locali funzionali. In questo secondo caso, titolari di potestà di governo sarebbero non più soltanto entità espressione di collettività territoriali, ma anche pubblici poteri proiezione di un altro tipo di collettività non territoriale: V. CERULLI IRELLI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 78 e ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali « tra » sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 116. Sul tema è intervenuta la Corte costituzionale con la sent. n. 477/2000; in questa occasione vi è stato modo di precisare come, per quanto riguarda le Camere di commercio, con la l. n. 580/1993

« ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione » l'integralità delle funzioni amministrative relative 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, ad esclusione di quelle funzioni e compiti riconducibili nelle materie dell'art. 3, I co.

siano state riqualificate come enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali. Sono, perciò, degli enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale ed entrano, a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali alla luce dell'art. 118 Cost. vt, diventando anche potenziali destinatari di deleghe dello Stato e della Regione. In questa maniera, ancora una volta il giudice costituzionale sembra far proprio l'indirizzo intrapreso dal legislatore statale che con la l. n. 59/1997 e il d.lgs. n. 112/1998 ha decisamente rafforzato la posizione e il regime autonomistico delle Camere di commercio: E. PFÖSTL, *La Camera di commercio fra locale e globale*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pag. 897 e ss.; G. MARCHI, *Il ruolo delle Camere di commercio dopo le riforme negli anni '90*, in C. E. GALLO, A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 77 e ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali ...*, op. cit., pag. 201 e ss.; P.G. RINALDI, *L'autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Reg.*, 2001, pag. 195 e ss.; R. TONIATTI, *Alcuni spunti intorno al « riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche » sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle Camere di commercio di Trento e Bolzano*, in *Reg.*, 2001, pag. 203 e ss. Secondo la Corte costituzionale, allora, le Camere di commercio sarebbero caratterizzate da alcuni principi fondamentali: sono enti pubblici, autonomi, rappresentativi della sfera degli interessi economici e sociali territoriali; queste peculiarità di ente esponenziale di comunità parziali consentono, attraverso il conferimento di funzioni, di dare attuazione al principio di sussidiarietà in senso orizzontale, nonostante il carattere di enti pubblici. In tal senso: A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 394 e ss.; G. PASTORI, *La sussidiarietà « orizzontale » alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pag. 175; A. POGGI, *La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomia e principio di rappresentatività*, in *Giur. it.*, 2001, pag. 1327 e ss.; R. TONIATTI, *Alcuni spunti intorno ...*, op. cit., pag. 205 e ss.

Da questi principi si trae la logica conseguenza che tutte quelle funzioni e quei compiti non espressamente conservati allo Stato dai decreti di attuazione devono intendersi conferiti a Regioni ed enti locali: perciò, il silenzio del legislatore delegato comporta il conferimento della funzione (27). È, dunque, manifesta la volontà di costruire anche al livello dello Stato centrale un'amministrazione moderna, elastica, flessibile, in maniera tale che lo Stato centrale venga ad operare « come "snodo" tra il processo di integrazione europea da un lato, e la crescita di responsabilità e di ruolo delle amministrazioni territoriali dall'altro » (28): per fare ciò occorre ridurre le funzioni dello Stato centrale, procedere conseguentemente ad un ridimensionamento quantitativo degli apparati e ad un innalzamento della funzionalità e del rendimento delle strutture rimanenti (29).

In questa prospettiva, l'importante è che le funzioni pubbliche vengano redistribuite, indipendentemente dal titolo giuridico di assegnazione, al livello territoriale che è maggiormente in grado di svolgerle e di preferenza a quello più basso (30).

La tecnica del conferimento ha previsto l'adozione di uno o più decreti legislativi, il cui contenuto normativo, descritto all'art. 3, l. n. 59/1997, è dato: dall'individuazione delle funzioni e dei compiti che rimangono allo Stato; dall'indicazione delle funzioni da conferire alle Regioni, agli enti locali territoriali o alle autonomie funzionali; dall'individuazione

(27) G. MOR, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 3*, in *Reg.*, 1998, pag. 485 e ss.

(28) F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo ...*, op. cit., pag. 160 e ss.

(29) G. D'AURIA, M. DE BENEDETTO, A. BELLI, C. GALLUCCI, G. MANTO, I. PORTELLI, H. ROCCHIO, *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i « conferimenti » di funzioni a regioni ed enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pag. 209 e ss.

(30) G. FALCON, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Reg.*, 1998, pag. 456.

delle sedi e degli strumenti per la collaborazione coordinata degli enti riceventi, tra di loro e con le amministrazioni statali; dalla razionalizzazione, anche per mezzo della soppressione, delle strutture amministrative centrali e periferiche; dall'individuazione delle procedure per il trasferimento del personale; dalla previsione delle modalità di utilizzo degli apparati regionali e locali da parte dello Stato.

A seguito dell'emanazione dei decreti legislativi da parte del Governo, per ciascuna materia oggetto di conferimento è stato necessario procedere all'individuazione, con d.P.C.M. (31),

(31) Ai fini dell'adozione dei d.P.C.M., le Regioni hanno proposto di costituire un gruppo di lavoro Stato/Regioni/autonomie locali, allo scopo di consentire un previo confronto fra le parti interessate prima di sottoporre gli atti alla Conferenza Unificata. Il gruppo si è articolato in tre sottogruppi rispettivamente competenti in materia di trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e dei beni. Per la determinazione delle risorse statali da trasferire si è dovuto fissare l'ammontare delle risorse da destinare agli enti del medesimo livello istituzionale, ripartirle quindi tra i singoli enti dello stesso livello e determinare le modalità di trasferimento. Vista la complessità di tale operazione si è provveduto all'istituzione di un gruppo tecnico di lavoro, che ha operato nell'ambito del gruppo di coordinamento per l'attuazione della l. n. 59/1997, con il compito di definire, relativamente alle materie disciplinate dal d.lgs. n. 112/1998, i criteri guida da osservare nella stesura dei d.P.C.M.: attraverso questo gruppo tecnico si è voluto, per un verso, affrontare il problema con una visione unitaria anziché lasciare l'iniziativa ai singoli Ministeri e, per un altro, creare una sede che eliminasse nei fatti gli ostacoli al trasferimento delle risorse e, quindi, all'attuazione dell'intero disegno. I criteri così individuati sono entrati a far parte di un accordo — non di un semplice parere — in sede di Conferenza Unificata e sono stati utilizzati anche per l'elaborazione dei d.P.C.M. concernenti le materie disciplinate dagli altri decreti delegati, salvo che per alcune ipotesi che contemplavano delle procedure speciali; difatti, il d.lgs. 112/1998 presenta una maggiore articolazione nell'individuazione dei criteri da osservare in sede di trasferimento delle risorse, rispetto a quanto previsto nell'art. 7 della l. n. 59/1997 ed è quindi stato usato quale base per la predisposizione di tutti i d.P.C.M. In particolare, quale metodo di lavoro si è scelto di effettuare le operazioni di trasferimento non in relazione ai singoli Ministeri ed agli stati di previsione dei diversi dicasteri, ma in base ai settori coinvolti dal trasferimento o alle materie in cui i settori si articolano. Dopo la pronuncia della Conferenza Unificata del 22 aprile 1999, ha fatto seguito la consultazione delle organizzazioni sindacali e il parere definitivo della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa. In merito: P. D'AVENA, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Reg.*, 1999, pag. 614 e ss.

dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire o da ripartire tra Regioni ed enti locali (32), con la parallela soppressione o ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui (art. 7) (33); dopodiché, al trasferimento delle risorse (34) è

(32) In particolare, l'art. 7, XI co., d.lgs. n. 112/1998 ha poi previsto che, qualora non si provveda al trasferimento delle risorse nei termini previsti, la Regione e gli enti locali interessati possano chiedere alla Conferenza Unificata di segnalare il ritardo o l'inerzia al Presidente del Consiglio dei Ministri, che deve indicare il termine per provvedere; decorso inutilmente tale termine il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta*. Con tale previsione, unitamente a quella contenuta nel X co. del medesimo articolo che prevede un rimedio all'inerzia dello Stato nell'adozione degli atti e provvedimenti di attuazione entro le scadenze previste dalla l. n. 59/1997 coinvolgendo ancora una volta la Conferenza Unificata che può predisporre uno schema da inviare al Presidente del Consiglio dei Ministri, si è voluto predisporre degli strumenti di garanzia nei confronti delle Regioni e degli enti locali per il caso che vi siano ritardi o inadempienze da parte dello Stato: M. CAMMELLI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 5*, in *Reg.*, 1998, pag. 492 e ss.; G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Reg.*, 2001, pag. 37 e ss. L'iter di elaborazione dei d.P.C.M. di trasferimento dei beni e delle risorse è stato articolato in tre fasi: decreti di individuazione delle risorse da trasferire; decreti di ripartizione delle risorse tra le Regioni e tra gli enti locali (relativamente alle funzioni direttamente conferite a questi ultimi dallo Stato); decreti di ripartizione delle risorse, in ciascun ambito regionale, tra Regioni ed enti locali con contestuale trasferimento delle risorse a tutti gli enti territoriali. Più diffusamente: A. MILITELLO, *Metodi e strumenti del federalismo amministrativo*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione. L'evoluzione di un sistema*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 24 e ss. Sulla rivitalizzazione dell'istituto dell'avvalimento nell'ambito di molti settori per sopperire ai ritardi nel trasferimento del personale e alla necessità degli enti destinatari delle risorse di organizzare le proprie strutture in vista dell'esercizio delle nuove funzioni: P. CENTRA, *Federalismo amministrativo: le tematiche trasversali*, in C. CITTADINO (a cura di), *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione. L'evoluzione di un sistema*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 42 e ss.

(33) La decorrenza dell'esercizio da parte delle Regioni e degli enti locali delle funzioni conferite è collegata all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative: F. PIZZETTI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 7*, in *Reg.*, 1998, pag. 504 e ss.

(34) Per un esame approfondito del procedimento dei trasferimenti finan-

seguito il riordino delle strutture amministrative centrali e periferiche, operato mediante l'adozione di appositi regolamenti ministeriali *ex art.* 17, co. 4-*bis*, l. n. 400/1988 (35).

Il processo riformatore è stato elaborato prevedendo, per un verso, un'ampia partecipazione del Parlamento e, per un altro, un rafforzamento delle sedi di concertazione fra il Governo, le Regioni e gli enti locali (36). È stata quindi prevista l'istituzione della Commissione bicamerale per la riforma amministrativa che ha avuto tra i propri compiti quello di esprimere un parere non vincolante sugli schemi di decreto legislativo presentati dal Governo e quello di assicurare una verifica periodica dello stato di attuazione della riforma e di riferirne ogni sei mesi alle Camere.

Un parere non vincolante sugli schemi di decreto legislativo è stato previsto anche da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali; in entrambi i casi, qualora i pareri non fossero stati espressi entro quarantacinque giorni dalla ricezione degli schemi, si prevedeva che i decreti legislativi potessero comunque essere emanati. Inoltre, il Governo ha dovuto assumere i pareri della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza Stato/Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, da esprimere nel termine di venti giorni dal ricevimento degli schemi; anche in questo caso, se i termini fossero decorsi inutilmente, i decreti legislativi potevano essere comunque emanati (37).

ziari: G. RIVOSECCHI, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 220 e ss.

(35) R. BIN, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Disposizioni generali*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 491 e ss.

(36) F. PIZZETTI, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 52.

(37) La Conferenza Stato/Città/autonomie locali è stata istituita con il

Nel solco della previsione contenuta nell'art. 3, l. n. 142/1990, gli artt. 1 e 4, l. n. 59/1997 hanno previsto che nelle materie dell'art. 117 Cost. vt, le Regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, debbano conferire alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che

d.P.C.M. 2 luglio 1996 con la funzione di affiancare la Conferenza Stato/Regioni e di consentire agli organi rappresentativi degli esecutivi degli enti locali di avere una sede di dialogo permanente con il Governo. La l. n. 59/1997 e il d.lgs. n. 281/1997 hanno dato « copertura legislativa » a questo organo, dopodiché è stata prevista una terza sede di concertazione tra Governo ed esecutivi delle Regioni e degli enti locali, prevedendo la fusione delle due Conferenze nella Conferenza Unificata per tutte le materie ed i compiti di interesse comune. In particolare, con la prima delega esercitata con il d.lgs. n. 281/1997, il Governo ha provveduto a rafforzare il ruolo e le competenze della Conferenza Stato/Regioni, ha definito il ruolo e le competenze della Conferenza Stato/Città/autonomie locali ed ha poi istituzionalizzato la Conferenza Unificata quale strumento di raccordo fra Stato, Regioni e sistema degli enti territoriali: W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 51 e ss.; M.G. LA FALCE, *La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 34 e ss.; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo ...*, op. cit., pag. 175 e ss.; *La Conferenza Stato-Città e autonomie locali*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, pag. 668 e ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *St. parl. pol. cost.*, 2000, pag. 52 e ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo « sommerso »*, in *Reg.*, 2000, pag. 863 e ss. È stato sottolineato come il sistema delle Conferenze avrebbe finito con l'incidere sulla stessa forma di governo (si parla a tal proposito di forma di governo di tipo integrato e condiviso) per il diverso modo di rapportarsi del Governo nei confronti del Parlamento e lo si sarebbe visto soprattutto nell'intera vicenda dell'attuazione della l. n. 59/1997; in queste Conferenze il Governo si trova a dialogare con rappresentanze che si presentano non divise secondo la logica maggioranza-minoranza, ma articolate secondo il criterio dei livelli territoriali. Il Governo avrebbe, perciò, un particolare interesse a ricercare il consenso unanime nelle Conferenze perché in questa maniera la sua posizione dinanzi al Parlamento si viene a rafforzare, dal momento che in questa sede si tenderà a non assumere posizioni fortemente contrarie alle proposte governative che rispecchiano anche quelle del sistema politico locale: F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Reg.*, 2000, pag. 480 e ss. Critico è, invece, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Reg.*, 2000, pag. 548 e ss., secondo il quale è senz'altro importante il coinvolgimento compiuto dalla l. n. 59/1997 delle Conferenze, ma sarebbe, tuttavia, secondario rispetto ad un altro aspetto, quello dell'originale strutturazione delle modalità di esercizio del potere legislativo tra Governo e Parlamento che rimarrebbero comunque i due protagonisti politici della vicenda.

non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, sentite le rappresentanze degli enti locali; è stato così confermato e rafforzato il criterio enunciato nel 1990 (38) attraverso un meccanismo attuativo (art. 4, V co.), di modo che ciascuna Regione ha dovuto provvedere entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi d'attuazione, altrimenti il Governo era delegato ad emanare sentite le Regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra Regione ed enti locali valevoli fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

La ripartizione delle funzioni ha seguito dunque un doppio binario: è stata effettuata direttamente dai decreti delegati nelle sole materie non costituzionalmente devolute alla competenza regionale (art. 4, II co.) mentre, in quelle dell'art. 117 Cost. vt, la Regione ha dovuto individuare le funzioni ed i compiti da esercitare in proprio e quelli da trasferire agli enti locali (art. 5, I co.) (39). Ciascuna Regione ha provveduto al conferimento delle funzioni con una o più leggi, precedute da un obbligatorio parere delle rappresentanze degli enti locali, e vincolate all'osservanza dei principi fondamentali dettati dalla stessa legge di delega (art. 4, III co.).

Il legislatore, riferendosi al passaggio delle competenze, ha usato termine — conferimento (40) — volto a ricom-

(38) G. MOR, *Commentario al decreto legislativo ...*, op. cit., pag. 486. In particolare, il rinvio compiuto dall'art. 4, V co., l. n. 59/1997 all'art. 3, l. n. 142/1990 porta a ritenere operante, anche nel processo di conferimento operato dalla l. n. 59/1997, una delega normativa alle Regioni, ex art. 117, II co., Cost. vt ad operare lo scorporo delle funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie dell'art. 117 Cost. vt per l'attribuzione delle stesse agli enti locali secondo quanto previsto dall'art. 118, I co. Cost. vt. In merito: E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata ...*, op. cit., pag. 641.

(39) A. CARLI GARDINO, *Stato e Regioni nel processo di attuazione della legge n. 59/97: cronache di un decentramento ancora in gran parte virtuale*, in *Quad. reg.*, 1998, pag. 87 e ss.

(40) Con la legge n. 265/1999 è stato modificato l'art. 2, V co., l. n. 142/1990 allo scopo di renderlo conforme ai principi dettati dalla l. n. 59/

prendere tanto le funzioni relative alle materie del 117 Cost. vt quanto quelle che si pongono al di fuori, proprio a voler sottolineare che si è voluto ricorrere a tutti gli strumenti a disposizione, fino al limite estremo consentito dalla Costituzione.

In questa maniera, il legislatore ha compiuto due scelte: gli apparati statali non sono più il fulcro dell'amministrazione pubblica italiana ed è ormai superato il principio di corrispondenza tra potere legislativo e potere amministrativo delle Regioni.

2.2. *I principi in tema di allocazione delle funzioni.*

I conferimenti delle funzioni dallo Stato alle Regioni e alle autonomie locali e dalle Regioni alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali sono stati realizzati nel rispetto di alcuni principi fondamentali espressamente enunciati all'art. 3, III co. della l. n. 59/1997.

I principi richiamati sono (41): quello di sussidiarietà: la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative deve essere attribuita ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, tenendo conto delle rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime; il criterio di completezza; quello di efficienza e di economicità procedendo anche alla soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed enti

1997: mentre prima si parlava di funzioni attribuite e delegate, a seguito della modifica, utilizzando un'unica espressione, si dice che i Comuni e le Province sono titolari, oltre che delle funzioni proprie, di quelle espressamente conferite loro dallo Stato o dalla Regione; tale previsione è stata poi recepita nell'art. 3 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. In merito: E. MAGGIORA, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Firenze, Nocchioli, 2000, pag. 22.

(41) R. LA BARBERA, *Regioni ed enti locali nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1999, pag. 7; A. TRUINI, *Le disposizioni generali*, op. cit., pag. 46 e ss.

locali; quello di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; il criterio di omogeneità, tenendo conto delle funzioni già esercitate; quello di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; il principio di differenziazione nell'allocatione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; quello della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite; il criterio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

2.3. Segue: *il principio di sussidiarietà.*

Il principio di sussidiarietà non nasce nell'ambito del dibattito sul tema del federalismo (42); è emerso a livello poli-

(42) Il principio di sussidiarietà, limitatamente all'applicazione al rapporto tra la sfera privata e quella pubblica, trova la sua prima formulazione in Aristotele, ovvero nella tesi secondo la quale l'individuo è il fulcro del sistema politico, perciò lo Stato deve agire in funzione del bene dell'individuo stesso: lo Stato, contrariamente agli individui e ai gruppi che costituiscono la società, non ha propri fini, tranne lo scopo di garantire l'armonia nella diversità attraverso una minima ingerenza negli affari privati e quello di preservare la propria esistenza. Nel XII secolo, Tommaso D'Aquino riprende molte delle concezioni aristoteliche relative al rapporto tra Stato e società e al carattere strumentale del primo rispetto alla seconda: per la prima volta viene definito il fondamento teologico della relazione Stato/individuo, poi ripreso dalla dottrina sociale cattolica del XIX e XX secolo per fondare il principio di sussidiarietà sul concetto di dignità umana. Nel XVII secolo, Locke pone le prime basi teoriche della sussidiarietà: l'uomo allo stato di natura è libero ed autosufficiente, la sua unica incapacità riguarda la difesa della sua libertà. Tale concezione, che costituisce il presupposto delle

tico intorno agli anni '30 e la sua formulazione classica è dovuta all'elaborazione della Chiesa cattolica a partire dalla let-

teorie liberistiche, limita gli interventi dell'autorità ai soli casi assolutamente necessari. È Althusius ad introdurre il concetto di sussidiarietà positiva insieme a quello di sussidiarietà verticale, ritenendo necessaria la presenza di un'autorità pubblica proprio per il fatto che la società civile non è più in grado di sopravvivere tramite l'auto-organizzazione. Althusius prospetta un criterio elastico di ripartizione dei compiti in forza del quale la preferenza deve essere data ai gruppi inferiori rispetto a quelli superiori, perciò l'azione statale diviene funzionale non solo all'incapacità dei gruppi inferiori di agire, ma anche della indifferenza o pigrizia. Due secoli dopo, Hegel affronta un problema analogo; la società tedesca, per sopravvivere, ha bisogno di uno Stato, di un'autorità sovraordinata tuttavia, per vincere le diffidenze nei confronti di tale entità, ritiene che l'azione dello Stato debba essere regolamentata innanzitutto dal principio di necessità come presupposto indispensabile dell'intervento statale. Contemporaneamente, in Francia, Tocqueville affronta un problema opposto: salvare la società dallo Stato. Infatti, lo Stato anziché intervenire direttamente atrofizzando le capacità degli individui, dovrebbe sostenere l'azione dei singoli in difficoltà nell'intento di sviluppare al massimo le loro potenzialità. John Stuart Mill si occupa essenzialmente della sussidiarietà verticale, sostenendo che solamente una piccola parte dei compiti di uno Stato può essere trattata in maniera soddisfacente e sicura dalle autorità centrali. In particolare, ritiene che non si debba procedere ad una rigida ripartizione di materie tra l'autorità centrale e quelle locali; i vari centri di potere dovrebbero cooperare costantemente, assegnando alle autorità periferiche il compito di adattare alle situazioni locali le istruzioni di massima impartite dal centro. Con Proudhon, per la prima volta, la sussidiarietà viene applicata ad una costruzione di tipo federale, ritenuta l'unica soluzione al bisogno di autorità e alla contestuale esigenza di libertà. La federazione costituirebbe l'essenza del contratto sociale, con il quale i vari gruppi sociali fissano le loro competenze sulla base delle loro effettive capacità. L'altra preoccupazione, secondo Proudhon, è quella di evitare i dispotismi locali: per questa ragione ritiene necessaria l'applicazione della sussidiarietà ad ogni livello di potere. Verso la fine dell'Ottocento, emerge in maniera chiara che la nozione di sussidiarietà e la stessa instaurazione di un sano rapporto tra individuo e Stato presuppongono la presenza dei gruppi sociali. Questa considerazione nasce dal fallimento delle teorie politiche elaborate nel corso del XIX secolo che, proponendo un rapporto diretto tra Stato ed individuo, portavano inevitabilmente alla soccombenza di quest'ultimo. Nella società liberale, difatti, solo gli individui più forti sopravvivono al completo abbandono da parte dello Stato, mentre di contro l'ideologia socialista prevede un'enorme ingerenza dello Stato nella sfera dei privati per garantirne l'eguaglianza. La conclusione è che solo i gruppi sociali potrebbero mediare tale rapporto salvaguardando gli interessi individuali di fronte allo Stato. Le correnti di pensiero che pongono delle alternative agli estremi visti sono il corporativismo e la dottrina sociale cattolica. Il primo parte dall'idea di fornire agli appartenenti ad una certa categoria uno strumento efficace per fronteggiare lo Stato e limitarne le ingerenze: appunto le corporazio-

tera enciclica *Quadragesimo Anno* del 15 maggio 1931 di papa Pio XI (43). La finalità principale di questa enciclica è da individuare nella volontà di prescrivere gli elementi essenziali per la ricostruzione dell'ordine sociale e delle relative istituzioni, partendo dai presupposti di una corretta distribuzione

ni, purché libere e non previste come obbligatorie dallo Stato. Nella dottrina sociale cattolica, la sussidiarietà diviene l'elemento base verso la fine dell'Ottocento: è il vescovo Von Ketteler a riconsiderare il fondamento teologico del principio, ritenendo che soltanto questo possa salvaguardare la dignità dell'uomo dalle concezioni liberali, che abbandonano i bisognosi a se stessi, e dall'uguaglianza dei socialisti che giungono ad eliminare le individualità. Al riguardo: G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1998, pag. 8 e ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni. Atti del Convegno per il 40° della Spisa. Bologna, 25-26 settembre 1995*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 74 e ss.; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 4 e ss.; T.O. HÜGLIN, *Althusius - Vordenker des Subsidiaritätsprinzips*, in A. RIKLIN, G. BATLINER (herausgegeben von), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtstein-Instituts, 23.-25. September 1993*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, pag. 103 e ss.; G. MORRA, *Alla ricerca del principio ...*, op. cit., pag. 17 e ss.; G. P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione Europea*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1993, pag. 22 e ss.; A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali ...*, op. cit., pag. 8 e ss.

(43) Pur formulato in termini espliciti per la prima volta nell'enciclica *Quadragesimo Anno*, il principio di sussidiarietà è già presente nella *Rerum Novarum* (1891); lo si evince da alcuni fondamentali passi in cui papa Leone XIII si occupa dei rapporti fra lo Stato, gli individui e le comunità minori, con particolare riferimento alla famiglia ed alle società private. L'enciclica leonina enuncia chiaramente il principio in base al quale nei casi in cui le persone, singole od associate, riescano a far fronte in maniera soddisfacente ai propri bisogni, non vi è motivo che entità superiori intervengano in loro sostituzione, poiché « l'uomo è anteriore allo Stato: sì che prima che si formasse il civile consorzio egli dovette aver da natura il diritto di provvedere a se stesso ». In merito: O. HÖFFE, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München, Beck, 1999, pag. 128; P. MAGAGNOTTI, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 1991, pag. 17; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, pag. 4 e ss.; C. STEWING, *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, Köln, Karl Heyman Verlag KG, 1992, pag. 7 e ss.; G. VITTADINI, *Le politiche regionali e la sussidiarietà*, in *Non profit*, 2000, pag. 187 e ss.

della ricchezza all'interno della società e di adeguati salari per i lavoratori (44).

(44) L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare society*, in *Riv. dir. fin.*, 2000, pag. 105 e ss.; A.M. BALESTRIERI, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, in *Dir. amm.*, 1998, pag. 615 e ss.; A. BAUMGARTNER, "Jede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen nach subsidiär". *Zur anthropologischen und theologischen Begründung der Subsidiarität*, in K.W. NÖRR, T. OPPERMANN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 15 e ss.; M. BORCHMANN, G. MEMMINGER, *Die föderalen Kernforderungen der Länder*, in C. BRUNS KLOESS, G. MEMMINGER, O. STEIN (herausgegeben von), *Die deutschen Länder. Politische Union um Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, pag. 17; F. P. CASAVOLA, *Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio*, in *Foro it.*, 1996, pag. 181 e ss.; R. DICKMANN, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Dir. soc.*, 1994, pag. 277 e ss.; P. DURET, *La sussidiarietà « orizzontale »: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pag. 109 e ss.; T. FILIGNANO, *Il principio di sussidiarietà nelle esperienze statali, comunitarie e nella legge n. 59/1997: elementi di continuità e novità*, in *N. rass.*, 1997, pag. 1202; P. HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Arch. öff. R.*, 1994, pag. 190 e ss.; O. HÖFFE, *Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?*, in A. RIKLIN, G. BATLINER, *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium ...*, op. cit., pag. 24 e ss.; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, pag. 25 e ss.; P. KOSLOWSKI, *Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft*, in K.W. NÖRR, T. OPPERMANN, *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit ...*, op. cit., pag. 39; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un « principio speranza » per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Foro it.*, 1996, pag. 185 e ss.; G. MORRA, *Alla ricerca del principio di sussidiarietà*, in *Fed. soc.*, 1996, pag. 13 e ss.; M. RIBAUDO, *La sussidiarietà: una divinità dai troppi volti*, in *Qst. ist.*, 1996, pag. 30 e ss.; R. RONZA, *Federalismo, autonomia sociale, sussidiarietà: gli equivoci dei "cattolici democratici"*, in *Fed. lib.*, 1998, pag. 63; E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 85 e ss. La preoccupazione di fondo che anima l'enciclica *Quadragesimo Anno* può essere ben compresa se si tiene conto del contesto storico e quindi del periodo di grande depressione internazionale entro il quale si colloca: lo Stato, seguendo una logica chiaramente interventista, tendeva ad assumere un numero sempre più crescente di funzioni e doveri verso la società, correndo in questo modo il pericolo di distruggere la dimensione sociale della vita del cittadino, lasciandolo privo di difese dinanzi al potere statale e quindi potenzialmente incapace di difendere la propria natura di uomo libero. A questo proposito, in un passo dell'enciclica si legge che « il vero scopo di ogni attività sociale dovrebbe essere quello di aiutare i membri del corpo sociale, mai quello di distruggerli o di assorbirli in esso » per-

Nella ricostruzione della dottrina sociale della Chiesa (45), la società è il frutto dell'interazione del complesso dei diritti che spettano all'individuo in quanto tale; lo Stato deve garantire la società e quindi deve intervenire solo per assicurare l'esercizio dei diritti. La persona ha una priorità sulla società e questa a sua volta sullo Stato che svolge, invece, una mera funzione di promotore, senza poter esplicare un'eccessiva ingerenza (46).

Questa ricostruzione del principio è sostanzialmente confermata nelle encicliche sociali successive (47): già nella *Laborem exercens* del 1981 e, successivamente, nella *Centesimus Anno*, del 1° maggio 1991, di papa Giovanni Paolo II, si afferma con ancora maggior chiarezza che una competenza deve essere attribuita ai poteri pubblici o ad un governo di

ciò « è sbagliato sottrarre all'individuo ed affidare ad un gruppo quello che può essere portato a termine da imprese o industrie private ».

(45) A. ADONIS, *Subsidiarity: theory of new federalism?*, in P. KING, A. BOSCO (edited by), *A Constitution for Europe. A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for the United States of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1991, pag. 64 e ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, pag. 14 e ss.; A. DELCAMP, *Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1995, pag. 614 e ss.; V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Napoli, Jovene, 2002, pagg. 8 e ss., 75 e ss.; H. PETZOLD, *The Convention and the Principle of Subsidiarity*, in R. ST. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (edited by), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pag. 42.

(46) F. FRATTINI, *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Relazione introduttiva*, in F. ROVERSI MONACO, *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni ...*, op. cit., pag. 61 e ss.

(47) Con le encicliche *Mater et Magistra* del 1961 e *Populorum Progressio* del 1967, la Chiesa cattolica propone ancora l'applicazione del principio di sussidiarietà al mondo del lavoro affermando la necessità di una compartecipazione del lavoratore all'impresa come spinta all'efficienza ed alla produttività. Papa Giovanni XXIII, nell'enciclica *Pacem in Terris* (1963), tratta dell'applicazione del principio di sussidiarietà in ambito internazionale, come criterio generale dell'organizzazione sociale da non limitare ai soli rapporti tra Stato ed enti territoriali. In merito: G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 16 e ss.; L. IEVA, *Riflessioni sul principio di « sussidiarietà » nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, 2001, pag. 83.

livello superiore solamente nell'ipotesi in cui l'iniziativa sociale oppure il livello inferiore di governo, posta la natura dell'attività, non ne consentano l'esercizio in modo efficace (48).

Nell'elaborazione compiuta dalla dottrina tedesca relativamente alla costruzione dell'ordine sociale, il cui elemento chiave è costituito dal principio di sussidiarietà, si ritiene che la natura dell'essere umano sia completata dalla condotta individuale e sociale: la persona è per così dire la risultante della vita sociale, nel senso cioè che fra individuo, famiglia e Stato sussiste un rapporto di coesistenza che può essere rappresentato attraverso l'idea dei cerchi concentrici che si sovrappongono: a ciascun cerchio corrisponde un livello diverso di diritti e di doveri (49). Il principio di sussidiarietà serve allora per regolare la relazione tra individuo, società e Stato: infatti, alcuni settori di attività dell'individuo non devono in alcun modo essere soggetti a forme di ingerenza da parte dello Stato. Quest'ultimo o la società devono frapporsi solo quando il singolo non sia in grado di perseguire da solo gli obiettivi che si propone: in tutti gli altri casi, invece, dovranno astenersi da qualsiasi forma di intervento.

Il criterio di sussidiarietà è poi assunto a principio istituzionale nell'ambito degli Stati federali (50), ove è stato constatato come le funzioni dell'azione collettiva debbano essere svolte dal livello di governo più vicino ai cittadini: solo quando questo non possa intervenire in maniera adeguata, subentreranno gli organi dell'apparato centrale (51).

(48) R. DICKMANN, *Sussidiarietà ...*, cit., pag. 277. Soprattutto nelle encicliche degli ultimi venti anni, il principio di sussidiarietà è di frequente richiamato assieme al principio di solidarietà, poiché entrambi cooperano ad assicurare la dignità della persona umana: P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo ...*, op. cit., pag. 12 e ss.

(49) R. DICKMANN, *Sussidiarietà ...*, cit., pag. 278.

(50) CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri ...*, op. cit., pag. 19.

(51) In particolare, soprattutto da parte della dottrina straniera è stato sot-

Se in un primo momento il principio è stato adoperato in funzione di garanzia delle autonomie locali, di preservazione del loro ambito di competenze e quindi di limitazione dei compiti dello Stato (52) e per ostacolare il centralismo (53), ha poi finito con l'assumere la natura di strumento volto ad assicurare il funzionamento di quei sistemi caratterizzati da un'ampia articolazione (54), che presentano una certa difficoltà in sede di definizione degli interessi locali e di quelli generali (55).

tolineato come il federalismo rappresenti l'espressione di una democrazia più compiuta di quella propria degli Stati unitari centralizzati, dal momento che l'ambito più ridotto è quello più facilmente controllabile dai cittadini che potranno partecipare in maniera più attiva alla vita di un ente territoriale minore, che a quella dello Stato centrale; da qui l'idea che la sussidiarietà sia strettamente legata alla democrazia. In merito: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 17; N. MACCORMICK, *Sovereignty, Democracy and Subsidiarity*, in R. BELLAMY, V. BUFACCHI, D. CASTIGLIONE (edited by), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1995, pag. 95 e ss.; C. MILLON DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, Gorle, CEL, 1995, pag. 222; R. PINI, *Sussidiarietà ed essenzialità nei servizi pubblici*, in *Dir. ec.*, 1997, pag. 52.

(52) F. BANDIN CULLIERE, *Principe de subsidiarité et administration locale*, Paris, Université Panthéon-Assas, 1995, pag. 65; P. RIDOLA, *Das Prinzip der Subsidiarität in Regionalstaat. Die Beispiele Spaniens und Italiens: eine kritische Würdigung*, in A. RIKLIN, G. BATLINER, *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium ...*, op. cit., pag. 346 e ss.

(53) T. FLEINER GERSTER, *Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität*, in A. RIKLIN, G. BATLINER, *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium ...*, op. cit., pag. 329 e ss.

(54) Il principio di sussidiarietà non è coesistente alle strutture federali, ma è in grado di imprimere una forma di tendenza a tutte le strutture articolate: P. HÄBERLE, *Das Prinzip der Subsidiarität ...*, op. cit., pag. 186 e ss.; *contra*: A. DUFF, *Towards a definition of subsidiarity*, in A. DUFF (edited by), *Subsidiarity within the European Community*, London, Federal Trust Report, 1993, pag. 30. Secondo autorevole dottrina, un principio sussidiario opera in qualsiasi forma organizzativa, perché solo attraverso questo criterio è possibile elaborare strumenti di risalita verso l'unità, superando le competenze che sono, invece, segno di divisione: G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quad. f. st. p. giur.*, 2002, pag. 387 e ss.

(55) S. BARTOLE, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *St. iuris*, 1999, pag. 385; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, pag. 15 e ss.; G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001, pag. 65; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidia-*

Il mutamento di contenuto e funzione del principio di sussidiarietà, che peraltro lo ha allontanato dall'elaborazione compiuta dalla dottrina sociale della Chiesa (56), è avvenuto in concomitanza con il progressivo aumento delle funzioni dello Stato. Infatti è divenuto sempre più difficile compiere una netta separazione fra il modo di operare degli organi federali e quello dei singoli Stati membri e quindi definire in modo puntuale le competenze di ciascuno, poiché si prospettano continue interferenze. Nonostante che in molte Costituzioni si trovi enunciato il principio di ripartizione delle competenze (57), è stata avvertita l'esigenza di trovare un criterio più flessibile per consentire il superamento degli ostacoli che si frappongono ad un buon funzionamento complessivo ed è così stato introdotto, appunto, il principio di sussidiarietà in forza del quale, pur rimanendo l'attribuzione in capo al membro della Federazione, quando ricorrano determinati presupposti, è data la possibilità di intervento agli organi dello Stato centrale; pertanto il principio di sussidiarietà è stato inteso

rietà, in *Jus*, 2000, pag. 231; B. DE MARIA, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali. Contributi sui temi della ricerca*, Napoli, Jovene, 2002, vol. II, tomo II, pag. 360 e ss.; G. GERBASI, *Stati e sussidiarietà comunitaria*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 454; L. PALADIN, *Relazione di sintesi*, in G. ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 83; C. PANZERA, *Il doppio volto della sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 849 e ss.

(56) A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *www.astridonline.it*, 2005, rileva che, sebbene alla base del predetto principio vi siano valori diversi, non pienamente sovrapponibili a seconda che ci si rifaccia alla dottrina sociale della Chiesa, al pensiero liberale o all'elaborazione in materia di federalismo, tuttavia sarebbe possibile una definizione unitaria qualora si osservi come la libertà individuale e sociale diventi « "politica" al cospetto dello Stato ».

(57) A. EPINEY, *Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz*, in *Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1994, pag. 11 e ss.

non come criterio che regola la ripartizione delle attribuzioni, ma come regolatore dell'esercizio delle competenze (58).

Il principio di sussidiarietà, soprattutto in quei Paesi in cui trova un'espressa definizione, ha finito non solo con l'allontanarsi dalla formulazione secondo l'elaborazione della dottrina cattolica, ma è giunto ad operare in maniera per così dire ribaltata rispetto alla concezione originaria. Non è più inteso come funzionale alla garanzia dell'autonomia, ma volto a preservare il buon funzionamento dell'intero sistema e gli interessi di portata generale la cui titolarità è riconosciuta in capo ai livelli di governo superiori (59): non si muove più nella direzione di tutelare i cerchi concentrici più piccoli, ma quelli più esterni (60).

Ne è prova il fatto che, in una prima fase, l'evoluzione del regionalismo ha conosciuto l'affermazione di questo principio in via del tutto surrettizia, grazie anche al beneplacito della giurisprudenza costituzionale. Muovendo dalla premessa secondo la quale devono comunque essere garantiti taluni principi generali a carattere unitario, si è ritenuto che l'attività delle Regioni debba essere svolta in modo che i suddetti principi non vengano compromessi, producendo così una disfunzione dell'intero sistema. In questa chiave si possono leggere tutti quegli istituti ideati dal legislatore ordinario, difficilmente riconducibili nell'ambito delle disposizioni costituzionali, che

(58) L. FERRARIS, *Decentramento amministrativo*, in *D. disc. pubbl.*, 2000, pag. 191; O. HÖFFE, *Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip*, in K.W. NÖRR, T. OPPERMANN, *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit ...*, op. cit., pag. 59 e ss.; D. POHMER, *Umverteilung und Subsidiarität*, in K.W. NÖRR, T. OPPERMANN, *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit ...*, op. cit., pag. 131 e ss.

(59) M. RIBAUDO, *La sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 29.

(60) Probabilmente è in questa chiave che deve essere letta la critica fatta da G. Miglio, allorquando sostiene che il principio di sussidiarietà è un elemento introdotto « sul piano federativo per annullare l'essenza della federazione ». In tal senso vedi: G. MIGLIO, *Intervento*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA (a cura di), *Atti del Convegno "I Länder tedeschi e le Regioni italiane per l'Europa. Esperienze a confronto"*. Bologna, 18/19 ottobre 1991, pag. 51 e ss.

consentivano l'intervento in via sostitutiva, e talvolta, in caso di necessità, anche in via preventiva, da parte del Governo nei confronti delle Regioni; la stessa ipotesi della funzione di indirizzo e coordinamento soprattutto quando si manifestava nell'adozione di atti puntuali, finiva nella sostanza con l'espropriare la Regione della propria potestà amministrativa; ancora, pensiamo a quando il legislatore statale non si limitava a porre la sola disciplina di principio nelle materie di competenza regionale, ma enunciava anche quella di dettaglio (61).

Per sussidiarietà possiamo, quindi, intendere quel principio che, sebbene esprima la necessità che le funzioni dell'azione collettiva vengano svolte al livello di governo più basso possibile (62), ha assunto come scopo quello di consentire, fermo restando il quadro formale di ripartizione delle competenze spettanti ai diversi livelli di governo, l'intervento del livello di governo superiore per salvaguardare un funzionamento coerente del sistema complessivamente considerato (63).

Dunque, al riparto delle attribuzioni e alla loro definita titolarità, si sovrappone un criterio flessibile che incide solo

(61) P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 16 e ss.; A. MINGARELLI, *Il principio di sussidiarietà: un criterio flessibile per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, divenuto in Italia norma di diritto positivo, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 4 della legge n. 59/97*, in *Riv. amm.*, 1997, pag. 461 e ss.

(62) W. KASPER, *Le regole del federalismo competitivo*, in *Bib. lib.*, 1996, pag. 39 e ss.

(63) J. F. BOURQUIN, *Le principe de subsidiarité ou la répartition des compétences entre les Etats-membres*, in T. FLEINER GERSTER, N. SCHMITT (direction de), *Versus une Constitution européenne. L'Europe et les expériences fédérales*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1996, pag. 259 e ss.; P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Reg.*, 1995, pag. 713 e ss.; V. BALDINI, *La sussidiarietà come « valore » e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, pag. 61 e ss.; F.L. KNEMEYER, *Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung*, in F.L. KNEMEYER (herausgegeben von), *Europa der Regionen — Europa der Kommunen — Wissenschaftliche und politische Bestandaufnahme und Perspektive*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pag. 37 e ss.

sul piano del concreto esercizio delle attività e la cui esplicazione si manifesta quando vengano compiute valutazioni di ordine politico legate all'esistenza e alla dimensione degli interessi coinvolti, in relazione alla natura dei problemi ed agli obiettivi perseguiti (64).

2.4. Segue: *il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario.*

In Assemblea costituente, l'ordine del giorno presentato da Dossetti alla prima Sottocommissione, nel settembre del 1946 (65), conteneva un riferimento esplicito al principio di sussidiarietà, oltre ad esprimere l'idea di un pluralismo ordinato dalla famiglia allo Stato, in base al criterio che le formazioni sociali di più ampie dimensioni debbano intervenire solo per lo svolgimento dei compiti ai quali i gruppi sociali minori non siano in grado di provvedere. Tale previsione avrebbe dovuto costituire la cornice costituzionale dei diritti e delle autonomie, tuttavia l'ordine del giorno non venne posto in votazione e così non venne esplicitato nell'art. 2 della Costituzione (66).

Bisognerà attendere oltre quarant'anni (67) prima che il

(64) P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 30; L. VANDRELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, pag. 381.

(65) P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004, pag. 46 e ss.

(66) A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2003, pag. 23 e ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 194 e ss.

(67) A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pag. 603. In realtà, secondo l'Autore, in sede costituente sono stati adottati una serie di soluzioni ispirate al principio di sussidiarietà che, dunque, si presenterebbe come principio costituzionale non scritto; ciò sarebbe

tema diventi argomento di un ampio dibattito dottrinale (68), soprattutto dopo la sua espressa definizione e introduzione nell'art. 3B del Trattato della Comunità Europea, ad opera del Trattato di Maastricht del 1992 (69), allo scopo di porre,

particolarmente evidente nell'ambito dei rapporti tra gli enti territoriali. In tal senso sarebbe il principio della promozione delle autonomie locali enunciato dall'art. 5 Cost., come anche le previsioni contenute nell'art. 118 Cost. vt: M. CAMMELLI, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1206; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 24 e ss. Altra autorevole dottrina ha osservato come il principio di sussidiarietà sia già in Costituzione perché si identifica con l'interesse nazionale, ovvero col meccanismo che ha consentito di superare il riparto di competenze e di compiere delle attrazioni verso il centro: R. BIN, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1207. Ma anche il principio di sussidiarietà in senso orizzontale sarebbe già contenuto nell'art. 2 Cost. e, in particolare nel principio di solidarietà: F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 136; G. PASTORI, *La sussidiarietà « orizzontale » ...*, op. cit., pag. 171; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 151 e ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quad. reg.*, 2001, pag. 935.

(68) Lo scritto di E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 83 e ss. è il primo della dottrina sul principio di sussidiarietà.

(69) In realtà il principio di sussidiarietà era affiorato più volte, in precedenza, in diversi documenti: difatti, anche a non volerlo individuare come criterio ispiratore dell'art. 235 del Trattato CEE, è stato richiamato esplicitamente nel Rapporto sull'Unione europea presentato dalla Commissione al Consiglio il 26 giugno 1975 e, successivamente nel progetto di Trattato sull'Unione europea approvato dal Parlamento europeo in versione definitiva il 14 febbraio 1984. Una sua prima enucleazione è stata compiuta dall'Atto Unico Europeo del 1986 che ha introdotto l'art. 130R del Trattato CEE stabilendo che "la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri". Successivamente, il Parlamento europeo, nella risoluzione sul principio di sussidiarietà A3-163/90 del 12 luglio 1990, dopo aver constatato che tale criterio è implicito nei Trattati istitutivi ed esplicitato nell'Atto Unico, ha ritenuto che il progetto di Trattato sull'Unione europea abbia attribuito a tale principio una consacrazione politica eminente e incontestabile e che sia indispensabile un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo per l'attuazione del principio di sussidiarietà allo scopo di compensare e vigilare sui poteri legislativi persi dai Parlamenti nazionali. Inoltre, ha reputato necessario introdurre garanzie di carattere sia politico sia giurisdizionale idonee ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà: P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè,

almeno nelle intenzioni, una norma di chiusura a favore degli Stati membri e di contenere, perciò, l'espansione delle competenze della Comunità, sebbene l'elasticità e la possibilità di volgere tale principio a vantaggio della Comunità stessa sembrano voler garantire la funzionalità del sistema più che la sovranità statale.

Le difficoltà incontrate per apportare una modifica al testo dell'art. 3B hanno portato all'approvazione di un Protocollo aggiuntivo (70) dedicato ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità che si articola in tre parti: nella prima sono contenute delle indicazioni volte ad evitare che l'interpretazione del principio di sussidiarietà possa portare a degli arre-

2002, pag. 15 e ss. Dopo la conclusione del Trattato di Maastricht, il dibattito sull'interpretazione del principio di sussidiarietà è stato intenso e ne troviamo traccia sia nella Dichiarazione del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992, che nelle conclusioni del vertice di Edimburgo del 12 dicembre 1992, fra cui l'"Impostazione generale per l'applicazione, da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà": R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*, 1994, pag. 382 e ss.; J.M. DE AREILZA CARVAJAL, *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, in *Rev. esp. der. const.*, 1995, pag. 53 e ss.; P.A. FERAL, *Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, in *Rev. dr. publ.*, 1996, pag. 206 e ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, pag. 359 e ss. Dopo il Trattato di Amsterdam, l'articolo che disciplina il principio di sussidiarietà è l'art. 5 del Trattato istitutivo dell'U. E. che ricalca fedelmente il testo elaborato nel trattato di Maastricht: A. COSTANZO, *Logica del principio di « sussidiarietà » e questioni di tecnica legislativa*, in *Justitia*, 2000, pag. 350 e ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà secondo il Trattato di Amsterdam*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 511 e ss.; L. IEVA, *Riflessioni sul principio ...*, pag. 84 e ss.; A. QUADRIO CURZIO, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 2002, pagg. 57 e ss., 101 e ss.; L. SICO, *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enc. dir.*, 2001, pag. 1062 e ss. Il principio di sussidiarietà è poi richiamato dall'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nota come Carta di Nizza, sulla cui portata giuridica si discute, sebbene sia pacificamente affermato il valore ricognitivo dei diritti già riconosciuti nell'Unione, grazie anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia: D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 9 e ss.

(70) C. PINELLI, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, pag. 727 e ss.

tramenti nell'applicazione. Viene definito come una disposizione generale che non deve ledere l'equilibrio istituzionale né i principi elaborati dalla Corte di Giustizia in merito al rapporto fra diritto nazionale e diritto comunitario. Si riconosce il carattere dinamico del principio di sussidiarietà e quello scorrevole delle competenze ripartite affermando che l'azione della Comunità può essere ristretta e sospesa, ma anche ampliata laddove le circostanze lo richiedono.

Nella seconda parte del Protocollo vengono date indicazioni in ordine alle verifiche che gli organi comunitari sono tenuti a fare quando esercitano un'azione in materie di competenza concorrente: l'esistenza di aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante la sola azione degli Stati, la contrarietà al Trattato derivante dalla mancanza dell'azione comunitaria, l'esistenza di un valore aggiunto nell'azione comunitaria.

Si precisa altresì che le ragioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria devono essere enucleate allo scopo di giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e, in particolare, le motivazioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi.

Inoltre, si prevede che la Commissione dovrebbe, eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni e soprattutto giustificare la pertinenza delle proprie proposte con riferimento al principio di sussidiarietà.

La terza parte del Protocollo è dedicata all'applicazione del principio di sussidiarietà e soprattutto di quello di proporzionalità agli interventi comunitari, badando a ridurre il più possibile il peso vincolante dei mezzi normativi e amministrativi impiegati e lasciando ampi margini agli interventi

degli Stati. A tal fine si prevede, ad esempio, che la Comunità legiferi soltanto per quanto necessario, dando la preferenza alle direttive piuttosto che ai regolamenti o, comunque, a misure dettagliate (71).

Il principio di sussidiarietà, fornendo un orientamento sul modo in cui le competenze non esclusive della Comunità devono essere esercitate, ha posto non pochi problemi in ordine alla sua giustiziabilità dinanzi al giudice comunitario (72).

Dalla lettura congiunta del testo del Trattato e del Protocollo esplicativo del principio possiamo ritenere che detto criterio sia sindacabile in ragione del rispetto dei parametri relativi alla sua applicazione, ovvero per gli aspetti riguardanti la sua procedimentalizzazione (73), con due conseguenti limiti: l'inosservanza del principio di sussidiarietà non può rilevare sotto il profilo del vizio di incompetenza dal momento che in base all'art. 5 del Trattato questo criterio regola non già la ripartizione delle competenze, ma l'esercizio dell'intervento comunitario nei settori che non sono di esclusiva competenza; inoltre, la verifica dei presupposti e dei parametri richiamati dal Protocollo esplicativo non consentirà mai di sindacare l'opportunità politica dell'intervento comunitario (74), apprezzamento questo di esclusiva spettanza delle istanze politiche.

(71) P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo ...*, op. cit., pag. 29 e ss.

(72) A. D'ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in G. BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 177 e ss.

(73) A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 68 e ss.; J.M. DE AREILZA CARVAJAL, *El principio de subsidiariedad ...*, op. cit., pag. 85 e ss.; J. SCHWARZE, *The distribution of legislative powers and the principle of subsidiarity: the case of federal States*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, pag. 733 e ss.; L. VANDELLI, *Coerenza fra livelli di normazione e principio di sussidiarietà*, in G. BARBAGALLO, *Sovranazionalità europea ...*, op. cit., pag. 211 e ss.; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale" ...*, op. cit., pag. 420 e ss.

(74) V. PEPE, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica ...*, op. cit., pag. 243 e ss.; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 52 e ss.

Alla Corte di Giustizia spetta comunque un potere di sindacato molto ampio perché ha ad oggetto non solo i vizi propriamente formali, ma la possibilità di rilevare la presenza di una discrasia fra gli elementi sulla base dei quali l'atto comunitario è stato adottato e quest'ultimo, verificando quindi l'esistenza di ipotesi di sviamento di potere.

La Corte di Giustizia in una comunicazione del dicembre 1990 destinata alla Conferenza intergovernamentale sull'Unione politica europea aveva affermato la piena giustiziabilità del principio ritenendo di poterlo sindacare attraverso un controllo limitato alla rilevazione dell'errore manifesto di apprezzamento (75). Tuttavia, le sentenze della Corte di Giustizia hanno continuato a fare riferimento al principio di sussidiarietà soltanto in maniera blanda ed indiretta, fino alla sentenza del 5 ottobre 2000 (76) avente ad oggetto una direttiva in materia di pubblicità sul fumo, nella quale, pur non facendo riferimento esplicito al principio di sussidiarietà, ne utilizza il contenuto, rifacendosi alla valutazione prognostica compiuta dal legislatore comunitario, per fondare il ragionamento logico giuridico e, quindi, l'annullamento della direttiva (77).

(75) P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale" ...*, op. cit., pag. 63.

(76) Causa C-376/98.

(77) Dopo questa pronuncia soltanto altre tre sentenze sono degne di interesse: quella del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, avente ad oggetto il sindacato su una direttiva in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, ritenuta sufficientemente motivata in ordine al fatto che, in mancanza di un intervento comunitario, lo sviluppo delle legislazioni e delle prassi nazionali osterebbe al buon funzionamento del mercato interno. Analoghe considerazioni valgono per la sentenza del 10 dicembre 2002, nel procedimento C-491/01, avente ad oggetto una direttiva in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco, per la quale è possibile osservare, tuttavia, una certa confusione fra principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità nella parte in cui (punto 184) la Corte di Giustizia, quasi influenzata dalla giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht tedesco (cfr. cap. successivo), osserva che « l'intensità dell'azione intrapresa dalla Comunità nel caso di specie ha parimenti rispettato i dettami del principio di sussidiarietà in quanto essa [...] non ha oltrepassato la misura necessaria per realizzare l'obiettivo cui tale azione è diretta »: difatti, come abbiamo evidenziato, mentre il criterio di sussidiarietà costituisce il parametro per il

Nel Trattato che istituisce la Costituzione Europea (78), firmato a Roma il 29 ottobre 2004, all'art. I-9 (Competenze dell'Unione) è previsto, in primo luogo, che la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione e che qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati membri, mentre l'esercizio delle competenze si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità (79): è perciò stata abbandonata l'idea di introdurre per le competenze concorrenti, o per alcune di esse, il limite dei principi.

Il III paragrafo dà la definizione del principio di sussidiarietà, prevedendo che in sua virtù, « nei casi che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia

riparto dell'esercizio delle attribuzioni, quello di proporzionalità funge da regolatore dell'intensità dei conseguenti interventi. Il principio di proporzionalità rileva quindi solo in un secondo momento, quando ormai sia stata accertata la spettanza comunitaria dell'intervento e debba essere definita la tipologia dell'intervento. Infine, nella sentenza n. 22 gennaio 2004, nel procedimento C-271/01, avente ad oggetto l'interpretazione di alcune previsioni normative relative ai poteri di controllo della Commissione e degli Stati membri in merito alla soppressione di un contributo finanziario, la Corte di Giustizia ha fatto uso del principio di sussidiarietà per affermare che l'articolo oggetto di sindacato, pur non prevedendo espressamente la revoca di un contributo finanziario del FEAOG da parte di uno Stato membro, sarebbe privato del suo effetto utile se uno Stato membro non potesse introdurre direttamente misure del genere, anche perché il pagamento del contributo viene effettuato nei confronti dei beneficiari finali dallo Stato membro, che dunque è a conoscenza del programma ed in grado di controllarlo (conferme nello stesso senso si hanno nella sentenza dell'11 marzo 2004, causa C-240/02, nell'ordinanza del Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee del 15 marzo 2004, cause riunite T-66/02 e T-139/02 e, successivamente, nell'ordinanza dell'8 luglio 2004, nella causa T-341/02).

(78) Nella Dichiarazione di Laeken è stata manifestata la necessità di una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea e l'opportunità di attribuire un ruolo ai parlamenti nazionali nel garantire il rispetto del principio di sussidiarietà: obiettivi ripresi, successivamente, nella Costituzione europea.

(79) F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 85 e ss.

a livello centrale sia a livello regionale o locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello dell'Unione ». Il criterio di sussidiarietà costituisce il principio sul quale è fondato il nuovo modello di *multi-level governance* dell'Unione europea.

Il IV paragrafo stabilisce, invece, che « in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi della Costituzione »: entrambi i principi regolano il modo di esercizio delle competenze però, mentre il primo incide anche sull'esercizio delle medesime, il secondo si riferisce essenzialmente all'estensione.

Cercando di rispondere alla richiesta di innalzare il tasso di democraticità nel sistema istituzionale comunitario, per quanto riguarda la tutela del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, non si è provveduto ad incrementare i poteri del Parlamento europeo, quale rappresentante delle istanze democratiche, ma è stato inserito un particolare sistema di controllo *ex ante* (80) affidato ai Parlamenti nazionali (81) ed è stato rafforzato il controllo *ex post* (82).

Alle istituzioni dell'Unione viene fatto obbligo di applicare il principio di sussidiarietà conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione, in cui viene disciplinata la procedura di controllo preventivo (*early warning system*) presente già, ad esempio, nel sistema elvetico, che prevede, ap-

(80) P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 133 e ss.

(81) La scelta operata di coinvolgere i Parlamenti nazionali è stata giustificata dal Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà sottolineando come tale principio conservi una natura essenzialmente politica, perciò la verifica del suo rispetto dovrebbe essere di tipo prettamente politico e intervenire prima dell'entrata in vigore dell'atto.

(82) R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pag. 1742 e ss.

punto, il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Nella fase di elaborazione di una proposta di atto legislativo, la responsabilità del rispetto della sussidiarietà spetta principalmente alla Commissione che ha la possibilità, sempreché non ricorrano casi di straordinaria urgenza, di effettuare ampie consultazioni che tengano conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste; nella proposta deve essere data motivazione della decisione (83).

Tutte le proposte legislative e le proposte modificate sono inviate dalla Commissione ai Parlamenti nazionali degli Stati membri nello stesso momento in cui vengono inviate al legislatore dell'Unione; non appena adottate sono inviate anche le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio dei ministri.

Per consentire l'esercizio dell'*early warning system* da parte dei Parlamenti nazionali, nonché l'eventuale controllo *ex post* della Corte di Giustizia, la Commissione ha l'obbligo di motivare le proposte legislative (84) e di allegare la scheda di sussidiarietà che consente, caso per caso, una migliore valutazione dell'aderenza al principio. In particolare, la scheda dovrà contenere elementi circostanziati che permettano di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità e dovrà fornire elementi che diano modo di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, compresa la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato ad individuare nell'Unione il livello più idoneo per conseguire un obiettivo dovranno essere confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi e la Commissione terrà conto

(83) I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà nel « Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa »*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pag. 1233 e ss.

(84) P. CARETTI, *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie sul diritto interno*, in *www.astridonline.it*, 2004.

delle necessità che gli oneri, finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui Governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici o sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali, entro sei settimane dalla data di trasmissione della proposta legislativa, potrà inviare ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, un parere motivato, esponendo le ragioni per cui ritiene che la proposta in causa non rispetti il principio di sussidiarietà, mentre nessun riferimento viene fatto al principio di proporzionalità; ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera possono consultare, all'occorrenza, i Parlamenti regionali con poteri legislativi, sulla base delle procedure normative interne che ciascun Stato membro potrà adottare nel rispetto dei tempi fissati dal Protocollo. Il Parlamento europeo, il Consiglio dei ministri e la Commissione dovranno tener conto delle posizioni espresse da un numero consistente di soggetti, presumibilmente chiarendo ulteriormente nei documenti adottati le ragioni sulle quali si fondano (85).

Nei casi più gravi, cioè quando i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta della Commissione rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali degli Stati membri e alle Camere dei Parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. La soglia è ridotta ad almeno un quarto qualora si tratti di una proposta della Commissione o di un'iniziativa che emana da un gruppo di Stati membri nel quadro delle disposizioni in tema di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il riesame potrà portare la

(85) R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa ...*, pag. 1745 e ss.

Commissione a mantenere la proposta, a modificarla o a ritirarla, motivando la decisione.

Attraverso questo sistema di controllo preventivo tutti i Parlamenti nazionali sono posti su un piano di parità (86) e, per la prima volta, è loro consentito intervenire direttamente nel dibattito su una proposta legislativa europea. Sono così state rigettate altre due possibili soluzioni: la creazione di un nuovo organo al quale demandare tale compito, che avrebbe però aumentato l'apparato istituzionale comunitario e lo stesso procedimento normativo; l'attribuzione del potere ai Governi che abbiano espresso un voto contrario all'interno del Consiglio, che avrebbe avuto il pregio di scongiurare l'ipotesi che attriti istituzionali interni agli Stati vengano riportati a livello europeo, ma anche l'eventualità che un Governo esprima il proprio voto favorevole in seno al Consiglio, potendo poi far esternare un parere motivato o addirittura, come vedremo, impugnare l'atto normativo con la cooperazione del Parlamento nazionale (87).

Relativamente alla giustiziabilità *ex post* da parte della Corte di Giustizia, si prevede la competenza a conoscere dei ricorsi, per violazione mediante un atto legislativo del principio di sussidiarietà — mentre ancora una volta non viene menzionato quello di proporzionalità —, proposti secondo le modalità dell'art. III-270 della Costituzione dagli Stati, o trasmessi da questi ultimi, in conformità con il proprio ordina-

(86) Secondo il punto 6) del Protocollo, i Parlamenti degli Stati membri caratterizzati da un sistema parlamentare unicamerale dispongono di due voti, mentre ciascuna Camera che rientra in un sistema parlamentare bicamerale dispone di un voto.

(87) R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa ...*, op. cit., pag. 1747, ha osservato come la soluzione adottata possa dar luogo ad una conseguenza: è stato introdotto un potenziale elemento di conflitto interno tra Parlamenti e Governi nazionali (almeno in quei Paesi che non sono caratterizzati da una forma di governo parlamentare), dal momento che i ricorsi da proporre su decisione dei Parlamenti nazionali possono sconfessare la posizione degli esecutivi.

mento giuridico interno, in nome di un Parlamento nazionale di uno Stato membro o di una Camera di detto Parlamento.

Sebbene la proposizione del ricorso debba avvenire per il tramite del Governo, il richiamo al principio di sussidiarietà potrà incrementare il numero delle richieste di tutela dinanzi alla Corte di Giustizia: difatti, fra i motivi adottati per giustificare lo scarso utilizzo di tale principio vi è il fatto che gli atti normativi sono approvati dai Governi stessi, mentre demandando l'iniziativa ai Parlamenti nazionali, soprattutto in quei Paesi ove hanno una posizione di forza rispetto agli esecutivi che sostengono, si apre la possibilità per un maggior ricorso a detto principio (88).

Infine, si prevede che tali ricorsi possano essere proposti anche dal Comitato delle Regioni, in conformità con l'art. III-270 della Costituzione, relativamente agli atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione ne richiede la consultazione (89).

La Corte di Giustizia nel valutare l'allocazione dell'esercizio della competenza e la sua estensione, ovvero rispettivamente il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, dovrà valutare il fondamento logico e l'attendibilità delle valutazioni compiute dalla Commissione ed espresse nella scheda contenente indicazioni sugli elementi utilizzati per valutare l'impatto finanziario e le conseguenze dell'atto normativo, assieme agli indicatori qualitativi e quantitativi che hanno portato a preferire l'Unione come livello di allocazione: in questa ma-

(88) L. CARBONE, *Prime riflessioni sulle prospettive giurisdizionali possibili in materia di sussidiarietà dopo il progetto di Costituzione presentato dalla Convenzione europea*, in *www.astridonline.it*, 2004.

(89) È da osservare che la legittimazione all'impugnazione è stata riconosciuta indipendentemente dall'aver presentato pareri motivati durante la fase di controllo *ex ante*, allo scopo di evitare la proposizione di osservazioni durante la prima fase con l'unico intento di non perdere la possibilità di impugnazione successiva, come ha osservato: R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa ...*, op. cit., pag. 1746.

niera anche a livello di Corte di Giustizia sarebbero introdotti elementi caratterizzanti il fenomeno del *Regulatory impact analysis* o *RIA* (Analisi di impatto della regolazione o AIR), strumento che porta a compiere una valutazione prognostica sulla ricaduta degli atti normativi e, quindi, sugli effetti positivi, le conseguenze negative, la fattibilità da parte delle amministrazioni pubbliche e l'efficacia dell'azione che si vuol porre in essere (90).

2.5. Segue: *l'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano.*

Il principio di sussidiarietà è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento, sebbene implicitamente, dalla l. n. 439/1989 di ratifica della "Carta europea delle autonomie locali" (91), nella quale, fin dal Preambolo, si evidenzia la stretta connessione esistente tra il fenomeno dell'integrazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa sotto il profilo amministrativo e quello del rafforzamento delle autonomie locali, le quali « costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico », purché le collettività locali siano dotate della capacità effettiva « di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici » (art. 3).

Dopodiché si passa a sottolineare come « l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener

(90) L. CARBONE, *Prime riflessioni sulle prospettive giurisdizionali ...*, op. cit.

(91) C. DI TURI, *Sussidiarietà, revisione costituzionale e partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea: verso nuovi equilibri Stato-Regioni in materia comunitaria?*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali...*, op. cit., pag. 486 e ss.

conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia ed economia » (art. 4, III co), posto che l'esercizio delle responsabilità pubbliche risulta tanto più incisivo quanto più le autorità sono vicine ai cittadini (92).

Successivamente, anche l'art. 3 della l. n. 142/1990 ha implicitamente recepito il principio in oggetto costruendo in termini di sussidiarietà i rapporti tra i Comuni, le Province e le Regioni, riconoscendo ai primi una competenza residuale ed elevando a criterio distributivo delle competenze la dimensione degli interessi pubblici coinvolti, oltre all'economicità ed all'efficienza nell'esercizio delle stesse (93).

Soltanto con la l. n. 59/1997 è stato enunciato il principio di sussidiarietà nella duplice dimensione verticale ed orizzontale (94) — promuovendo l'assolvimento di funzioni di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità — ed è stato riconosciuto il ruolo delle autonomie funzionali: difatti, l'art. 1, IV co., lett. d) esclude espressamente dal processo di riallocazione delle funzioni alle Regioni e agli enti locali i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle Camere di commercio e dalle Università. Dopodiché, con l'art. 4, III co., lett. a), della l. n. 59/1997 si è

(92) A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 26; V. PARISIO, *"Carta europea delle autonomie locali" e principio di sussidiarietà*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 392 e ss.; G. PASTORI, *La questione amministrativa oggi*, in *N. aut.*, 1998, pag. 11; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema ...*, op. cit., pag. 998 e ss.; D. VALIA, *Sussidiarietà e partecipazione degli enti locali alle politiche comunitarie: integrazione europea e processo di riforma*, in AA.Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia ...*, op. cit., pag. 611 e ss.

(93) A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 27.

(94) In sede di riforma, si è inteso recepire il principio di sussidiarietà nella sua pienezza di significato che riguarda in primo luogo la titolarità dell'intervento, soprattutto nel sociale, dei corpi intermedi e dello Stato. Quest'ultimo è titolare di funzioni pubbliche, ma non significa che debba anche provvedere all'intera gestione dei servizi di pubblica utilità. Il rapporto fra formazioni sociali e lo Stato centrale non è di contrapposizione, ma è caratterizzato da complementarietà: G. VITTADINI, *Il principio di sussidiarietà per una nuova Welfare society*, in *Non profit*, 1999, pag. 627 e ss.

stabilito esplicitamente che il legislatore, sia quello statale delegato che quello regionale in quanto trattasi di principio fondamentale, deve osservare il criterio di sussidiarietà attribuendo la « 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 sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati ».

Il criterio di sussidiarietà implicherebbe dunque, per un verso, una presunzione generale di competenza a favore dell'ente territoriale più vicino ai cittadini e, per un altro, un margine di flessibilità che consente di assegnare al livello più ampio interventi in base a valutazioni che attengono alla dimensione degli interessi coinvolti, alla natura dei problemi e agli obiettivi perseguiti: perciò, vi è anche la possibilità di adottare soluzioni differenziate sul territorio in ragione delle diverse caratteristiche di struttura e di efficienza degli enti locali (95).

Successivamente, la l. n. 265/1999 di riordino dell'ordi-

(95) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 358 e ss.; G.C. DE MARTIN, *Autonomie e federalismo tra attuazione della Costituzione vigente e riforme costituzionali*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, pag. 11 e ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, pag. 28 e ss.; A. FOSSATI, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *N. gov. loc.*, 1998, pag. 49 e ss.; U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.*, 1999, pag. 1121; A. PANNO, *Assetto territoriale e funzioni dei Comuni tra Stato e Regioni*, in SILVIO GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 431 e ss.; F. PIZZETTI, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 52; G. TARANTINI, *Coordinamento e collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali nella prospettiva del federalismo amministrativo*, Napoli, Jovene, 1999, pag. 1300; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 12 e ss.

namento delle autonomie locali ha modificato profondamente la l. n. 142/1990, che risultava evidentemente inadeguata dopo la riforma operata a partire dal 1997 che ha inciso sul sistema dei rapporti tra Stato ed autonomie locali. L'art. 2 della l. n. 265/1999 ha riscritto l'art. 2, l. n. 142/1990 nell'intento di ampliare gli ambiti di autonomia dei Comuni e delle Province, riconoscendo loro non solo autonomia statutaria ed organizzativa, ma anche normativa (96), amministrativa, impositiva e finanziaria.

Dopodiché, al V co. del novellato articolato (adesso art. 3, V co. T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) è stato introdotto il principio di sussidiarietà, senza introdurre alcuna novità rispetto all'art. 4, l. n. 59/1997, ma al fine di coordinare la normativa in tema di autonomie locali con la riforma della pubblica amministrazione, per esigenze di organicità (97). Il secondo inciso del medesimo comma meglio precisa, come anche i decreti legislativi di attuazione della l. n. 59/1997, che gli enti locali svolgono le proprie funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali (98): dunque, le funzioni di Comuni e Province possono essere realizzate attraverso l'amministrazione diretta da parte degli enti, ovvero affidate, dai medesimi, ad una diversa modalità di attuazione (99).

Si è così riconosciuto che anche i cittadini e le formazioni sociali sono coinvolti nell'esercizio delle pubbliche fun-

(96) G.C. DE MARTIN, *Il problema della qualità delle fonti normative locali*, in G. BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 168.

(97) E. BONELLI, *Stato regionale, federale, anzi « sussidiario »?*, in AA.VV., *Sovranità, rappresentanza, democrazia ...*, op. cit., pag. 416 e ss.

(98) F. CARINGELLA, *Sussidiarietà ed attività amministrativa alla luce delle riforme Bassanini e della l. n. 265 del 1999*, in G. BARBAGALLO, *Sovranazionalità europea...*, op. cit., pag. 195 e ss.

(99) A. POGGI, *Le autonomie funzionali ...*, op. cit., pag. 287 e ss.

zioni e sono stati fatti partecipi del processo devolutivo di funzioni e servizi pubblici in maniera tale da consentire la promozione ed il coordinamento operativo dei soggetti del privato sociale e delle autonomie funzionali: lo Stato ha ritenuto, cioè, di dover rispettare un rapporto equilibrato tra gli interessi pubblici da tutelare e le limitazioni rivolte, a tal fine, all'autonomia dei privati (100).

2.6. Segue: *gli altri criteri di allocazione delle funzioni.*

Il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni, travolgendo l'antica impostazione uniformista, è stato introdotto nel sistema istituzionale italiano con la l. n. 142/1990 (101), per poi consolidarsi nella l. n. 59/1997 e, successivamente, nella l. n. 265/1999 e quindi nel T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000).

Nella l. n. 59/1997 è collocato fra i criteri direttivi nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi. Tale principio scaturisce, oltre che dal ruolo assegnato alla Regione per rendere più flessibile il nuovo ordinamento generale delle autonomie territoriali sul piano dell'articolazione delle funzioni da ripartire tra gli enti locali e in ordine agli adeguamenti territoriali e organizzativi necessari per migliorare l'efficienza nella gestione delle funzioni e dei servizi spettanti agli stessi, anche come conseguenza, e si trova quindi in stretta connessione, degli altri criteri enunciati dallo stesso art. 4, l. n. 59/1997: innanzitutto il prin-

(100) G. FALCON, *Il decreto 112 ...*, op. cit., pag. 457; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento ...*, op. cit., pag. 174 e ss.

(101) A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale ...*, op. cit., pag. 1072; L. VANDELLI, *La distribuzione delle competenze: le tendenze in Italia dopo l'attuazione della legge 59/1997*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 287 e ss.

cipio di sussidiarietà e quello di adeguatezza (102), perciò occorre valutare l'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni e le disposizioni che conferiscono agli enti locali potestà statutarie e regolamentari (103).

Il principio di differenziazione, interagendo con gli altri criteri di allocazione, incontra anche dei limiti: lo stesso principio di sussidiarietà che impone di trasferire agli enti locali il massimo possibile di funzioni amministrative; il fatto che la diversificazione deve basarsi su un'obiettivo diversità delle caratteristiche degli enti locali; la necessità di conservare agli enti un minimo di competenze in ragione della loro posizione di autonomia; il principio di omogeneità secondo il quale devono essere attribuiti funzioni e compiti organici allo stesso livello di governo (104).

Il principio di responsabilità e unicità dell'amministrazione, assieme a quello di completezza (105), per cui occorre concentrare in capo ad una sola amministrazione anche le funzioni connesse, strumentali e complementari a quella principale, tende ad eliminare una delle principali cause del cattivo funzionamento dell'azione pubblica, quella della suddivisione di parti di funzioni tra diversi soggetti, dalla quale discendono la complessità dei procedimenti decisionali e la dif-

(102) R. BIN, *Commento al decreto ...*, op. cit., pag. 487; R. MARRAMA, M. R. SPASIANO, *Spunti di riflessione intorno al criterio di adeguatezza*, in *N. aut.*, 2000, pag. 263 e ss.; M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale ...*, op. cit., pag. 299; L. VANDELLI, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Reg.*, 1997, pag. 831 e ss.

(103) T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni ...*, op. cit., pag. 18.

(104) G. SILVESTRI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 185 e ss.; G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 368 e ss.

(105) L. TORCHIA, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 1*, in *Reg.*, 1998, pag. 477 e ss.

ficoltà di individuazione dei responsabili delle scelte compiute (106). Il principio di completezza o di effettività è, peraltro, esplicitato da altre norme della l. n. 59/1997 che prevedono, ad integrazione del conferimento delle funzioni, il trasferimento di beni, risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ma anche la copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite.

Infine, il principio di efficienza ed economicità va posto in relazione ad altre previsioni quali quelle che consentono alla Regione di trattenere le funzioni amministrative attinenti alla cura di interessi unitari nei rispettivi territori, quelle che sanciscono il principio di adeguatezza, quelle che prevedono la differenziazione delle funzioni da assegnare agli enti locali in considerazione delle peculiarità delle caratteristiche di ciascuno di essi e, non ultimo, quelle sulla responsabilità e l'unicità dell'amministrazione, per poterne comprendere la fondamentale importanza nell'orientare la scelta del legislatore circa l'assetto delle competenze e nel condizionare l'intensità del decentramento (107).

Infine, il principio di doverosa collaborazione e cooperazione tra enti ha la portata di criterio organizzatore generale, al quale Stato e Regioni devono attenersi nel provvedere al conferimento della generalità delle funzioni e dei compiti: difatti, l'impostazione di fondo secondo cui l'adeguatezza, la completezza e l'omogeneità dell'articolazione funzionale rappresentano, assieme alla sussidiarietà, criteri e obiettivi della riforma, presuppone che taluni compiti debbano essere esercitati attraverso forme di collaborazione e coordinamento tra enti. Dal momento che le funzioni devono essere distribuite in maniera tale da realizzare consonanza fra dimensione della collettività e misura della funzione, occorre superare la fram-

(106) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 367.

(107) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 369.

mentazione funzionale caratterizzante un sistema articolato in diversi livelli di governo contraddistinti, peraltro, da squilibri dimensionali, ricorrendo a strumenti di raccordo decisionale ed operativo (108).

2.7. *La riorganizzazione degli apparati amministrativi.*

La l. n. 59/1997, nel prevedere il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali contestualmente alla riorganizzazione degli apparati amministrativi, si propone come obiettivo il superamento del modello ministeriale, mentre gli strumenti della delegificazione e della semplificazione costituiscono i mezzi e le modalità attraverso i quali conseguire le mete del processo riformatore; in particolare, il riordino dell'amministrazione centrale oltre a costituire un profilo necessario del decentramento è il modo per garantire la stabilità (109): è stata finalmente recepita l'idea secondo la quale la riforma degli assetti organizzativi dell'amministrazione è funzionale al problema della qualità e quantità dei trasferimenti (110).

Nella legge di delega, Presidenza del Consiglio e Ministeri sono presi in considerazione compiendo però scelte differenti: la prima viene disegnata come un apparato strumentale alle funzioni del Presidente del Consiglio, di indirizzo, impulso, coordinamento e direzione della politica generale; i Mini-

(108) F. PELLIZZER, A. MALTONI, *Conferimento di funzioni amministrative, raccordi procedurali, semplificazione amministrativa, liberalizzazione e ruolo dei soggetti privati*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, pag. 1283 e ss.

(109) A. PAJNO, L. TORCHIA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 11 e ss.

(110) A. PAJNO, *Il metodo della riforma*, in AA.VV. (a cura di), *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 81.

steri sono invece concepiti come apparati di settore, con funzioni di indirizzo e di gestione in ambiti determinati (111).

In particolare, la riforma della Presidenza del Consiglio (112) era necessaria non solo per motivi di funzionalità degli apparati, ma anche per permettere allo Stato di svolgere il nuovo ruolo che gli deriva, per un verso, dall'appartenenza all'Unione europea e, per un altro, dalla crescente affermazione dei livelli di governo regionali e locali (113), rispondendo tempestivamente alla mutevolezza del quadro politico.

Con l'adozione del d.lgs. n. 303/1999 si è così concluso un processo riformatore, iniziato con la l. n. 400/1988 e che si è proposto, da ultimo, di attuare un collegamento funzionale ed operativo della Presidenza del Consiglio con le altre amministrazioni, di ricostruire una struttura idonea a fornire supporto alle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, attraverso il trasferimento, a Ministeri o ad altri organismi autonomi, dei dipartimenti titolari di competenze puramente gestionali che, nel tempo, si sono aggiunti a quelli strettamente legati alle funzioni istituzionali del Presidente e di conferire al relativo

(111) P. BONETTI, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rass. parl.*, 2000, pag. 865 e ss.

(112) F. BATTINI, *La Presidenza del Consiglio: il modello organizzativo*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 107 e ss. È stato osservato come le attribuzioni del Presidente del Consiglio sono poco innovative perché non farebbero altro che riepilogare e razionalizzare le funzioni e gli uffici di cui il Presidente già disponeva; vi sarebbe un'unica novità, laddove si attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di deferire al Consiglio dei Ministri la decisione di questioni sulle quali siano insorte valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti. Soltanto i poteri di coordinamento del Presidente sarebbero stati rafforzati, mentre il ruolo di indirizzo e di impulso non godrebbe ancora di strumenti giuridici sufficienti per garantirne l'effettività: P. BONETTI, *L'ultimo tentativo ...*, op. cit., pag. 880 e ss.

(113) A. PAJNO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 64 e ss.

apparato un'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria (114) assimilabile a quella fruita da organi costituzionali o a rilevanza costituzionale (115), secondo le previsioni contenute all'art. 12, l. n. 59/1997. Da struttura servente è divenuta elemento qualificante del rafforzato ruolo del Presidente del Consiglio (116).

In realtà, il successivo d.lgs. n. 343/2003 ha introdotto elementi di disorganicità nel quadro descritto, dal momento che non si è proceduto con delle attribuzioni precise per l'espletamento di funzioni di analisi, programmazione e coordinamento. È stata abbandonata l'idea di una struttura snella attraverso l'attribuzione di funzioni di amministrazione diretta, in aperto contrasto e contraddizione con le indicazioni contenute nella l. n. 59/1997.

Con il d.lgs. n. 300/1999 (117), invece, si è provveduto, dopo oltre un secolo, a rivedere con un provvedimento generale l'organizzazione dei Ministeri, dando attuazione alla previsione dell'art. 95, III co. della Costituzione. Si è così proceduto alla riduzione da diciotto a dodici Ministeri (successivamente con il d.l. n. 217/2000 convertito con la l. n. 317/2001 sono stati istituiti due nuovi Ministeri: quello delle Comuni-

(114) C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, pag. 5 e ss.; M. C. GRISOLIA, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 113 e ss.; O. ROSELLI, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti 2000*, op. cit., pag. 137 e ss.; F. SEPE, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, pag. 393.

(115) C. D'ORTA, *La riforma della Presidenza ...*, op. cit., pag. 14 e ss.; O. ROSELLI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 67 e ss.

(116) L. BARRA CARACCIOLLO, *Evoluzione del potere di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 29.

(117) C. MELIDORO, *Dalle leggi Bassanini ...*, op. cit., pag. 304 e ss.

cazioni e quello della Salute) organizzati (118), taluni per dipartimenti e gli altri per direzioni generali, con un segretario generale che svolgerà le funzioni di snodo fra Ministro e direttori generali (119).

Le Agenzie, volte a rafforzare il principio di flessibilità dell'organizzazione dei Ministeri (120), sono state concepite, in taluni casi, come prolungamenti dell'organizzazione dei Ministeri e, quindi, come strutture tecniche deputate allo svolgimento di attività specialistiche; altre volte, sono state pensate con la struttura di enti pubblici, legati ai Ministeri da rapporti di tipo negoziale e di vigilanza; in altre ipotesi ancora sono state ideate come organismi compartecipati dallo Stato e da Regioni ed enti locali e, perciò, volte al conseguimento di finalità che coinvolgono tutti questi soggetti (121).

Accanto alle Agenzie si pongono un numero consistente di enti pubblici regolati, in parte, dal d.lgs. n. 300/1999 e, in parte, dal d.lgs. n. 419/1999 con il quale si è cercato di razionalizzare il sistema eterogeneo degli enti pubblici al fine di completare il procedimento di riorganizzazione dell'amministrazione pubblica (122).

(118) L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 125 e ss.

(119) Per una critica alla riforma, dal momento che, più che realizzare una struttura forte, armonica ed omogenea nella articolazione delle funzioni e nella definizione dei processi, sarebbe stata prodotta una mera giustapposizione di apparati: L. FIORENTINO, *La riforma del Ministero dell'economia e delle finanze*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, pag. 701.

(120) A. PAJNO, L. TORCHIA, *Governo e amministrazione ...*, op. cit., pag. 27 e ss.; G. VESPERINI, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA, *La riforma del Governo ...*, op. cit., pag. 160 e ss.

(121) G. D'AURIA, *La nuova geografia dei Ministeri*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, pag. 18 e ss.; F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei Ministeri*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pag. 762 e ss.; G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pag. 682 e ss.

(122) Per un giudizio con ampie riserve sulla portata del d.lgs. n. 419/1999: E. FRENI, *La complessa riforma degli enti pubblici nazionali tra nuovi e vecchi interventi*, in *Gior. dir. amm.*, 2000, pag. 535 e ss.

2.8. Segue: *l'Ufficio Territoriale del Governo.*

Il d.lgs. n. 300/1999 ha previsto un riaccorpamento degli uffici statali periferici nell'intento di ovviare alle duplicazioni e frammentazioni: era stata così disposta la trasformazione delle Prefetture in Uffici Territoriali del Governo, attribuendo loro tutte le competenze non assegnate espressamente ad altri uffici statali, mentre solamente per alcune amministrazioni (affari esteri, difesa, interni, giustizia, finanze, pubblica istruzione, beni e attività culturali ed Agenzie) era stata mantenuta un'autonoma articolazione territoriale (123).

Alla formulazione originaria dell'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999, con il quale è stata prevista, appunto, l'istituzione degli U.T.G., è stata data attuazione con il d.P.R. n. 287 del 15 maggio 2001. Al regolamento era demandato il compito di provvedere alla specificazione dei compiti e delle responsabilità del titolare dell'U.T.G., al riordino dei compiti e all'accorpamento nell'ambito dell'U.T.G. delle strutture degli uffici periferici delle amministrazioni.

Si prevedeva che gli U.T.G. mantenessero tutte le funzioni di competenza delle Prefetture, assumendo quelle nuove previste nel d.lgs. n. 300/1999 e diventando titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, esclusi i settori di cui al V co. dell'art. 11, non espressamente conferite ad altri uffici; al Prefetto preposto all'U.T.G. nel capoluogo della Regione spettavano anche le funzioni di Commissario del Governo, in posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'U.T.G., pur costituendo una struttura del Governo sul territorio a competenza generale, faceva parte dell'organizzazione periferica del Ministero dell'Interno e, quindi, pur sup-

(123) F. MARSILIO, *La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, pag. 559.

portando, fra l'altro, il Prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo e di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali, doveva assicurare l'esercizio a livello regionale o provinciale di funzioni e compiti del Ministero dell'interno e a livello periferico delle funzioni e dei compiti, non affidati ad Agenzie dei Ministeri delle attività produttive, delle infrastrutture e dei trasporti, della salute e del lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, vi era la possibilità che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e le Agenzie per le normative e i controlli tecnici e per la proprietà industriale si avvalessero, previa convenzione, di queste strutture. Quindi l'U.T.G. non riuniva, comunque, in sé tutte le articolazioni locali degli uffici centrali e non costituiva, perciò, l'unica voce dello Stato in periferia (124).

Il Prefetto, in qualità di rappresentante generale del Governo sul territorio, coadiuvato dall'U.T.G. per quanto attiene alla coordinazione tra amministrazione statale e amministrazione locale, avrebbe dovuto favorire e promuovere, sulla base dei criteri e delle indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione da parte degli uffici periferici dello Stato delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Il titolare dell'U.T.G. del capoluogo regionale, nell'esercizio delle funzioni di Commissario del Governo, si poteva avvalere degli altri Uffici del Governo nell'ambito della Regione per favorire e promuovere l'attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere una collaborazione attività di interesse comune.

(124) S. CASSESE, *Gli Uffici Territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Reg.*, 2001, pag. 874 e ss.

Inoltre, avrebbe verificato l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza Unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale, provinciale e degli enti locali.

Il titolare dell'U.T.G. competente per territorio poteva promuovere e stipulare le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le Regioni volte a regolare le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle Regioni di uffici statali e regionali.

Inoltre, il titolare dell'U.T.G. era coadiuvato da una conferenza permanente articolata in sezioni; alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni potevano essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali interessati. Nell'esercizio dei compiti di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo, di coordinamento dell'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie, e di promozione dello sviluppo della collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'Interno, poteva emanare direttive generali in ordine al funzionamento ed alle attività delle conferenze permanenti e poteva disporre la convocazione indicando le questioni di interesse generale da trattare. La conferenza permanente o le singole sezioni erano convocate anche su richiesta del Presidente della Giunta regionale, del Presidente della Provincia, ovvero del Sindaco del Comune capoluogo, per la trattazione di questioni di competenza statale aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali, provinciali o comunali o di altri enti locali. Le conferenze permanenti avrebbero potuto così divenire le sedi nelle quali confrontare e comporre gli interessi dello Stato e delle autonomie territoriali, configurandosi, quindi, quali organi di raccordo e di cooperazione in base anche ai principi contenuti nella l. n. 59/1997, secondo i quali per la riforma dell'amministrazione statale periferica occorre soddisfare l'esigen-

za di riorganizzare e razionalizzare gli organi di rappresentanza decentrata dello Stato con funzioni di raccordo, supporto e collaborazione con le Regioni e gli enti locali (125).

Il sistema di relazioni tra amministrazione periferica ed enti territoriali ora descritto era senz'altro funzionale ai compiti di coordinamento con il sistema delle autonomie e di promozione della collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali, alla luce dell'art. 4 del d.lgs. n. 303/1999 secondo il quale (126), per l'esercizio di questi compiti, il Presidente del Consiglio si avvale, oltre che del Dipartimento per gli affari regionali e delle segreterie della Conferenza Stato/Regioni e della Conferenza Stato/Città, anche dell'Ufficio per il federalismo e dei Commissari del Governo, ora nella persona dei Prefetti (127), tuttavia non forniva una soluzione radicale.

Dall'intero disegno, ne usciva una figura, quella del Prefetto, senz'altro rafforzata nel ruolo di rappresentanza dell'intero Governo a livello periferico, peraltro acquisendo anche compiti di partecipazione alla razionalizzazione della pubblica amministrazione (art. 2, I co., lett. c), d.P.R. n. 287/2001), anche se con alcune ombre dovute, ad esempio, alla mancanza di chiarezza in ordine al rapporto tra Prefetto e U.T.G.: il Prefetto era titolare dell'Ufficio, ma non era e non riassumeva in sé l'Ufficio perché i due soggetti erano tenuti distinti nel momento in cui si precisava che l'U.T.G. era di supporto al Prefetto nell'esercizio delle diverse funzioni (128).

L'art. 10 della l. n. 131/2003 era intervenuto in materia, operando sulle funzioni dell'ex Commissario del Governo, ponendo una disciplina speciale per il solo UTG regionale ed il Prefetto preposto all'Ufficio, quale Rappresentante dello

(125) F. MARSILIO, *La riforma dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 562.

(126) P. BONETTI, *L'ultimo tentativo ...*, op. cit., pag. 893 e ss.

(127) L. VIOLINI, *I nuovi Uffici Territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, in *Reg.*, 2001, pag. 245 e ss.

(128) S. CASSESE, *Gli Uffici Territoriali ...*, op. cit., pag. 875 e ss.

Stato. Relativamente alle funzioni, veniva ribadita la finalità di leale collaborazione con il sistema locale per mezzo delle conferenze richiamate all'art. 11, d.lgs. n. 300/1999 con un ampliamento delle finalità prevedendo, fra l'altro, di migliorare la qualità dei servizi resi e di agevolare il rapporto con il sistema delle autonomie e sottolineando l'importanza delle attività di informazione a vantaggio della Presidenza del Consiglio e dei Ministri per il controllo dello statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi regionali potenzialmente rilevanti *ex art. 134 Cost.* Inoltre, al Rappresentante dello Stato venivano attribuiti i compiti: di promuovere l'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione, nonché l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei Ministri espressione del potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*; di verificare l'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali e di occuparsi della raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le Regioni; di curare l'indizione delle elezioni regionali, la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di questi alle singole circoscrizioni (129).

Le perplessità sul sistema elaborato sono state molte: in primo luogo la scelta di riferire al Ministero degli Interni, anziché alla Presidenza del Consiglio (130).

(129) L. CASSETTI, *Il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle Regioni a statuto ordinario e la leale collaborazione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 375 e ss.; D. CORLETTI, *Articolo 10 (Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie)*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 277 e ss.; G.V. LOMBARDI, *Art. 10 Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*, in V. ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 584 e ss.

(130) M. CAMELLI, *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il siste-*

In secondo luogo, non si è arrivati a far sì che lo Stato in periferia si presentasse per il tramite di un'unica entità: scelta necessaria se si considera la variegata articolazione dei poteri pubblici al centro che si articolano in Agenzie, Autorità amministrative indipendenti, molteplici enti pubblici che, di conseguenza, costituiscono un fattore di pregiudizio per l'attuazione della politica unitaria del Governo in periferia. In tal senso non può essere ritenuta sufficiente l'istituzione di una conferenza permanente che, in ragione delle competenze attribuite e della composizione, non era dotata di particolare incisività (131).

Peraltro, la riorganizzazione interna degli UTG è stata demandata a uno o più decreti interministeriali, mai adottati per le resistenze delle amministrazioni, le cui articolazioni dovevano essere oggetto di fusione, sostenendo soprattutto l'elevata tecnicità delle funzioni esercitate che non si poteva conciliare con la natura e la funzione che l'UTG era chiamato a svolgere. Questa interpretazione è stata fatta propria dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ritenendo che le strutture di carattere specialistico e tecnico devono conservare la loro individualità e la dipendenza dai rispettivi Ministeri (132).

Il d.lgs. n. 29/2004, sostituendo l'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999, elimina ogni riferimento all'unitarietà della rappresentanza statale in periferia e all'accorpamento degli uffici, contemplando unicamente l'esercizio delle attività prefettizie di coordinamento interistituzionale.

ma delle autonomie. Commento all'articolo 10, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 202 e ss.

(131) V. MARTORANO, *Uffici periferici dello Stato: tramonta il piano di convergenza*, in *G. enti loc.*, 2004, n. 9, pag. 45; M. CAMMELLI, *Rappresentante dello Stato ...*, op. cit., *passim*.

(132) V. MARTORANO, *ibidem*.

L'UTG non può più essere considerato la struttura del Governo a competenza generale, presente sul territorio: difatti, è cambiata anche la denominazione, in Prefettura-UTG non tanto per sottolineare la continuità della struttura, quanto l'immutata funzione (133).

L'art. 11 riformato prevede che la Prefettura-UTG assicuri l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici statali e garantisca la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali. Per questi fini il Prefetto, con interventi diretti, o in sede di conferenza provinciale, può richiedere ai rappresentanti delle articolazioni statali sul territorio di adottare provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza; nel caso in cui il termine indicato non venga rispettato, il Prefetto, previo assenso del Ministro competente per materia, potrà provvedere direttamente dopo averne informato il Presidente del Consiglio dei ministri.

Relativamente agli organi collegiali, vi entrano a far parte, insieme ai responsabili delle strutture amministrative dello Stato operanti in Provincia anche i rappresentanti degli enti locali, che in precedenza potevano soltanto essere invitati. Per quanto riguarda, invece, le conferenze a livello di capoluogo di Regione, i rappresentanti di queste ultime potranno continuare ad intervenire solo su apposito invito (134).

(133) V. MARTORANO, *Uffici periferici dello Stato ...*, op. cit., pag. 46. La nuova disciplina, più che ovviare alle incoerenze rilevate da parte della dottrina rispetto al nuovo Titolo V Cost., sembra aver ottenuto il solo risultato di indebolire la figura del Prefetto e, senz'altro, ha ridimensionato le funzioni rispetto a quanto previsto nell'originario art. 11, d.lgs. n. 300/1999: R. BARBAGALLO, *Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo*, in *Ist. fed.*, 2002, pag. 109.

(134) V. MARTORANO, *ibidem*.

3. *Gli sviluppi della potestà amministrativa regionale.*

3.1. *La rottura del principio del parallelismo.*

L'obiettivo della riforma è stato quello di intraprendere il cammino verso la realizzazione di un sistema articolato di amministrazioni pubbliche, costituito dallo Stato centrale e da "soggetti periferici", nel rispetto formale della Costituzione vigente, ma in una prospettiva di superamento della stessa (135), secondo l'intento manifestato fin dall'inizio di introdurre nell'ordinamento italiano il massimo di federalismo possibile a Costituzione invariata: attraverso gli istituti previsti dalla Carta costituzionale e sfruttando tutti gli spazi interpretativi, il legislatore ha compiuto una lettura adeguatrice alle nuove esigenze.

È stato dunque ribaltato lo schema di distribuzione delle competenze (136), individuando negli enti territoriali i soggetti forniti di una competenza generale, attribuendo in particolare ai Comuni la misura prevalente delle competenze amministrative (137), in quanto enti esponenziali di collettività ed amministrazioni più vicine ai destinatari dei servizi amministrativi (138): di conseguenza, risultano mutate le stesse modalità di azione della pubblica amministrazione (139).

La riforma ha operato sulla potestà amministrativa re-

(135) T. GROPPI, *Profili costituzionali del conferimento ...*, op. cit., pag. 752; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo ...*, op. cit., pag. 158 e ss.

(136) F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla « crisi della legge »*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 56.

(137) A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale in Italia*, op. cit., pag. 1069; F. PIZZETTI, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 48; A. POGGI, *La revisione degli statuti regionali e il modello di amministrazione regionale. Alcune considerazioni e molti nodi da sciogliere*, in AA.Vv., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 57 e ss.; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema ...*, op. cit., pag. 999 e ss.

(138) L. TORCHIA, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 68.

(139) A. POGGI, *Le autonomie funzionali ...*, op. cit., pag. 84 e ss.

gionale, ampliando la lettura dell'art. 118 Cost. vt sotto due profili: quello della delega di funzioni alle Regioni fuori delle materie istituzionali e quello del conferimento delle funzioni delle Regioni agli enti locali (140).

Nell'art. 1 della l. n. 59/1997 è quindi contenuta la regola costitutiva del cosiddetto federalismo amministrativo (141), secondo la quale la titolarità da parte delle Regioni delle funzioni amministrative non presuppone necessariamente la potestà legislativa regionale (142).

La strategia riformatrice sviluppata dalla l. n. 59/1997 proprio per le "forzature" introdotte rispetto al testo della Costituzione vigente ha destato non poche critiche. È stato osservato, infatti, come il complesso delle variazioni apportate abbia sovvertito il principio del riparto costituzionale che vuole la competenza regionale tassativamente enumerata, spettando allo Stato quella generale-residuale (143): ovvero, il Titolo V della Costituzione vt avrebbe configurato un modello di Stato regionale caratterizzato per il riconoscimento della potestà legislativa quale « architrave dell'autonomia regionale » e per la sottoposizione dell'autonomia amministrativa al principio del parallelismo, tanto che la l. n. 59/1997

(140) F. GHELARDUCCI, *Federalismo amministrativo e riordino dei trasporti pubblici locali*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 369.

(141) E. BALBONI, *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in *N. aut.*, 1998, pag. 23; G. MOR, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Sviluppo economico e attività produttive. Osservazioni generali*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 498; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo ...*, op. cit., pag. 672 e ss.; G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2004.

(142) V. CERULLI IRELLI, *Intervento al Forum ...*, op. cit., pag. 77; E. CHELI, *Intervento al Forum ...*, op. cit., pag. 36; F. MERLONI, *Il decentramento*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 73.

(143) S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 62 e ss.

non potrebbe considerarsi una disciplina di attuazione, neppure aggiornata, della Costituzione (144).

Volendo si può arrivare a sostenere anche che, con il superamento del principio del parallelismo delle funzioni regionali, non si potevano più utilizzare i concetti di delega, trasferimento ed attribuzione delle funzioni nell'accezione usata prima della riforma. In precedenza, il trasferimento era inteso come il procedimento con il quale si individuavano e si davano alle Regioni funzioni in materie già attribuite alla competenza regionale dalla Costituzione; la delega era invece lo strumento per aggiungere, occasionalmente, ulteriori funzioni in materie diverse da quelle individuate dall'art. 117 Cost. vt. Con la l. n. 59/1997, invece, la delega non è più il mezzo per completare ed integrare il quadro delle competenze regionali, ma il tramite per regionalizzare intere materie; di conseguenza, ne sarebbe cambiata la funzione: non sarebbe più un modello di ripartizione delle competenze tra titolarità ed esercizio delle funzioni, ma un vero e proprio criterio di riparto di competenze (145).

È la sent. n. 408/1998 l'occasione (146) con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto, tranne che per un profilo (*infra* § 3.5), la legittimità costituzionale della l. n. 59/1997, riconducendola nell'ambito costituzionale, confermando le in-

(144) C. PINELLI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 181.

(145) G. MELONI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 195: in particolare l'Autore svolge tali considerazioni non per sottolineare l'illegittimità costituzionale delle previsioni contenute nella l. n. 59/1997, ma per sottolineare che l'alterazione compiuta era l'unica via per portare avanti la riforma nel rispetto dei vincoli presenti in Costituzione; discorso analogo è stato compiuto, come vedremo, dal giudice costituzionale.

(146) C. DESIDERI, *La Corte costituzionale sulla l. n. 59/1997: chiarimenti ed incoraggiamenti*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, pag. 558; E. SESSA, *Del riordino del nostro sistema amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997*, in *Riv. amm.*, 1999, pag. 151 e ss.

terpretazioni evolutive del testo costituzionale compiute dalla giurisprudenza costituzionale nel corso degli anni e valutando, implicitamente, le scelte compiute nella legge di delega come un ulteriore sviluppo dei principi espressi in Costituzione. La Corte costituzionale ha, così, ribadito il ruolo progressivamente assunto dalla Regione di promotrice delle riforme legislative e di legittimatrice delle trasformazioni una volta intervenute (147).

In particolare, alcune censure erano state mosse ai criteri con i quali il legislatore delegante ha previsto l'allocazione di nuove funzioni e compiti ai livelli di governo e di amministrazione delle Regioni e degli enti locali. La l. n. 59/1997 avrebbe portato ad una sostanziale equiparazione del ruolo delle Regioni e di quello degli enti locali attraverso una riduzione delle garanzie dell'autonomia regionale: un esempio sarebbe l'aver reso simili le potestà normative spettanti a Regioni ed enti locali per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (art. 2, II co., l. n. 59/1997). La sostanziale parificazione della collocazione costituzionale degli enti territoriali sarebbe stata operata anche attraverso la previsione di una destinazione generica alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non riservate allo Stato, realizzando così una decostituzionalizzazione delle garanzie a favore delle Regioni, dal momento che sarebbero rimesse alla discrezionalità del legislatore ordinario che potrebbe, successivamente, riprendere a favore dello Stato o conferire agli enti locali quanto è stato conferito alle Regioni stesse. A ciò si aggiunga che lo stesso principio di sussidiarietà verrebbe utilizzato in funzione antiregionalista dal momento che, per un verso, al legislatore delegato è dato il compito di

(147) A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Bari, Laterza, 1999, pag. 40 e ss.; E. ROSSI, *Le trasformazioni costituzionali secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SPADARO (a cura di), *Le « trasformazioni » costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 132 e ss.

attribuire funzioni anche agli enti locali e, per un altro, le Regioni sono tenute a conferire agli enti locali, nelle materie *ex art. 117 Cost. vt*, tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (art. 4, I co., l. n. 59/1997).

La Corte costituzionale ha, però, osservato che il legislatore statale è dotato di discrezionalità nella scelta degli strumenti per la realizzazione del disegno complessivo di autonomia ispirato all'art. 5 Cost. e, quindi, del potere di trasferire le funzioni dallo Stato alle Regioni *ex art. 118, I co. Cost. vt*, del potere di delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative in base all'art. 118, II co. Cost. vt e, infine, del potere di attribuire direttamente alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie di spettanza regionale (art. 118, I co. Cost. vt) e, più in generale, del potere di determinare le funzioni di Province e Comuni con le leggi generali della Repubblica che fissano i principi della loro autonomia (art. 128 Cost. vt) (148). In questi ambiti e, quindi, nel rispetto delle sfere di attribuzioni garantite alle Regioni (149), la scelta dei modelli di riparto di funzioni e di disciplina dei rap-

(148) G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in *Reg.*, 1999, pag. 412 e ss.

(149) La Corte costituzionale ribadisce l'intangibilità delle prerogative non solo amministrative, ma anche quelle legislative spettanti alle Regioni: difatti, ha cura di sottolineare come l'art. 2, l. n. 59/1997 riconosca alle Regioni la potestà legislativa propria, quando si tratti di disciplina riconducibile alle materie dell'art. 117 Cost. vt e attribuisca alle stesse — come già in precedenza l'art. 7, d.P.R. n. 616/1977 — potestà legislativa di attuazione nelle restanti materie dove il conferimento avviene per delega; al riguardo: F. MODUGNO, *A mo' di introduzione ...*, op. cit., pag. 56; F. PIZZETTI, *Intervento al Forum di Roma*, op. cit., pag. 166 e ss. La disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni è invece demandata alle Regioni o agli enti locali secondo le rispettive competenze e, quindi, a seconda che le funzioni siano trasferite, delegate o attribuite, nel rispetto dell'autonomia organizzativa che alle Regioni è riconosciuta *ex artt. 117 e 123 Cost. vt* e a Comuni e Province è data, in attuazione dell'art. 128 Cost. vt, dagli artt. 4 e 5, l. n. 142/1990. Perciò anche sotto questo profilo, secondo la Corte costituzionale, non sarebbe stata compiuta alcuna commistione o illegittima equiparazione della posizione costituzionale dei diversi enti dotati di autonomia e,

porti ispirati al potenziamento del ruolo della Regione, anche in ordine all'assetto delle funzioni degli enti locali, oppure alla determinazione diretta da parte del legislatore statale di sfere di attribuzioni amministrative degli enti locali, in maniera da garantirle anche nei confronti del legislatore regionale (150), costituiscono delle decisioni di politica istituzionale nell'ambito delle possibilità consentite dalle norme costituzionali (151).

Nell'attuazione dell'ampio disegno contenuto nella l. n. 59/1997, al legislatore delegato è stata data tutta la gamma di meccanismi devolutivi costituzionalmente ammessi, ancorché siano ben distinti. Così, il richiamo al principio di sussidiarietà non avviene in modo contrastante con le regole costituzionali sull'autonomia regionale: difatti, mentre nell'ambito delle competenze garantite dalla Costituzione alle Regioni, l'attuazione del principio relativamente agli enti locali è stata rimessa alla Regione cui è spettato disciplinare il conferimento delle funzioni che non richiedevano l'unitario esercizio a livello regionale, al di fuori di queste è spettato al legislatore delegato il riparto di funzioni e di compiti fra Regioni ed enti locali.

Sempre secondo la Corte costituzionale non sarebbe stata realizzata alcuna decostituzionalizzazione delle attribuzioni regionali, posto che al legislatore delegato non è stato dato il potere di sottrarre alle Regioni competenze loro spettanti per Costituzione.

soprattutto, non si potrebbe parlare di una svalutazione del potere normativo in generale e di quello legislativo regionale in particolare.

(150) La sent. n. 74/2001 ha poi confermato che al legislatore statale non è inibito determinare direttamente le competenze amministrative degli enti locali allo scopo di garantirle anche nei confronti del legislatore regionale.

(151) Di recente, con la sent. n. 159/2001, il giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire che vi è il pieno rispetto delle previsioni costituzionali sull'autonomia regionale se il legislatore statale — il caso di specie riguardava le censure mosse al d.lgs. n. 32/1998 in tema di razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti — riserva agli enti più vicini alle comunità locali i compiti di gestione amministrativa, lasciando alle Regioni funzioni di programmazione e di coordinamento.

Secondo la lettura compiuta dalla Corte costituzionale, quindi, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, il legislatore statale ha provveduto a potenziare il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali per quanto attiene alla ripartizione delle loro attribuzioni, ma anche a valorizzare l'autonomia locale, garantendola nei confronti delle Regioni attraverso l'attribuzione delle funzioni con legge dello Stato (152).

In sintonia con l'intento del legislatore, che era quello di rileggere gli istituti contemplati nel Titolo V Cost. alla luce delle potenzialità del principio di autonomia contenuto nell'art. 5 Cost., la Corte costituzionale ha coniugato il principio del parallelismo con quello di sussidiarietà, ritenendoli compatibili tra loro.

Difatti, mentre il primo principio attiene alla delimitazione delle attribuzioni delle Regioni, il secondo è uno strumento che di regola declina il criterio di ripartizione delle competenze per individuare il soggetto che deve esercitare la funzione in ragione dell'interesse da tutelare: la combinazione dei due principi, a Costituzione invariata, è stata, perciò, possibile utilizzando gli istituti in deroga al principio del parallelismo, già presenti in Costituzione (153).

(152) F. STADERINI, *I rapporti tra Regione ed enti locali nel sistema costituzionale*, in *N. rass.*, 1999, pag. 11.

(153) A questo proposito, autorevole dottrina ha osservato come il principio del parallelismo sia un criterio di secondo livello che coniuga il più generale principio di legalità con il fenomeno delle deleghe di funzioni statali alle Regioni, imponendo agli organi amministrativi di agire, anche quando esercitino funzioni delegate, sulla base di una disciplina legislativa: R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, pag. 365 e ss. Per quanto abbiamo detto finora, riteniamo che, in realtà, mentre sicuramente il principio di legalità è un principio generale del nostro ordinamento che può costituire la base di diversi modelli, il principio del parallelismo non è soltanto un criterio di elaborazione giurisprudenziale per ridefinire ed estendere le funzioni legislative regionali: la Corte costituzionale (sentenze n. 70 del 1981 e 65 del 1982) ha avuto sì modo di precisare che la regola del parallelismo tra funzioni amministrative e legislative regionali soddisfa la stessa esigenza di legalità dell'amministrazione; potremmo aggiungere, tuttavia, che presuppone anche una precisa struttura amministrativa.

Dopodiché, a fronte della censura mossa alla previsione che ha delegato al Governo la disciplina in via sostitutiva del riparto delle funzioni fra Regioni ed enti locali nel caso in cui la Regione non vi avesse provveduto entro il termine stabilito, la Corte costituzionale, dopo averla respinta, ha sottolineato (154) come già nel contesto dell'ordinamento delle autonomie locali, il legislatore statale abbia inteso, con l'art. 3 della l. n. 142/1990, attribuire alle Regioni un ruolo di identificazione degli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio, e di organizzazione dell'esercizio delle funzioni a livello locale, evidenziando così il ruolo della Regione di « centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali »; con la l. n. 59/1997, nello stesso solco, ma andando oltre, è stato dato il compito alle Regioni, nell'ambito delle materie dell'art. 117 Cost. vt, di definire il riparto delle funzioni al proprio interno con criteri analoghi a quelli seguiti dallo stesso legislatore statale, e cioè identificando le funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e devolvendo tutte le altre agli enti locali secondo i canoni del principio di sussidiarietà.

Ecco che allora, sebbene la ripartizione delle funzioni degli enti locali ad opera della Regione sia da preferire perché consente di non irrigidire in modo uniforme la configurazione delle funzioni e del loro esercizio sul territorio e di tener conto della diversità dei contesti territoriali e anche delle legittime scelte che in questo campo possono essere compiute (155), vista anche l'esperienza della grave inattuazione dell'art. 3, l. n. 142/1990, è stata introdotta la possibilità di intervento sostitutivo del Governo (156) in caso di

(154) C. DESIDERI, *La Corte costituzionale ...*, op. cit., pag. 555.

(155) G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni ...*, op. cit., pag. 414.

(156) Il Governo è intervenuto con quattro decreti legislativi emanati in sostituzione di leggi regionali in materia di agricoltura e pesca (d.lgs. n. 60/1998),

inerzia delle Regioni allo scopo di non compromettere l'attuazione del disegno di decentramento che non ha mirato a modificare il riparto specifico di funzioni e di compiti, ma a ridisegnare complessivamente ed in modo coerente l'allocatione dei compiti amministrativi fra i diversi livelli territoriali di governo attraverso principi e criteri direttivi senz'altro innovativi (157).

di trasporto pubblico locale (n. 345/98), di mercato del lavoro (n. 379/1998) e per tutte le funzioni amministrative previste nel d.lgs. n. 112/1998 (n. 96/1999). Anziché provvedere nel rispetto dei principi fissati dalla legge delega per il conferimento delle funzioni alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali, il Governo ha provveduto ad una ripartizione delle funzioni uguale per tutte le Regioni inadempienti. Sulle conseguenze negative di un conferimento inadeguato e sulla mancanza delle necessarie conoscenze da parte del Governo per decidere dell'assetto delle funzioni in periferia, vedi: M. CARLI, *Decreti legislativi sostitutivi di leggi regionali?*, in U. DE SIERVO, *Osservatorio sulle fonti 2000*, op. cit., pag. 234 e ss.; G. MOR, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, in *Reg.*, 1998, pag. 192 e ss. Le principali critiche rivolte al potere sostitutivo del Governo, così come è stato esercitato, riguardano il fatto che si è proceduto all'adozione di testi normativi unici, contenenti soluzioni organizzative uniformi, in contrasto con il principio di differenziazione espresso nella l. n. 59/1997. In secondo luogo, le Regioni avrebbero dovuto procedere a legiferare in merito al conferimento delle funzioni agli enti locali in violazione del principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi delle funzioni allocate, posto che il termine di scadenza per l'adozione delle leggi regionali di ripartizione delle funzioni precedeva l'adozione dei decreti ministeriali di individuazione delle risorse. Sono, peraltro, queste le censure mosse al d.lgs. n. 96/1999 dalla Regione Veneto; la Corte costituzionale, nel caso di specie (sent. n. 110/2001), ha evitato di prendere posizione ritenendo le due eccezioni assorbite nella dichiarazione d'incostituzionalità del decreto legislativo per violazione dell'art. 4, V co., II prop., l. n. 59/1997, ovvero per averlo adottato in assenza della necessaria procedura rivolta a consentire alla Regione Veneto di esprimere la propria posizione circa l'adottanda misura sostitutiva da parte del Governo nei suoi confronti.

(157) P. DE CARLI, *Regioni e riallocazione dei poteri locali dopo la riforma « Bassanini »*, in AA.VV., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abamonte*, Napoli, Jovene, 1999, pag. 442; G. MELONI, *L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998 e il precedente della l. 142 del 1990*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 29 e ss.; W. NOCITO, *Lo sviluppo economico come interesse pubblico tra Stato, Regioni ed enti locali: alcuni profili problematici alla luce del processo di decentramento in atto*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 358 e ss.

3.2. *Il conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali.*

La l. n. 59/1997 in tema di allocazione delle funzioni agli enti locali ha operato diversamente dalla l. n. 142/1990: nell'art. 3 di quest'ultima legge, è stata posta una riserva di competenza in capo alle Regioni ad attribuire o a delegare le funzioni agli enti locali nelle materie regionali relativamente a funzioni già trasferite con i decreti del 1972 e del 1977, allocandole al livello locale ritenuto più idoneo, tenendo conto degli interessi da tutelare (158). Quindi, se non si fosse incorso nell'inerzia regionale, l'operazione si sarebbe dovuta articolare in tre fasi. Nell'ambito dell'individuazione attraverso clausole generali delle funzioni dei Comuni e delle Province ad opera della l. n. 142/1990, le leggi regionali avrebbero dovuto, nelle materie dell'art. 117 Cost. vt e nel rispetto dei principi dettati dalla legge statale, distinguere tra interessi attinenti alle esigenze di carattere unitario e interessi degli enti locali; redistribuire le funzioni a questi ultimi individuando per ciascuna categoria di enti locali le funzioni tenendo conto degli interessi in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio e provvedendo, quindi, alla conseguente attribuzione; infine, nell'ambito delle funzioni regionali, valutare tra esercizio regionale diretto e delega di funzioni a Comuni e Province (159).

Rispetto alle previsioni contenute nella l. n. 142/1990 vi sono, dunque, due prime differenze: è stato previsto, come abbiamo detto, un rimedio all'eventuale inerzia delle Regioni e, quindi, a garanzia degli enti locali sulla scorta dell'esperienza precedente, ancorché la soluzione adottata abbia dimostrato la sua inidoneità. Dopodiché, si è cercato di tutela-

(158) G. MELONI, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, pag. 122.

(159) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 372.

re gli enti locali da facili interpretazioni riduttive dei principi di allocazione stabiliti dalla legge, tali da comprimere lo spazio di autonomia locale. È stato così sancito il principio di partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale di conferimento, sebbene non siano state precisate dal legislatore statale le modalità di acquisizione dei pareri e gli effetti sul procedimento legislativo (160). Inoltre, è stato previsto un ampliamento della potestà regolamentare locale, precisando all'art. 2, II co. della l. n. 59/1997 che la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite è disposta, secondo le reciproche competenze, nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle Regioni e dagli enti locali (161).

Il processo di conferimento che si è voluto realizzare a partire dalla l. n. 59/1997 ha riproposto in maniera ancor più evidente ed imprescindibile il problema dell'inadeguatezza degli enti minori, visto l'insuccesso delle previsioni contenute nella l. n. 142/1990; si è così guardato soprattutto all'esercizio in forma associata delle funzioni, individuando nuovi criteri e principi in materia di promozione degli strumenti di collaborazione e dei modelli associativi (162).

Abbiamo già detto di come la l. n. 59/1997, nel solco delle indicazioni contenute nella l. n. 142/1990, abbia ribadito la rottura del principio di uniformità a beneficio del principio di differenziazione in tema di allocazione delle funzioni, in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

(160) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 382 e ss.

(161) G.C. DE MARTIN, *Il problema della qualità ...*, op. cit., pag. 168 e ss.; M. PICCHI, C. PERINI, D. TICCI, *Un modello di legge regionale ...*, op. cit., pag. 140.

(162) M. PICCHI, *Gli incentivi all'esercizio ...*, op. cit., pag. 223; C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Ist. fed.*, 2000, pag. 306 e ss.

Tale criterio è strettamente legato al principio di sussidiarietà e a quello di adeguatezza: perciò il processo di conferimento ha come destinatari non più enti omologati per astratte categorie, ma soggetti dotati delle necessarie capacità per esercitare le nuove funzioni (163). Inoltre, il principio di differenziazione è in stretta connessione con quello di cooperazione tra gli enti, nonché alla previsione secondo la quale, tra gli oggetti della delega, vi è anche l'individuazione di procedure e strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali che consentono la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali (164).

Nel d.lgs. n. 112/1998, si è preferito non indicare direttamente gli strumenti di raccordo tra i diversi enti, lasciando tale compito alla Regione. È stato previsto, tuttavia, all'art. 3 (recepito nell'art. 33 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che le Regioni debbano individuare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni da conferire ai Comuni allo scopo di sostenere l'esercizio associato delle funzioni degli enti di minore dimensione demografica e si è stabilito che le leggi regionali debbano disciplinare appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni (165). L'individuazione degli ambiti ottimali è preceduta da un'azione di concertazione con gli enti locali interessati: i Comuni, nell'ambito della previsione regionale e nel rispetto dei tempi prescritti, individuano autonomamente le forme e le metodologie di collaborazione e cooperazione. Inoltre, si

(163) L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato ...*, op. cit., pag. 41.

(164) G. ROLLA, *Commento all'art. 25. Consorzi*, in G. ROLLA, T. GROPPI (a cura di), *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 524.

(165) L. VANDELLI, *Tendenze dell'attuazione del decreto 112. Piccoli Comuni e riforme di fronte all'attuazione del decreto 112*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo...*, op. cit., pag. 106 e ss.

è previsto che, nel caso in cui le strutture associative non vengano costituite entro il termine stabilito dalle leggi regionali, le Regioni possano disporre l'istituzione autoritativa delle associazioni (166), ovvero adottare altre soluzioni secondo le previsioni delle proprie leggi (167).

Successivamente, la l. n. 265/1999 ha apportato delle innovazioni in materia di forme di cooperazione e di aggregazione funzionale dei Comuni cercando di ovviare agli aspetti negativi della l. n. 142/1990: così, sono stati rivisti i modelli intercomunali ed è stata data una diversa disciplina alla convenzione, all'unione e alla fusione dei Comuni, ai Municipi e alle Comunità montane. Sono state introdotte le Comunità isolate e si è cercato di fare in modo che i vari strumenti possano modellarsi in ragione delle differenti realtà territoriali esistenti nel Paese. In particolare, per dare impulso all'azione di aggregazione tra Comuni, la l. n. 265/1999 ha predisposto tre strumenti tra loro collegati: il programma regionale di individuazione degli ambiti per la gestione associata di funzioni e servizi; le leggi regionali di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni (168); un de-

(166) R. SCARCIGLIA, *L'esercizio del potere sostitutivo regionale*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 1072 e ss.

(167) G. MOR, *Commentario al decreto legislativo ...*, op. cit., pag. 488. Alcune critiche sono state rivolte alla previsione contenuta nell'art. 3 del d.lgs. n. 112/1998 poiché sarebbe stata circoscritta l'azione a favore di forme associative soltanto ai Comuni di minore dimensione demografica, non tenendo conto che il problema presenta un carattere generale che riguarda tutti gli enti locali, soprattutto quelli che fanno parte delle aree individuate dal legislatore come metropolitane; in secondo luogo, l'istituto è stato riferito al solo esercizio delle funzioni: G. ROLLA, *Commento all'art. 25 ...*, op. cit., pag. 524 e ss. Tuttavia, di fatto, alcune Regioni hanno teso ad ampliare l'ambito di applicazione della previsione normativa riferendola a tutti i Comuni indipendentemente dalle caratteristiche dimensionali e, in taluni casi, pure alla gestione associata dei servizi: M.P. PERRINO, *L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 1047 e ss.

(168) L'adozione delle leggi regionali di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni è stata sottoposta al termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 265/1999, decorso il quale si è prevista la possibilità per

creto ministeriale di definizione dei criteri di utilizzo delle risorse stanziare a tale scopo dalla finanziaria (169). Le Regioni hanno dovuto predisporre, in accordo con i Comuni, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale delle funzioni e dei servizi (170), da aggiornare ogni tre anni. Per quanto riguarda la ripartizione degli incentivi, il trattamento è differenziato, poiché si prevedono maggiorazioni in caso di fusione e di unione ed ulteriori benefici nel caso in cui i Comuni, dopo aver istituito un'unione, procedano alla fusione. Inoltre, i contributi devono essere graduati in maniera tale da conseguire il maggior grado

il Governo, previo coinvolgimento delle Regioni inadempienti e della Conferenza Unificata, di intervenire in via sostitutiva, emanando, entro i successivi sessanta giorni, la relativa disciplina, destinata ad essere applicata fino all'entrata in vigore della legge regionale.

(169) T. GROPPI, *Commento all'art. 11. Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni*, in G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni ...*, op. cit., pag. 314 e ss.; M. PICCHI, *Gli incentivi all'esercizio ...*, op. cit., pag. 225 e ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000 Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 591 e ss. Sull'importanza degli incentivi finanziari per fronteggiare il problema della frammentazione comunale, ma sull'insufficienza di questo strumento se non accompagnato da una politica di stimolo, vedi: R. COGNO, *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*, in S. PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 103 e ss. Sulla necessità di collegare un'attività di monitoraggio alle politiche di incentivazione per consentire di rilevare l'efficienza e l'efficacia delle espressioni organizzative ed associative realizzate in vista dell'erogazione dei successivi finanziamenti: M. PICCHI, *Gli incentivi all'esercizio ...*, op. cit., pag. 227 e ss.; E. BUGLIONE, M. PICCHI, *Il finanziamento regionale degli Enti locali: alcune indicazioni per il nuovo statuto della regione Toscana*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee ...*, op. cit., pagg. 175 e ss., 183 e ss., 207 e ss.

(170) Un ulteriore effetto distorto si ha in quei casi in cui i forti conflitti politici in ambito locale portano ad una duplicazione di enti associativi: un fenomeno diffuso è quello che vede al contempo la presenza di una Comunità montana e di un'associazione fra gli stessi Comuni per contrastare la parte politica che ha la maggioranza nella prima. Così, non viene risolto il problema della gestione dei servizi comunali e, anzi, la situazione si aggrava in ragione della duplicazione dei costi di funzionamento dei due enti che finiscono col sovrapporsi; più ampiamente: E. RACCA, *Piccoli Comuni, la scommessa dell'unione tra voglia di aggregazione e convivenza difficile*, in G. enti loc., 2003, n. 27, pag. 6 e ss.

di integrazione possibile: ovvero, a prescindere dalla forma associativa adottata, la Regione deve guardare al livello di sostanziale unificazione attraverso specifici indicatori che tengano conto della tipologia e delle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti, in maniera tale che le erogazioni di contributi siano maggiori nei casi di massima integrazione (171). Inoltre è stato demandato ad un decreto del Ministero dell'Interno, previo parere della Conferenza Unificata, la determinazione dei criteri per utilizzare i fondi stanziati dall'art. 31, XII co., l. n. 448/1998 per il finanziamento delle unioni e delle fusioni (172).

La normativa contenuta nella l. n. 59/1997 è finalizzata alla flessibilità dell'assetto di distribuzione delle funzioni secondo l'indirizzo già intrapreso con la l. n. 142/1990 (173): nella legge di delega non vi è una netta divisione di compiti

(171) Recenti studi hanno dimostrato, però, che il ricorso alla gestione associata dei servizi e delle funzioni cresce fra i piccoli enti locali sebbene non venga adeguatamente sostenuto dalle Regioni che, peraltro, hanno lasciato sostanzialmente inapplicate le disposizioni della l. n. 265/1999 sull'individuazione degli ambiti ottimali: difatti soltanto alcune vi avrebbero provveduto, mentre le altre Regioni si sono limitate a fissare i criteri generali demandando alla Giunta o al Consiglio il compito di procedere all'effettiva individuazione degli ambiti territoriali ottimali. Peraltro, talvolta, l'individuazione degli ambiti è settoriale e indiretta dal momento che è riferita soltanto ad un unico gruppo di funzioni conferite. Soprattutto la Regione Emilia-Romagna si è dimostrata sensibile al problema individuando i bacini ottimali (l.r. n. 11/2001) sulla base di un intervento partecipato di riordino territoriale, determinando i criteri per le incentivazioni, diversificandole in relazione alle forme associative utilizzate e stabilendo uno specifico contributo per ogni singola funzione; inoltre, già da alcuni anni, questa Regione ha sollecitato i piccoli Comuni a ricorrere a strumenti conoscitivi volti a supportare le valutazioni relative all'opportunità di adottare scelte di tipo associativo, i c.d. studi di fattibilità per l'implementazione della gestione associata dei servizi e delle funzioni. In merito: F. MONTEMURRO, *Enti locali minori, l'unione fa la forza*, in *G. enti loc.*, 2002, n. 15, pag. 7 e ss.

(172) Il d.m. n. 318/2000 ha disciplinato i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione tra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni locali; per le critiche ai criteri adottati dal d.m. per la ripartizione dei fondi: M. PICCHI, *Gli incentivi all'esercizio ...*, op. cit., pag. 226 e ss.

(173) E. FERRARI, *Funzioni locali ...*, op. cit., pag. 10 e ss.

per materie amministrative omogenee, ma una ripartizione di ruoli nell'ambito della stessa materia (174). È difficile individuare funzioni che siano definibili interamente locali, regionali o statali soprattutto nelle società industriali avanzate, dove si sviluppa una tendenza all'integrazione fra le amministrazioni, perciò si giunge ad una nuova visione dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, non più votata ad una separazione delle funzioni (175). Ecco che, allora, se nella l. n. 142/1990, l'interesse locale era utilizzato quale strumento di flessibilità nell'allocazione delle funzioni, poiché lasciava al legislatore regionale un ampio margine in sede di definizione delle funzioni locali in rapporto alle condizioni e situazioni concrete della collettività di riferimento (176), nella l. n. 59/1997 è il principio di sussidiarietà, coronato da quelli di adeguatezza, efficienza e differenziazione a consentire la flessibilità e dinamicità del sistema, nel senso che le funzioni possono anche essere trasferite da un ente locale ad un altro (177). Inoltre, la normativa attenua la preminenza dello

(174) G. PASTORI, *Trasformazione del centro ...*, op. cit., pag. 679 e ss., ha evidenziato come nella l. n. 59/1997 e nei decreti collegati il criterio di ripartizione per materie e quello per funzioni si intreccino in quasi tutti i settori; difatti, l'art. 1 della legge delega individua un elenco tassativo di materie di spettanza statale escluse dal conferimento, tuttavia per come sono state individuate e successivamente specificate dai decreti di attuazione, non sempre corrispondono all'insieme delle funzioni relative alla singola materia oppure, talvolta, sono stati individuati spazi di competenza a favore delle Regioni e degli enti locali. Analogamente, per quanto riguarda le materie oggetto del conferimento, già nella legge di delega si è previsto che i compiti di interesse nazionale possono essere riservati allo Stato e, in seguito, i decreti delegati in ogni materia hanno operato dei ritagli a favore dello Stato relativamente a funzioni che richiedevano un esercizio unitario delle stesse, oppure di alcune submaterie o per garantire interventi ritenuti di preminente interesse per l'attuazione delle politiche nazionali. Di conseguenza è possibile parlare di materie a dominanza statale e di materie a dominanza regionale-locale sulla base di un criterio di concorrenza-integrazione reciproca di funzioni.

(175) F. CARINGELLA, *Sussidiarietà ed attività ...*, op. cit., pag. 193 e ss.

(176) G. VESPERINI, *I poteri locali*, op. cit., pag. 373.

(177) G. ROLLA, *Evoluzione del sistema ...*, op. cit., pag. 1003 e ss.

Stato nella disciplina delle funzioni locali, lasciando margini più ampi alle Regioni.

3.3. Segue: *l'attuazione del conferimento da parte delle Regioni.*

Sulla base di quanto sinora esposto, le Regioni avrebbero dovuto procedere all'individuazione delle funzioni riservate al livello regionale e alla contestuale definizione delle funzioni amministrative da conferire a ciascun livello di governo locale (178). In realtà, gli studi fatti sull'attuazione compiuta dalle Regioni del d.lgs. 112/1998 in particolare, ma anche degli altri decreti delegati, evidenziano soluzioni più articolate, talvolta penalizzanti per il sistema delle autonomie locali.

Differenti sono state le tecniche (179) adottate dalle diverse Regioni (180); talvolta assieme al conferimento delle nuove funzioni si è provveduto anche ad una ricognizione (181)

(178) G. D'IGNAZIO, *Il processo di attuazione regionale della l. n. 59/1997 e dei relativi decreti legislativi: prime considerazioni*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Il processo di attuazione regionale della l. 59/1997 e dei relativi decreti legislativi*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1998, pag. 11.

(179) Differenti sono stati anche i tempi di attuazione da parte delle Regioni; in generale, tale processo è stato più agevole là dove già prima della l. n. 59/1997 si era provveduto a ridefinire un quadro generale dei rapporti con gli enti locali. Comunque, vi sono stati dei ritardi, tanto è vero che il Governo è intervenuto in via sostitutiva nei confronti di un numero considerevole di Regioni. Ciò è dipeso anche dal fatto che la decorrenza dell'esercizio delle funzioni è stata individuata con l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie di conseguenza, nonostante la minaccia dell'intervento surrogatorio del Governo, alcune Regioni non si sono affrettate, dal momento che vi erano sempre gli spazi temporali per caducare la disciplina posta con l'intervento sostitutivo: G. D'IGNAZIO, *Riforme Bassanini e Regioni: alcune considerazioni sulla legislazione di attuazione*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, « *Riforme Bassanini* » e *Regioni. Un'analisi comparata della legislazione regionale di attuazione*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2000, pag. 11 e ss.

(180) E. BUGLIONE, M. PICCHI, *Il finanziamento regionale ...*, op. cit., pag. 182 e ss.

(181) A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie ...*, op. cit., pag. 28 e ss.

delle funzioni già attribuite o delegate attraverso il rinvio alle leggi previgenti oppure, in altri casi, procedendo alla redazione di una sorta di testo unico sulle competenze con la contestuale abrogazione delle leggi regionali in materia (182).

Talvolta l'opera di ricognizione della normativa vigente è stata accompagnata dalla modifica di quanto già definito per la ripartizione delle funzioni amministrative dalla vigente legislazione regionale: in alcuni casi si è proceduto direttamente allo spostamento delle funzioni da un livello di governo ad un altro; in altri ci si è limitati a rinviare ad un successivo intervento del legislatore; altre volte ancora si è modificato il titolo del conferimento; in alcuni casi, poi, si è proceduto ad una contestuale riforma della disciplina sostanziale.

In sede di attuazione della l. n. 59/1997 e dei relativi decreti delegati, si è però riproposto anche il problema della sostanziale inattuazione dell'art. 3 della l. n. 142/1990: di conseguenza, talvolta, è stata avvertita l'esigenza di procedere anche alla contestuale definizione, con la medesima legge regionale oppure con leggi distinte, delle funzioni da riconoscere agli enti locali alla luce di quest'ultima previsione (183).

Volendo fare un bilancio, dall'esame delle norme sulla distribuzione delle funzioni relative alle materie oggetto del conferimento, senz'altro si può concordare con quanti (184) hanno osservato che le funzioni mantenute alla competenza regionale sono ancora numerose e non sempre relative a compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e con-

(182) Per un'ampia disamina al riguardo: G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in G. MELONI (a cura di), *Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2001, pag. 6 e ss.

(183) G. MELONI, *Le leggi regionali ...*, op. cit., pag. 122 e ss.

(184) G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni ...*, op. cit., pag. 9 e ss.

trollo: perciò, non sarebbe stata ancora imboccata la via di un reale ridimensionamento dell'amministrazione regionale (185). Fra le diverse esperienze vi sono alcune differenze; nella maggior parte dei casi, però, non riguardano il diverso livello locale di conferimento della funzione, ma il mantenimento o meno della funzione da parte della Regione: dopo la l. n. 59/1997, ma soprattutto con la n. 265/1999, la Regione è stata vista come centro di governo del territorio sotto l'aspetto della programmazione e della individuazione degli obiettivi da perseguire in ambito regionale, tenendo conto delle caratteristiche locali (186); tuttavia, questo ruolo non è ancora stato ricoperto pienamente.

Guardando al titolo del conferimento ad opera delle Regioni, a parte il diverso atteggiarsi del legislatore regionale, possiamo vedere come il ricorso alla delega sia sicuramente ridimensionato anche se non ha ancora assunto connotati marginali rispetto all'attribuzione (187). Nonostante che nel tempo la distinzione fra delega di funzioni e attribuzione sia venuta attenuandosi, sembrano permanere, comunque, alcune differenze ad esempio nel vincolo di destinazione previsto per le risorse volte a finanziare le funzioni delegate e non anche

(185) È possibile osservare come in molte leggi regionali di attuazione si sia provveduto a riconoscere in capo alla Regione il potere di intervento in via sostitutiva legato sia ad una persistente inattività nell'esercizio delle funzioni conferite o alla lesione di rilevanti interessi del sistema regionale o locale, oppure alla mancata adozione di atti a valenza generale come quelli di programmazione. Relativamente ai profili procedurali, si prevede sempre il previo coinvolgimento dell'ente locale interessato e il procedimento è scandito dall'accertamento dell'inerzia; dall'assegnazione di un termine per provvedere, dal decorso del termine e dal conseguente intervento sostitutivo. In merito: R. SCARCIGLIA, *L'esercizio del potere ...*, op. cit., pag. 1069 e ss.; G. VERONESI, *Poteri sostitutivi ...*, op. cit., pag. 32 e ss. In generale, per una ricostruzione dei poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali: L. DELL'ANNA, A. TRANIELLO GRADASSI, *I poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee ...*, op. cit., pag. 155 e ss.

(186) B. DI GIANNATALE, *L'iter del « federalismo ...*, op. cit., pag. 1471.

(187) G. MELONI, *Il conferimento delle funzioni ...*, op. cit., pag. 13.

per quelle attribuite (188), oppure nella distinzione fra poteri di direttiva della Regione in caso di delega e di indirizzo, invece, in caso di attribuzione (189).

3.4. *Gli organismi di raccordo tra le Regioni e gli enti locali.*

Il sistema di raccordo tra Regioni ed enti locali ha subito un'evoluzione nel tempo, passando dalle diverse sedi istituite per singole materie e singoli atti presso gli assessorati regionali e le commissioni consiliari verso organismi caratterizzati da continuità istituzionale e generalità di competenze (190). La disciplina di una buona parte di questi organismi si rifà a quella prevista per la Conferenza Stato/Regioni e per la Conferenza Stato/Città/autonomie locali ed è volta a disciplinare delle sedi di confronto permanente tra Regione ed enti locali (191).

(188) E. BUGLIONE, M. PICCHI, *Il finanziamento regionale ...*, op. cit., pag. 183 e ss.

(189) M. PICCHI, C. PERINI, D. TICCI, *Un modello di legge regionale ...*, op. cit., pag. 137.

(190) A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della regione Toscana*, in *Reg.*, 2001, pag. 590; F. MERLONI, *Gli strumenti di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi ...*, op. cit., pag. 55 e ss.

(191) G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 375. Sia il sistema delle Conferenze descritto nel d.lgs. n. 281/1997 che quello degli organismi di raccordo Regioni/Enti locali esprimono la volontà di creare un sistema di collaborazione tra i diversi livelli di governo e sicuramente il primo ha influenzato il legislatore regionale nell'istituzione e nella disciplina delle Conferenze Regione/enti locali, tuttavia appare diversa la *ratio* di fondo: difatti, le tre Conferenze intergovernative denotano un modello caratterizzato da rapporti diretti tra Stato e Regioni ma anche tra Stato ed enti locali, il secondo invece guarda a relazioni dirette tra Regioni ed enti infraregionali. Nel primo caso, le differenti autonomie territoriali vengono poste sullo stesso piano poiché per entrambi i livelli di governo, regionale e locale, vi è un unico referente: quello centrale; nel secondo, invece, gli enti locali sono considerati "parti" del sistema regionale. In tal senso: M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri*, in *Reg.*, 1996, pag. 421 e ss.; P.

Alcuni di questi organismi sono stati introdotti addirittura prima della l. n. 142/1990 sulla base della previsione contenuta all'art. 11, d.P.R. n. 616/1977 (192) che ha previsto il concorso degli enti locali territoriali limitatamente alla

CARETTI, *Il sistema delle Conferenze ...*, op. cit., pag. 551 e ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 20 e ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 372 e ss.; per la tesi, invece, secondo la quale la soluzione delle Conferenze delle autonomie locali sarebbe, nella sostanza, riproductiva di quanto previsto in sede nazionale dal d.lgs. n. 281/1997 che ha istituito la Conferenza Stato/Città/autonomie locali: G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 195. La l. n. 59/1997 e il d.lgs. n. 281/1997 sono state oggetto di censure in ordine al fatto che l'unificazione delle due Conferenze realizzerebbe una incostituzionale equiparazione di Regioni ed enti locali, mentre la sede naturale per la cooperazione fra Regione ed enti locali si troverebbe a livello regionale. In secondo luogo, è stato osservato che nella Conferenza Unificata non vi sarebbe stata una qualche forma di preminenza delle Regioni nel processo decisionale. La Corte costituzionale, con la sent. n. 408/1998, ha respinto le due censure, osservando come nel rispetto delle attribuzioni, della rispettiva autonomia e dei principi costituzionali, il legislatore statale sia dotato di discrezionalità nella scelta dello strumento di raccordo fra Governo e sistema delle autonomie quando si debbano discutere argomenti di interesse comune alle Regioni e agli enti locali. L'unificazione delle Conferenze, appunto, oltre a semplificare i procedimenti, facilita l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze emergenti in tema di assetto delle autonomie, lasciando meno spazio a rigide divisioni o contrapposizioni suscettibili di sfociare in ostacoli o resistenze al processo di decentramento. La disciplina inoltre preserva la posizione costituzionale delle Regioni, perché all'interno della Conferenza Unificata il voto dei rappresentanti delle Regioni non si mescola con quello degli altri rappresentati, ma viene espresso distintamente perciò non si ha una commistione delle rappresentanze, ma solo un'unificazione funzionale (così anche nelle sentenze n. 179 e 337 del 2001). Sul carattere necessitato dell'istituzione della Conferenza Unificata, per evitare che il Governo debba cercare l'intesa in due sedi distinte sulle medesime questioni, vedi: A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir.*, 1999, pag. 442.

(192) L'articolo in questione si limitava a prevedere il concorso degli enti locali alla programmazione regionale di sviluppo secondo le modalità determinate dagli statuti regionali; successivamente, la legge n. 142/1990 ha introdotto un più ampio riferimento alla cooperazione tra i vari livelli di governo, affidandone la disciplina alla legge regionale e ha precisato che Comuni e Province concorrono a fissare gli obiettivi della programmazione nazionale e regionale. Un maggiore impulso alla collaborazione fra Regioni ed enti locali si è poi avuto con la l. n. 59/1997: G. CARPANI, *Strumenti di collaborazione tra Regioni ed autonomie locali nella legislazione regionale*, in *Quad. reg.*, 1999, pag. 1185 e ss.

programmazione regionale, anche se in taluni casi si è proceduto all'attribuzione di competenze più estese (193).

Dopo la l. n. 142/1990 alcune Regioni hanno istituito Conferenze Regione/enti locali alla luce della previsione contenuta all'art. 3, VI co., secondo la quale alle Regioni è dato il compito di stabilire, con legge, le forme e i modi di partecipazione degli enti locali alla formazione non solo dei piani e dei programmi regionali, ma anche degli altri provvedimenti della Regione (194). A questi organismi sono stati dati generici compiti consultivi e propositivi su provvedimenti generali concernenti le autonomie locali o, talvolta, sui progetti di riordino delle funzioni degli enti infraregionali nella prospettiva della l. n. 142/1990 (195).

Il nuovo indirizzo istituzionale, volto a far sì che si creino raccordi continuativi tra i vari livelli del sistema delle autonomie, viene ulteriormente rimarcato con l'adozione della l. n. 59/1997 (art. 3, I co., lett. c) (196) ed il d.lgs. n. 112/1998 (art. 3, V co.) (197), prevedendo che le Regioni debbano definire strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di

(193) Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 6/1984, l.r. Umbria n. 35/1985, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/1988; al riguardo, vedi: G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 375 e ss.

(194) A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie ...*, op. cit., pag. 589 e ss.; M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 75 e ss.

(195) G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 377 e ss.

(196) Il principio di collaborazione-partecipazione fra Regioni ed enti locali è, peraltro, richiamato anche all'art. 4, I co., l. n. 59/1997 dove si stabilisce che le Regioni provvedano al conferimento delle funzioni sentite le rappresentanze degli enti locali e si prevede che possano essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove siano costituiti.

(197) G. PASTORI, *Il conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali. Considerazioni introduttive*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo...*, op. cit., pag. 18 e ss.

consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze; tale previsione è stata poi collocata all'art. 4, V co. del d.lgs. n. 267/2000 (198).

Parallelamente alle posizioni assunte dal legislatore statale, anche la Corte costituzionale è venuta maturando l'idea di dover valorizzare il principio partecipativo nei rapporti fra Regioni ed autonomie locali (199), giungendo ad affermare che gli enti locali hanno diritto di partecipare in modo effettivo e congruo al procedimento di approvazione degli atti regionali che abbiano effetti sull'assetto del territorio, pena la violazione degli artt. 5 e 128 Cost. i quali presuppongono una posizione di autonomia dei Comuni, che neppure le leggi regionali possono comprimere fino a negarla.

Al momento si presenta un panorama abbastanza eterogeneo per quanto riguarda la composizione (200) e le competenze attribuite a questi strumenti stabili di collaborazione tra

(198) A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee ...*, op. cit., pag. 13 e ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 380 e ss.

(199) Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 1010/1988, 212/1991, 61/1994, 83 e 286 del 1997, 357/1998; 378/2000; su quest'ultima sentenza, vedi: R. BIN, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Reg.*, 2001, pag. 114 e ss.; T. GROPPI, *I rapporti Regioni-enti locali tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Reg.*, 2001, pag. 125 e ss.

(200) Nella maggior parte dei casi, hanno una composizione mista che comprende rappresentanti degli enti locali e della Regione; in altre ipotesi è composto esclusivamente da rappresentanti degli enti locali e si caratterizza per una più accentuata valorizzazione dell'autonomia degli enti locali. Solamente in tre esperienze è lasciato spazio anche alle autonomie funzionali. Sempre per quanto riguarda la composizione, la rappresentanza degli enti, così come quella della Regione, è data in prevalenza ai soli esecutivi. Questi organismi sono formati da un elevato numero di membri allo scopo di ricomprendere le varie componenti istituzionali (Comuni capoluogo, Comuni di maggiori e minori dimensioni demografiche, Province, Comunità montane): questa eterogeneità è una delle cause della difficoltà di funzionamento. Più diffusamente sulla composizione di questi organismi: A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti ...*, op. cit., pag. 17 e ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 387 e ss.

Regione ed enti locali (201): sotto quest'ultimo profilo è possibile distinguere tra organismi dotati di funzioni esclusivamente consultive e Conferenze (202) alle quali è data anche la possibilità di concludere intese — comunque “deboli”, di conseguenza in caso di mancato raggiungimento del consenso, la Regione può procedere ugualmente all'adozione degli atti in questione — e altri casi in cui è data la funzione di promozione, ma non di conclusione di accordi fra Regione ed enti locali. Questi organismi, in generale sono chiamati ad esercitare le proprie competenze sugli atti relativi al conferimento delle funzioni amministrative, sui piani regionali di sviluppo e sugli atti della programmazione regionale; talvolta, vi è un riferimento anche alla competenza in materia di riparto delle risorse, di definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni, di esercizio delle funzioni regionali di indirizzo e coordinamento e di esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione.

Nella maggior parte dei casi, questi organismi di raccordo sono istituiti presso le Giunte regionali; talvolta svolgono le proprie competenze sia nei confronti della Giunta che del Consiglio; soltanto in un caso — quello della Toscana — costituisce un momento necessario del procedimento legislativo e decisionale che si svolge presso il Consiglio regionale (203).

Si può osservare come, mancando delle formali garanzie di tipo procedurale per gli atti sui quali le Conferenze abbiano espresso osservazioni o pareri negativi (204), questi orga-

(201) M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 217 e ss.

(202) In prevalenza, questi organismi di raccordo sono denominati Conferenza Regione/autonomie locali, meno frequente è l'espressione Consiglio delle autonomie locali.

(203) A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti ...*, op. cit., pag. 20 e ss.

(204) La l.r. Toscana n. 36/2000, rifacendosi alla previsione contenuta nel testo dello Statuto deliberato nel novembre 1997, ma mai approvato con legge della Repubblica, prevedeva, a fronte del parere contrario da parte del Consiglio

nismi di raccordo siano dotati di un ruolo istituzionale debole, sebbene le Regioni abbiano, sempre più, l'esigenza politica di tenere conto delle posizioni manifestate da questi consessi espressioni delle autonomie locali.

Proprio la scarsa incisività del ruolo istituzionale di questi organismi è una delle cause dell'esigua partecipazione numerica dei rappresentati degli enti locali alle attività di queste Conferenze (205).

3.5. *La funzione di indirizzo e coordinamento.*

La nuova disciplina (206) contenuta nella l. n. 59/1997 e nel d.lgs. n. 281/1997 stabiliva che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico (207) e le direttive relative alle funzio-

delle autonomie locali, che il Consiglio regionale potesse procedere all'approvazione dell'atto solo a maggioranza assoluta dei propri componenti; l'esecutività della previsione era stata però rinviata al momento della effettiva vigenza della norma statutaria. In merito: A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti ...*, op. cit., pag. 21.

(205) A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti ...*, op. cit., pag. 22.

(206) R. BIN, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 4*, in *Reg.*, 1998, pag. 489 e ss. L'Autore osserva, peraltro, come l'art. 4 del d.lgs. n. 112/1998 abbia esteso la funzione di indirizzo e coordinamento agli enti locali senza prevedere, neppure nel d.lgs. n. 281/1997, i presupposti sostanziali e le garanzie procedurali di partecipazione dei destinatari dell'atto alla formazione del medesimo attraverso la Conferenza Stato/Città. Anche per questo profilo si sarebbe proceduto ad una pariordinazione tra Regioni ed enti locali non garantendo, però, a questi ultimi quegli strumenti procedurali (e giurisdizionali vista la diversa posizione costituzionale) di cui sono dotate le Regioni.

(207) L'art. 8, l. n. 59/1997 sembrerebbe così aver introdotto una completa equiparazione tra indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e coordinamento tecnico, recependo così la tesi di quella parte della dottrina che sosteneva l'opportunità di sottoporre anche l'indirizzo e coordinamento tecnico alle medesime garanzie procedurali previste per quello politico: Q. CAMERLENGO, *Coordinamento tecnico e autonomia regionale speciale*, in *Reg.*, 1997, pag. 652. Tuttavia, nella sent. n. 63/2000, la Corte costituzionale ha escluso che l'individuazione, ad opera del Ministro della Sanità, di percorsi diagnostici e terapeutici configuri un potere normativo o di indirizzo amministrativo e ha ricondotto tale intervento ad

ni delegate dovessero essere adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o con la singola Regione interessata.

Le intese si perfezionavano, *ex art.* 3, II co., d.lgs. n. 281/1997 con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora l'intesa non fosse stata raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima consultazione, gli atti potevano essere adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. Inoltre, in caso d'urgenza, il Consiglio dei Ministri poteva procedere all'adozione dell'atto senza l'osservanza della procedura d'intesa; tuttavia, doveva presentare l'atto alla Conferenza Stato/Regioni e alla Commissione parlamentare e, nel caso in cui i pareri espressi fossero stati negativi, doveva provvedere al riesame.

Dalla nuova disciplina si evince (208) il chiaro intento del legislatore di tendere verso procedure convenzionali che, in parte, richiamano alla mente la disciplina prevista nel d.lgs. n. 266/1992 per il Trentino-Alto Adige, sebbene con

un mero compito di indirizzo tecnico, non soggetto per giurisprudenza costante (sentenze n. 924/1988, 139/1990, 356/1994) alle stesse condizioni e limiti del potere di indirizzo e coordinamento. Perciò, nonostante l'equiparazione tra indirizzo e coordinamento politico-amministrativo e coordinamento tecnico operata dalla l. n. 59/1997 relativamente al modulo procedimentale informato alle istanze della leale collaborazione, all'indirizzo tecnico non sarebbero estesi il principio di legalità sostanziale, la competenza del Consiglio dei Ministri, né tanto meno le regole procedurali e sostanziali previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 266/1992: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato ...*, op. cit., pag. 363 e ss.; P. SANTINELLO, *Ancora in tema di coordinamento tecnico e norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige*, in *Reg.*, 2000, pag. 715 e ss.

(208) Recependo, peraltro, quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 18/1997 non veniva più fatto riferimento alcuno alla possibilità dell'esercizio della funzione con atti legislativi.

delle differenze non trascurabili. Difatti, alla Regione a Statuto speciale è garantita una consultazione individualizzata che consente di tutelare le peculiarità della situazione locale; inoltre, nel caso del Trentino-Alto Adige il parere riguarda la compatibilità di ciascun atto con lo Statuto e con le relative norme di attuazione e condiziona temporaneamente, se negativo, l'efficacia dell'atto medesimo in ambito regionale o provinciale (209).

Il legislatore aveva così recepito, parzialmente, l'indicazione impartita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 18/1997, laddove si considera il procedimento cooperativo disciplinato dal d.lgs. n. 266/1992 un esempio di come possa essere esercitata la funzione di indirizzo e coordinamento da poter estendere anche ad esperienze diverse da quella del Trentino-Alto Adige, portando ad una valorizzazione delle autonomie regionali nella prospettiva di una diversa composizione con le esigenze di unità (210), secondo criteri improntati alla cooperazione, tali da garantire un confronto politico preventivo tra Stato e Regioni (211).

Inoltre, mentre dopo la l. n. 400/1988 la Conferenza Stato/Regioni doveva essere consultata sui soli criteri generali di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, dopo la l. 59/1997 il coinvolgimento era esteso ai singoli atti attenuando, di conseguenza, il carattere autoritativo di questi (212).

È sì vero che il procedimento dell'intesa veniva superato nell'ipotesi in cui le parti non avessero raggiunto l'accordo, oppure nel caso dell'urgenza ma, per costante giurisprudenza costituzionale, l'intesa non poteva essere uno strumento tale da portare alla mancata adozione di una decisione: perciò, la

(209) L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato ...*, op. cit., pag. 345 e ss.

(210) F. DELZIO, *Indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 4125 e ss.

(211) P. CARETTI, *Rapporti tra Stato ...*, op. cit., pag. 92 e ss.

(212) M. G. FEOLA, *Indirizzo e coordinamento, Conferenza Stato-Regioni e principio di leale cooperazione*, in *N. aut.*, 1999, pag. 399 e ss.

previsione di meccanismi sostitutivi, o anche il potere del Governo di provvedere unilateralmente, ma nel rispetto di ulteriori garanzie procedimentali, erano necessari per garantire l'interesse unitario in vista del quale era stata elaborata la stessa funzione di indirizzo e coordinamento (213) e spettava, comunque, alla Corte costituzionale valutare gli sforzi compiuti dal Governo per raggiungere l'accordo, ovvero la sussistenza dei presupposti d'urgenza: è in questa maniera che il giudice costituzionale ha respinto con la sent. n. 408/1998 le obiezioni espresse al riguardo (214).

La nuova disciplina sull'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento era stata oggetto di altri due tipi di censure (215). Innanzitutto, era stato osservato come la mancanza di riferimenti alla necessità di porre norme specifiche di legge limitative del potere governativo a fondamento di ciascun atto di indirizzo violasse il principio di legalità sostanziale, affermato costantemente dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale ha osservato, però, che la nuova disciplina aveva una portata meramente procedurale che non poteva da sola consentire al Governo l'emanazione di atti di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento; quest'ultima « è espressione del potere, demandato in concreto dalla legge al Governo nazionale, di assicurare la salvaguardia di interessi unitari non frazionabili » che doveva essere esercitato in presenza di norme legislative che fondassero e delimitassero

(213) Sembra di contrario avviso anche se non vengono fornite motivazioni: F. ARMENANTE, *Indirizzo e coordinamento, sussidiarietà e potere sostitutivo nel decreto legislativo 31 marzo 1998*, n. 112, in *N. aut.*, 1998, pag. 695.

(214) A. ANZON, « *Leale collaborazione* » tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, pag. 3540; R. BIN, *L'indirizzo e coordinamento nella « Bassanini »: ritorno alla legalità*, in *Reg.*, 1999, pag. 407 e ss.; J. WOELK, *Indirizzo e coordinamento, leale collaborazione e loro applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale ...*, op. cit., pag. 626 e ss.

(215) A. FERRARA, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali ...*, op. cit., pag. 189 e ss.

sostanzialmente l'esercizio della funzione indicando l'oggetto degli atti di indirizzo e precisando criteri sufficienti a indirizzarne a loro volta il contenuto: quindi il principio di legalità sostanziale non sarebbe stato in alcun modo violato (216). Peraltro, in questa maniera la Corte costituzionale ha confermato la valutazione compiuta con la sent. n. 18/1997, affermando che la funzione di indirizzo e coordinamento sarebbe stata radicata nelle competenze costituzionali concernenti il ruolo e l'attività del Governo: di conseguenza, un mutamento nel riparto delle competenze tra centro e periferia non avrebbe inciso sulla legittimità del suo esercizio (217).

In secondo luogo, si era osservato che con l'abrogazione dell'art. 2, III co., lett. d), l. n. 400/1988, disposta dall'art. 4, V co., lett. c), l. n. 59/1997 sarebbe stata fatta venir meno la tendenziale riserva alla competenza del Consiglio dei Ministri dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, dal momento che la deliberazione dell'organo collegiale risultava prevista nel solo caso di mancata intesa con la Conferenza Stato/Regioni o per l'ipotesi della procedura d'urgenza.

In questo caso, la Corte costituzionale, dopo aver richiamato la precedente giurisprudenza che affermava il principio per cui l'esercizio in via non legislativa della funzione in questione doveva far capo all'organo collegiale di Governo, ha precisato che la deliberazione del Consiglio dei Ministri era espressione dell'assunzione di responsabilità dell'organo cui spettava delineare, sotto la direzione del Presidente del Consiglio, la politica generale del Governo, in ordine all'esigenza

(216) R. BIN, *L'indirizzo e coordinamento ...*, op. cit., pag. 408 e ss.; L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo ...*, pag. 64 e ss.

(217) P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni ...*, op. cit., pag. 1334: in particolare, l'Autore osserva che la Corte costituzionale avrebbe considerato la funzione di indirizzo e coordinamento sganciata dal modo di atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni, collegandola alla responsabilità della politica generale di spettanza del Consiglio dei Ministri.

di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni in vista della tutela degli interessi unitari individuati dalla legge della Repubblica. Tale competenza collegiale era necessaria perché espressa nelle norme costituzionali concernenti la struttura e l'attività del Governo (218), perciò non era disponibile e non poteva venir meno neppure in caso di raggiunta intesa nella Conferenza Stato/Regioni (219). La Corte costituzionale si è così pronunciata per l'illegittimità costituzionale della disposizione abrogativa (220), che aveva fatto venir meno la previsione in via generale della competenza del Consiglio dei Ministri per l'adozione degli atti di indirizzo.

3.6. *I poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli enti territoriali.*

L'art. 5 del d.lgs. n. 112/1998, sulla base della previsione contenuta nell'art. 3, I co., lett. c), l. n. 59/1997, ha disciplinato i poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali, nel caso in cui l'accertata inattività comporti l'inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o il pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali tranne che, alla luce del IV co. del medesimo articolo, per le funzioni delegate per le quali vale la previsione che

(218) C. DESIDERI, *La Corte costituzionale ...*, op. cit., pag. 557, ha osservato che, nonostante quanto affermato nella sent. n. 18/1997, ed il fatto che nella sent. n. 408/1998 la Corte costituzionale abbia ricercato la giustificazione dell'esercizio in forma collegiale della funzione di indirizzo e coordinamento nelle norme della Costituzione relative alla stessa struttura e attività del Governo, non sembra che si possa parlare di una sorta di costituzionalizzazione della funzione (cfr. parte I, cap. II, § 8.4) ma piuttosto è da intendere come volontà da parte del giudice costituzionale di « sostenere un profilo “forte” dell'indirizzo e coordinamento », ovvero di una particolare attenzione alla tutela degli interessi unitari più che alla ricerca di un equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia.

(219) L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo ...*, pag. 65.

(220) D. GIROTTI, *Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale*, in *Giur. cost.*, 1999, pag. 1265.

tiene ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente. In questa maniera si è provveduto ad unificare la disciplina sia per il caso dell'inerzia delle Regioni, ma anche nei confronti degli enti locali, in precedenza esclusi da un rapporto sostitutivo diretto con lo Stato (221).

L'importanza che non si frappongano ostacoli tali da impedire in qualche modo la realizzazione del vasto disegno che riposa nella l. n. 59/1997 e la successiva normativa di attuazione, ha fatto sì che, ancora una volta, il legislatore statale abbia definito alcune clausole generali di salvaguardia (222): nel fare questo, in particolare quando parla di « un pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali » e di inattività che « comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea », recepisce le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, nel corso degli anni, in tema di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni.

Il procedimento in questione ha inizio con la constatazione dell'inerzia da parte della Regione o dell'ente locale e con la conseguente intimazione ad adempiere, da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente per materia e con l'assegnazione di un congruo termine per provvedere; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario *ad acta*.

Nei casi di assoluta urgenza (223), al Consiglio dei Mini-

(221) C. BARBATI, *I poteri sostitutivi*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo...*, op. cit., pag. 92 e ss.

(222) M. CAMMELLI, *Commentario al decreto ...*, op. cit., pag. 493.

(223) In particolare, in dottrina si discute se la previsione contenuta all'art. 5, III co., d.lgs. n. 112/1998 faccia riferimento ai casi in cui vi è urgenza pur sempre in presenza dell'inadempimento dell'ente territoriale, oppure se introduca una fattispecie aggiuntiva nella quale rileverebbe non tanto l'urgenza di reagire all'inerzia, ma soltanto l'urgenza di provvedere: C. BARBATI, *I poteri sostitutivi*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo...*, op. cit., pag. 98 e ss.; M. CAMMELLI, *Commentario al decreto ...*, op. cit., pag. 495 e ss.; G. VERONESI, *Poteri sostitutivi ...*, op. cit., pag. 28 e ss.

stri è dato il potere di nominare direttamente il commissario che dovrà provvedere in via sostitutiva con provvedimento immediatamente esecutivo sempre su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. In questi casi, però, il provvedimento dovrà essere comunicato alla Conferenza Stato/Regioni e a quella Stato/Città allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, sulla base del riparto di competenze della materia cui afferisce il provvedimento: dette Conferenze ne potranno chiedere il riesame nei successivi quindici giorni, secondo quanto previsto dall'art. 8, III co., l. n. 59/1997. Nonostante quest'ultima garanzia, la previsione si basa su presupposti non ben delineati e, quindi, tali da poter comportare un ricorso spregiudicato a questa soluzione, con conseguente violazione della sfera di competenza delle Regioni o degli enti locali (224).

Le previsioni contenute nell'art. 5, d.lgs. n. 112/1998 presentano, quindi, un carattere innovativo sotto diversi punti di vista: innanzitutto, non si erano mai avute clausole generali che riguardassero contestualmente le Regioni e tutti gli enti locali (quindi anche le autonomie funzionali) (225). In secondo luogo, guardando all'estensione dell'operatività della sostituzione, non si limita l'intervento alle funzioni delegate o alle ipotesi dell'adempimento degli obblighi comunitari, ma viene data una portata generale, comprendendo anche gli interventi in cui vi sia urgenza di provvedere, in precedenza circoscritti a casi limitati e legislativamente definiti (226).

Prima di procedere ad una valutazione delle innovazioni introdotte dalle riforme degli anni Novanta, occorre dar conto dell'esperienza tedesca, quale modello caratterizzato dall'affidamento dell'attività d'esecuzione delle leggi federali, di rego-

(224) P. CARETTI, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Servizi alla persona e alla comunità. Osservazioni generali*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 629.

(225) M. CAMMELLI, *Commentario al decreto ...*, op. cit., pag. 495.

(226) M. CAMMELLI, *ibidem*.

la, ai Länder, evidenziandone i pregi, gli inconvenienti e le differenze rispetto all'anticipazione a Costituzione invariata compiuta nel nostro ordinamento, nell'intento di consentire una migliore comprensione degli istituti che contraddistinguono il nostro modello, senza cadere nell'assiomatizzazione delle similitudini e privilegiando, invece, l'analisi delle diversità.

Giuffrè, Editore

CAPITOLO II

IL FEDERALISMO D'ESECUZIONE IN GERMANIA

SOMMARIO: 1. Il modello federale tedesco. — 2. La ripartizione delle competenze legislative. — 3. *Segue*: la potestà legislativa concorrente. Clausola di necessità e principio di sussidiarietà. — 4. La distribuzione delle competenze amministrative. — 4.1. L'esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder come questione di propria competenza (Landesvollzug di Bundesgesetze). — 4.2. L'esecuzione delle leggi federali su incarico del Bund. — 4.3. L'esecuzione delle leggi mediante l'amministrazione federale. — 4.4. Le competenze amministrative non scritte del Bund. — 4.5. Deroghe al divieto di amministrazione mista. — 4.6. La coazione federale. — 5. L'amministrazione locale. — 5.1. I diversi livelli di amministrazione locale. — 5.2. Le riforme territoriali degli anni Settanta. — 5.3. La garanzia costituzionale dell'autonomia locale. — 6. La formula Vollzugsföderalismus (federalismo d'esecuzione) nell'esperienza tedesca. — 7. *Segue*: la perequazione finanziaria fra solidarietà e competitività. — 8. *Segue*: federalismo d'esecuzione e necessità di cooperazione.

1. *Il modello federale tedesco.*

La dottrina italiana presta una particolare attenzione alla formula federale tedesca (1); le ragioni sono principalmente due: nell'Europa Occidentale è probabilmente l'esperienza veramente compiuta di federalismo, in grado di mantenere e recuperare un certo equilibrio, soprattutto, se pensiamo alle notevoli difficoltà sopraggiunte dopo la riunificazione (2).

(1) G. FALCON, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. L'esportabilità dei modelli giuridici*, in *Fed. lib.*, 1999, pag. 124 e ss.

(2) V. ONIDA, *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia*, in M. DEGNI, G. IOVINELLA (a cura di), *Federalismo modello Germania*, Roma, Ediesse, 1995, pag. 73.

Inoltre, la tendenza a valorizzare l'esecuzione del diritto federale da parte degli Stati membri è particolarmente significativa nel sistema tedesco: come vedremo, l'amministrazione federale diretta non è molto estesa, anche se di contro l'attività di esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder, sia nel caso di esecuzione come faccenda propria del Land che nel caso di esecuzione su mandato della Federazione, può essere sottoposta a forme di controllo abbastanza penetranti da parte del Governo federale (3).

(3) Più limitata, per certi aspetti, era invece l'autonomia amministrativa dei Cantoni svizzeri, poiché, pur essendo la legislazione federale più contenuta che in Germania e in Austria, l'amministrazione federale finiva con l'aver un peso equivalente se non addirittura superiore a quella cantonale. Inoltre, il legislatore federale aveva, e in parte ha tuttora, la possibilità di vincolare le modalità di esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni in una maniera che può risultare particolarmente penetrante. In merito vedi: B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994, pag. 105 e ss.; P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 319 e ss.; G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 322. In Svizzera, dunque, il "federalismo d'esecuzione" si è affermato e si è evoluto non attraverso un'espressa previsione costituzionale a carattere generale volta ad attribuire la potestà amministrativa ai Cantoni in buona parte delle materie rientranti nella potestà legislativa della federazione, ma soprattutto ad opera dell'indirizzo intrapreso dal legislatore federale, mediante il ricorso allo strumento della delega; mezzo quest'ultimo, che non garantiva i Cantoni circa la permanenza delle attribuzioni e che, in ogni caso, residuando la titolarità della funzione in capo alla Federazione, consentiva alle autorità centrali di restringere fortemente lo spazio di decisione degli organi cantonali in sede di attuazione: B. KNAPP, *Problemi attuali del federalismo in Svizzera*, in *Quad. cost.*, 1996, pag. 160 e ss.; O. SACK, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*, in *Reg.*, 1999, pag. 266; N. VIZIOLI, *Il federalismo svizzero nella riforma costituzionale in corso*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali...*, op. cit., pag. 843 e ss. L'intervenuta modifica della Costituzione elvetica del 1999 si è riflessa anche sul tema cruciale dei compiti di esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni; nel nuovo art. 46 non appaiono più dei meri organi decentrati chiamati ad attuare un processo sostanzialmente centralista ma sono posti in una posizione di collaborazione paritaria; l'introduzione del principio di sussidiarietà e l'espresso riferimento alle diverse particolarità assieme al richiamo alla massima libertà d'azione possibile evidenziano la volontà di creare un equilibrio tra esigenze di uniformità e coordinamento dello Stato centrale e il rispetto delle peculiarità periferiche: A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse. L'Etat*, Berne, Stämpfli Editions, 2000, pag. 335 e ss.; G. FRANCIOSI, *Revisione della*

Elemento qualificante dei sistemi articolati territorialmente è il criterio di ripartizione delle competenze fra la Fe-

Costituzione svizzera e forma di Stato, in A. REPOSO (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 34; M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Federalismo e regionalismo in Svizzera. Recenti sviluppi*, in A. LANG, C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea a confronto*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 114 e ss. Nel progetto di riforma della Costituzione elvetica, approvato nell'ottobre 2003 dal Parlamento e sottoposto al popolo e ai Cantoni il 28 novembre 2004, per una "Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni" è indicata la volontà di rafforzare il principio di sussidiarietà e di potenziare la capacità operativa in campo politico e finanziario della Confederazione e dei Cantoni, risolvendo il problema della commistione dei compiti e cercando di migliorare la perequazione finanziaria per diminuire la diversa capacità finanziaria dei Cantoni, nel rispetto, comunque, delle scelte affermatesi in tema di ripartizione delle attribuzioni amministrative. Nel modello austriaco, invece, l'amministrazione federale diretta è ancora estesa, sebbene l'introduzione della formula dell'amministrazione federale indiretta abbia consentito un progressivo superamento del sistema del doppio binario, stabilendo che l'esecuzione delle leggi federali spetti agli organi amministrativi provinciali, purché non vi siano riserve a favore delle autorità federali: F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1997, pag. 203. Nelle proposte di riforma, la tendenza è nel senso di procedere ad un trasferimento a livello regionale della generalità delle funzioni amministrative, assieme ad un incremento dei poteri di controllo federali sull'amministrazione dei Länder che, peraltro, ha suscitato un ampio dibattito: P. BUNDSCHUH, *Le mancate riforme del federalismo austriaco*, in *Reg.*, 1999, pag. 250; P. BUSSJÄGER, *Il sistema federale austriaco*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 149; W. PESENDORFER, *La forma di Stato federale in Austria*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Milano, Casagrande, 2003, pag. 37. Il modello austriaco presenta problemi molto simili a quelli dell'esperienza italiana. Infatti si parla dell'Austria come di uno Stato unitario decentratizzato — si pensi ad esempio al fatto che i Presidenti dei Länder austriaci sono anche organi dell'amministrazione federale e perciò subordinati al competente Ministro; perciò, si auspica che venga realizzato un trasferimento completo dell'amministrazione federale indiretta all'amministrazione autonoma dei Länder: C. PINELLI, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il « federalismo d'esecuzione »*, in *Reg.*, 1996, pag. 222 e ss. Nei tre Paesi di lingua tedesca si assiste ad un reciproco condizionamento in sede di rielaborazione del rispettivo modello costituzionale: P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, NIS, 1994, pag.

derazione e i singoli Stati membri: a differenza di quanto previsto nella Costituzione degli Stati Uniti, ove le diverse

145; H. SCHÄFFER, *Il federalismo austriaco*, in *Nomos*, 1997, pag. 29. L'omogeneità sotto il profilo strutturale del sistema federale di questi Paesi è in parte da imputare alle comuni radici storiche. Occorre guardare alle tradizioni politiche e giuridiche che si sono formate nell'ambito del Sacro Romano Impero della nazione germanica (intendendo con questa accezione il carattere assunto da tale istituzione con Ottone I, dopo la frammentazione del territorio originario) durante il periodo storico che intercorre tra la fine del Medioevo e l'inizio dell'Ottocento. Le pretese ecumeniche ed universalistiche per le quali era nato si erano già notevolmente ridimensionate e ancorché esistesse una dignità reale o imperiale, certamente non si può parlare di alcuna forma di unità statale secondo il significato che attribuiamo oggi a questa espressione. Infatti, all'interno vi erano ancora residui di tradizioni feudali frammiste ad un'articolata struttura di diritti ed immunità corporative e di ceti ed il risultato era l'esistenza di una fitta trama di rapporti giuridici e di lealtà: l'Imperatore poteva vantare una piena sovranità solo nei Paesi di cui aveva il possesso personale; in tutti i territori restanti vi erano invece delle autorità locali sostanzialmente autonome e assai varie (principi laici o ecclesiastici, regimi oligarchici cittadini): V. RAVASI, *Il federalismo in Germania, Svizzera e Austria*, in AA.VV., *Dottrine politiche e istituzioni del federalismo (America e Europa)*, Milano, EURED, 1993, pag. 213; *Dal Sacro Romano Impero alla Germania, Svizzera e Austria*, in E. A. ALBERTONI (a cura di), *Stati e Federazioni. Interpretazione del federalismo*, Milano, EURED, 1998, pag. 61. Questo complesso panorama appena tratteggiato caratterizzava con alcune differenze anche sostanziali tutta l'Europa Occidentale alla fine del Medioevo. Durante l'era moderna l'evoluzione è avvenuta secondo due diverse direttrici: Francia, Spagna e Inghilterra hanno progressivamente assunto la forma di Stati nazionali accentrati, mentre gli altri territori imperiali hanno conservato una certa frammentazione e con essa peculiari tradizioni giuridiche e forme di autogoverno diversificate in relazione alle realtà sociali contestuali. In questo ambito, la creazione della struttura federale è avvenuta a seguito di vicende ben diverse rispettivamente in Svizzera, Germania e Austria. Per quanto riguarda le principali tappe per la realizzazione di un'organizzazione federale in Svizzera: A. BUITTA, *Decentramento dei poteri nel sistema costituzionale svizzero*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 20 e ss.; G. A. JR. CODDING, *The Federal Government of Switzerland*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1961, pag. 19 e ss.; V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 225 e ss.; in merito ad un profilo storico sull'esperienza federale austriaca: P. MACCHIA, *Il federalismo austriaco: anomalie e aspetti problematici*, in *Dir. soc.*, 1987, pag. 599 e ss.; T. ÖHLINGER, *Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus*, in RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT SALZBURG (herausgegeben von der), *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, pag. 313 e ss.; *Regionalismo in Austria: lo Stato federale accentrato*, in *Reg.*, 1984, pag. 282 e ss.; *Centralizing and decentralizing trends in the austrian Constitution*, in C. LLOYD BROWN-JOHN (edited by), *Centralizing*

materie sono interamente attribuite o al potere centrale oppure a quello periferico secondo un principio di netta separazione, in Germania e negli altri Paesi di lingua tedesca, vi è la tendenza a concentrare la potestà legislativa nelle mani della Federazione, affidando invece l'esecuzione delle leggi federali e la disciplina legislativa di dettaglio ai singoli Stati membri (4).

Trova, perciò, spazio un criterio di ripartizione funzionale, mentre viene respinta la ripartizione per materie e con essa il principio del parallelismo delle funzioni legislative ed amministrative (5).

and Decentralizing Trends in the Federal States, Lanham, University Press of America, 1988, pag. 225 e ss.; *Il federalismo in Austria* in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e autonomie differenziate. Atti del Convegno internazionale. Palermo, Taormina, 24-28 settembre 1985*, Palermo, 1991, pag. 23 e ss.; B.L. OHMS, *La legge costituzionale degli Stati federali della Repubblica d'Austria*, in *Reg.*, 1986, pag. 852 e ss.; P. PERNTHALER, F. ESTERBAUER, *Der Föderalismus*, in H. SCHAMBECK (herausgegeben von), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1980, pag. 327 e ss.; P. PETTA, *Il sistema federale ...*, op. cit., pag. 9 e ss.; V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 234 e ss.; H. SCHÄFFER, *Le fédéralisme autrichien: concept juridique et réalité politique*, in *Le fédéralisme en Europe*, Barcelona, Édition Institut d'Éditions de la Diputació de Barcelona, 1992, pag. 62 e ss.; H. SCHAMBECK, *Der Föderalismus der Republik Österreich*, in D. MERTEN, R. MORSEY (herausgegeben von), *30 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 47. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1979 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, pag. 56.

(4) R. MAYNTZ, *Decentramento politico e governo locale nella Repubblica federale tedesca*, in R. MAYNTZ, L.J. SHARPE, B. DENTE (a cura di), *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni Comunità, 1977, pag. 23 e ss.; *Regioni e rappresentanze degli interessi: il caso tedesco*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. (Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989)*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 220 e ss.; Y. MENY, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica federale tedesca*, Rimini, Maggioli, 1987, pag. 423 e ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 221 e ss.; K. REUTER, *Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, R. v. Decker's Verlag, G. Schenk, 1985, pag. 29 e ss.

(5) Per un *excursus* sulla ripartizione delle competenze fra Federazione e Cantoni nell'esperienza svizzera: A. BUITTA, *Decentramento dei poteri ...*, op. cit.,

Il modello federale tedesco presenta un assetto le cui radici affondano addirittura nella Costituzione imperiale del

pag. 95 e ss.; G.A. JR. CODDING, *The Federal Government ...*, op. cit., pag. 43 e ss.; P. DE CARLI, *I Cantoni svizzeri di fronte al progetto di revisione della Costituzione federale*, in *Amm.*, 1979, pag. 367 e ss.; T. FLEINER GERSTER, *La democrazia semi-diretta nel sistema federale elvetico*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, op. cit., pag. 118 e ss.; B. KNAPP, *L'ordinamento federale ...*, op. cit., pag. 69 e ss.; *Problemi attuali del federalismo ...*, op. cit., pag. 158 e ss.; G. MALINVERNI, *Il federalismo in Svizzera*, in *Reg.*, 1988, pag. 121 e ss.; *Le autonomie territoriali ...*, op. cit., pag. 308 e ss.; P. MOOR, *Le istituzioni comunali in Svizzera*, in *Reg.*, 1980, pag. 635 e ss.; A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse ...*, op. cit., *passim*; G. FRANCIOSI, *Revisione della Costituzione svizzera ...*, op. cit., pag. 29 e ss.; B. KNAPP, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, in D. THÜRER, J. F. AUBERT, J.P. MÜLLER (herausgegeben von), *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 2001, pag. 457 e ss.; A. REPOSO, *Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera*, in *Dir. soc.*, pag. 609 e ss. Per quanto riguarda, invece, l'esperienza austriaca: L.K. ADAMOVICH, B.C. FUNK, *Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft*, Wien, Springer-Verlag, 1985, pag. 173 e ss.; C. BINDER, *Metodi di interpretazione costituzionale; l'interpretazione degli articoli della Costituzione austriaca sulle competenze degli Stati e della Federazione da un punto di vista federalistico*, in *Reg.*, 1986, pag. 869 e ss.; F. ERMACORA, *La Pubblica Amministrazione in Austria*, Milano, Giuffrè, 1972, pag. 20 e ss.; B.C. FUNK, *Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Graz, Leykam Verlag, 1985, pag. 94 e ss.; *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea*, in G. ZAGREBELSKY, *Il federalismo e la democrazia europea*, op. cit., pag. 211 e ss.; P. MACCHIA, *Il federalismo austriaco ...*, op. cit., pag. 609 e ss.; *Il sistema federale austriaco: profilo storico e aspetti peculiari*, in N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, Cedam, 1996, pag. 18 e ss.; T. ÖHLINGER, *Regionalismo in Austria ...*, op. cit., pag. 285 e ss.; *Il federalismo in Austria*, op. cit., pag. 26 e ss.; *Uno Stato federale sulla via di Bruxelles. Problemi costituzionali di una futura appartenenza dell'Austria alla Comunità Europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 8 e ss.; P. PERNTHALER, F. ESTERBAUER, *Der Föderalismus*, op. cit., pag. 332 e ss.; H. SCHÄFFER, *Le fédéralisme autrichien ...*, op. cit., pag. 68 e ss.; *Il federalismo austriaco: stato e prospettive*, in *Quad. cost.*, 1996, pag. 179 e ss.; H. SCHAMBECK, *Der Föderalismus ...*, op. cit., pag. 57 e ss.; *Regionalismus und Föderalismus in Vergleich der Verfassungen Italiens und Österreichs*, in P. JABORNEGG, K. SPIELBÜCHLER (herausgegeben von), *Festschrift für Rudolf Strasser zum 70. Geburtstag*, Wien, Manzsche-Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1993, pag. 329 e ss.; E. THÖNI, *Il coordinamento regionale delle attività degli enti locali in Austria*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 440 e ss.; H. WIDDER, *Die Gesetzgebung*, in H.

1871 (6) a dimostrazione che, in questo sistema, la scelta fe-

SCHAMBECK (herausgegeben von), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1980, pag. 353 e ss.; F. ESTERBAUER, *Das "parlamentarische" Regierungssystem Österreichs: Verfassungsrecht und politische Wirklichkeit*, in *Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag*, Wien, Verlag Österreich, 2002, pag. 81 e ss.

(6) Per poter comprendere la storia costituzionale tedesca occorre muovere dalla proclamazione, nell'800, del Sacro Romano Impero, con l'incoronazione di Carlo Magno: C.R. BRÜHL, *Carlo Magno era tedesco o francese?*, in *Limes*, 1995, pag. 200 e ss.; E. FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1972, pag. 1 e ss.; H. HÜRTEIN, *Il federalismo come tratto fondamentale della storia tedesca*, in *Fed. soc.*, 1997, pag. 149 e ss.; J. LE GOFF, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Bari, Laterza, 2004, pag. 53 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (la Repubblica federale)*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 1 e ss.; H. P. SCHNEIDER, *Nascita e sviluppo del federalismo in Germania*, in *Amm.*, 1996, pag. 6. Il territorio dell'Impero, in origine, era particolarmente ampio, tuttavia la massima espansione fu conservata per un periodo abbastanza breve, dal momento che già con Ludovico il Pio, nell'817, si ebbe una tripartizione comprensiva di una porzione corrispondente a grandi linee agli attuali Paesi di lingua tedesca: quella che assumerà la qualificazione di Sacro Romano Impero Germanico e che verrà definita come il I Reich: H. PIRENNE, *Storia d'Europa. Dalle invasioni al XVI secolo*, Firenze, Sansoni, 1991, pag. 87 e ss.; J. LE GOFF, *L'Europa medievale e il mondo moderno*, Bari, Laterza, 1994, pag. 13 e ss.; *Il Medioevo. Alle origini dell'identità europea*, Bari, Laterza, 1996, pag. 42 e ss. Nel 1648, la pace di Westfalia sancì la fine delle guerre di religione e la rinuncia da parte dell'Imperatore ad ogni pretesa egemonica verso i principi territoriali. In quest'occasione si procedette a ridisegnare i confini geografico-politici europei: l'Impero fu frammentato in una miriade di territori sovrani di varie dimensioni. Fra questi, ben presto incominciarono ad assumere un ruolo di primo piano i regni di Austria, Baviera, Sassonia, Brandeburgo-Prussia e il ducato di Hannover. Dal XV secolo il titolo imperiale fu detenuto dagli Asburgo. Tale situazione continuò a perdurare fino all'inizio del 1800, quando cioè Napoleone riuscì a riportare ad Austerlitz una vittoria tale da costringere l'Imperatore Francesco II a rinunciare al trono: è la fine del Sacro Romano Impero. L'evento successivo che contribuì alla realizzazione dello Stato federale tedesco fu il trattato di pace di Parigi del 1814: all'art. 6 si manifestava, a questo proposito, la volontà di istituire una lega federale. Dopodiché, nell'ambito del Congresso di Vienna, fu deciso di ripristinare gli Stati territoriali tedeschi del periodo prenapoleonico e di reintegrare i signori locali nei loro antichi diritti: H. LUTZ, *Tra Asburgo e Prussia. La Germania dal 1815 al 1866*, Bologna, Il Mulino, 1992, pag. 11 e ss.; V. RAVASI, *Dal Sacro Romano Impero ...*, op. cit., pag. 75 e ss. Il panorama che si presentava era caratterizzato da una certa complessità. Le molteplici entità statuali avevano dimensioni ben diverse fra loro: alcune erano particolarmente ampie, come il Regno di Baviera, altre avevano pro-

derale non implica semplicemente delle conseguenze sul pia-

porzioni esigue, corrispondenti a quelle di vere e proprie Città-Stato, come Amburgo e Francoforte; inoltre, ognuna di queste realtà presentava caratteristiche assolutamente proprie. Vi erano trentacinque principi sovrani e quattro città libere, raggruppati, per una scelta compiuta all'interno dello stesso Congresso di Vienna, nella Confederazione Germanica. La finalità di questa sorta di trattato di alleanza difensiva (contenuto nel Bundesakt) era di garantire reciprocamente l'indipendenza e la stabilità interna degli Stati, nonché gli interessi generali tedeschi soprattutto nei confronti della Francia: J. FROWEIN, *The federal system of the Federal Republic of Germany* in *Quad. reg.*, 1985, pag. 1386; S. POLLARD, *L'integrazione politica ed economica dell'Europa*, in P. BAIROCH, E. J. HOBBSBAWN (a cura di), *Storia d'Europa. L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, Torino, Einaudi, 1996, pag. 146 e ss.; H. P. SCHNEIDER, *Nascita e sviluppo ...*, op. cit., pag. 9; H. SCHULZE, *Storia della Germania*, Roma, Donzelli, 2000, pag. 100 e ss. All'interno della Confederazione i vincoli erano decisamente labili: l'unico organismo comune era il Bundestag con sede a Francoforte, un congresso permanente composto dalle delegazioni diplomatiche degli Stati membri, presieduto dal delegato austriaco, a causa di un retaggio storico dell'esperienza precedente. Le decisioni all'interno del Bundestag dovevano essere adottate all'unanimità: si comprende perciò come questo organo non fosse in grado di esercitare in concreto una qualche forma di influenza: P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 2. La Confederazione ben presto risultò essere nell'impossibilità di conseguire le proprie finalità a causa, fra l'altro, della forte rivalità egemonica fra Austria e Prussia, mentre gli altri Stati si muovevano come satelliti attorno alla prima o alla seconda, con l'unico intento di preservare anzitutto la propria sovranità e di ottenere il necessario aiuto per sedare le aspirazioni liberali e democratiche della popolazione. Il proposito della Prussia era di giungere gradualmente all'esclusione della presenza austriaca: un primo passo verso il conseguimento di questo obiettivo si ebbe negli anni '20, quando si venne a delineare un quadro di legami economici sempre più stretti tra la Prussia degli Hohenzollern e gli Stati della c.d. terza Germania. Nel 1834 fu creato il Deutsche Zollverein (unione doganale intergermanica) dal quale l'Austria venne assolutamente esclusa: G. CORNI, *Storia della Germania. Dall'unificazione alla riunificazione 1871-1990*, Milano, Il Saggiatore, 1995, pag. 25; E. FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte ...*, op. cit., pag. 96 e ss. Questi anni sono caratterizzati anche dagli effetti che si produssero a seguito della Rivoluzione di luglio, avvenuta in Francia: in alcuni Stati tedeschi si giunse, per un verso, all'adozione di Carte costituzionali liberal-borghesi e, per un altro, a manifestare l'aspirazione verso la creazione di un assetto nazionale unitario: V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 216. Nei moti rivoluzionari del 1848-49 emergono queste istanze di unificazione nazionale, nonché la volontà della borghesia di ottenere la rappresentanza politica. Tuttavia, le attese furono deluse, a causa di una serie di difficoltà che resero fallimentare ogni tentativo: la realtà di quel periodo era ancora contraddistinta da una marcata disomogeneità civile e l'atteggiamento dei diversi Governi era caratterizzato da un forte particolarismo. A questo quadro dobbiamo aggiungere che sotto il profilo economico sussistevano profonde disparità fra le regioni

no dell'articolazione territoriale del potere, ma costituisce il valore attorno al quale è costruito l'intero ordinamento.

della Renania e dell'Assia in cui si intraprendeva il processo di industrializzazione e quelle del Nord e dell'Est prevalentemente agricole, mentre da punto di vista delle differenze religiose vi era una tripartizione verticale: la Baviera era cattolica, gli Stati settentrionali a larga prevalenza protestante e quelli centrali a composizione mista. Il problema dell'ampiezza del futuro Stato federale venne affrontato per la prima volta dal parlamento della Paulskirche di Francoforte: subito si profilò una netta contrapposizione fra i fautori della soluzione « grande tedesca » e coloro che, invece, volevano escludere il territorio dell'Austria (tesi « piccola tedesca »): H. LUTZ, *Tra Asburgo e Prussia ...*, op. cit., pag. 525 e ss. L'unificazione, viste le difficoltà di una soluzione amichevole, venne realizzata grazie all'azione aggregante ed egemonica della Prussia che, sotto la guida di von Bismarck, procedette prima all'accorpamento con i territori del Nord e successivamente all'estromissione dell'Austria, rispettivamente a seguito dell'esito favorevole della guerra tedesco-danese del 1864 e di quella austro-prussiana del 1866: J. BREUILLY, *La formazione dello Stato nazionale tedesco*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 11 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 3; S. POLLARD, *L'integrazione politica ...*, op. cit., pag. 149 e ss.; V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 217; H. P. SCHNEIDER, *Nascita e sviluppo ...*, op. cit., pag. 10. È quest'ultimo evento a segnare la dissoluzione della vecchia Confederazione e la nascita del Norddeutscher Bund, come stadio iniziale verso una nuova fondazione dell'Impero: J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1386; C.F. VON GERBER, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 113 e ss. La Costituzione che fu adottata riveste una particolare importanza: per la prima volta nella storia tedesca, venne realizzata una struttura federale di tipo moderno. Il Parlamento era composto da due Camere: la prima, il Reichstag, in rappresentanza del popolo e la seconda, il Bundesrat, degli Stati. Al vertice dell'organizzazione federale vi era il Presidium, retto dal Re di Prussia in qualità di Imperatore tedesco: S. POLLARD, *L'integrazione politica ...*, op. cit., pag. 150. Dopo la sconfitta della Francia nel 1871 fu proclamato il II Reich, a seguito dell'ingresso degli Stati della Germania del Sud nel Norddeutscher Bund e del recepimento della Costituzione del Norddeutscher Bund come nuova Costituzione imperiale, con un assetto organizzativo e istituzionale pressoché invariato: G. CORNI, *Storia della Germania ...*, op. cit., pag. 47 e ss.; E. FORSTHOFF, *Deutsche Verfassungsgeschichte ...*, op. cit., pag. 150 e ss. Il Bundesrat, quale organo di rappresentanza dei governi dei venticinque Stati membri, era dotato di competenze legislative e di controllo. L'altra Camera, eletta a suffragio universale diretto, con sistema elettorale uninominale a due turni, era caratterizzata da un potere legislativo ridotto rispetto al Bundesrat. Al vertice dello Stato vi era il Kaiser, carica ereditaria nell'ambito della famiglia reale prussiana, che era contemporaneamente capo dell'Esecutivo, ma che si avvaleva della collaborazione del Cancelliere per l'attività di governo. Quest'ultimo non aveva alcuna forma di responsabilità politica dinanzi alle Camere, ma soltanto di fronte al Kaiser, titolare del potere di nomina e di revoca *ad libitum*. Il Cancelliere federale aveva, fra l'altro, la presidenza del Bundesrat e il controllo della burocrazia statale in quanto

Le scelte compiute nel 1949 evidenziano, da un lato, la volontà di reagire contro il rovinoso periodo del governo

unico Ministro del Reich. Al fine di garantire la massima autonomia dell'Esecutivo, era sancito il divieto per i membri del Reichstag di assumere cariche nel Governo imperiale. Il potere effettivo era esercitato dalla burocrazia prussiana ed imperiale che si identificava pienamente nei valori del cancellierato bismarckiano e, considerandosi come espressione di una tradizione risalente a Federico II, si affermava come la reale espressione dell'unità tedesca. Da quanto è stato appena affermato è possibile evidenziare una peculiarità dell'unificazione tedesca: mentre nei Paesi che avevano conosciuto prima una rivoluzione borghese e successivamente uno sviluppo industriale avanzato per quel periodo, si era contestualmente creato un substrato sociale dotato della necessaria forza per fronteggiare le strutture statali, controllandole per il tramite della rappresentanza parlamentare, nella Germania del Cancelliere di ferro vi era una sorta di immediata connessione fra popolo e Stato, divenendo quest'ultimo l'interprete e l'espressione del primo. Lo Stato amministrativo si poneva quale tutore della società; perciò i problemi sociali ed economici non trovavano soluzione in ambito sociale o in forza di una decisione politica, ma venivano risolti in forma amministrativa dallo Stato: ovvero, gli Stati tedeschi si caratterizzarono per la permanenza di una classe nobiliare sovranazionale e multilingue che svolse una fondamentale missione politica occupando gli uffici pubblici nei diversi Stati, ponendo le basi per un'evoluzione diversa che ritardò lo sviluppo di una coscienza nazionale unitaria: V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 219; *Dal Sacro Romano Impero ...*, op. cit., pag. 76. Per quanto è di pertinenza del tema della ripartizione delle competenze, al Reich ne fu riservato un numero abbastanza ridotto, che si esauriva essenzialmente nella materia militare, doganale e nelle relazioni con l'estero, comunque nel rispetto dei diritti di sovranità dei singoli Stati. Inoltre, già si prefiguravano alcune caratteristiche che sarebbero state mantenute, o comunque riscoperte, nei periodi successivi: in particolare, il potere di dare esecuzione alla legislazione federale era concentrato nelle mani dei singoli Stati membri: R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca*, in *Reg.*, 1988, pag. 873; J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1387. Con l'inizio del nuovo secolo, la crisi dell'Impero si acuì sempre più a causa principalmente di una politica estera azzardata e di irrisolti conflitti interni, come ad esempio la mancata integrazione delle forze politiche emergenti. Lo scoppio della grande Guerra fu visto da taluni come l'occasione ideale per affermare l'egemonia tedesca nell'intero contesto europeo ed il mezzo attraverso il quale realizzare l'integrazione delle diverse componenti sociali e cementare così l'unità tedesca. La sconfitta della Germania rappresentò però la disfatta dell'Impero e soprattutto della monarchia, con l'abdicazione del Kaiser nel 1918: G. CORNI, *Storia della Germania ...*, op. cit., pag. 150 e ss. L'intero sistema costituzionale venne rimodellato, anzitutto con la proclamazione della Repubblica e la trasformazione dei principati in Länder. Un elemento strutturale fondamentale fu conservato: l'ordinamento federale, anche se taluni parlano di Stato federale "zoppicante" a causa della superiorità e dell'egemonia della Prussia, che da sola occupava oltre i due terzi del territorio:

autoritario nazionalsocialista e, dall'altro, la sopravvivenza di quelle tradizioni di disciplina e d'efficienza che avevano con-

H. P. SCHNEIDER, *Nascita e sviluppo ...*, op. cit., pag. 12. La Costituzione di Weimar del 1919 rappresentò il risultato di un indirizzo dottrinale che si venne a profilare durante l'intervallo fra le due guerre mondiali e viene indicato con la formula di « tendenza alla razionalizzazione del potere ». L'espressione vuole sottolineare come la prevalente dottrina costituzionalistica e i politici dell'epoca ritenessero necessaria l'elaborazione di carte costituzionali particolarmente ampie, che regolassero nei minimi dettagli gli organi dello Stato ed i loro reciproci rapporti. Il termine "razionalizzazione" indica il fatto che i giuristi dovevano meditare sui singoli problemi, cercando, alla luce dell'intero sistema, di prevedere quali potessero essere le soluzioni logiche più convenienti e di ipotizzare gli eventuali possibili conflitti, definendo i relativi sbocchi: F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 53 e ss.; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pagg. 6, 323 e ss.; G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 7 e ss. Rispetto all'esperienza precedente, fu realizzata una struttura statale più fortemente unitaria: il ruolo e la rappresentanza degli Stati furono posti sullo sfondo e fu sancito il principio della prevalenza del diritto del Reich su quello dei singoli Stati, mediante la formula « Reichsrecht bricht Landesrecht »: J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1387; G. W. HOFFMAN, *Federalism and Regional development. Case Studies on the Experience in the United States and the Federal Republic of Germany*, Austin, University of Texas Press, 1981, pag. 1; H. SCHULZE, *Storia della Germania*, op. cit., pag. 141 e ss. In particolare, fu minata la potestà legislativa dei Länder richiamandosi per lo più a competenze non scritte ed ampliando, in sede di interpretazione, materie come l'assistenza sociale e la sicurezza pubblica: R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 874. La divisione dei poteri era compiuta per mezzo di un complesso meccanismo di pesi e contrappesi tra gli organi costituzionali: il Presidente del Reich, eletto dal popolo, era a capo dell'esercito e titolare del potere di nomina e di revoca nei confronti del Cancelliere e, su sua proposta, dei Ministri della Repubblica. Questi, per poter esercitare le funzioni loro attribuite, necessitavano della fiducia del Reichstag. Tale organo poteva, appellandosi al popolo, determinare la deposizione del Presidente, il quale, dal canto suo, aveva il potere di sciogliere il Reichstag. Le leggi approvate dal Reichstag, le cui funzioni soprattutto nell'ambito della potestà legislativa erano notevolmente aumentate rispetto al periodo precedente, potevano essere sottoposte dal Presidente al popolo mediante plebiscito. Infine, il Presidente possedeva poteri straordinari da esercitare in caso di emergenza: tuttavia, al Reichstag era data la possibilità di abrogare tali misure, nell'eventualità che le avesse ritenute prive di fondamento. Sotto il profilo dell'esplicazione delle funzioni amministrative, il sistema rimase sostanzialmente invariato rispetto all'assetto della Costituzione del 1871: a parte un gruppo ristretto di materie, alle quali provvedeva direttamente, per le altre il Reich continuava ad affidare l'esecuzione ai Länder. Nella Costituzione del 1919, tuttavia, assume una maggiore efficacia l'attività di controllo su quella di esecuzione: difatti, l'art. 15

traddistinto il Paese fino alla Prima Guerra mondiale, assieme al timore di scadere negli errori compiuti all'epoca della

attribuiva alla federazione un diritto d'intervento e di controllo in tutti i campi nei quali avesse potestà legislativa. Tale potere si esplicava mediante l'emanazione di istruzioni generali relative alle leggi del Reich affidate ai Länder per l'esecuzione; attraverso l'invio di propri commissari presso le autorità centrali dei Länder, al fine di sorvegliare l'esecuzione delle leggi federali; con l'invio di commissari presso le autorità subordinate dei Länder, solo in seguito al consenso delle autorità centrali di essi. L'assenso di queste ultime era volto ad evitare una possibile diminuzione dell'unità dell'amministrazione dei singoli Stati membri. I governi dei Länder dovevano, a richiesta del governo del Reich, colmare le lacune rilevate dai commissari in sede d'attuazione delle leggi della federazione. Qualora fosse sorto un conflitto di opinioni, il governo del Reich e quello del singolo Land potevano rimettere la decisione all'Alta Corte di Giustizia del Reich. Tale organo costituiva un'innovazione rispetto alla Costituzione del 1871: in quest'ultima la competenza per l'esame delle controversie tra Federazione e Stati membri e l'adozione di eventuali misure costrittive sugli Stati spettavano al Bundesrat, mentre nella Costituzione del 1919 vennero attribuite ad un organo unitario, appunto l'Alta Corte di Giustizia: G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo. Austria-Spagna-Germania-U.R.S.S.*, Roma, Edizioni Italiane, 1933, pag. 102 e ss. La Costituzione di Weimar non riuscì a superare la prova dei fatti: le strutture costituzionali elaborate dai giuristi risultarono essere inadatte ed estranee al contesto nel quale erano chiamate ad operare. Parte degli esiti negativi sono da imputare anche alle difficili condizioni di quegli anni: basti pensare alle ingenti riparazioni di guerra che divennero un peso veramente eccessivo, anche a causa della grave crisi economica di livello mondiale e all'inflazione che ne scaturì, assieme ad un crescente fenomeno di disoccupazione che contribuì ad incrementare la lotta politica: G. CORNI, *Storia della Germania ...*, op. cit., pag. 169 e ss.; H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 37 e ss. Fintantoché si ebbe un minimo di accordo tra i partiti moderati di centro, la Repubblica di Weimar riuscì a sopravvivere. Successivamente, l'elettorato espresse le proprie preferenze per i partiti appartenenti alle ali estreme dello schieramento politico; dal 1930 al 1933 la Costituzione venne applicata in maniera per così dire anomala, facendo in parte rivivere la forma di governo tipica del periodo precedente caratterizzata da una forte centralità della burocrazia governativa, strettamente legata alla legittimazione personale del Presidente del Reich: G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione ...*, op. cit., pag. 67 e ss.; H. SCHULZE, *La repubblica di Weimar ...*, op. cit., pag. 81 e ss. Gli sviluppi successivi videro la salita al potere di Adolf Hitler, nominato Cancelliere il 30 gennaio 1933 dal Capo dello Stato von Hindenburg. Immediatamente fu sciolto il Reichstag e nelle elezioni che seguirono i Nazionalsocialisti assieme ai Nazionalisti ottennero il 52% dei voti: P. BRÜCKNER, *Stato autoritario e movimenti alternativi in Germania. Passato e presente della Repubblica federale*, Torino, Einaudi, 1982, pag. 117; G. CORNI, *Storia della Germania ...*, op. cit., pag. 201 e ss. Inizia la fase che porterà alla trasformazione dello Stato liberale in totalitario, grazie soprattutto alla c.d. "legge di autorizzazione"

Costituzione di Weimar, che avevano facilitato, appunto, l'ascesa nazista.

Si procedette all'elaborazione di un testo costituzionale meno enfatico per quanto concerne le dichiarazioni di principio e senz'altro molto più accorto in sede di articolazione delle strutture costituzionali (7).

mediante la quale furono attribuiti pieni poteri al Governo, mentre il Parlamento finì con l'assumere un ruolo puramente formale, di mero appoggio nei confronti delle iniziative del Cancelliere. Dopo la morte di von Hindenburg, avvenuta l'anno successivo, si procedette all'unificazione delle due cariche, concentrandole così nelle mani del Führer. Le caratteristiche principali del III Reich erano quelle di uno Stato totalitario a partito unico, l'eliminazione drastica e radicale di tutti gli oppositori, la soppressione del Reichstag, l'eliminazione di fatto della struttura federale attraverso la privazione di gran parte delle attribuzioni dei Länder. A dire il vero, gli Stati membri, i loro Ministeri ed i relativi servizi amministrativi sopravvissero; tuttavia furono collocati sotto il controllo e la direzione dei Governatori del Reich: P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pagg. 9, 236 e ss. In particolare, con due leggi, rispettivamente del 30 gennaio e del 14 febbraio 1934, venne profondamente mutata la posizione dei Länder: essi non rilevavano più quali entità politico-territoriali autonome, ma come semplici unità amministrative, su cui peraltro il Reich era assolutamente sovrano, potendo procedere a qualsiasi riforma dal punto di vista territoriale, strutturale e funzionale, senza che vi fosse alcuna limitazione. In tal senso si può parlare di trasformazione strutturale della Federazione in Stato sostanzialmente unitario, soprattutto dopo che furono superate le difficoltà che si presentarono relativamente alla sistemazione delle più vaste unità territoriali quali la Prussia e la Baviera e al trapasso dai singoli Stati al Reich di alcune funzioni, quali ad esempio l'amministrazione della giustizia e la polizia: G. AMBROSINI, *Autonomia regionale ...*, op. cit., pag. 132. La Seconda Guerra Mondiale segnò lo sfacelo della Germania: la maggior parte delle città alla fine degli eventi bellici era distrutta, il III Reich era ormai finito ed il suo territorio spartito tra le quattro potenze vincitrici. Vennero così istituiti quattro sistemi di amministrazione militare coordinati dal Consiglio di Controllo Alleato, organo comune delle quattro potenze occupanti, chiamato a deliberare su ogni questione secondo il principio dell'unanimità. I dissensi fra gli Alleati, accentuati dall'inizio della guerra fredda, portarono all'impossibilità di funzionamento del Consiglio. Si procedette allora all'istituzione di una Commissione ristretta, con la sola partecipazione di Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, che assunse l'impegno di ristrutturare con un minimo di unità le porzioni di Germania sotto la propria responsabilità. I primi atti di riorganizzazione che furono compiuti riguardarono i Comuni e i Distretti, dopodiché si procedette alla restaurazione dei Länder, cercando di ricalcare il più possibile le storiche ripartizioni del territorio.

(7) Il 1° settembre del 1948 si riunì a Bonn un'Assemblea (Herrenchie-seer Konvent dal luogo dove venne elaborato il testo) con finalità costituenti,

La scelta di una struttura federale risultò essere conforme alla tradizione costituzionale germanica oltre ad essere imposta dalle potenze occidentali di occupazione, preventivamente accordatesi nella Conferenza di Londra: il federalismo veniva infatti considerato come strumento del sistema democratico di freni e bilanciamenti e quindi a perfezionamento della separazione dei poteri (8). Tuttavia, si procedette alla riduzione dei poteri conferiti ai Länder rispetto a quelli che erano propri degli Stati membri del Reich nel periodo imperiale: diminuzione che, come vedremo, si è accentuata nel corso del tempo mediante la progressiva assunzione di crescenti funzioni legislative da parte del Bund.

composta da complessivi sessantacinque rappresentanti dei Länder. Venne però rifiutato il nome di Assemblea Costituente poiché, da un lato la si riteneva espressione di una sola parte del popolo tedesco e, dall'altro era avvertito il peso e la presenza delle autorità militari alleate che si erano riservate il diritto di approvare il testo finale. Queste sono anche le ragioni per le quali non si volle attribuire alla Carta elaborata il nome di Costituzione, nonostante il contenuto, ma si parlò più semplicemente di Grundgesetz (legge fondamentale) per sottolineare il carattere provvisorio ben evidenziato nello Stesso Preambolo. Il testo definitivo, votato dall'Assemblea l'8 maggio del 1949, fu accettato dalle forze alleate, sebbene con talune riserve. Successivamente, il documento fu inviato ai Parlamenti dei vari Länder, con l'intesa che l'entrata in vigore era comunque subordinata all'approvazione da parte di almeno i due terzi degli Stati membri. L'accoglimento avvenne quasi all'unanimità, con la sola defezione della Baviera che avrebbe preferito invece una soluzione di tipo confederale: P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pagg. 12, 218 e ss.

(8) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le scelte costituzionali dell'Italia e della Germania nel 1947-49 considerate dopo un quarantennio di attuazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pag. 23 e ss.; J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1388; D. GRIMM, *Le fédéralisme allemand: développement historique et problèmes actuels*, in *Le fédéralisme en Europe*, Barcelona, Èdicion Institut d'Èdicions de la Diputació de Barcelona, 1992, pag. 35 e ss.; U. KARPEN, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, pag. 206 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 27; G. MOR, *Problemi attuali del governo locale nella Repubblica Federale Tedesca*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali (Belgio, Francia, Rep. Federale Tedesca, Stati Uniti d'America)*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 348; V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 224; B. REISSERT, G. F. SCHÄFER, *Le relazioni centro-periferia nella Repubblica Federale di Germania*, in *Reg.*, 1984, pag. 352; P. G. SCHNEIDER, *Nascita e sviluppo ...*, op. cit., pag. 13.

Con la caduta del muro di Berlino, il 10 novembre 1989, e l'improvvisa quanto inaspettata rivoluzione di velluto nella DDR, si è aperta la strada verso un rapido processo di riunificazione (9). Dopo i provvedimenti di unificazione economico-monetaria del 1° luglio 1990, ottenuto l'assenso da parte delle quattro potenze di occupazione che non hanno fatto alcuna opposizione e a seguito dell'accordo tra Repubblica Federale, in una posizione di decisa forza egemonica, e DDR, in una situazione di subordinazione, il 2 ottobre 1990 ha finalmente avuto luogo l'attesa riunificazione (10).

In realtà, si è trattato più che altro di un processo di assorbimento da parte della Repubblica Federale dell'oramai agonizzante DDR; dopodiché, si è aperto il dibattito relativo alla Carta costituzionale che doveva darsi la Germania unita (11): si è ritenuto che la Legge fondamentale del 1949 (12), dopo alcune verifiche ed opportune modifiche, fosse la giusta Costituzione (13) per tutta la Germania riunificata.

(9) G. CORNI, *Storia della Germania ...*, op. cit., pag. 435 e ss.

(10) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 un triennio di profonde trasformazioni costituzionali. In Occidente, nell'URSS e negli Stati socialisti dell'Est europeo*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 109 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pagg. 15, 253 e ss.; V. RAVASI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 224.

(11) K. STERN, *La Costituzione della Germania dopo la riunificazione*, in *Dir. soc.*, 1995, pag. 423 e ss.

(12) L'evoluzione del federalismo tedesco evidenzia la diversa funzione da esso svolta nel corso del tempo: nel XIX secolo la volontà era essenzialmente quella di realizzare un'integrazione politica; alla fine della Seconda Guerra Mondiale e ancora successivamente, con la riunificazione, non è stato semplicemente imposto dall'esterno ma voluto, senza mai essere posto in discussione, e contrattato tra le varie forze integratrici e disgregatrici operanti all'interno e all'esterno del Paese.

(13) Attualmente, vengono vagliate alcune ipotesi di modifica della Grundgesetz: la Commissione di Bundestag e Bundesrat per la Modernizzazione dell'ordinamento federale è stata istituita con deliberazione dei due rami del Parlamento tedesco del 16 e 17 ottobre 2003 ed ha elaborato nella sua composizione allargata, vale a dire alla presenza di esponenti dei diversi ambiti della composita realtà politica tedesca, nonché di esperti in materie costituzionalistiche o giuspubblicistiche, alcune proposte concrete sulle quali successivamente, gli esponenti politici si sono confrontati allo scopo di utilizzare gli esiti del dibattito in vista di

2. *La ripartizione delle competenze legislative.*

Una volta compiuta la scelta per una soluzione federale, si trattava di definire il tipo di struttura ed in particolare il criterio da adoperare per la ripartizione delle competenze fra Bund e Länder.

Il Bund è un ente sovrano a poteri limitati (14), dal momento che, secondo l'art. 30 GG (15), « L'esercizio delle

quello parlamentare. Difatti, nell'ipotesi in cui la Commissione avesse deliberato una proposta comune a maggioranza dei 2/3 degli aventi diritto al voto (i 16 Presidenti dei governi regionali e i 16 Deputati nominati in rappresentanza del Bundestag), sarebbe stata trasmessa quale Raccomandazione alle due Camere per intraprendere la procedura di revisione costituzionale. La Commissione si è articolata in due gruppi di lavoro, le cui sedute erano comunque aperte a tutti i membri, e si sono occupate rispettivamente di "Competenze legislative e diritti di partecipazione dei Länder al procedimento legislativo" e di "Aspetti finanziari" dell'organizzazione federale dello Stato. Il dibattito si è quindi incentrato sugli artt. 72, 84, 85, 91a e 104a GG e si è dimostrato ben presto acceso: in particolare, i rappresentanti dei Länder, pur accettando nella maggioranza dei casi di ridurre il ruolo di codecisione del Bundesrat, rivendicavano maggiori competenze esclusive, mentre per quelle concorrenti avrebbero voluto, addirittura, invertire il principio dell'art. 31 GG, prevedendo la prevalenza del diritto dei Länder su quello del Bund. Il lavoro della Commissione, che doveva essere presentato il 17 dicembre 2004, non ha avuto buon esito a causa di insormontabili controversie fra Governo federale e Länder soprattutto, secondo alcune ricostruzioni, nel settore dell'istruzione e delle politiche universitarie: M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism - the German "Bundesrat" (Federal Council) as an Atypical Model*, 2005, *paper*. Ancorché all'epoca si attendesse la pronuncia del Bundesverfassungsgericht (26 gennaio 2005 — 2 BvF 1/03) sulla sesta legge di riforma della legge quadro in materia di istruzione universitaria e vi fosse un ampio dibattito in materia, in realtà le ragioni del fallimento della riforma sono altre: A. DE PETRIS, *L' "antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2005. Infatti, dai verbali delle sedute della Commissione di riforma e dall'esame della letteratura che ha accompagnato i lavori, è possibile verificare come siano state forti le spinte volte a ridimensionare il ruolo del Bundesrat e siano state avanzate anche proposte per ricondurlo alla veste di sede ove i rappresentanti dei Länder effettivamente svolgano questo ruolo, anziché utilizzarlo come palcoscenico per avanzare nella carriera politica (*infra*).

(14) P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 27.

(15) F. KLEIN, *Der Bund und die Länder*, in B. SCHMIDT BLEIBTREU, F. KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 513 e ss.; R. LOESER, *Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - Bestand, Rechtsformen und System der Aufbauorgani-*

competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder qualora la presente Legge Fondamentale non disponga o conceda una diversa regolazione » (16).

Il principio appena enunciato è ribadito, per quanto concerne l'attività legislativa all'art. 70 GG (17); tuttavia, in quest'ambito, la posizione dei Länder non è senz'altro prevalente, dal momento che le loro competenze legislative appaiono di fatto più come eccezione che come regola (18).

La riserva delle competenze legislative a favore del Bund è disciplinata negli articoli che vanno dal 71 (19) al 75 (20) GG, oltre che in alcuni riferimenti contenuti negli articoli 91a, II e III co., 105, II co., 109, III co. GG. Il Bund ha differenti tipi di potestà legislativa: tranne che per la competenza esclusiva (art. 73 GG), in cui i Länder hanno competenza legislativa nei limiti in cui ricevano un'espressa autorizzazione mediante legge federale, la competenza legislativa di principio, quella di cornice e quella concorrente sono disci-

sation -, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Band I, 1989, pag. 23 e ss.; T. MAUNZ, *Art. 30 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1982, *passim*.

(16) W. ERBGUTH, *Art. 30, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder*, in M. SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1087 e ss.; M. GUBELT, *Art. 30*, in P. KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, München, Verlag C. H. Beck, 2001, pag. 429 e ss.

(17) C. DEGENHART, *Art. 70 Gesetzgebung des Bundes und der Länder*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1495 e ss.; P. KUNIG, *Art. 70*, in P. KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1 e ss.

(18) KISKER G., *L'equilibrio tra il Bund e i Länder*, in *Amm.*, 1996, pag. 42 e ss.; D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento tra l'amministrazione del Bund e quella dei Länder*, in *Amm.*, 1996, pag. 22; H. SIEDENTOPF, *Federalismo e decentramento nella Repubblica Federale Tedesca: un profilo*, in *Pr. amm. pubbl.*, 1982, pag. 39 e ss.

(19) C. DEGENHART, *Art. 71, Ausschließliche Gesetzgebung*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1518 e ss.

(20) C. DEGENHART, *Art. 75, Rahmenvorschriften*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1598 e ss.

plinate in modo da prevedere una sorta di concorso, sebbene regolato in modo differenziato, fra la Federazione e i Länder.

Nella competenza sui principi (Grundsatzkompetenz) il Bund ha il potere di emanare norme contenenti principi che i Länder e lo stesso Bund devono osservare nella gestione di bilancio, nella programmazione finanziaria pluriennale e nell'esecuzione dei "compiti comuni".

In presenza dei presupposti che vedremo necessari per l'intervento federale nelle materie di potestà concorrente (konkurrierende Gesetzgebung), il Bund ha, nell'ambito di alcuni settori (art. 75 GG) (21), il potere di adottare disposizioni di cornice (Rahmengesetzgebung): il legislatore federale può, cioè, impartire direttive vincolanti nell'ambito delle quali i Länder possono emanare norme di dettaglio volte a disciplinare la materia secondo le proprie peculiari esigenze. Fino a quando il Bund non esercita la relativa facoltà, i Länder conservano una piena potestà legislativa; dopo l'adozione delle leggi cornice, i Länder sono obbligati ad adottare le leggi necessarie entro un congruo termine stabilito dalla legge. Soltanto in casi eccezionali le disposizioni di cornice possono contenere regole di dettaglio o immediatamente applicabili (22).

(21) P. KUNIG, *Art. 75*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 133 e ss.

(22) Sull'uso delle leggi cornice in maniera troppo stringente per l'autonomia legislativa dei Länder, dal momento che spesso e volentieri viene posta anche una normativa di dettaglio estremamente articolata e puntuale, tanto che la previsione dell'art. 75, II co. GG, secondo la quale "soltanto in casi eccezionali le disposizioni di cornice possono contenere regole di dettaglio o immediatamente applicabili", avrebbe finito col diventare la regola: A. BENZ, *Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder sowie Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung, insbesondere vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union*", in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0010, den 12. Dezember 2003*, pag. 5 e ss. Sulle ipotesi di riforma delle leggi cornice: A. BENZ, *Antwort auf die Fragen von Ernst Burgbacher, MdB, an die Sachverständigen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zum Themen-*

3. Segue: *la potestà legislativa concorrente. Clausola di necessità e principio di sussidiarietà.*

Nonostante la presunzione generale di competenza a favore degli Stati membri, si è comunque prodotto un ampliamento delle attribuzioni legislative della Federazione (23), soprattutto attraverso la competenza concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*) (24), caratterizzata dall'attribuzione della potestà legislativa al Bund, sia per le disposizioni di principio che per quelle di dettaglio, qualora ricorrano alcuni presupposti, determinando una preclusione per il legislatore dei Länder.

Le materie demandate alla potestà concorrente sono indicate negli artt. 74 (25) e 74a GG, mentre per quanto riguarda i presupposti necessari che legittimavano, secondo la stesura originaria dell'art. 72, II co. GG, l'intervento da parte del legislatore federale, essi ricorrevano allorquando una questione non poteva essere regolata efficacemente dai singoli Länder, ovvero: se la regolamentazione mediante legge di un Land poteva nuocere agli interessi degli altri Länder o della

komplex "Hochschulautonomie", in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, Kommissionsdrucksache 0078-d, den 11. Oktober 2004, pag. 1 e ss.; H. MEYER, Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, Kommissionsdrucksache 0013, den 6. Januar 2004, pag. 4 e ss. Sulla recente presa di posizione da parte del Bundesverfassungsgericht in materia di leggi cornice, probabilmente influenzato dal dibattito istituzionale, nonché dalla sentenza del 24 ottobre 2004, vedi più avanti nota n. 57.

(23) J. SANDEN, *Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland ...*, op. cit., pag. 287 e ss.

(24) C. DEGENHART, *Art. 72, Konkurrierende Gesetzgebung*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1523 e ss.; P. KUNIG, *Art. 72*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 27 e ss.

(25) P. KUNIG, *Art. 74*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 67 e ss.

collettività; se lo richiedevano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la garanzia dell'uniformità delle condizioni di vita.

L'estensione di detta potestà è avvenuta grazie all'ampiezza della formula autorizzativa (Bedürfnisklausel, c.d. clausola di bisogno) dell'intervento del legislatore federale ed al rifiuto da parte del Bundesverfassungsgericht di controllare l'effettivo rispetto delle condizioni, a causa del pretestuoso riconoscimento di un potere discrezionale al legislatore federale, non sindacabile, perché avrebbe comportato un giudizio di natura politica. È chiaro che la prassi instaurata si ritorceva nei confronti dei Länder, come gran parte della dottrina ha avuto modo di sottolineare, tanto da far avanzare diverse proposte che hanno portato ad una riformulazione della Bedürfnisklausel trasformandola in clausola di necessità (Erfordelichkeitsklausel).

Infatti, a seguito della riforma del 27 ottobre 1994 (26) che ha realizzato l'impegno contenuto nell'art. 5 del Trattato di Unificazione di « occuparsi entro due anni delle questioni di una modifica o integrazione della Legge fondamentale sollevate nel contesto dell'unificazione tedesca » — prima fra tutte quella inerente ai rapporti tra Bund e Länder —, la Federazione può intervenire se e nella misura in cui l'instaurazione di condizioni di vita equivalenti nell'ambito federale o la garanzia dell'unità giuridica o economica rendano necessaria nell'interesse generale una regolamentazione legislativa federale. Con l'introduzione del requisito dell'equivalenza delle condizioni di vita, la portata della clausola è stata ridimensionata garantendo una maggiore autonomia ai Länder rispetto alla previgente regolamentazione, che individuava, invece,

(26) J. SANDEN, *Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland. Staatsrechtliche Studie zu einem postmodernen Ansatz der Bundesstaatsreform*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, pag. 334 e ss.

nella garanzia dell'omogeneità dello *standard* sociale di vita, il presupposto per l'intervento della Federazione. Nel caso in cui la necessità della disciplina federale venga meno, il Bund può disporre che la legislazione federale sia sostituita da quella dei Länder. L'ulteriore modifica ha riguardato l'art. 93, I co. GG (27), con l'introduzione del n. 2a) che, espressamente, affida al Bundesverfassungsgericht il potere di conoscere eventuali controversie relative al rispetto dei presupposti dell'art. 72, II co. GG, mediante ricorso del Bundesrat, ovvero del Governo o del Parlamento di ciascun Land.

La nozione di necessarietà deve però avere un contenuto giuridico per essere giustiziabile: occorre, quindi, definire tale criterio individuandone i margini (28), per poi riempire di contenuti i tre presupposti che lo integrano.

A questo proposito, la dottrina, attingendo all'elaborazione del principio di necessarietà compiuta nell'ambito del principio di proporzionalità quale criterio di tutela dei diritti fondamentali a fronte degli interventi dello Stato nell'interesse della comunità, ha ritenuto che, per quanto riguarda la tutela delle competenze dei Länder nei confronti degli interventi normativi dello Stato centrale, il principio di necessarietà sia soddisfatto quando si dimostri che la scelta di addivenire ad una disciplina generale unitaria da parte del Bund è il mezzo più mite per il raggiungimento degli obiettivi dell'art. 72, II co. GG. In questa maniera il criterio di necessarietà assurge a concetto giuridico generale dai contenuti concreti e quindi sindacabile (29): ciononostante, il Bundesverfassungsgericht

(27) W. MEYER, *Art. 93*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 597 e ss.; G. STURM, *Art. 93, Bundesverfassungsgericht, Zuständigkeiten*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., 2003, pag. 1926 e ss.

(28) L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 7.

(29) Ma per consentire maggiori garanzie all'effettiva giustiziabilità bisognerebbe individuare anche un preciso obbligo di motivazione a carico del legisla-

ha impiegato alcuni anni per rivedere la propria posizione che negava la possibilità di sindacato sulla sussistenza di un biso-

tore federale in merito all'effettiva necessità di adottare una disciplina federale non solo alla luce dell'obiettivo posto dalla norma, ma anche degli effetti da essa scaturenti: C. CALLIESS, *Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus*, in *DÖV*, 1997, pag. 893 e ss.; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 14 e ss.; D.U. GALETTA, D. KRÖGER, *Giustiziabilità del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale tedesco e concetto di « necessità » ai sensi del principio di proporzionalità tedesco e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, pag. 912 e ss.; S. OETER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaats-theorie unter dem Grundgesetz*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1998, pag. 411 e ss.; A. SCHMEHL, *Die erneuerte Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG*, in *DÖV*, 1996, pag. 724 e ss.; J. WOELK, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Ist. fed.*, 2000, pag. 254 e ss. Più in generale sul principio di proporzionalità: E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 2 e ss. In generale, per quanto riguarda la potestà legislativa del Bund, vedi: C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49* in *Pol.*, 1997, pag. 358 e ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 5 e ss.; R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 869 e ss.; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 22; E. DENNINGER, *1998: tendenze del federalismo in Germania*, Bologna, CLUEB, 1998, pag. 16 e ss.; M. FROMONT, *République d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 1998 et 1999*, in *Rev. dr. publ.*, 2001, pag. 145; J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1390; D. GRIMM, *Le fédéralisme allemand ...*, op. cit., pag. 39 e ss.; J. IPSEN, *Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I)*, Luchterhand, Alfred Metzner, 1992, pag. 169 e ss.; U. KARPEN, *The Constitution ...*, op. cit., pag. 209 e ss.; G. KISKER, *Riflessioni critiche sulla prassi della cooperazione per accordi tra il Governo federale e i Länder e fra i Länder nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Pr. amm. pubbl.*, 1985, pag. 78 e ss.; J. LUTHER, *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 1993-94*, in *Giur. cost.*, 1995, pag. 3880 e ss.; G. MARCOU, *L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification*, in *Rev. dr. publ.*, 1995, pag. 901 e ss.; G. MÜLLER BRANDECK BOCQUET, *Perspektiven des deutschen Föderalismus nach der Verfassungsreform*, in *Vw*, 1996, pag. 148 e ss.; R. MUSSGNUG, *L'evoluzione del federalismo nella Repubblica federale tedesca*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 899 e ss.; S. OETER, *Integration und Subsidiarität ...*, op. cit., pag. 411 e ss.; F. PALERMO, *Germania ed Austria ...*, op. cit., pag. 438; F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Reg.*, 1999, pag. 1114; B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 223 e ss.; K. REUTER, *Föderalismus ...*, op. cit., pag. 31 e ss.; D. SCHEFOLD, *Le competenze della Federazione e dei Länder in Germania*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e pote-*

gno di disciplina federale, salvo il caso di eccesso di potere o di abuso evidente del legislatore federale (30), ritenendo di non poter impedire alla Federazione il raggiungimento della voluta misura di uniformità sociale, trattandosi di una decisione politica soggetta a mutamenti che, come tale, doveva essere rispettata (31) e consentendo, così, al legislatore federale di erodere gli spazi legislativi dei Länder (32).

Gradualmente, il Bundesverfassungsgericht si è posto il problema, dopo la riforma del 1994 « se, in che senso e in quale misura le condizioni normative dell'art. 72, II co. GG per l'esercizio della potestà legislativa federale siano giustizia-

ri locali..., op. cit., pag. 80 e ss.; G. SCHMIDT, *Die neue Subsidiaritätsprinzipregelung des Art. 72 GG in der deutschen und europäischen Wirtschaftsverfassung*, in DÖV, 1995, pag. 657 e ss.; B. SCHMIDT BLEIBTREU, *Die Gesetzgebung des Bundes*, in B. SCHMIDT BLEIBTREU, F. KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar Zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 811 e ss.; H.P. SCHNEIDER, *Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz - Eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips?*, in J. KRAMER (herausgegeben von), *Die Entwicklung des Staates der Autonomen in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein spanisch-deutsches Verfassungskolloquium*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pag. 43; W. SCHRECKENBERGER, *Les relations intergouvernementales au sein de la Federation*, in K. KÖNIG, H.J. VON OERTZEN, F. WÄGNER (direction de), *L'Administration publique en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Ed. Economica, 1983, pag. 92 e ss.; J. SCHWARZE, *The distribution of legislative powers ...*, op. cit., pag. 723 e ss.; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980, pag. 560 e ss.; *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I - Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984, pag. 677 e ss.; J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in Reg., 1999, pag. 239.

(30) BVerfGe 1, 264.

(31) BVerfGe 2, 213 (224); 4, 115 (127); 10, 234 (245); 13, 230 (233); 33, 224 (229); 34, 9 (39); 65, 1 (63); 67, 299 (327); 78, 249 (270).

(32) E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in Reg., 2003, pag. 960 e ss., osserva, in particolare, come la clausola di necessità fosse stata inserita nella GG per volontà delle Forze alleate, contro la volontà tedesca costituendo così un'ulteriore ragione che avrebbe determinato il Bundesverfassungsgericht nella propria posizione giurisprudenziale dal 1953 fino a qualche anno fa.

bili » (33). Poiché nell'intenzione del legislatore che ha operato la riforma vi è la volontà di aggravare i presupposti per il ricorso all'esercizio della potestà legislativa concorrente da parte del Bund, nonché di ampliare i margini di controllo da parte dello stesso Bundesverfassungsgericht, quest'ultimo ha ritenuto di dover verificare se e in quale misura è possibile rifarsi alla giurisprudenza precedente; dopodiché, ha osservato che non può più essere giustificata l'esistenza di un impedimento alla verifica delle decisioni compiute dal legislatore federale, ma si tratterà di stabilire l'ampiezza dello spazio di valutazione, distinguendo fra ambito riguardante la concretizzazione dei presupposti dell'art. 72, II co. GG soggetto a controllo e spazio lasciato alla libera scelta politica (34).

Quindi, pur manifestando tutte le difficoltà del compito attribuitogli, vista l'indeterminatezza dei presupposti da sindacare e, in parte, richiamando la giurisprudenza precedente,

(33) BVerfGe, 2° Senato, ord. 22 maggio 2001-2 BvQ 48/00 (25); questa pronuncia è stata peraltro criticata, di recente, da: G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003, poiché il Bundesverfassungsgericht avrebbe ammesso, nonostante la modifica dell'art. 72 GG, la propria impotenza circa l'effettività del controllo giurisdizionale della konkurrierende Gesetzgebung. In realtà, con questa decisione è stata concessa la sospensiva all'applicazione della normativa contenuta nell'Altenpflegegesetz, successivamente dichiarata incostituzionale con la sentenza del 24 ottobre 2002 e, già in questa prima pronuncia, chiaramente, si evidenzia come dopo la riforma del 1994 sia stata aggravata la possibilità di intervento del legislatore federale, prevedendo espressamente il potere di controllo del Bundesverfassungsgericht, sebbene dovessero ancora essere chiariti i margini di sindacato dello stesso e, conseguentemente, il significato e la dimensione della clausola di necessità e dei suoi presupposti (2 BvQ 48/00, 26).

(34) In passato, il Bundesverfassungsgericht ha spesso risolto la questione guardando alla conformità contenutistica dell'autonomia normativa del diritto federale rispetto a quello del Land; per questa via, il Bundesverfassungsgericht ha negato il pericolo di collisione *ex art. 31 GG*, quando il diritto federale viene usato in ragione del diritto del Land o dei Länder e, perciò, a questo indirettamente commisurato: C. ENDERS, *Die neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts*, in *JS*, 2001, pag. 466.

il Bundesverfassungsgericht ha preso coscienza dell'innovazione introdotta a seguito della riforma.

Successivamente, con la sentenza del 24 ottobre 2002 (35), accolta con entusiasmo dalla dottrina (36), il Bundesverfassungs-

(35) S. BOYSEN, *Gleichheit im Bundesstaat*, Berlin, Mohr Siebeck, 2005, pag. 205; K. FABENDER, *Eine Absichtserklärung aus Karlsruhe zur legislativen Kompetenzverteilung im Bundesstaat*, in *JZ*, 2003, pag. 332 e ss. Hanno poi fatto seguito altre quattro pronunce: BVerfGe, 1° Senato, del 16 marzo 2004-1 BvR 1778/01 (con la quale per la prima volta si è giunti ad una pronuncia di incostituzionalità di una disposizione legislativa federale, ex art. 72, II co. GG: E. BUOSO, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Reg.*, 2004, pag. 1225 e ss.); BVerfGe, 1° Senato, del 9 giugno 2004-1 BvR 636/02; BVerfGe, 2° Senato, del 27 luglio 2004-2 BvF 2/02; BVerfGe, 2° Senato, del 26 gennaio 2005-2 BvF 1/03.

(36) H. JOCHUM, *Richtungsweisende Entscheidung des BVerfGe zur legislativen Kompetenzordnung des Grundgesetzes*, in *NJW*, 2003, pag. 28 e ss., evidenzia come sia la prima pronuncia che consente un recupero della potestà legislativa dei Länder. Nello stesso senso: M. FROMONT, *République fédérale d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 2002*, in *Rev. dr. publ.*, 2004, pag. 1145 e ss.; F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2001-2002*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 3374. In particolare, E. SCHMIDT JORTZIG, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 — neu — j, den 18. Oktober 2004*, pag. 2 e ss., nell'ambito del dibattito sulla riforma della Grundgesetz, sconsiglia una modifica alla clausola contenuta nell'art. 72, II co. GG perché, dopo la più recente giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht, avrebbe incominciato a dare buoni risultati: riempiendo di significati i presupposti contenuti nella previsione e dandole concreta attuazione, finalmente viene fornita una protezione, rimasta fino ad oggi soltanto sulla carta, ai Länder. Invece, è critico al riguardo: H. MEYER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0012, den 11. Dezember 2003*, pag. 13 e ss. Questi osserva gli scarsi risultati conseguiti dalla riforma del 1994 per contenere la potestà concorrente e, di conseguenza, anche le leggi cornice che richiedono gli stessi presupposti; le pronunce del Bundesverfassungsgericht evidenzerebbero appunto come i vecchi problemi non siano stati risolti, venendo oggi alla luce con maggiore evidenza e aggiungendosene di nuovi. In particolare, secondo l'Autore rimane insuperabile la natura politica alla base dell'intervento del legislatore federale, aggravata dal fatto che secondo la nuova previsione la Federazione ha potere legislativo non solo se ricorra uno dei tre presupposti, ma anche nella misura in cui (soweit) gli stessi rendano necessaria una

gericht è pervenuto ad affermare che l'art. 72, II co. GG è una norma sulla competenza come le altre, soggetta perciò a inter-

disciplina legislativa federale. Il Bundesverfassungsgericht pur cercando di riempire di contenuti i tre presupposti non ha spiegato in maniera chiara il "soweit" (la misura di intervento del Bund), riservandosi perciò un ampio spazio di apprezzamento. Attraverso una formula così ampia e la conservazione nell'ambito della potestà concorrente e delle leggi cornice di un ampio numero di materie "sottratte" alla potestà legislativa dei Länder sarebbe stata perpetuata la tecnica di contenere l'autonomia di questi ultimi compensandola col riconoscimento del potere di veto del Bundesrat: H. MEYER, *Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung ...*, op. cit., pag. 1 e ss. Sarebbe perciò necessario rivedere le materie ricomprese nella potestà concorrente e in quella cornice, conservando tuttavia questi due tipi di potestà per quei casi, insopprimibili, dove gli interessi unitari della Federazione coesistono con quelli dei Länder, migliorando tuttavia la previsione che consente l'intervento del Bund: P. GRIMM, *Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln bei der konkurrierenden Gesetzgebung*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0018, den 29. Januar 2004*, pag. 1 e ss. Sulla necessità di una riformulazione per elevare la soglia di intervento del Bund: F. KIRCHHOF, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0011, den 11. Dezember 2003*, pag. 3 e ss.; nello stesso senso anche: R. SCHOLZ, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0005, den 4. Dezember 2003*, pag. 5; sulla necessità di introdurre una previsione costituzionale secondo la quale il legislatore federale deve motivare le ragioni del proprio intervento: A. BENZ, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0017, den 21. Januar 2004*, pag. 8. Infine, in ragione delle critiche rivolte all'art. 72, III co. GG, secondo il quale "la legge federale può prevedere che una disciplina legislativa federale non più necessaria ai sensi del comma 2 possa essere sostituita dal diritto dei Länder" e all'art. 125a, II co. GG, secondo il quale "Il diritto emanato in base all'art. 72, II co. nella versione in vigore fino al 15 novembre 1994 rimane in vigore come diritto federale. Una legge federale può stabilire che tale diritto possa essere sostituito dal diritto dei Länder [di recente: BVerfGe del 9 giugno 2004-1BvR 636/02]. Ciò vale anche per il diritto federale emanato prima di tale data e che non potrebbe più essere emanato in base all'art. 75, II co.", dal momento che il legislatore federale poi non interviene neppure in quei casi in cui non è più necessaria la permanenza della legislazione federale, vengono avanzate alcune proposte: ad esempio di prevedere espressamente che i Länder possano comunque intervenire negli spazi lasciati privi di disciplina dal legislatore federale: H. MEYER, *Beitrag*, op. cit., pag. 18 e ss. Altri suggeriscono di prevedere che nelle materie di potestà concorrente i Länder possano sostituire o integrare la disciplina federale sempreché l'interesse degli altri Länder e quello unitario non vengano lesi e le finalità perseguite dalle leggi federali non vengano deluse: F. W. SCHARPF, *Zur*

pretazione restrittiva e le cui fattispecie possono essere determinate in maniera oggettiva e sottoposte al proprio controllo (37).

Il Bundesverfassungsgericht ha così cercato di enucleare il contenuto delle fattispecie legittimanti l'intervento legislativo del Bund e di chiarire le modalità di giudizio costituzionale in ordine al presupposto e allo spazio di intervento federale, nonché all'attività prognostica del legislatore (38), ribadendo in maniera netta, peraltro cercando di prendere le distanze dalla precedente giurisprudenza in tema di *Bedürfnisklausel*, che nell'individuazione delle condizioni di intervento previste dall'art. 72, II co. GG non esistono spazi di decisione del legislatore federale non assoggettabili al controllo costituzionale (39).

Nonostante che il Bund abbia affermato che ad esso spetta una posizione di prevalenza nelle valutazioni volte a definire l'interesse dello Stato nel suo insieme, tanto che sarebbe sufficiente l'individuazione della necessità di soddisfare uno dei tre titoli legittimanti per introdurre una disciplina omogenea per l'intero territorio federale, il Bundesverfassungsgericht ha ritenuto che l'interpretazione della norma porti a negare l'esistenza di una supremazia del Bund sui Länder e che, anzi, debba essere confermata l'attribuzione della competenza legislativa in linea generale ai Länder con possibilità di limitazione nelle sole tre ipotesi stabilite, dopo che, comunque, verificata l'esigenza, sia stata constatata anche l'adeguatezza a soddisfarla da parte del legislatore federale.

Passando ad enucleare il contenuto dei tre titoli legitti-

Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen. Anmerkungen zu den "Überlegungen" des Kollegen Meyer und ein Gegenvorschlag, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0014, den 12. Januar 2004*, pag. 6 e ss.; A. BENZ, *Beitrag*, op. cit., pag. 6.

(37) BVerfGe 106, 62 (289), (2° Senato, sent. 24 ottobre 2002-2 BvF 1/01).

(38) E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG ...*, op. cit., pag. 962 e ss.

(39) BVerfGe 106, 62 (289).

manti l'intervento federale (40), dopo aver ripercorso il dibattito che ha portato alla modifica costituzionale, relativamente al concetto di equivalenza delle condizioni di vita (*Gleichwertigkeit*), il Bundesverfassungsgericht ha osservato come tale criterio sia stato preferito a quello di uniformità (*Einheitlichkeit*) in ragione delle difficoltà verificatesi a seguito della riunificazione, ovvero del fatto che occorreva individuare un parametro che, per un verso, permettesse ai nuovi Länder di avvicinarsi gradualmente ai Länder occidentali e a questi ultimi evitare, per un altro verso, dei costi eccessivi dovuti ai meccanismi di perequazione finanziaria.

In particolare, non è sufficiente che l'intervento del Bund sia diretto ad apportare un mero miglioramento alle condizioni di vita all'interno della Federazione: il Bundesverfassungsgericht ha spiegato che per soddisfare questa finalità l'art. 91a, I co. GG consente già la partecipazione della Federazione allo svolgimento dei compiti dei Länder quando sia necessario, appunto, per il miglioramento delle condizioni di vita. Tale espressione non è però quella utilizzata nell'art. 72, II co. GG, dove non si è voluto individuare uno scopo in forza del quale il Bund possa attivarsi, ma disciplinare un presupposto di intervento federale che, dunque, non può essere interpretato nell'accezione dell'art. 91a, I co. GG, per non perdere la funzione di limite e, quindi, per non consentire al Bund di intervenire tutte le volte in cui ritenga di apportare un miglioramento alle condizioni di vita. In realtà, l'instaurazione di condizioni di vita equivalenti è un presupposto che permette di intervenire solo quando detto interesse sia seriamente minacciato, quando cioè le condizioni di vita si siano sviluppate nei vari Länder in maniera tale da deter-

(40) D. SCHEFOLD, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema tedesco*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici. Atti del Convegno-Roma, 9 giugno 2003*, Roma, Giuffrè, 2003, pag. 89 e ss.

minare un divario pregiudizievole per la coesione sociale della Federazione (41).

I presupposti dell'unità del diritto e dell'economia riguardano invece la struttura dello Stato nel suo complesso e solo indirettamente le condizioni di vita dei cittadini: per quanto riguarda l'unità del diritto (42), occorre osservare preliminarmente che la differenza di disciplina nei Länder è la conseguenza della forma di Stato federale; l'interesse del Bund a una normazione federale si rende necessaria soltanto quando la diversità di discipline comporti una frammentazione giuridica con conseguenze tali, da non poter essere accettate sia nell'interesse del Bund che dei Länder (43). È il caso di una differenziazione di legislazione o di una mancanza di normazione da parte dei Länder che possano pregiudicare il mantenimento di un ordinamento giuridico capace di funzionare e, quindi, l'unità giuridica (44): quando cioè un diverso trattamento giuridico delle stesse situazioni determini situazioni di grave incertezza giuridica o impedimenti per il traffico giuridico tra i diversi Länder rendendo necessario, appunto, l'intervento del Bund (45).

Parallelamente a quanto abbiamo visto per l'unità del diritto, l'unità economica assume rilevanza per l'interesse dello Stato nel suo complesso quando sia minacciata la funzionalità dello spazio economico della Federazione (46) e quindi

(41) BVerfGe 106, 62 (320).

(42) C. CALLIESS, *Kontrolle zentraler Kompetenzzusübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung*, in *EuGRZ*, 2003, pag. 191.

(43) BVerfGe 106, 62 (323, 324).

(44) R. ARNOLD, *Le fédéralisme allemand dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de 2002*, in *Rev. intern. dr. comp.*, 2002, pag. 202.

(45) E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG ...*, op. cit., pag. 969; M. MISTÒ, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pag. 58.

(46) R. ARNOLD, *Le fédéralisme allemand dans la jurisprudence ...*, op. cit., pag. 202.

l'interesse economico del Bund e, al contempo, dei Länder (47): ovvero, quando la differenza di discipline territoriali o l'inerzia di un Land ostacolano gli scambi economici, alterando il potenziale economico delle diverse aree del Paese. Di conseguenza, l'intervento del Bund (48) sarà realizzato in funzione dell'interesse comune, ma anche di ciascun Land quale parte della Federazione, per evitare che le condizioni di vita si differenzino a tal punto da determinare una frammentazione dell'ordinamento giuridico, mettendo in pericolo la percezione sociale unitaria della disciplina.

Dopodiché, nella medesima pronuncia, vista l'ampiezza e indeterminatezza di contenuto dei tre presupposti legittimanti l'intervento del legislatore federale, il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato come il loro esame debba avvenire non solo alla luce dello scopo dichiarato nella legge federale, di per sé insufficiente, come abbiamo già visto, ma delle possibili conseguenze oggettive che si potranno produrre.

Innanzitutto, il giudizio compiuto dal legislatore federale (49) è pienamente sindacabile per quanto riguarda la verifica degli elementi di partenza sui quali ha fondato l'intervento: nel sindacare il giudizio prognostico compiuto dal legislatore si guarderà, quindi, alla completezza o meno dell'esame delle esigenze dello Stato nel suo complesso sulle quali è stata basata la scelta, ovvero all'aver trascurato elementi rilevanti.

Per quanto riguarda, invece, l'esame degli sviluppi futuri sui quali è basata la necessità dell'intervento, il legislatore ha margini di apprezzamento più ampi: per evitare la negati-

(47) C. CALLIESS, *Kontrolle zentraler Kompetenzausübung ...*, op. cit., pag. 191; H. JOCHUM, *Richtungsweisende Entscheidung ...*, op. cit., pag. 29.

(48) BVerfGE 106, 62 (328): nel caso oggetto della decisione, pur ritenendo l'intervento del legislatore federale potenzialmente necessario per garantire l'unità economica, il Bundesverfassungsgericht ha rilevato, però, come il rischio di pregiudicarla non sia stato adeguatamente motivato.

(49) C. CALLIESS, *Kontrolle zentraler Kompetenzausübung ...*, op. cit., pag. 192; H. JOCHUM, *Richtungsweisende Entscheidung ...*, op. cit., pag. 29 e ss.

vità del giudizio costituzionale, vista comunque l'incertezza dell'evoluzione futura, non può essere richiesto che la legge abbia un'attitudine ottimale, tale da garantire il raggiungimento del risultato, occorre però che sia in grado di poter favorire l'obiettivo prefissato e che la previsione sia il frutto di un procedimento ricostruttivo adeguato, seguito correttamente, senza che siano intervenuti elementi di valutazione estranei alla materia (50): a tal fine, saranno considerate circostanze esterne l'urgenza o un dibattito non soddisfacente. È bene evidenziare il peso che è stato dato dal Bundesverfassungsgericht alle motivazioni e alle argomentazioni portate dal legislatore federale (51), nonché alle valutazioni prognostiche, dal

(50) E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG ...*, op. cit., pag. 970 e ss. In particolare, l'Autrice sottolinea come, per la prima volta, sia stato attribuito alle valutazioni prognostiche il ruolo di figura giuridica autonoma, indicando criteri specifici di sindacato costituzionale sebbene, nel valutare il caso specifico, il Bundesverfassungsgericht, prima di ritenere la legge federale necessaria per garantire l'unità economica, sostenendo che l'intervento in tema di formazione professionale degli assistenti geriatrici possa essere giustificato dalla necessità di salvaguardare l'unità dell'economia nazionale da un grave pregiudizio, ne ha verificato la rispondenza agli altri due presupposti, legittimando così un generico richiamo da parte del Bund ai presupposti dell'art. 72, II co. GG e, perciò, contenendo la portata innovativa della pronuncia. Peraltro, l'Autrice continua sottolineando come, visto il merito della decisione e la sua opinabilità (in tal senso si veda anche: H. JOCHUM, *Richtungsweisende Entscheidung ...*, op. cit., pag. 29), il Bundesverfassungsgericht si sarebbe atteggiato come la Corte costituzionale italiana nei confronti dell'interesse nazionale, affermandone in linea di principio la sindacabilità, ma legittimando poi tendenzialmente le scelte compiute dal legislatore statale. A questo proposito, dobbiamo osservare come, in realtà, ben diversa e più grave è stata l'esperienza italiana posto che, sull'utilizzo dell'interesse nazionale per ritagliare spazi nelle materie regionali, la Corte costituzionale non ha mai compiuto alcuna valutazione di sindacabilità; per quanto riguarda, invece, gli istituti elaborati e giustificati alla luce dell'interesse nazionale per derogare al criterio di competenza (funzione di indirizzo e coordinamento, potere sostitutivo, interventi concorrenti), il modo di procedere della Corte costituzionale ha comportato conseguenze senz'altro più gravi, dal momento che detti istituti hanno sempre conferito un ruolo di supremazia allo Stato in mancanza di sedi di cooperazione paragonabili al Bundesrat tedesco.

(51) Così non sembra nella giurisprudenza successiva: nella sentenza del 26 gennaio 2005, 2 BvF 1/03, il Bundesverfassungsgericht è intervenuto sulla sesta legge di riforma della legge quadro universitaria, riconoscendo ai Länder il diritto

momento che proprio queste potranno costituire il reale strumento per eliminare possibili abusi in una prospettiva di netto superamento della prassi della *Bedürfnisklausel* (52).

In particolare, l'intervento federale deve essere contenuto il più possibile, di modo che la competenza del Bund rimanga esclusa quando la disciplina dei Länder sia sufficiente a garantire le finalità dell'art. 72, II co. GG, mentre non costituisce un effetto preclusivo la sola possibilità di normazione ottimale da parte di questi (53).

In questa maniera, come abbiamo già detto, lo spazio le-

di introdurre tasse universitarie a carico degli studenti. Una disciplina federale sulle tasse universitarie, ancorché volta a favorire l'accesso all'istruzione superiore, non è stata considerata indispensabile per garantire condizioni di vita omogenee in tutto il territorio federale. In particolare, il *Bundesverfassungsgericht* ha negato che nella scelta dell'ateneo di studio assuma un'influenza determinante la decisione di introdurre tasse universitarie, come anche che questa scelta possa determinare spostamenti in massa di studenti verso gli atenei che prevedono contributi meno ingenti, determinando un peggioramento della qualità dei servizi prestati. Il *Bundesverfassungsgericht* non ha giustificato l'intervento federale neppure alla luce del principio di unità economica, dal momento che non è dimostrato che l'introduzione di tasse universitarie possa pregiudicare l'obbligo previsto dal diritto federale di rendere l'istruzione universitaria adeguatamente accessibile a ciascuno, secondo le proprie capacità. Anzi, la possibilità di introdurre tasse universitarie consentirebbe ai Länder di migliorare la qualità degli atenei, rispondendo in questa maniera anche ad obiettivi di interesse generale. Né vi sarebbe la necessità per il legislatore federale di intervenire per garantire l'unità giuridica dello Stato, dal momento che le differenti discipline dei Länder non pregiudicherebbero immediatamente la certezza del diritto: A. DE PETRIS, *L'unità e giuridica ed economica dello Stato? Ci pensano i Länder*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005. Nella ricostruzione compiuta dal *Bundesverfassungsgericht* non vi è alcun riferimento alle motivazioni o alle valutazioni prognostiche compiute dal legislatore; né il giudice costituzionale ha dato conto delle ragioni sulle quali ha fondato le proprie argomentazioni sugli sviluppi futuri.

(52) P. M. HUBER, *Ergänzung der Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004) (Kommissionsdrucksache 0071 -neu-)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 — neu — k*, den 27. Oktober 2004, pag. 1 e ss.

(53) E. BUOSO, *L'art. 72, II comma, GG ...*, op. cit., pag. 972 e ss.

gislativo dei Länder verrebbe garantito ricorrendo ad una tecnica e a principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in altri ambiti: è stato fatto il paragone con il principio dell'adeguatezza o non eccessività di intervento (*Übermaßverbot*), elaborato in materia di tutela dei diritti soggettivi, per cui la possibilità di sindacato verrebbe garantita non solo in caso di ingerenza nella sfera di libertà riguardante un diritto fondamentale, ma anche in caso di semplice pregiudizio (54).

Possiamo allora rilevare un diverso modo di utilizzo del criterio di proporzionalità nell'ordinamento comunitario (55) e del corrispondente principio di necessità/adeguatezza nell'ordinamento tedesco (56). Il primo, come abbiamo visto, rileva quale parametro regolatore dell'intensità dell'intervento, dopo che il principio di sussidiarietà abbia portato all'individuazione del soggetto competente: vale a dire che anche qualora si individui la possibilità di intervento dell'Unione, tuttavia quest'ultimo dovrà essere commisurato all'effettiva necessità. Il principio di necessità/adeguatezza non sembra, invece, godere nell'esperienza tedesca di un ambito di operatività separato rispetto al principio di sussidiarietà. La clausola di necessità è talmente arretrata da coincidere col giudizio di sussidiarietà o, almeno, nelle ricostruzioni che vengono compiute, compresa quella del *Bundesverfassungsgericht*, non viene considerata autonoma e distinta, rispetto alla valutazione dell'*an* dell'intervento federale (57).

(54) M. KENNTNER, *Der Föderalismus ist (doch) justiziabel! - Anmerkungen zum "Altenpflegegesetz-Urteil" des BVerfGe*, in *NVwZ*, 2003, pag. 823 e ss.

(55) L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. SCUDIERO, *Il diritto costituzionale comune europeo ...*, pag. 346 e ss.

(56) C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8*, in G. FALCON, *Stato, regioni ed enti locali ...*, op. cit., 2003, pag. 171.

(57) Una conferma in tal senso sembra venire dalla recente sentenza del 27 luglio 2004-2 BvF 2/02 con la quale è stata dichiarata, a maggioranza, l'incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 70, 75 e 72, II co. GG, della quinta legge di riforma della legge quadro universitaria, che forti resistenze in ambienti acca-

Le norme sopra richiamate in materia di ripartizione

demici e politici aveva suscitato, soprattutto nella parte in cui disponeva l'istituzione della terza fascia della docenza, prevedendo il venir meno, dopo un periodo transitorio di otto anni, della libera docenza e di conseguenza della figura dell'assistente candidato alla libera docenza; si prevedeva che gli "Juniorprofessur" potessero essere assunti a tempo determinato per un massimo di sei anni e, nella sostanza, l'unica differenza con la figura dell'assistente consisteva quindi nel fatto che quest'ultimo afferisce ad una cattedra, mentre il primo è formalmente indipendente, senza alcuna garanzia di prospettive meno incerte di carriera. Nella decisione si evidenzia come il legislatore federale, quando adotta leggi cornice, debba lasciare uno spazio normativo ai Länder. Dopo la riforma del 1994, la finalità cooperativa delle leggi cornice è stata accentuata e, di conseguenza, anche la previsione contenuta all'art. 75, II co. GG, secondo la quale soltanto in casi eccezionali le disposizioni di cornice possono contenere regole di dettaglio o immediatamente applicabili, deve essere delimitata in modo più chiaro; fermo restando che il ricorso alle leggi cornice è comunque subordinato all'esistenza dei presupposti richiamati nell'art. 72, II co. GG, così come più chiaramente sono stati esplicitati dal Bundesverfassungsgericht nella sentenza del 24 ottobre 2002. Inoltre, nel caso di specie, è stata ravvisata un'ulteriore restrizione, posto che l'art. 75, nell'elenca le materie nelle quali il Bund può ricorrere alle leggi cornice, al I co., n. 1a) parla non già di istruzione universitaria, ma di "principi generali dell'istruzione universitaria": perciò, il Bund può accollarsi un minor spazio di normazione rispetto agli altri casi in cui può far uso delle leggi cornice. Il Bundesverfassungsgericht ha rilevato il contrasto con l'art. 75, II co. GG per mancanza dei presupposti necessari per porre una disciplina di dettaglio e immediatamente applicabile in tema di procedure per l'abilitazione degli "Juniorprofessur", anche in ragione della non sufficiente argomentazione da parte del Bund; dopodiché ha rilevato la carenza dei presupposti dell'art. 72, II co. GG, in particolare riferendosi prima alla necessità di garantire condizioni di vita equivalenti nel territorio federale, poi alla garanzia dell'unità del diritto e, infine, alla preservazione dell'unità dell'economia nell'interesse dello Stato, operando quindi come già in precedenza aveva fatto e ritenendo che la soppressione dell'abilitazione alla libera docenza non rientri nelle competenze federali. I tre giudici dissenzienti hanno evidenziato come le leggi cornice debbano essere intese quali strumenti di coordinamento delle decisioni politiche dei Länder. Inoltre, hanno osservato come nella decisione il secondo Senato si sia fermato alla domanda se la materia, in base ai presupposti dell'art. 72, II co. GG, necessitasse di un intervento del Bund eludendo l'interrogativo come la materia potesse essere regolata dal Bund. In secondo luogo, l'interpretazione restrittiva compiuta nei confronti dell'art. 75, II co. GG non troverebbe alcun supporto né nel testo costituzionale, né tanto meno nei lavori preparatori alla riforma compiuta nel 1994; piuttosto, guardando alla pregressa giurisprudenza è possibile rilevare come l'esistenza di un particolare interesse, come nel caso di specie, possa giustificare l'adozione di regole di dettaglio e immediatamente applicabili. Proprio partendo dalla posizione minoritaria in seno al Bundesverfassungsgericht, possiamo compiere almeno due osservazioni: mentre, per un verso, i giu-

della potestà legislativa sono integrate dalla formulazione del-

dici costituzionali sembrano voler proseguire nel solco di un *self-restraint* nei confronti degli interventi del Bund operati sui presupposti dell'art. 72, II co. GG, per un altro continuano a legittimare un generico richiamo ai presupposti stessi, tanto che la legittimità dell'intervento da parte del legislatore federale viene valutata con riferimento a ciascuno dei tre noti parametri. In secondo luogo, ancorché la posizione assunta dalla minoranza dei giudici risulti essere, in ragione della soluzione finale, senz'altro di minor favore nei confronti dei Länder, dobbiamo sottolineare come evidenzi la necessità di dover distinguere il giudizio in due momenti: verificare prima se (ob) il Bund può intervenire e successivamente come (wie) lo possa fare. Vi è il tentativo, quindi, di non compiere una valutazione unica che, nella maggior parte dei casi, è risultata essere pregiudizievole per i Länder, ma di scindere il giudizio in due momenti distinti di modo che la necessità motivata di intervento del Bund non arrivi a giustificare qualsiasi ampia e dettagliata disciplina, ma soltanto quella fondata su un legittimo interesse. Sul conseguente dibattito nell'ambito della Commissione di riforma e, in particolare, per una completa soppressione delle leggi quadro, dopo aver distinto le materie da ricondurre alla esclusiva competenza del Bund e quelle, invece, da trasferire integralmente ai Länder: S. HOMBURG, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 — neu — b, den 19. August 2004*, pag. 1 e ss. Tuttavia, non mancano tesi che evidenziano come, ancorché per alcune materie dell'art. 75 GG sarebbe senz'altro possibile procedere all'integrale attribuzione a favore del Bund, ovvero dei Länder, vi sono tuttavia materie dove la coesistenza di una pluralità di interessi impedirebbe una soluzione così radicale, come ad esempio proprio l'istruzione universitaria. Per ovviare agli aspetti negativi delle leggi quadro, come attualmente disciplinate, vengono avanzate alcune proposte: ad esempio, creare una potestà legislativa di principio in capo al Bund, subordinata ad una procedura legislativa rinforzata (maggioranza qualificata in sede di approvazione da parte del Bundesrat); oppure, riconoscere al Bund la sola possibilità di fissare, sempre con legge, *standards* uniformi da raggiungere, in maniera da garantire il raggiungimento di una certa uniformità, ma consentendo ai Länder di discostarsene per raggiungere livelli di prestazione più elevati, senza tuttavia introdurre in questa maniera meccanismi di competitività sfrenata fra gli stessi: A. BENZ, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 — neu — c, den 25. August 2004*, pag. 2 e ss. Inoltre, non sono mancate tesi volte ad evidenziare come, nella

l'art. 31 GG (58), al fine di risolvere le possibili antinomie, enunciando il principio della prevalenza del diritto federale su quello dei Länder. Dottrina (59) e giurisprudenza costituzionale sono d'accordo nel ritenere che questa disposizione normativa non determini un rapporto di gerarchia tra diritto federale e diritto regionale, vigendo fra questi il criterio della competenza, ma contempra invece l'ipotesi in cui, in relazione ad un determinato oggetto, concorrano sia norme di diritto federale che norme di diritto regionale le quali, sebbene assolutamente conformi al corretto esercizio delle rispettive competenze, vengano a trovarsi in contrasto fra di loro. In tal caso si avrà la prevalenza del diritto federale, agendo in sostituzione del diritto precedentemente vigente, e quale limite nei confronti del diritto posteriore (60).

La concentrazione della potestà legislativa nelle mani del Bund non ha come conseguenza la prevaricazione dell'autonomia dei Länder; come vedremo, gli Stati membri esercitano

prospettiva della riforma, sarebbe opportuno modulare il principio di sussidiarietà e, conseguentemente, la clausola di necessarietà, tenendo conto delle diversità dei Länder, di modo che, in taluni casi, l'intervento del Bund può rendersi necessario nei confronti di alcuni Länder soltanto, poiché nei confronti degli altri non vi è il rischio che vengano messi in dubbio i presupposti dell'art. 72 GG; ovvero, ciascun Land dimostrando la propria capacità di governo di quel determinato ambito potrebbe essere autorizzato ad intervenire: F. W. SCHARPF, *Abweichungsrechte als Realisierung des Subsidiaritätsprinzips*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0087, den 14. November 2004*, pag. 1 e ss. Sull'opportunità di eliminare il potere del Bund di emanare leggi cornice dal momento che gli interventi sempre più dettagliati del legislatore federale hanno finito con l'esautorare l'autonomia legislativa dei Landtage nel disciplinare le relative materie: F. KIRCHHOF, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*, pag. 58.

(58) Art. 31 (Vorrang des Bundesrechts) « Bundesrecht bricht Landesrecht ».

(59) M. GUBELT, *Art. 31*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, op. cit., pag. 449 e ss.; P. M. HUBER, *Art. 31, Vorrang des Bundesrechts*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1099 e ss.

(60) BVerfGE 36, 342 (363).

l'attività amministrativa di esecuzione delle leggi federali in via quasi esclusiva (61): si parla al riguardo di "federalismo d'esecuzione" o di "federalismo amministrativo" (Vollzugsföderalismus) (62). Di conseguenza, i Länder si trovano in posizione non di subalternità, ma di forza nei confronti dell'autorità centrale di governo: l'esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder consente un riequilibrio del sistema e quindi un contrappeso alla posizione di preminenza del Bund nell'ambito della funzione legislativa (63). Bisogna inoltre aggiungere che una soluzione siffatta impedisce la formazione di un grosso apparato burocratico centralizzato a servizio del Bund, ovvero di uno strumento che sarebbe altrimenti in grado di imporre orientamenti in senso centralistico nel rapporto tra autorità centrale e articolazioni territoriali (64).

Un ulteriore fattore che consente un bilanciamento dell'attribuzione in via prevalente del potere legislativo al Bund è la previsione secondo la quale l'emanazione delle leggi federali necessita della partecipazione obbligatoria del Bundesrat (65); infatti, attraverso questo organo, secondo l'art. 50

(61) A. BENZ, *Dezentralisierung und Demokratie - Anmerkungen zur Aufgabenverteilung im Bundesstaat*, in AA.Vv., *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz - Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pag. 27.

(62) R. R. BOWIE, C. J. FRIEDRICH, *Études sur le fédéralisme*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1960, pag. 137 e ss.

(63) A. ANZON, *La Bundestreue ...*, op. cit., pag. 15 e ss.; R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 888; A. BENZ, *Perspektiven des Föderalismus in Deutschland*, in DÖV, 1991, pag. 587; G. KISKER, *L'équilibre ...*, op. cit., pag. 43 e ss.

(64) A. ANZON, *La Bundestreue ...*, op. cit., pag. 16.

(65) Il Bundesrat è la sede cardine per la cooperazione; secondo l'art. 51 GG, è composto dai membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano. Ogni Land ha almeno tre voti; i Länder con più di due milioni di abitanti hanno quattro voti, quelli con più di sei milioni ne hanno cinque e quelli con più di sette milioni ne hanno sei. Ogni Land può inviare un numero di membri pari a quello dei suoi voti. I voti di un Land possono essere espressi soltanto unitariamente e soltanto da membri presenti o da loro rappresentanti. È stata dunque compiuta una scelta intermedia tra il federalismo puro (pari rappresentanza degli

GG « i Länder collaborano [non solo] alla legislazione, [ma

Stati) ed il proporzionalismo (numero dei rappresentanti legato alle dimensioni della popolazione del Land), realizzando una sorta di rappresentanza proporzionale temperata che gradua le differenze tra i Länder in una scala a quattro gradini. In base all'art. 53 GG, i membri del Governo federale hanno il diritto di partecipare alle discussioni del Bundesrat e delle sue commissioni e, d'altro canto, al Bundesrat è riconosciuto il diritto di richiedere tale partecipazione. I membri del Governo federale possono intervenire nelle discussioni in qualsiasi momento. Inoltre, il Bundesrat deve essere tenuto al corrente dal Governo federale sulla conduzione degli affari; il Bundesregierung è perciò tenuto ad una prestazione positiva, non dipendente da specifiche richieste o interrogazioni: il contenuto è di informazione, non di consultazione. Implica quindi regolarità, continuità e tempestività ed ha per oggetto la conduzione degli affari di governo, delle questioni attinenti all'indirizzo politico e non meramente burocratiche. L'art. 76 GG attribuisce al Bundesrat, oltre che al Governo ed ai membri del Bundestag, il potere di iniziativa legislativa; l'esercizio dell'iniziativa coinvolge anche il Governo federale, che esprime il suo parere e che è vincolato a trasmettere al Bundestag i progetti del Bundesrat entro il termine di tre mesi. Tale articolo prevede anche che il Bundesrat riceva tutti i disegni di legge del Governo federale prima della presentazione al Bundestag, ed ha il diritto di esprimere su di essi il proprio parere nel termine di sei settimane (tre qualora il progetto sia urgente). Dopo l'approvazione da parte del Bundestag, tutte le leggi federali sono trasmesse al Bundesrat. Le modalità e gli effetti della manifestazione di volontà sono differenti a seconda che si tratti di leggi semplici (Einspruchsgesetze, sottoposte a veto) o leggi bicamerali (zustimmungsbedurfte Gesetze, leggi a consenso necessario). Nel primo caso, il Bundesrat ha facoltà di veto sospensivo verso le leggi approvate dal Bundestag: entro tre settimane dal ricevimento della deliberazione legislativa, il Bundesrat può richiedere la convocazione della Commissione di intermediazione (Vermittlungsausschuß). Se non esercita tale facoltà, la legge deliberata dal Bundestag acquista efficacia, di modo che, in tal caso, la sola manifestazione di volontà del Bundestag è sufficiente per l'esercizio della funzione legislativa. Se il Bundesrat chiede la convocazione della Vermittlungsausschuß, bisogna aspettare la conclusione dell'*iter* dinanzi a questo organo bicamerale. La Vermittlungsausschuß può proporre una conferma, o concludere il procedimento senza prendere alcuna decisione; se invece propone il rigetto o delle modificazioni, diventa necessaria una nuova deliberazione del Bundestag. A questo punto il Bundesrat ha facoltà di veto, entro due settimane dalla comunicazione del Presidente della Commissione di intermediazione, o dalla nuova deliberazione del Bundestag. Se non esercita tale facoltà la legge acquista efficacia. Se il Bundesrat invece delibera il veto, questo può essere respinto da una deliberazione del Bundestag a maggioranza qualificata. Nel caso delle leggi bicamerali è necessaria una deliberazione di entrambe le due Camere: la volontà del Bundestag e quella del Bundesrat concorrono con contenuto e peso diversi, pure essendo entrambe costitutive dell'atto legislativo. È possibile la convocazione della Commissione di intermediazione nell'ipotesi di leggi bicamerali; ma, mentre nel procedimento legislativo semplice la convocazione del-

anche] all'amministrazione ed alle questioni relative all'Unione Europea » (66).

4. *La distribuzione delle competenze amministrative.*

Ripudiato il principio del parallelismo tra le funzioni amministrative e quelle legislative (67), il principio di compe-

la Vermittlungsausschuß è per il Bundesrat un onere quando vuol far valere le proprie riserve in ordine ad una legge approvata dal Bundestag, poiché solo dopo la conclusione del procedimento di conciliazione può esercitare la potestà di veto, nel procedimento bicamerale l'avvio della procedura di conciliazione si configura come il modo per superare i contrasti tra Bundestag e Bundesrat che impediscono il perfezionarsi della legge. La Vermittlungsausschuß può essere convocata su richiesta del Bundesrat, del Bundestag o del Governo federale. La fase eventuale che si apre con la convocazione della Commissione ha carattere consultivo-istruttorio e si conclude, di solito, con una proposta di conciliazione il cui contenuto può essere di emendamento o di rigetto della legge approvata dal Bundestag: in questi casi, il Bundestag deve assumere una nuova deliberazione che ha per oggetto la proposta di conciliazione. Se la proposta è, invece, di conferma, essa è immediatamente trasmessa ai Presidenti del Bundestag e del Bundesrat.

(66) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 871; G. KISKER, *L'equilibrio ...*, op. cit., pag. 43. L'Autore sottolinea, però, che il Bundesrat non è sempre in grado di consentire un adeguato riequilibrio, dal momento che tale organo non rappresenta gli interessi dei singoli Länder, ma di quelli che, all'interno, possiedono la maggioranza. Comunque, il Bundesrat è espressione degli esecutivi dei Länder e, quindi, composto dai vertici di quegli apparati ai quali è rimessa l'attuazione della legislazione federale: perciò, la composizione di questo organo è una soluzione che consente ai singoli Stati membri di esercitare un peso non indifferente nell'ambito dell'intero sistema.

(67) La Germania è l'erede di una lunga tradizione di sviluppo amministrativo, iniziata con le riforme prussiane del 1807-1811, soprattutto per ciò che concerne la Landes- e la Kommunalverwaltung, mentre le basi della Bundesverwaltung sono state poste con l'annessione al Norddeutscher Bund e successivamente con la realizzazione del II Reich nel 1871. Nel corso di questi secoli, al Bund sono stati riservati poteri amministrativi in un numero abbastanza esiguo di materie. Successivamente questo fenomeno si è ancor più accentuato, contestualmente alla concentrazione del potere legislativo nelle mani del legislatore federale. Le ragioni di tale evoluzione sono molteplici: la prima è da individuare nel progressivo ampliamento della sfera pubblica, da un lato, e nell'insufficienza dello strumento della deconcentrazione di competenze verso gli uffici periferici, dall'altro. Infatti, da più parti si sostiene con fermezza — ne vedremo più avanti le motivazioni — che per ottenere il migliore esercizio del nuovo complesso di compiti

tenza dei Länder, espresso in via generale nell'art. 30 GG, è ribadito per quanto riguarda l'esecuzione della legislazione federale all'art. 83 GG (68): difatti « I Länder danno esecuzione alle leggi federali come questione di propria competenza, a meno che la presente Legge Fondamentale non disponga o consenta altrimenti » (69). Perciò, i Länder sono re-

pubblici, è necessaria l'attribuzione di funzioni in capo a enti territoriali elettivi, esponenziali di comunità territoriali e politicamente responsabili. Peraltro, dobbiamo considerare che l'assetto amministrativo preesistente hanno prodotto risultati talmente apprezzati, da costituire proprio uno dei principali fattori che ha contribuito alla scelta federale da parte della Herrenchiemseer Konvent. Dobbiamo aggiungere che una soluzione del genere non solo consente un riequilibrio dei rapporti Bund/Länder, ma permette la realizzazione di un deciso rafforzamento della posizione di questi ultimi. In merito: F. MERLONI, *L'amministrazione periferica dello Stato in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pag. 1009 e ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa dei Länder nella Repubblica federale di Germania. Tecniche di distribuzione del potere organizzativo e modelli organizzativi*, Napoli, ESI, 1987, pag. 77 e ss.; B. G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1991, pag. 154 e ss.; K. STERN, *Das Staatsrechte der Bundesrepublik Deutschland. Band II ...*, op. cit., pagg. 731 e ss., 778 e ss.

(68) R. LOESER, *System des Verwaltungsrechts. Verwaltungsorganisation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, Band II, 1995, pag. 69 e ss.; D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco fra legge fondamentale e prassi*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 112 e ss.; B. SCHMIDT BLEIBTREU, *Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung*, in B. SCHMIDT BLEIBTREU, F. KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 958 e ss.

(69) W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1990, pag. 859 e ss.; H. P. BULL, *Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung*, in *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag, 1998, pag. 641 e ss.; J. FROWEIN, *The federal system ...*, op. cit., pag. 1391 e ss.; D. GRIMM, *Le fédéralisme allemand ...*, op. cit., pag. 42 e ss.; W. LEISNER, *Struttura e funzionamento della Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca*, in AA.VV., *La Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale tedesca e in Polonia*, Milano, Giuffrè, 1965, pag. 21 e ss.; P. LERCHE, *Art. 83 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983, pag. 15 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 32; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 359 e ss.; B. PEZ-

sponsabili non solo per quanto riguarda l'attuazione delle proprie leggi (Landesverwaltung o Landesvollzug di Landesgesetze) (70), ma di regola anche per l'applicazione della legislazione federale (Landesverwaltung o Landesvollzug di Bundesgesetze) (71). La norma in questione è stata interpretata, fra l'altro, in un'accezione particolarmente ampia, ritenendo che ad essa debba essere ricondotta sia l'attività amministrativa che necessita di una legge per essere attuata, che l'attività indipendente dal quadro legislativo (gesetzfreie Verwaltung) (72).

Problemi del tutto peculiari, come si vedrà, pone invece l'esecuzione delle leggi federali su incarico del Bund (Auftragsverwaltung). Le ipotesi di leggi federali la cui attuazione avviene attraverso le autorità federali stesse (Bundeseigenverwaltung o unmittelbare Bundesverwaltung), ovvero mediante

ZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 223 e ss.; K. REUTER, *Föderalismus ...*, op. cit., pag. 41 e ss.; K. STERN, *Das Staatsrechte der Bundesrepublik Deutschland. Band II ...*, op. cit., pag. 796 e ss.; *Das Staatsrechte der Bundesrepublik Deutschland. Band I ...*, op. cit., pag. 683 e ss.; L. VIOLINI, *Germania*, in AA.Vv., *La Regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 1963.

(70) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 893; W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 863 e ss. L'esecuzione di Landesgesetze può avvenire o mediante apparati propri del Land, oppure attraverso enti autonomi (landesmittelbare Verwaltung). L'esecuzione delle Landesgesetze da parte del Bund è esclusa: in tal modo i Länder pongono proprie forme di controllo, utilizzando propri strumenti senza alcuna possibilità di intervento da parte del Bund. In particolare la giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht ritiene che « Organe des Bundes werden niemals zum hoheitliche Vollzug von Landesrecht zuständig sein » (Gli organi federali non saranno mai competenti all'esecuzione del diritto del singolo Land); in merito vedi: BVerfGE 12, 205 (201) ed il commento di K. ZEIDLER, *Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden*, in *DVBl*, 1960, pag. 573 e ss. Tale impostazione è del resto pienamente conforme alle previsioni costituzionali: P. LERCHE, *Art. 83 GG ...*, op. cit., pag. 33 e ss.

(71) Come è stato osservato, i Länder sono « Herren der Verwaltung » (letteralmente "i Signori [padroni] dell'amministrazione"): A. DITTMANN, *Föderalismus in Gesamtdeutschland*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Die Einheit Deutschlands — Festigung und Übergang — Band IX*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1997, pag. 244.

(72) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 871 e ss.

enti di diritto pubblico (mittelbare Bundesverwaltung) sono invece alquanto limitate (73).

Dalla lettura congiunta degli artt. 30, 83 e seguenti GG, è possibile rilevare alcune regole qualificanti il sistema analizzato (74). Del principio di favore espresso nel primo di questi articoli è già stato detto; esaminando l'art. 83 GG si ricava altresì il principio di chiusura delle diverse forme di Verwaltung, dal momento che, salva diversa espressa previsione della Grundgesetz, l'esecuzione delle leggi federali deve avvenire ad opera dei Länder.

Ulteriore conseguenza di quanto previsto in quest'ultimo articolo e in quelli ad esso successivi è la limitazione delle forme di ingerenza da parte del Bund nei confronti dell'amministrazione dei Länder, a meno che la Costituzione non di-

(73) Occorre comunque sottolineare che tra l'amministrazione federale e quelle dei Länder non sussistono differenze rilevanti, anzitutto grazie a fattori di ordine giuridico, storico e sociale. L'ampia competenza legislativa del Bund ed il principio della prevalenza del diritto federale consentono, di fatto, una sensibile influenza in settori rientranti nella competenza esclusiva dei Länder. Soprattutto nel periodo delle due grandi guerre e in quello successivo di crisi, sono state prodotte molte leggi federali in materie oggi di competenza dei Länder; ciò ha contribuito a realizzare una certa uniformità in diversi settori, oltre ad un ravvicinamento dell'organizzazione statale e comunale. Notevoli differenze non si sono prodotte neppure in materia di disciplina da parte degli Stati membri del procedimento amministrativo, poiché la preparazione dei testi legislativi è avvenuta attraverso forme di coordinamento fra il Bund e tutti i Länder. Nell'ambito del sistema tedesco, sono poi state elaborate delle tecniche che consentono di superare la separazione tra amministrazione federale e dei Länder e fra quelle di questi ultimi. In primo luogo si sono sviluppate forme di coordinamento volontario degli Stati membri in sede di elaborazione delle leggi, lo abbiamo visto in materia di procedimento amministrativo; di conseguenza, si è creato un diritto amministrativo e delle organizzazioni amministrative non molto differenziato fra i Länder. Bisogna aggiungere il fatto che il Bundesrat, come si dirà, partecipa all'attività di esecuzione delle leggi federali, ad esempio per l'emanazione dei regolamenti amministrativi generali: in tal modo, i Länder possono far valere i propri punti di vista prima che le disposizioni entrino in vigore. Inoltre, così facendo, il Land non opporrà resistenze e provvederà all'applicazione puntuale del regolamento: questa è una delle ragioni che spiega la scarsa rilevanza del Bundesaufsicht: D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 27 e ss.

(74) R. MUSSGNUG, *L'evoluzione del federalismo ...*, op. cit., pag. 895 e ss.

sponga diversamente. Si comprende allora come, necessariamente, da tutti i principi richiamati discenda il “Verbot der Mischverwaltung”, il divieto di forme di amministrazione mista, salve le eccezioni che vedremo (75).

4.1. *L'esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder come questione di propria competenza (Landesvollzug di Bundesgesetze).*

Il principio espresso all'art. 83 GG (76) viene ulteriormente specificato negli articoli successivi (77). Prima di passare oltre, occorre compiere alcune precisazioni: nonostante la disposizione faccia esplicito riferimento alla legge, anche le norme di rango inferiore alla stessa sono passibili di attuazione da parte dei Länder. Un'ulteriore considerazione deve essere riferita alla nozione di esecuzione: in questa sede, la pubblica amministrazione ha la prerogativa di interpretare e di applicare la norma tenendo conto delle esigenze contingenti e facendo uso di un potere di natura discrezionale. Quindi, l'attuazione della normativa federale deve essere intesa in un'accezione assolutamente ampia, ovvero come quel complesso di poteri che spettano a chi persegue istituzionalmente l'interesse pubblico (78): fra questi vi sono la facoltà

(75) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 893; W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 935 e ss.; E. DENNINGER, 1998: *tendenze del federalismo ...*, op. cit., pag. 11; P. LERCHE, *Art. 83 GG*, op. cit., pag. 74.

(76) P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 609 e ss.; S. BROß, *Art. 83*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 299 e ss.; M. C. F. PLEYER, *Föderative Gleichheit*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, pag. 176 e ss.

(77) H.P. BULL, *Die Ausführung der Bundesgesetze ...*, op. cit., pag. 763 e ss.; J. IPSEN, *Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht)*, Neuwied, Luchterhand, 1997, pag. 162 e ss.; S. OETER, *Integration und Subsidiarität ...*, op. cit., pag. 405 e ss.

(78) E. DENNINGER, 1998: *tendenze del federalismo ...*, op. cit., pag. 10 e ss.

di emanare regolamenti, direttive ed istruzioni nei confronti dell'autorità preposta e il controllo di merito e/o di legittimità verso la stessa.

Ex art. 84, I co. GG (79), ai Länder, quando danno attuazione alla legislazione federale come questione di propria competenza (*Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit*), spetta il potere di porre la disciplina relativa all'organizzazione degli uffici e alla procedura amministrativa, sempreché le leggi federali, previo assenso del Bundesrat, non dispongano diversamente (80). Perciò, ai Länder viene attribuita un'ampia autonomia per quanto attiene alla propria struttura organizzativa, anche perché la possibilità di ingerenza in singoli settori da parte del legislatore federale è contenuta dalla necessità, comunque, dell'assenso del Bundesrat (81): co-

(79) S. BROß, *Art. 84*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 313 e ss.; A. DITTMANN, *Art. 84, Länderverwaltung und Bundesaufsicht*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1701 e ss.; J. IPSEN, *Staatsrecht ...*, op. cit., pag. 163 e ss.; B. SCHMIDT BLEIBTREU, *Die Ausführung der Bundesgesetze ...*, op. cit., pag. 961 e ss.

(80) Sul recente dibattito in merito alla riforma dell'art. 84 GG, allo scopo di limitare le possibilità di intervento del Bundesrat, per ovviare all'avvenuto snaturamento dello stesso: KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 8. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 8. Juli 2004*, pag. 165 e ss. In particolare, viene avanzata la proposta di prevedere che "I Länder, quando danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria, disciplinano l'organizzazione dei pubblici uffici e il procedimento amministrativo. Se le leggi federali pongono disposizioni sull'organizzazione dei pubblici uffici e il procedimento amministrativo, i Länder possono disporre diversamente. Ciò non vale per quelle disposizioni federali, la cui preferenza è disposta nell'interesse unitario a causa di particolari necessità di previsioni legislative federali approvate con il consenso del Bundesrat". Nonostante la posizione dei Länder che, analogamente alle richieste formulate per le materie di potestà concorrente, avanzano la proposta di provvedere in deroga alle regole federali, senza alcuna possibilità di intervento da parte della Federazione, l'indirizzo prevalente, come possiamo vedere, è nel senso di consentire alla Federazione di garantire il rispetto delle proprie norme, in ragione di un interesse unitario da salvaguardare, ovvero in quei casi in cui l'attuazione amministrativa consentirebbe di riempire previsioni legislative particolarmente sfumate di contenuti ben diversi fra loro.

(81) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 888 e ss.;

sì, quanto viene tolto all'autodeterminazione degli Stati membri, viene attribuito all'organo tramite il quale i Länder hanno la possibilità di partecipare alla creazione della volontà del Bund. In questo modo l'Esecutivo federale non è più soggetto soltanto al controllo del Parlamento federale, ma anche dei Governi dei Länder. Questa è una valutazione tendenzialmente valida per altre previsioni costituzionali, che esamineremo fra breve ed in cui si riconosce un certo margine di ingerenza a favore delle autorità federali, a condizione però che il Bundesrat intervenga preventivamente dando la propria approvazione: è dunque una forma di salvaguardia per l'autonomia dei Länder (82).

Al fine di garantire una certa uniformità di applicazione della legislazione federale sull'intero territorio, è riconosciuta la possibilità per il Governo federale di emanare, sempre con la garanzia del previo consenso da parte del Bundesrat, delle disposizioni amministrative di carattere generale (art. 84, II co. GG) (83). Secondo la dottrina prevalente, il contenuto di questi regolamenti amministrativi generali è vincolante per le sole amministrazioni dei Länder dal momento che vengono dettate delle indicazioni relative ai criteri interpretativi della legge e quindi viene anche determinato l'ambito del potere discrezionale amministrativo, mentre non vi sarebbero delle previsioni direttamente vincolanti per i cittadini. In

W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 869 e ss.; J. IPSEN, *Staatsorganisationsrecht ...*, op. cit., pag. 184 e ss.; P. LERCHE, *Art. 84 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1985, *passim*. Secondo quest'ultimo Autore, peraltro, il consenso del Bundesrat sarebbe necessario soltanto nel caso in cui l'interesse dei Länder sia pesantemente inciso dall'intervento del legislatore federale. Il Bundesverfassungsgericht ha recepito questa interpretazione restrittiva: BVerfGe 1, 76, 79 e BVerfGe 37, 363, 381.

(82) F. KIRCHHOF, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?* in *DVBl*, 2004, pag. 977 e ss.

(83) J. IPSEN, *Staatsrecht ...*, op. cit., pag. 165.

buona sostanza, siamo in presenza di direttive a carattere intra-amministrativo (84).

Al Governo federale, secondo l'art. 84, V co. GG, viene riconosciuta anche la possibilità di impartire istruzioni particolari e dettagliate, con alcune limitazioni: in primo luogo, questo potere può essere esercitato per singoli casi speciali; il Governo federale deve essere investito mediante legge federale che necessita pur sempre dell'assenso del Bundesrat; infine, queste direttive devono essere indirizzate alle sole autorità supreme del Land, e quindi anche in questo caso non potranno essere immediatamente vincolanti nei confronti dei singoli cittadini, a meno che non venga rilevato il carattere dell'urgenza. Quest'ultima previsione è stata inserita nella Grundgesetz come estremo rimedio al quale ricorrere nell'ipotesi di grave crisi a carattere economico, sebbene sia considerata da una buona parte della dottrina del tutto superflua e da altri non pienamente conforme al sistema federale (85).

I mezzi di sorveglianza da parte del Bund (Bundesaufsicht) non sono particolarmente ampi e consistono nel potere del Governo federale di inviare dei commissari presso le più alte autorità dei Länder, senza possibilità di impartire direttive o ordini alle medesime. Questo potere di invio può essere esercitato anche presso le autorità dipendenti; in questo caso però sarà necessario il consenso del singolo Land e, in difetto, l'assenso del Bundesrat. Il III co. dell'art. 84 GG (86), a questo riguardo, prevede che il controllo debba rilevare la conformità dell'esecuzione da parte dei Länder della legislazione federale « al diritto vigente » (dem geltenden Rechte). La disposizione costituzionale è stata interpretata unanime-

(84) D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 23; L. VIOLINI *Germania*, op. cit., pag. 1964 e ss.

(85) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 889.

(86) J. IPSSEN, *Staatsrecht ...*, op. cit., pag. 165 e ss.

mente come espressione della volontà del costituente di escludere dal canone di controllo qualsiasi giudizio di merito o riferimento a criteri di opportunità (87). Quindi, come parametro di verifica, si può far ricorso soltanto alle leggi federali e alle disposizioni amministrative di carattere generale che, come abbiamo visto, il Governo può emanare, *ex art.* 84, II co. GG, previo assenso da parte del Bundesrat (88). È pacifico che l'oggetto del controllo riguardi la sola esecuzione delle leggi federali mediante esercizio di attività amministrativa da parte dei Länder e non anche quella tramite attività legislativa, come ha affermato in merito lo stesso Bundesverfassungsgericht (89).

La disciplina relativa agli strumenti di controllo è ultimata dal IV co. dell'art. 84 GG (90): qui viene presa in considerazione l'ipotesi in cui siano state riscontrate da parte del Governo federale delle deficienze nell'esecuzione della legge ed il Land, sebbene sia stata avanzata la richiesta di sanatoria delle carenze, si sia invece rifiutato. In questo caso sorgerà un conflitto per la cui risoluzione si prevede che, tanto su richiesta del Governo federale che del Land, il Bun-

(87) R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, pag. 95 e ss.

(88) R. BIFULCO, *La cooperazione ...*, op. cit., pag. 96 e ss. L'Autore sottolinea, comunque, che l'elaborazione giurisprudenziale del Bundesverfassungsgericht ha introdotto il principio costituzionale della Bundestreue quale parametro ed oggetto del controllo federale. Tale principio, spiega Bifulco, esercita una funzione assorbente rispetto al controllo di merito sull'attività dei Länder, perciò, di fatto, la Federazione ha così potuto sottoporre al sindacato costituzionale aspetti dell'attività dei Länder che concernono l'opportunità. La conseguenza è il rafforzamento del ruolo di arbitro della Corte Costituzionale nell'ambito delle relazioni intergovernative. In particolare, per una ricostruzione delle origini del principio di Bundestreue già nella Costituzione del 1871 e sulla graduale evoluzione e affermazione: J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. "Leale collaborazione" und Bundestreue im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pag. 73 e ss.

(89) BVerfGE 6, 309.

(90) J. IPSEN, *Staatsrecht ...*, op. cit., pag. 166 e ss.

desrat debba decidere sull'intervenuta violazione delle norme giuridiche. Dopodiché, contro tale pronuncia, è data la possibilità a ciascuna parte di adire il Bundesverfassungsgericht (91).

A differenza di quanto previsto nel sistema austriaco, non è sancita invece la possibilità per i cittadini di proporre ricorso innanzi alle autorità federali, contro le decisioni amministrative di un Land; possono adire, però, un'autorità superiore del singolo Stato membro e successivamente tutelarsi mediante ricorso innanzi ai tribunali amministrativi (92).

Per concludere, occorre comunque sottolineare che il Bundesaufsicht, sia nella previsione dell'art. 84 GG, che in quella dell'art. 85 GG (93), non ha mai trovato una reale applicazione, ovvero non si sono mai verificati i presupposti necessari, poiché la fase dell'implementazione amministrativa delle leggi federali si è interamente conformata a prassi e forme di tipo cooperativo, anche sulla base di quel consenso di fondo fra Bund e Länder, per il quale l'esecuzione delle leggi federali non deve costituire un territorio di scontro per conflittualità politiche e di partito (94).

Precedentemente si è detto della possibilità per il Governo federale di emanare, previo assenso del Bundesrat, regola-

(91) P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto ...*, op. cit., pag. 33.

(92) D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 23.

(93) S. BROß, *Art. 85*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 331 e ss.; A. DITTMANN, *Art. 85, Bundesauftragsverwaltung durch die Länder*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1713 e ss.; M. FROMONT, *République fédérale d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 2002*, op. cit., pag. 1149 e ss.

(94) R. BIFULCO, *La cooperazione ...*, op. cit., pag. 120; G. KISKER, *L'équilibre ...*, op. cit., pag. 44 e ss.; J. LUTHER, *Il modello tedesco dello Stato federale sociale*, in F. PIZZETTI (a cura di), *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, pag. 257 e ss. In particolare, Kisker sottolinea che oggi questo consenso non è più così ovvio, di conseguenza in futuro si potranno anche verificare ipotesi di "sabotaggio" in sede di esecuzione di una legge federale poco gradita (*infra*).

menti amministrativi generali, secondo l'art. 84, II co. GG; occorre aggiungere che queste disposizioni a carattere generale sono state adottate da parte del Governo in accordo con gli Esecutivi dei Länder: così facendo è stata garantita anche una più immediata esecuzione (95). D'altro canto si è manifestato un altro fenomeno, quello della rinuncia da parte del Bund allo strumento delle istruzioni dettagliate in casi speciali, preferendo adottare direttive o semplici raccomandazioni, talvolta dopo consultazioni con le più alte autorità dei Länder, compiute tramite organi di coordinamento (96): strumenti di raccordo, questi ultimi, che consentono ai Länder, fra l'altro, di mantenere intatta la propria potestà amministrativa, giacché gli atti di coordinamento non sono dotati di efficacia vincolante fintantoché le autorità dei singoli Länder non provvedano all'adozione di circolari amministrative in merito (97).

4.2. *L'esecuzione delle leggi federali su incarico del Bund.*

Il secondo tipo di funzione amministrativa esercitata dai Länder è quella prevista dall'art. 85 GG su delega da parte del Bund (98), in casi abbastanza circoscritti numericamente e

(95) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 890.

(96) R. BIFULCO, *La cooperazione ...*, op. cit., pag. 99.

(97) Sulla necessità di contenere l'estensione del potere di intervenire da parte del Governo federale per verificare la conformità alle norme vigenti dell'esecuzione delle leggi federali condotta dai Länder, che ha ridotto sensibilmente la loro autonomia amministrativa, e perciò sull'opportunità di riformare gli artt. 84 e 85 GG: H. G. HENNEKE, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 2. Sitzung. Berlin, Freitag, den 28. November 2003*, pag. 44; A. BENZ, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*, pag. 52.

(98) W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 884 e ss.; J. IPSEN, *Staatsorganisationsrecht ...*, op. cit., pag. 189 e ss.; P. LERCHE, *Art. 85 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1987, *passim*.

comunque tassativamente previsti nella Grundgesetz (ad esempio, in forza degli artt. 89 e 90 GG, in materia di canali federali navigabili, di autostrade e strade federali principali) (99), posto che la regola generale è pur sempre quella secondo la quale l'attività amministrativa è di competenza dei Länder.

Le ipotesi di amministrazione delegata si distinguono ulteriormente a seconda che il conferimento dell'incarico ai Länder sia obbligatorio (art. 90 GG per le autostrade e strade federali principali), oppure facoltativo (100) (art. 89 GG relativamente ai canali federali navigabili). In tutti questi casi, comunque, la disciplina relativa all'organizzazione degli uffici rimane una questione propria dei Länder, sempreché le singole leggi federali, previo il necessario assenso del Bundesrat, non dispongano diversamente. Ancora una volta, al Governo federale è attribuito il potere di emanare, con l'approvazione del Bundesrat, disposizioni amministrative di carattere generale, oltre però a norme atte a garantire l'uniformità di preparazione dei funzionari e degli impiegati; invece, per le nomine dei dirigenti degli uffici di grado intermedio si prevede soltanto che debbano essere compiute dal Land di concerto con il Governo federale.

La sfera di autonomia riservata in via generale ai Länder si contrae rispetto ai casi in cui questi diano esecuzione alle leggi federali « als eigene Angelegenheit »: difatti, alle supreme autorità federali viene riconosciuto un potere più incisivo (101),

(99) T. MAUNZ, *Art. 89 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1962; *Art. 90 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1962.

(100) Di recente, il Bundesverfassungsgericht ha avuto modo di precisare (BVerfGE 104, 249) che il Land ha solamente la competenza all'esecuzione della delega, spettando invece la scelta discrezionale di mantenere o avocare a sé la funzione alla sola Federazione.

(101) R. ARNOLD, *Le fédéralisme allemand dans la jurisprudence ...*, op. cit., pag. 203 e ss.

tramite l'emanazione di istruzioni assolutamente vincolanti per le autorità dei Länder (102), stavolta però senza la necessità dell'assenso da parte del Bundesrat. Anche in questo caso, tuttavia, le istruzioni sono indirizzate ai supremi organi del Land, di conseguenza non sono immediatamente vincolanti per i cittadini, purché il Governo federale non le reputi urgenti.

Corrispondentemente, il potere di controllo da parte del Bund è senz'altro più intenso, estendendosi non solo alla legittimità ma anche all'opportunità degli atti. Peraltro, gli strumenti per esercitare l'attività di vigilanza sono numericamente più consistenti, potendo chiedere delle relazioni e la esibizione degli atti ed inviare dei commissari presso tutti gli uffici coinvolti nel procedimento (103).

4.3. *L'esecuzione delle leggi mediante l'amministrazione federale.*

Nei casi tassativamente previsti nella Grundgesetz, il Bund è titolare della funzione amministrativa, secondo quanto previsto all'art. 86 (104) e seguenti GG.

La Bundesverwaltung deve essere distinta in diretta (unmittelbare [letteralmente, "non mediata"]) e indiretta (mittelbare ["mediata"]), a seconda che la Federazione dia esecuzione alle leggi mediante la propria amministrazione federale o mediante enti o istituzioni di diritto pubblico di diretta dipendenza federale.

In entrambe le ipotesi il Governo federale è dotato del

(102) D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 24.

(103) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 890; B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 230; H. SIEDENTOPF, *Federalismo e decentramento ...*, op. cit., pag. 45.

(104) W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 903 e ss.; J. IPSEN, *Staatsorganisationsrecht ...*, op. cit., pag. 192 e ss.; P. LERCHE, *Art. 86 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1989.

potere di emanare regolamenti generali, che non necessitano questa volta del consenso del Bundesrat, sempreché la legge non disponga diversamente. Al Governo federale, salva diversa previsione legislativa, viene accordata la potestà organizzatoria, oltre naturalmente ai poteri di istruzione e di controllo connessi alla struttura gerarchica dell'amministrazione statale.

Organi di vertice dell'amministrazione federale diretta (105) sono i Ministeri dai quali, di regola, dipendono organi federali superiori, competenti per specifici settori di attività e che dunque si pongono quali autorità centrali dotate di competenza sull'intero territorio federale. Solitamente, invece, mancano organi federali medi e inferiori, dal momento che le relative funzioni vengono esercitate, previa delega, da parte degli organi dei singoli Länder.

Nell'ambito dell'amministrazione federale indiretta (106), occorre precisare che i suddetti enti sono dotati di personalità giuridica di diritto pubblico e di un'autonomia più o meno accentuata: la loro attività è normalmente soggetta ad un controllo federale di sola legittimità. Quello di merito è ammesso nelle sole ipotesi in cui la legge espressamente lo preveda: in quest'ultimo caso, si riconosce allora al Governo federale la possibilità di impartire direttive dettagliate mediante circolari (107).

Nell'ambito della Bundesverwaltung occorre poi distinguere le ipotesi di amministrazione federale necessaria da quelle di amministrazione facoltativa (art. 87 GG) (108):

(105) W. RUDOLF, *Verwaltungsorganisation*, in H. U. ERICHSEN (herausgegeben von), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Walter de Gruyter, 1998, pag. 811 e ss.

(106) W. RUDOLF, *Verwaltungsorganisation*, op. cit., pag. 815 e ss.

(107) W. LEISNER, *Struttura e funzionamento ...*, op. cit., pag. 50.

(108) P. LERCHE, *Art. 87 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (a cura di), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992.

esempi del primo tipo sono rappresentati dal servizio diplomatico-consolare, dall'amministrazione delle finanze federali e, in conformità con l'art. 89 GG, dall'amministrazione delle vie federali navigabili e della navigazione per quanto concerne la unmittelbare Verwaltung e dalle assicurazioni sociali ultra-regionali relativamente alla mittelbare Verwaltung.

Nell'ambito dell'amministrazione federale facoltativa si può distinguere la possibilità di istituire uffici per la protezione delle frontiere, uffici centrali per le notizie e le informazioni di polizia, per la polizia criminale, per la raccolta di dati a scopo di difesa della Costituzione e contro iniziative che hanno luogo nel territorio dello Stato, che con l'impiego della violenza o con attività preparatorie minacciano interessi esteri della Repubblica Federale Tedesca.

Vi è anche la possibilità di istituire, mediante legge federale, uffici superiori federali autonomi, nuovi enti ed istituzioni di diritto pubblico di diretta dipendenza federale con l'unica condizione che al Bund spetti la potestà di legiferare (109), senza alcun altro vincolo a carattere procedimentale (non occorre ad esempio l'assenso del Bundesrat) o sostanziale (difatti non è richiesto alcun presupposto come potrebbe essere il requisito della necessità) (110).

(109) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 890; W. LEISNER, *Struttura e funzionamento ...*, op. cit., pag. 22 e ss.; P. LERCHE, *Art. 83 GG*, op. cit., pag. 36 e ss.; B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 230 e ss.; D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 24 e ss.; H. SIEDENTOPF, *Federalismo e decentramento ...*, op. cit., pag. 45 e ss.

(110) La dottrina sottolinea come in alternativa alla creazione di enti di diritto pubblico, vi sia la tendenza alla privatizzazione dei compiti amministrativi. Questo fenomeno si è manifestato soprattutto nel secondo dopoguerra: la « fuga nel diritto privato », è una soluzione che viene preferita e che si riscontra, soprattutto in alcuni settori (ricerca e cultura), già da molto tempo. Scelte di questo tipo sono state adottate anche di recente in sede di riforma delle ferrovie, delle poste e telecomunicazioni (artt. 87e, 87f): qui, mentre le funzioni propriamente amministrative rimangono all'amministrazione federale che deve garantire servizi sufficienti, la gestione degli stessi è delegata ad imprese economiche di diritto privato, con o senza partecipazione statale e nel caso delle ferrovie anche a organi

Nel caso degli uffici superiori federali autonomi, si ravvisano tuttavia ulteriori limiti da parte della dottrina: anzitutto devono essere costituiti da autorità subordinate e sottoposte alle istruzioni del Bund; in secondo luogo devono presentare il carattere dell'autonomia e perciò non devono aver bisogno di uffici di grado inferiore, né ricorrere agli uffici amministrativi dei Länder (111).

4.4. *Le competenze amministrative non scritte del Bund.*

Ad una prima lettura congiunta degli artt. 30 e 83 GG, sembrerebbe che si debba ricavare la preclusione per eventuali competenze amministrative non scritte o implicite a favore della Federazione (112).

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale tendono, comunque, ad ammettere queste ipotesi entro alcuni limiti espressamente ricostruiti dal Bundesverfassungsgericht (113): l'estensione è consentita soltanto per connessione materiale, per accessorietà e per competenze intrinseche, purché l'attività amministrativa sia legata ad una corrispondente competenza legislativa implicita.

La connessione materiale implica l'estensione della competenza del Bund in senso per così dire orizzontale, ovvero ad una materia non esplicitamente prevista, quando questa costituisca un presupposto indispensabile per la disciplina di

competenti per il traffico locale disciplinati dai Länder. In merito vedi: D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 25 e ss.

(111) W. LEISNER, *Struttura e funzionamento ...*, op. cit., pag. 23; B. PEZZINI *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 231.

(112) R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà ...*, op. cit., pag. 893; W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit ...*, op. cit., pag. 930 e ss.; P. LERCHE, *Art. 83 GG*, op. cit., pag. 43 e ss.

(113) L. MEZZETTI, *Il sistema federale tedesco*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 183 e ss.

una materia espressamente attribuita alla Federazione: ad esempio, la disciplina dei tempi di trasmissione assegnati ai partiti politici è ritenuta connessa materialmente alla competenza dello Stato federale di regolare giuridicamente i partiti politici (114).

La competenza implicita per accessorietà è, per certi aspetti, un'ipotesi particolare del caso appena visto e determina un'estensione in senso verticale, ossia la competenza del Bund si spinge a coprire una materia ricompresa indivisibilmente all'interno di un settore di competenza federale: in passato, la competenza relativa alla polizia ferroviaria è stata ritenuta accessoria alla materia del trasporto ferroviario (115).

Da ultimo, sono ritenute competenze intrinseche quelle che sono necessariamente da attribuire alla Federazione per la loro stessa natura: è il caso delle deliberazioni riguardanti la sede del governo federale e i simboli dello Stato federale (116).

Il Bundesverfassungsgericht ha riconosciuto un'ulteriore ipotesi, ancorché del tutto eccezionale, di competenza amministrativa non scritta della Federazione: ricavando dall'interpretazione complessiva degli artt. 30, 83 e seguenti GG il dovere di dare un'esecuzione piena e senza difficoltà alle leggi federali, ha ritenuto che la competenza spetti necessariamente al Bund, qualora un certo scopo fissato dalla legge non possa essere raggiunto in alcun modo attraverso l'attività amministrativa dei Länder (117).

(114) BVerfGe 3, 407; BVerfGe 26, 246; BVerfGe 15, 1.

(115) BVerfGe 8, 104.

(116) BVerfGe 11, 89 e BVerfGe 22, 180: B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 228.

(117) BVerfGe 21, 312: B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 231 e ss.; L. VIOLINI, *Germania*, op. cit., pag. 1963.

4.5. *Deroghe al divieto di amministrazione mista.*

Le eccezioni al principio di separazione amministrativa fra Bund e Länder sono previste negli artt. 91a e 91b GG (118), introdotti nel quadro della riforma finanziaria realizzata nel 1969.

In questi articoli si tratta dei cosiddetti compiti comuni (Gemeinschaftsaufgaben): materie astrattamente di spettanza dei Länder, che vengono però attratte in una comune gestione fra centro e periferia. Le caratteristiche che contraddistinguono queste ipotesi sono da individuare nel contributo alle spese prestato dal Bund, di cui si dirà più avanti, e nella determinazione congiunta di obiettivi fra centro e periferia.

L'art. 91a GG (119) si occupa dei compiti comuni in senso stretto: il Bund collabora all'assolvimento delle incombenze dei Länder, qualora abbiano rilievo per la generalità dei cittadini e la collaborazione della Federazione sia utile al miglioramento delle condizioni sociali. Queste forme di cooperazione possono aver luogo in materia di costruzione e ristrutturazione di università, comprese le cliniche universitarie, di miglioramento della struttura economica regionale e della struttura agraria e di protezione dei litorali.

In Costituzione vengono indicati soltanto i principi per la pianificazione-quadro ed il finanziamento, lasciando la disciplina di dettaglio a leggi di esecuzione che necessitano dell'assenso del Bundesrat. La pianificazione-quadro complessiva viene regolata in modo simile nelle tre diverse ipotesi, me-

(118) A. ANZON, *La Bundestreue* ..., op. cit., pag. 32 e ss.; R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà* ..., op. cit., pag. 893 e ss.; W. BLÜMEL, *Verwaltungszuständigkeit* ..., op. cit., pag. 939 e ss.; D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento* ..., op. cit., pag. 24; H. SIEDENTOPF, *Federalismo e decentramento* ..., cit., pag. 46.

(119) T. MAUNZ, *Art. 91a GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (he- rausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlags- buchhandlung, 1980.

dianche la redazione di un progetto che comprende gli obiettivi e i tempi della pianificazione finanziaria a medio termine. L'approvazione del piano determina un vincolo nei confronti dei Governi al rispetto di quanto concordato: scaturisce cioè l'obbligo di tenere comportamenti coerenti con la realizzazione dello stesso, perciò la modificazione dell'atto di programmazione potrà avvenire soltanto sperando nuovamente la procedura disciplinata per legge. La responsabilità per l'adozione dei piani-quadro è attribuita ad un comitato di pianificazione composto dal ministro federale competente per materia, che assume anche la presidenza, dal ministro federale delle finanze e da un ministro o senatore per ciascun Land. Ognuno degli Stati ha diritto ad un voto; al Bund, invece, sono attribuiti un numero di voti pari a quello complessivamente spettante ai Länder. I voti del Bund possono essere espressi solo unitariamente. Le decisioni necessitano della maggioranza dei tre quarti dei voti: in tal modo per l'adozione del provvedimento occorrono tutti i voti del Bund oltre alla maggioranza dei voti dei Länder. Comunque, nessun piano può essere realizzato in un Land senza il suo assenso. L'esecuzione del programma e la redazione dei progetti relativi alle singole opere rimangono di competenza degli Stati membri, con la possibilità però di opposizione da parte del Bund nei casi di palese violazione delle priorità concordate (120).

(120) Sull'ipotesi di rivedere la formulazione dell'art. 91a GG, sopprimendo il concorso della Federazione e sui conseguenti problemi di finanziamento qualora venga fatta ricadere tale materia nella sola competenza dei Länder: H. MEYER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004*, pagg. 92 e 126. Tesi parzialmente condivisa, con alcune critiche, anche da: H. P. SCHNEIDER, *Kostenfolgen von Bundesgesetzen*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0067, den 2. August 2004*, pag. 1 ss.; P. M. HUBER, *Antwort auf die Fragen von Ortwin Runde, MdB, an die Sachverständigen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zum Themenkomplex "Mischfinanzierungen"*, in

Diversamente dai compiti comuni dell'art. 91a GG, per i quali è prevista una quota fissa di finanziamento ed una procedura espressamente disciplinata con legge, quelli indicati all'art. 91b GG (121) sono regolati per mezzo di accordi fra le amministrazioni, ossia l'*an* dell'intervento e il suo sviluppo sono subordinati al raggiungimento di una comune intesa fra Bund e Länder. Per questa disposizione sono compiti comuni la pianificazione dell'istruzione e la promozione di istituzioni e progetti della ricerca scientifica. In questa norma, a differenza dell'art. 91a GG non sono disciplinati i presupposti in forza dei quali è ammesso l'intervento del Bund: tutto è lasciato al raggiungimento dell'accordo. La Federazione, potenzialmente, deve ricercare l'intesa con tutti i Länder che possono presentare un interesse, in ossequio al principio generale di parità di trattamento: qualora un Land, per motivazioni espresse, non voglia prestare la propria adesione, il Bund potrà ritenersi esonerato dal dovere di protrarre le trattative. Relativamente al procedimento di adesione, poiché l'art. 91b GG, a differenza di quello precedente, non autorizza né esplicitamente né implicitamente, mediante rinvio al legislatore federale, l'adozione della decisione a maggioranza, è da ritenere che l'accordo si perfezioni soltanto mediante assenso di tutti i partecipanti (122).

KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0073-e, den 17. September 2004*, pag. 1. *Contra*: F. W. SCHARPF, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004*, pag. 93, che ribadisce le proprie critiche a Meyer e Schneider in: F. W. SCHARPF, *Kostenfolgen von Bundesgesetzen (Bedenken gegen den Vorschlag Schneider - Kommissionsdrucksache 67)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0068, den 2. August 2004*, pag. 1 ss.

(121) T. MAUNZ, *Art. 91b GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980.

(122) Per quanto riguarda il finanziamento delle attività amministrative, vige il principio della separazione delle spese, *ex art. 104a, I co. GG*, *semperché*

4.6. *La coazione federale.*

La scelta di parlare del potere di “coazione federale” alla fine di questo paragrafo, anziché immediatamente dopo

la Costituzione non stabilisca o non consenta diversamente: perciò, di regola, Bund e Länder possono finanziare solo le rispettive attività e non possono trasferire le conseguenze finanziarie delle proprie scelte su altri: A. ANZON, *La Bundes-treue ...*, op. cit., pag. 38 e ss.; M. HEINTZEN, *Art. 104a*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, op. cit., pag. 839 e ss.; F. KLEIN, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in *Amm.*, 1996, pag. 58 e ss.; T. MAUNZ, *Art. 104a GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1977; B. PEZZINI, *Il Bundesrat ...*, op. cit., pag. 234 e ss.; L. VIOLINI, *Germania ...*, op. cit., pag. 1975 e ss.; H.H. VON ARMIN, *Finanzzuständigkeit*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV - Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1990, pag. 987 e ss. Si comprende dunque come le competenze finanziarie di Bund e Länder siano strettamente legate alla divisione dei compiti. Prima della riforma compiuta nel 1969 sussisteva una controversia relativa alla nozione di responsabilità cui si doveva far riferimento per individuare la competenza finanziaria della Federazione o degli Stati membri: ovvero, si discuteva se il criterio da utilizzare dovesse essere quello della responsabilità sotto il profilo dell'attività legislativa oppure dell'attività amministrativa. Dalla lettura del II co. dell'art. 104a GG secondo il quale, quando i Länder operano per incarico del Bund, è quest'ultimo a dover sopportare le spese relative, si ricava di conseguenza il principio per cui i costi gravano sui Länder allorquando diano esecuzione alle leggi federali come se si trattasse di questioni di propria pertinenza. È stato così chiarito che il criterio al quale agganciare la ripartizione della potestà finanziaria è, di regola, la responsabilità amministrativa. Peraltro, una scelta siffatta presenta una sua razionalità, dal momento che i costi, pur derivando da una decisione del legislatore, si concretizzano solo in sede di attuazione della legge e quindi a livello amministrativo; a ciò si aggiunga che le uscite sono notevolmente influenzate, nella loro entità, dalle stesse decisioni amministrative. Senz'altro, sui Länder e quindi anche sui Comuni, grava il peso maggiore della responsabilità amministrativa. Questo non significa per ciò stesso che, da un punto di vista quantitativo, le uscite dei Länder superino quelle del Bund, giacché quest'ultimo è comunque competente per settori che comportano costi molto elevati. Una considerazione importante merita il fatto che i Länder, dovendo attuare le leggi del Bund, possono finire con l'aver un bilancio fortemente appesantito dall'attività svolta dal legislatore federale. Questo rischio è soltanto parzialmente contenuto dalla partecipazione del Bundesrat all'attività legislativa, poiché di per sé l'aumento dei costi a carico dei Länder non necessita, di regola, dell'assenso del Bundesrat (eccetto per l'ipotesi di cui all'art. 104a, III co. GG): ovvero secondo quanto è previsto nella Grundgesetz, possiamo osservare che il consenso da parte della Camera rap-

aver trattato della Landesverwaltung e delle relative forme di controllo da parte del Bund, si giustifica col fatto che l'esecu-

presentativa dei Länder è necessario solo nel caso di interferenza del legislatore federale nella sovranità amministrativa e organizzativa del Land. Di regola, la maggior parte delle leggi determina queste interferenze e quindi il Bundesrat è chiamato a svolgere il ruolo di protezione contro un eccessivo aumento dei costi a carico dei Länder; tuttavia non sono da escludere casi in cui il legislatore federale, con il suo intervento, determini un aumento degli oneri a carico dei Länder senza incidere sulla potestà amministrativa di questi, perciò non dovrà essere richiesto l'assenso da parte del Bundesrat. Ecco perché, secondo una parte della dottrina occorrerebbe collegare gli oneri di spesa alle competenze legislative, al fine di evitare uno scarto tra responsabilità finanziaria e responsabilità dell'amministrazione, dal momento che la maggiorazione della spesa causata da una legge federale spesso non tiene conto dei costi che finiscono col gravare sui Länder: J. LUTHER, *Il modello tedesco ...*, op. cit., pag. 263. Il I co. dell'art. 104a GG non è sufficiente per chiarire a chi spetti l'attribuzione dei costi in caso di amministrazione su delega delle attività federali. Questa forma, volendo, costituisce una sorta di via di mezzo fra l'amministrazione propria del Bund e quella propria dei Länder: le autorità di questi ultimi sono infatti responsabili della sua esplicazione, però sono soggette alle direttive e alle istruzioni del Bund, oltre che ad una forma di controllo anche sul merito. Pertanto, l'argomento è stato preso espressamente in considerazione nel già richiamato II co., stabilendo appunto che i costi relativi gravano sul Bund. La problematica, così, non è esaurita: infatti bisogna tener conto altresì di quanto è previsto nel V comma, prima parte, del medesimo articolo: Bund e Länder devono sopportare in proprio tutte le spese amministrative concernenti le rispettive autorità. Perciò, nell'ambito dell'amministrazione su delega, occorre distinguere chiaramente i costi amministrativi e quelli funzionali, dal momento che i primi non possono in alcun modo ricadere sul Bund: l'ultimo periodo del V comma, rinvia la disciplina di dettaglio ad una legge federale che necessita dell'assenso del Bundesrat; tuttavia, la materiale ripartizione fra costi amministrativi e funzionali non è di facile realizzazione: in via generale si può solamente affermare che i costi amministrativi riguardano le spese relative al semplice agire dell'apparato amministrativo e quindi, in gran parte, del personale, mentre le spese funzionali si manifestano in sede di realizzazione dello scopo per il quale l'attività viene esplicata. Nel testo della Grundgesetz vi sono delle eccezioni al principio generale della separazione delle spese: è il fenomeno del cosiddetto finanziamento misto (Mischfinanzierung) che ha preso avvio, di fatto, negli anni '50 ed è poi stato istituzionalizzato nel 1969: D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 165 e ss.; W. SCHRECKENBERGER, *Les relations intergouvernementales ...*, op. cit., pag. 96 e ss.; L. VIOLINI, *Germania ...*, op. cit., pag. 1975. La prima deroga è prevista all'art. 104a, III co. GG, dove si fa riferimento ad una regolamentazione flessibile per la distribuzione degli oneri finanziari derivanti da leggi sui contributi: difatti, si stabilisce che le leggi federali che prevedono delle spese e devono essere attuate

zione coattiva è uno strumento al quale la Federazione può ricorrere non solo in caso di inadempimento agli obblighi fe-

dai Länder possano disporre che queste siano sopportate in tutto o in parte dal Bund. Si lascia quindi alla discrezionalità del legislatore federale la scelta su come debba avvenire la distribuzione dei costi. Qualora le spese fatte gravare sugli Stati membri siano pari ad un quarto o più di quelle complessive, è necessaria l'approvazione del Bundesrat, come forma di protezione per i Länder stessi. Il legislatore, oltre tutto, in questo comma non ha totalmente abbandonato il collegamento tra responsabilità amministrativa e distribuzione degli oneri, poiché è stato previsto il ricorso allo strumento della delega da parte dell'amministrazione federale, nel caso in cui il Bund sopporti, per disposizione legislativa, metà o più della spesa di una legge sui contributi. Vi è una peculiarità in questa previsione, dal momento che a differenza di quanto previsto nel II co. del menzionato articolo, gli oneri non seguono l'amministrazione delegata, ma di contro è la Bundesauftragsverwaltung a seguire i costi. Al IV co. dell'art. 104a GG, si stabilisce che il Bund può adottare misure di promozione ed incentivazione congiunturali, ovvero concedere ai Länder aiuti finanziari per investimenti di particolare importanza di questi e dei Comuni quando siano necessari per impedire una turbativa dell'equilibrio economico. Inoltre, la Federazione può concedere aiuti finanziari a lungo termine per riequilibrare differenze di potere economico nel territorio federale, o per promuovere un'espansione economica: M. BERTOLISSI, *Lineamenti costituzionali del "Federalismo Fiscale". Prospettive comparate*, Padova, Cedam, 1982, pag. 82 e ss. L'intero art. 104a GG era stato introdotto, in sede di riforma, per arginare il fenomeno dei finanziamenti misti e dell'amministrazione mista, soprattutto a causa delle condizioni particolarmente restrittive che venivano imposte all'autonomia degli enti territoriali per poter ottenere gli aiuti economici. Tuttavia, negli anni immediatamente successivi, gli interventi del Bund hanno finito per vincolare quasi totalmente l'amministrazione dei Länder. Il Bundesverfassungsgericht è così intervenuto dando alcune precisazioni sulla portata della nuova disposizione. Anzitutto, è stato sottolineato che gli aiuti finanziari devono restare un'eccezione e non devono influenzare la politica dei Länder; inoltre, le leggi di finanziamento non devono lasciare spazio alla discrezionalità amministrativa, ma contenere tutti i principi essenziali per l'esecuzione. Ciò nondimeno la Federazione ha continuato, talvolta, a concedere finanziamenti ai Länder al di fuori delle previsioni costituzionali. La terza eccezione al principio generale della distribuzione degli oneri è prevista dall'art. 91a GG. Come già visto, si è in presenza di compiti dei Länder cui partecipa il Bund: su questo aspetto viene costruito il principio del cofinanziamento (Mitfinanzierung). Per garantire il finanziamento dei piani-quadro, il governo federale e i governi dei Länder devono inserire nella bozza di bilancio i mezzi necessari per farvi fronte: in tal modo, soprattutto per i secondi, vi è una limitazione della libertà di decisione, poiché i programmi-quadro sono il frutto di un processo di pianificazione complesso che comprende una serie di compromessi fra le diverse parti. È dunque estremamente difficile per un Land negare o limitare i mezzi di bilancio per una misura prevista dal piano quadro senza in tal modo influire sul complesso sistema degli interessi in gioco e correre il rischio di perde-

derali scaturenti dagli artt. 84 e 85 GG, ma ogni qualvolta vi sia la violazione da parte di un Land di un obbligo federale

re la propria parte di mezzi federali. La quarta eccezione è prevista all'art. 91b GG, dove, a differenza dell'articolo precedente, la divisione degli oneri non è predeterminata, ma disciplinata mediante accordi tra amministrazioni. In questo ambito il Bund può finanziare le sole attività di pianificazione in materia di istruzione, mentre per quanto riguarda la promozione della ricerca, la Federazione può partecipare anche al finanziamento delle relative istituzioni, purché sia previsto nell'accordo-quadro. Oggi, gli artt. 91a, 91b e 104a GG vengono contestati soprattutto dai Länder finanziariamente più forti che potrebbero realizzare autonomamente detti compiti: in questo modo, però, non si tiene conto della funzione di compensazione svolta dai compiti comuni in senso lato per i Länder economicamente più deboli. Gli Stati lamentano anche una mancanza di trasparenza, oltre al carattere penetrante dell'influenza degli organi federali, facendosi promotori, al riguardo, di progetti di riforma dell'intero sistema. Relativamente alle forme di finanziamento misto previste per un periodo transitorio nel Trattato di Unificazione, vedi: F. KLEIN, *Il Bund e i Länder ...*, op. cit., pag. 63 e ss.; R. LENSCH, *Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und die neuen Länder*, in AA.VV., *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pag. 95 e ss. La Grundgesetz provvede alla distribuzione dei compiti e delle competenze finanziarie solo tra Bund e Länder, mentre per i Comuni, essendo parte dei singoli Länder, la ripartizione dovrà avvenire da parte di questi ultimi nel rispetto dell'art. 28, II comma GG. Le forme di distribuzione variano perciò da Land a Land. La costruzione federale dello Stato, poggiando su due livelli, fa sì che per i Comuni rispetto alla Federazione valgano gli stessi principi valevoli anche per i Länder, proprio perché i primi sono parte di questi ultimi. Perciò non possono finanziare, ex art. 104a GG, le attività del Bund, e quest'ultimo a sua volta non può, di regola, finanziare le attività dei Comuni, se non nei casi eccezionali, espressamente e tassativamente previsti dalla Costituzione (vedi le ipotesi eccezionali sopra descritte). Sulla distribuzione compiuta dai Länder, il Bund non dovrebbe avere alcun potere di ingerenza, anche in caso di esecuzione di leggi federali. Di fatto, le autorità federali influenzano massicciamente la suddivisione finanziaria all'interno del Land attraverso il finanziamento misto nell'ambito dell'attività comunale di miglioramento della struttura economica generale, dei restanti aiuti finanziari previsti nel IV comma dell'art. 104a GG e in sede di promozione assieme al Land degli investimenti dei Comuni. Prima di parlare della distribuzione delle imposte tra Bund e Länder, occorre considerare il peso dei due livelli sotto il profilo della competenza legislativa e amministrativa in materia. Nella prima vi è senza dubbio il primato del Bund, che emerge in modo ancor più consistente rispetto alla normale delimitazione delle competenze legislative. I motivi di questa scelta sono da individuare nella volontà di evitare un aggravio eccessivo dell'imposizione tributaria nei confronti dei cittadini, ma anche di garantire un adeguato livello di benessere e la possibilità di influire dal centro sullo sviluppo economico generale. Dalla lettura dell'art. 105 GG si rileva che i Länder hanno un'autonomia impositiva piuttosto limitata, dal momento che sono dotati di

derivante da legge costituzionale o federale (art. 37, I comma GG); inoltre, come si vedrà, non sussiste un rapporto di ne-

competenza esclusiva soltanto per le imposte locali dirette e indirette, « finché e nella misura in cui esse non siano analoghe a imposte disciplinate con legge federale ». Comunque, l'organo legislativo federale non può aumentare o diminuire a sua discrezione le imposte di spettanza dei Länder senza l'assenso del Bundesrat; in tal modo quest'ultimo riesce ad esercitare un'influenza decisiva sulla distribuzione delle imposte e sulla politica impositiva. La competenza sui proventi delle imposte è regolata separatamente ed in modo indipendente dalla potestà legislativa sulle stesse, dall'art. 106 GG: al riguardo sono tassativamente elencati i proventi esclusivi del Bund, quelli dei Länder e le imposte di collegamento che riguardano sia la Federazione che i singoli Stati. Peraltro, queste ultime sono quelle che producono il maggior gettito. Per quanto riguarda la disciplina della distribuzione, si prevedono due criteri: per le imposte sulle persone giuridiche le quote sono fissate dalla Grundgesetz, al fine di creare rapporti precisi; mentre, per l'imposta sul valore aggiunto, la distribuzione è affidata ad una regolamentazione mediante legge federale che necessita dell'assenso del Bundesrat; quindi, si fa uso di un criterio che permette una certa flessibilità allo scopo di consentire un'adeguata compensazione in relazione ai differenti sviluppi delle entrate e delle uscite complessive rispettivamente del Bund e dei Länder. Quanto detto si riferisce alla ripartizione verticale delle risorse; relativamente a quella orizzontale, ossia fra Länder, vale il principio della territorialità, ex art. 107, I co. GG: un'imposta locale spetta al singolo Land quando la competenza alla riscossione sia delle proprie autorità fiscali. Tale criterio, di per sé, determinerebbe gravi problemi, vista la diversa distribuzione della ricchezza sul territorio. A tale scopo, con la riforma finanziaria del 1969, si è rinviato ad una legge federale, che necessita del consenso del Bundesrat, il compito di fissare i criteri per una più equa ripartizione delle quote delle imposte sul reddito e sulle società, mentre per l'imposta sul valore aggiunto si è previsto, espressamente, che la distribuzione avvenga in funzione del numero degli abitanti. Difatti, la quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto di spettanza dei Länder è ripartita per i 3/4 non in proporzione al gettito realizzato nel territorio, ma in proporzione alla popolazione. In questo modo viene realizzata una forma di perequazione che viene poi integrata con trasferimenti perequativi tra Länder per far sì che ciascuno di questi abbia una capacità di spesa *pro-capite* pari ad almeno il 95% della media nazionale. Per ridurre le differenze esistenti nella dotazione fiscale dei Länder e quindi la diversa capacità fiscale, infatti, viene prevista anche una compensazione finanziaria orizzontale, in modo che i Länder finanziariamente più forti effettuino dei versamenti compensativi a vantaggio di quelli più deboli, in considerazione delle differenze nelle loro entrate fiscali e in via eccezionale delle esigenze particolari. I trasferimenti sono disciplinati dalla "Legge federale sulla perequazione finanziaria": S. ESSER, *Il federalismo fiscale della Germania Occidentale. Il sistema degli interventi regionali nella Repubblica federale di Germania*, Milano, Franco Angeli, 1981, pag. 117 e ss. Si prevede, in aggiunta a ciò, che il legislatore federale possa stabilire che il Bund, con propri mezzi, attribuisca ai Länder in stato di debole efficienza particolari contributi in-

cessaria consequenzialità tra il Bundesaufsicht e l'esecuzione coattiva (123).

Il procedimento in questione si articola in diverse fasi: prende avvio con la rilevazione da parte del Governo federale di un inadempimento da parte del Land. Quest'ultimo, dal canto suo, ha la possibilità di ricorrere fin da questo momento al Bundesverfassungsgericht, *ex art.* 93, I co., n. 3 GG, affinché venga accertata la sussistenza o meno della violazione. La fase successiva è caratterizzata da un'ampia discrezionalità da parte del Governo federale circa la decisione se attivare o meno il procedimento di coazione federale. In caso positivo, per poter procedere all'adozione delle misure concrete, è necessario l'assenso del Bundesrat a maggioranza assoluta che deve investire non solo la risoluzione di intervento coattivo, ma anche la scelta dei mezzi di esecuzione. Infine, intervenuta l'autorizzazione, il Governo federale o un suo delegato potranno procedere in concreto. I mezzi di esecuzione ritenuti esperibili dalla dottrina prevalente sono da individuare nella possibilità di esercitare pressioni di natura finanziaria ed economica, nel rifiuto di adempiere specifici obblighi che gravano sul Bund nei confronti del Land, nell'impartire, secondo la previsione dell'art. 37, II co. GG, direttive ed istruzioni,

tegrativi per la copertura del loro generale fabbisogno. L'art. 106 GG provvede inoltre ad individuare le imposte di spettanza comunale. La perequazione finanziaria è invece di competenza dei Länder e le soluzioni adottate, anche in questo caso, variano: in generale si può dire che gli Stati preferiscono la via delle sovvenzioni generali incondizionate, accordate in base a criteri che tengono conto della dimensione demografica, del potenziale fiscale locale e del livello di urbanizzazione. Vi sono però anche le sovvenzioni vincolate che gli Enti locali ricevono dal Bund o dai Länder, per determinate finalità di spesa. Negli ultimi anni queste dotazioni sono aumentate massicciamente, con una conseguente compressione dell'autonomia locale, anche perché i Comuni finiscono col provvedere alla realizzazione non già dei progetti più urgenti e necessari, ma di quelli per i quali è possibile ottenere un aiuto finanziario di maggiore consistenza.

(123) P. BADURA, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes* ..., op. cit., pag. 609 e ss.

nell'invio di forze di polizia, *ex art.* 91, II co. GG, nell'invio di un commissario federale dotato di pieni poteri generali o specifici, nel temporaneo esercizio fiduciario del potere statale attraverso organi della Federazione (124).

Detto potere di coazione non determina, comunque, una situazione di squilibrio a vantaggio del centro. I Länder riescono a conservare una posizione solida nei confronti del Bund: difatti, abbiamo detto che l'esecuzione coattiva presuppone necessariamente il consenso da parte del Bundesrat. L'autonomia dei Länder è quindi ancora una volta salvaguardata da un adeguato sistema di bilanciamenti e di contrappesi (125).

Ad oggi, in ogni caso, questa forma di costrizione non è mai stata utilizzata proprio per quelle motivazioni che abbiamo avuto modo di richiamare in precedenza.

5. *L'amministrazione locale.*

5.1. *I diversi livelli di amministrazione locale.*

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di accennare al fatto che la Germania non ha mai conosciuto un sistema di enti locali identico in tutto il Paese, sia per ragioni di ordine storico, nonostante il periodo del nazionalsocialismo, che per le differenti dimensioni dei singoli Länder (126). Nelle parti che seguono si analizzerà il tema, escludendo tuttavia dalla trattazione, viste le peculiarità, le esperienze delle tre Città-Stato odierne: Berlino, Bremen e Hamburg (127).

(124) R. BIFULCO, *La cooperazione ...*, op. cit., pag. 100 e ss.; T. MAUNZ, *Art. 37 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1989, *passim*.

(125) A. ANZON, *La Bundestreue ...*, op. cit., pag. 19.

(126) R. STÖBER, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1996, *passim*.

(127) La particolarità è che le rispettive Costituzioni contengono elementi

In tutti i Länder permane l'assetto organizzativo tradizionale (128), basato sui Comuni (Gemeinden), enti territoriali non ulteriormente suddivisibili, e sui Circondari (Kreise) e Circondari rurali (Landkreise), enti qualificati da diverse legislazioni e dalla dottrina come Consorzi comunali (129). I Circondari non mostrano alcuna somiglianza con gli enti territoriali sovracomunali che si rinvengono in alcuni Paesi europei, come le Province italiane: storicamente, per comprendere la loro origine, occorre rifarsi ai Distretti amministrativi presenti nello Stato prussiano del XVIII secolo, dotati essenzialmente di poteri di polizia. Gradualmente, durante il XIX secolo, è stata riconosciuta loro un'autonomia amministrativa, fino a divenire, anche nelle esperienze degli altri Stati tedeschi, vere e proprie collettività territoriali (130).

Sempre nel secondo livello dell'autonomia locale rientrano i Comuni maggiori che non sono compresi in un Circondario o in una Città-circondario (Kreisfreie Städte o Kreisstädte). Vi è poi un terzo livello di articolazione molto differenziato per struttura e funzioni nei diversi Länder, costituito dalle Associazioni intercomunali di carattere regionale che assumono denominazioni differenti a seconda dello Stato membro (131).

di statualità e di municipalità, dal momento che in esse la dimensione dello Stato coincide con quella del Comune. Il Land di Berlino e quello di Hamburg sono divisi in Distretti (Bezirke), forme di deconcentrazione e al contempo di autoamministrazione negli affari di competenza locale. Mentre, Bremen è costituita dai due Comuni di Bremen e Bremerhaven i quali, in forza della Costituzione statale, formano un Consorzio di Comuni.

(128) D. EHLERS, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, in D. EHLERS, W. KREBS (herausgegeben von), *Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts*, Berlin, Walter de Gruyter, 2000, pag. 59 e ss.

(129) A. GERN, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, *passim*.

(130) G. DE SETA, *I controlli sugli enti locali in Germania*, in *Amm.*, 1992, pag. 72.

(131) N. BREGOLI, A. MEOLA, *La riforma delle autonomie in Europa occidentale*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Milano, Giuffrè, 1986, pag. 203

La disciplina relativa all'organizzazione degli enti locali rientra nella potestà legislativa dei Länder: in questo modo, come sottolinea una parte della dottrina (132), si è voluto tagliare fuori gli enti locali dai rapporti diretti con la Federazione. Questa scelta risponde ad un preciso interesse degli enti territoriali minori: infatti, riescono a rappresentare le proprie esigenze più proficuamente ai Parlamenti regionali ove siedono molti politici locali, piuttosto che al Parlamento federale, raggiungibile solo per il tramite delle organizzazioni nazionali degli enti locali che, tuttavia, sono in grado di manifestare le richieste preminenti di grandi categorie di enti, ma non anche le singole necessità di zone circoscritte del Paese.

In materia vi sono, comunque, delle forme di interferenza da parte del Bund: in primo luogo, il settore relativo al rapporto di impiego dei dipendenti comunali, dei Länder e degli enti pubblici ricade nella legislazione federale di cornice (art. 75 GG), mentre la disciplina del trattamento economico ed assistenziale (art. 74a GG) rientra nella legislazione federale concorrente. È ammessa una competenza federale nel settore finanziario, *ex artt.* 105 e 106 GG; infine, i Länder, in sede di esecuzione della legislazione federale, sono liberi di ripartire le relative competenze tra i propri organi e quelli degli enti locali e di regolare i procedimenti amministrativi, sempreché una legge federale, con l'assenso del Bundesrat, non disponga diversamente (*artt.* 83-85 GG): in quest'ultimo

e ss.; G. DE SETA, *I controlli sugli enti locali ...*, op. cit., pag. 71 e ss.; W. LEISNER, *Intervento*, in AA.Vv., *Atti del Convegno « I Länder Tedeschi e le Regioni italiane per l'Europa. Esperienze a confronto »*. Bologna, 18-19 ottobre 1991, pag. 39 e ss.; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 377 e ss.; D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 19 e ss.; R. SCHNUR, *Il secondo livello dell'amministrazione locale nella Repubblica Federale di Germania: i circondari*, in AA.Vv., *L'Ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 3 e ss.; H. SIEDENTOPF, *Federalismo e decentramento ...*, op. cit., pag. 47.

(132) W. LEISNER, *Intervento*, op. cit., pag. 40; G. MOR, *Problemi attuali ...*, cit., pag. 357.

caso, si ritiene che il legislatore federale possa creare organi comunali o disciplinare la procedura per garantire un'efficace attuazione della legge (133).

Nel corso degli anni i Länder hanno cercato di superare le disomogeneità che caratterizzano le rispettive produzioni legislative in materia, tramite dibattiti culturali e tentando di risolvere assieme problemi comuni (134). Ulteriori componenti che consentono un progressivo avvicinamento sono la crescente industrializzazione del Paese, nonché la stessa legislazione federale, nei limiti entro i quali può intervenire. Di contro, permangono fattori che agiscono in senso opposto, come le diseguali dimensioni dei Länder che influiscono notevolmente sul tipo di decentramento da realizzare e le stesse condizioni fisiche dei luoghi che, ad esempio nelle Alpi Bavaresi, rendono irrealizzabile la creazione di Comuni di ampie dimensioni (135).

5.2. *Le riforme territoriali degli anni Settanta.*

Le riforme territoriali-funzionali degli anni '70 (136) hanno trasformato notevolmente l'organizzazione degli enti locali. La finalità prevalente era quella di predisporre mezzi tali da conferire una maggiore efficienza all'apparato amministrativo, visti i crescenti bisogni di uno Stato industriale e la necessità di modelli in grado di rispondere all'evoluzione soprattutto della struttura demografica ed economica.

Per garantire tutto ciò, in primo luogo occorreva proce-

(133) G. MOR, *Problemi attuali ...*, cit., pag. 358.

(134) D. EHLERS, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, op. cit., pag. 59 e ss.

(135) A. GERN, *Deutsches Kommunalrecht*, op. cit., *passim*.

(136) Il discorso che segue è riferito preminentemente all'esperienza della ex Germania Occidentale: dopo la riunificazione, i Länder Orientali hanno intrapreso un procedimento di riordino territoriale sulla scorta dell'esperienza realizzata all'Ovest, sebbene in maniera più graduale, tanto che gli esiti non sono ancora pienamente apprezzabili.

dere ad una nuova delimitazione delle dimensioni degli enti territoriali, al fine di evitare anche un progressivo assorbimento dei loro compiti amministrativi da parte dei Länder e della Federazione. In secondo luogo, bisognava definire quali compiti erano alla portata dei governi locali e soprattutto il fabbisogno loro necessario per un adempimento efficace.

In sede di riforma, vi era la volontà di conseguire ulteriori scopi, altrettanto essenziali: anzitutto, la diminuzione della differenziazione nelle prestazioni esistente fra le regioni rurali e cittadine, al fine soprattutto di consentire un riequilibrio della concentrazione demografica e del conseguente fenomeno del trasferimento massiccio dalla campagna alla Città. Secondariamente, si voleva realizzare una struttura di settori funzionali sotto il profilo amministrativo e socio-economico, concentrando la pianificazione, il finanziamento e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi sotto un'unica autorità (137).

Le innovazioni che sono state introdotte hanno inciso principalmente sui Comuni e i Circondari (138). Relativamente ai primi, in generale vi è stata la diminuzione di circa un terzo del numero dei cosiddetti Comuni polvere. In particolare, quelli rurali risultavano essere privi del personale necessario, dotati di una scarsa capacità fiscale ed impossibilitati ad offrire servizi paragonabili qualitativamente e quantitativamente a quelli delle Città. La scelta è stata nel senso di evitare, comunque, una sostanziale lesione dell'autonomia comunale, così non è stata seguita né la soluzione di delegare alle collettività superiori quei compiti che superavano la capacità di un piccolo Comune rurale, né lo strumento delle sovvenzioni da parte del Land o del Bund per realizzare le infra-

(137) N. BREGOLI, A. MEOLA, *La riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 204; F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amm.*, 2001, pag. 437.

(138) D. EHLERS, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, op. cit., pag. 59 e ss.

strutture indispensabili. I Comuni urbani, invece, soffrivano altri problemi legati al divario che si stava sempre più accentuando fra un centro scarsamente popolato e ricco di risorse ed i sobborghi sempre più affollati, ma assolutamente privi delle infrastrutture vitali. Le soluzioni adottate per ristrutturare l'intera rete dei Comuni sono differenti nei diversi Länder; comunque, si è ricorsi prevalentemente alla tecnica della fusione (nello Hessen e nella Saarland) o a forme di consorzio (nel Baden-Württemberg e nello Schleswig-Holstein) che hanno consentito, le ultime, di usufruire dei vantaggi offerti da questa forma organizzativa e di mantenere contatti diretti tra cittadini e pubblica amministrazione (139).

Per i Circondari, sono stati perseguiti principalmente due obiettivi: trasmettere loro un numero maggiore di funzioni e riconoscere la competenza non solo in materie sovralocali, ma anche la possibilità di intervenire in quelle di livello locale, qualora gli enti territoriali minori non siano in grado di assicurarne l'assolvimento. Per conseguire dette finalità, si è proceduto ampliando le dimensioni del Kreise ed integrando il numero delle Città appartenenti: di conseguenza sono diminuiti il numero delle Città fuori Kreise ed il numero degli stessi Circondari. Peraltro, il rafforzamento dei Kreise avrebbe consentito di trasferire ai livelli più bassi ulteriori competenze dei livelli decisionali centrali. L'attuazione di queste soluzioni fu ostacolata dal timore delle Città fuori Circondario di perdere la propria identità e autonomia, effetto che, parzialmente, è stato rilevato da una parte della dottrina (140).

(139) N. BREGOLI, A. MEOLA, *La riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 205; G. DE SETA, *I controlli sugli enti ...*, op. cit., pag. 73.

(140) N. BREGOLI, A. MEOLA, *La riforma delle autonomie ...*, op. cit., pag. 206; G. DE SETA, *ibidem*.

5.3. La garanzia costituzionale dell'autonomia locale.

Il principio di autonomia locale è garantito nell'ordinamento costituzionale tedesco dall'art. 28, II co. GG (141): si prevede infatti che « ai Comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità e nel rispetto delle leggi, tutti gli affari della comunità locale. Anche le Unioni di Comuni, nel loro ambito di funzioni legislativamente determinato, godono del potere di autoamministrazione sulla base delle leggi » (142). Con la riforma del 1994 è stato previsto, inoltre, che « la garanzia dell'autoamministrazione si estende anche ai fondamenti della responsabilità finanziaria propria » (143): l'autonomia finanziaria rappresenta, quindi, l'elemento qualificante dell'autonomia comunale, tanto che viene riconosciuta la possibilità di tutela, mediante ricorso costituzionale da parte dei Comuni (144).

Il contenuto dell'autonomia locale (145) è stato precisato nel corso degli anni dalla giurisprudenza del Bundesverfas-

(141) S. BOYSEN, *Gleichheit im Bundesstaat*, op. cit., pag. 201 e ss.; R. STOBER, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., *passim*.

(142) G. DE SETA, *I controlli sugli enti ...*, op. cit., pag. 72 e ss.; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, pag. 29 e ss.; T. MAUNZ, *Art. 28 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1977; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 421; D. SCHEFOLD, *Separazione e collegamento ...*, op. cit., pag. 18 e ss. È da ricordare che in dottrina, soprattutto in passato, si è discusso circa l'estensione della garanzia costituzionale anche nei confronti degli enti locali non espressamente menzionati dalla disposizione: in generale viene negata questa possibilità, ammettendola però per i Circondari. Al riguardo vedi: J. LUTHER, *La Funktionalreform tedesca*, in *Amm.*, 1993, pag. 118; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 381.

(143) Gli enti diversi dai Comuni e dalle Unioni di Comuni non godono della garanzia costituzionale dell'art. 28, II co. GG; tuttavia, nelle Costituzioni di alcuni Länder si prevedono forme di tutela a carattere istituzionale.

(144) BVerfGE 71, 25; BVerfGE 83, 363.

(145) W. LÖWER, *Art. 28*, in P. KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, op. cit., pag. 313 e ss.

sungsgericht (146). Questo principio attribuisce ai Comuni e alle relative Unioni soltanto la competenza ad amministrarsi in modo autonomo nel rispetto delle leggi federali e di quelle dei Länder, mentre non possiedono, a differenza di questi ultimi, la potestà legislativa: di conseguenza possono adottare soltanto norme di livello amministrativo per l'attuazione delle leggi. Detta regola consente altresì di realizzare un'amministrazione il più possibile vicina ai cittadini, attraverso la loro partecipazione alle attività statali. È da precisare, inoltre, che la norma esaminata contiene soltanto una garanzia istituzionale, tutelando l'autonomia comunale in quanto tale, senza salvaguardare però la sopravvivenza dei singoli Comuni esistenti (147).

In passato il Bundesverfassungsgericht ha ritenuto che l'art. 28 GG contenesse implicitamente un diritto di azione dinanzi allo stesso e si è così riservato il potere di riesaminare le scelte compiute dal legislatore, intervenendo su quelle affette da arbitrarietà (148). Questo principio è oggi affermato espressamente nell'art. 93, I co., n. 4b) GG, a seguito della riforma intervenuta nel 1969.

Un ampio dibattito si è sviluppato sul problema dell'effettiva portata dell'autonomia locale (149). Una parte della dottrina aveva prospettato a questo proposito la tesi secondo la quale gli obiettivi amministrativi devono essere perseguiti dai Länder o addirittura dal Bund quando in tal modo sia possibile realizzare dei costi minori. Il Bundesverfassungsge-

(146) F.L. KNEMEYER, *Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten*, in C. STARCK, K. STERN (herausgegeben von), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit: Verfassungsauslegung*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983, pag. 143 e ss.

(147) D. EHLERS, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, op. cit., pag. 59 e ss.

(148) BVerfGE 1, 67. R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 30; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 380 e ss.

(149) M. NIERHAUS, *Art. 28, Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, Wabrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Ländern*, in M. SACHS, *Grundgesetz. Kommentar*, op. cit., pag. 1030 e ss.

richt ha rigettato tale opinione, partendo dalla considerazione secondo la quale la Grundgesetz attribuisce ai Comuni un ruolo specifico nell'ambito dell'ordinamento statale; la conseguenza è che le attività locali si riferiscono a materie radicate nella comunità locale. In particolare, ha poi avuto modo di aggiungere che il legislatore deve rispettare la funzione specifica dei Comuni, le loro competenze e il principio secondo cui l'amministrazione deve essere il più possibile vicina ai cittadini, perciò il criterio del minor costo non può essere considerato una ragione sufficiente per comprimere l'autonomia locale (150).

Interpretando l'art. 28, II co. GG come una garanzia istituzionale e non individualmente rivolta al singolo Comune (151), il Bundesverfassungsgericht ha evidenziato la possibilità di compressione degli elementi che possono essere considerati non lesivi del nucleo essenziale dell'autonomia comunale. Di conseguenza, il legislatore potrà intervenire per limitare gli aspetti non essenziali dell'autonomia comunale: i criteri che consentono di distinguere questo carattere nei singoli ambiti sono il divieto di discrezionalità e il principio di proporzionalità (152). Ampi saranno, invece, i margini di discre-

(150) BVerfGe 79, 127.

(151) BVerfGe 50, 50: la Grundgesetz non impedisce interventi che possono portare anche a modifiche territoriali, purché trovino una giustificazione nella necessità pubblica, dopo un bilanciamento degli interessi in gioco e sia stata garantita la partecipazione degli enti interessati.

(152) F. PALERMO, J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni ...*, op. cit., pag. 436 e ss.; sebbene una parte della dottrina sia critica al riguardo, evidenziando come il Bundesverfassungsgericht abbia assunto posizioni paragonabili a quelle esternate, in passato, in materia di competenza concorrente, ex art. 72 GG: R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 31 e ss.; J. CHARPENTIER, *Quelle subsidiarité?*, in *Rev. fr. et. const. pol.*, 1994, pag. 50 e ss.; S. MANZIN, *Il Governo federale « rappresentante » dei diritti dei Länder. Gli sviluppi del federalismo tedesco alla luce di una recente sentenza del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. cost.*, 1996, pag. 591 e ss.; D. MERTEN, *Subsidiarität als Verfassungsprinzip*, in D. MERTEN (herausgegeben von), *Die Subsidiarität Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, pag. 93 e ss.; T. OPPERMAN, *Subsidiarität im*

zionalità in capo al legislatore sulle modalità di svolgimento delle funzioni comunali (153).

La conseguenza di quanto è stato detto fin qui è che la legge del Land finisce con l'essere l'unico criterio per individuare i compiti degli enti locali (154). Tuttavia, dal principio secondo il quale ai Comuni viene garantito il diritto di regolare sotto la propria responsabilità tutti gli affari della comunità locale nel rispetto delle leggi (art. 28, II co. GG) discende la possibilità per il Comune di assumere di propria iniziativa funzioni ulteriori rispetto a quelle attribuite per legge (155). Del pari è riconosciuto al Comune la libertà di determinare gli aspetti della propria organizzazione non coperti da legge e di provvedere alla nomina di funzionari ed impiegati.

È quindi possibile compiere una prima distinzione fra

Sinne des Deutschen Grundgesetzes. Einige grundsätzliche Bemerkungen, in K. W. NÖRR, T. OPPERMAN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 216 e ss.; H.P. SCHNEIDER, *Die Aufgabenverteilung ...*, op. cit., pag. 41 e ss.; J. SCHWARZE, *The distribution of legislative powers ...*, op. cit., pag. 721; *Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand*, in *Rev. mar. comm.*, 1993, pag. 616 e ss.; A. VON MUTIUS, *Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik*, in K.G.A. JESERICH, H.P. GEORG, C. VON UNRUH (herausgegeben von), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, Band V, 1987, pag. 332. Nel dicembre 1992, il principio di sussidiarietà è stato inserito espressamente nella Costituzione tedesca sebbene con riferimento ai rapporti Bund/Unione europea: K. HAILBRONNER, *Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage einer Regionalisierung der Europäischen Union?*, in D. THÜRER, E. LEDERGERBER (herausgegeben von), *Regional- und sicherheitspolitische Aspekte Europas*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1995, pag. 16 e ss. F. L. KNEMEYER, *Subsidiarität, Föderalismus ...*, op. cit., pag. 39; D. MERTEN, *Subsidiarität als Verfassungsprinzip ...*, op. cit., pag. 83 e ss.; J. SCHWARZE, *Le principe de subsidiarité ...*, op. cit., pag. 617; V. GÖTZ, M. HECKER, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali ...*, op. cit., pag. 47 e ss.

(153) A. GERN, *Deutsches Kommunalrecht*, op. cit., *passim*.

(154) R. STÖBER, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., *passim*.

(155) J. LUTHER, *La Funktionalreform ...*, op. cit., pag. 118; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 421.

compiti facoltativi (Freiwillige Aufgaben) e compiti obbligatori (Pflichtaufgaben): nel primo caso l'ente decide liberamente se svolgere nuove incombenze ed in caso positivo in quale modo: è questo l'esempio delle decisioni sul mantenere in esercizio determinate infrastrutture. Nella seconda ipotesi, invece, esso è tenuto all'adempimento e conserva soltanto la possibilità di scegliere il procedimento ritenuto più opportuno, come in materia edilizia, per quanto riguarda il contenuto del piano regolatore (156).

Può sembrare una contraddizione, eppure, volendo compiere una valutazione di ordine storico, l'importanza delle autonomie locali è stata senz'altro maggiore in passato, quando la garanzia circa l'assunzione di ulteriori funzioni non sussisteva. Alla fine dell'Ottocento, gli enti locali riuscirono a svolgere un ruolo politico di maggior rilievo rispetto ai governi statali, tramite l'esercizio di funzioni facoltative nel settore economico, culturale, scolastico e sociale. Gradualmente, però, già prima dell'avvento del nazismo, finirono con lo svolgere i soli compiti obbligatori a causa della scarsità di mezzi finanziari, e oggi i Comuni non riescono a ricoprire un ruolo pari a quello dell'epoca bismarckiana (157).

Un'ulteriore classificazione distingue fra competenze proprie dell'ente locale (Selbstverwaltungsangelegenheiten) e quelle che vengono delegate dallo stesso Land o dal Bund (Auftragsangelegenheiten) (158). In questa seconda ipotesi, i Comuni e i Kreise operano come *longa manus* dello Stato o della Federazione, vale a dire quali enti di decentramento: di

(156) G. KISKER, *Guida e controllo dell'amministrazione locale da parte dei Länder e della Federazione*, in AA.Vv., *Regioni ed Enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. (Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989)*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 58.

(157) G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 422 e ss.

(158) G. DE SETA, *I controlli sugli enti ...*, op. cit., pag. 73; G. KISKER, *Guida e controllo ...*, op. cit., pag. 59; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 424.

conseguenza, nei confronti dei cittadini agiscono in nome proprio, mentre nei rapporti interni con il Land devono attenersi alle direttive ed istruzioni impartite; in caso di divergenze prevarrà sempre la posizione dello Stato. Si calcola che a partire dagli anni Sessanta, circa l'80% delle funzioni degli enti locali rientrano in quelle delegate, preferibilmente demandate ai Circondari, piuttosto che ai Comuni (159). Dal momento che, come abbiamo detto, la garanzia dell'autonomia comunale non è poi così rigida, visto che si tratta di un criterio impreciso e soggetto ad un'interpretazione restrittiva da parte della giurisprudenza costituzionale, il confine fra funzioni proprie e delegate può mutare sensibilmente nel tempo: in diverse occasioni il legislatore ha trasformato funzioni proprie dei Comuni in funzioni delegate.

La legislazione del singolo Land è quindi l'unico criterio effettivo di distinzione in un determinato momento storico ed è, comunque, importante a causa del diverso modo di atteggiarsi del sistema dei controlli (160).

La Grundgesetz non si occupa esplicitamente dei controlli sugli enti locali, però è possibile ricavare alcune indicazioni di fondo: in primo luogo, in assenza di un'esplicita disposizione costituzionale non si rinvengono competenze federali in merito; secondariamente, l'attribuzione ai Comuni del potere di regolare « sotto la propria responsabilità » tutti gli affari locali esclude la possibilità di un controllo di merito con riferimento alle funzioni proprie (161). A questo riguardo le Costituzioni dei Länder generalmente sono più esplicite, poiché limitano espressamente il controllo alla sola legittimità.

Le autorità del Land competenti ad esercitare il control-

(159) J. LUTHER, *La Funktionalreform ...*, op. cit., pag. 120.

(160) R. STÖBER, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., *passim*.

(161) G. KISKER, *Guida e controllo ...*, op. cit., pag. 58 e ss.; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 427.

lo sono ordinate su tre livelli. I Comuni compresi in un Circondario e le grandi Città-circondario sono soggetti al controllo di organi statali di livello inferiore, in particolare a livello di Circondario (Landrat o Oberkreisdirektor). Di regola, per i Circondari, per le Città non ricomprese in Circondari e in taluni casi anche per i Comuni più importanti, sebbene appartenenti ad un Circondario, vi sono organi statali di livello intermedio, ossia un funzionario di carriera di nomina governativa (Regierungspräsident). Infine, i Distretti governativi, circoscrizioni amministrative di deconcentrazione statale che in taluni Länder assurgono ad enti territoriali, sono sottoposti direttamente al controllo del Ministero dell'Interno del Land (162).

Oggetto del controllo generale di legittimità statale sono tutti i provvedimenti amministrativi, l'attività normativa statutaria e regolamentare e la cosiddetta « amministrazione del diritto privato » qualora il negozio sia volto ad adempiere un compito di diritto pubblico. La verifica non riguarda soltanto gli atti aventi efficacia esterna, ma si rivolge anche agli *interna corporis*.

Gli istituti per mezzo dei quali viene esercitata l'attività di controllo sono diversi come tipologia e disciplina nei differenti Länder. Volendo compiere un'esemplificazione secondo un ordine crescente della intensità del controllo si deve anzitutto richiamare il diritto di informazione (Informationsrecht), che consiste nella possibilità di esercitare poteri conoscitivi ed ispettivi, oltre al diritto, riconosciuto in alcuni Län-

(162) In sede di controllo si possono verificare delle difficoltà, soprattutto allorché vi siano delle divergenze di indirizzo tra Comune e Circondario. Vi è infatti il pericolo che in quell'occasione si cerchi di imporre le scelte del Kreise. La soluzione adottata è quella di attribuire l'attività di controllo al livello intermedio, ancorché da taluni sia stata prospettata la soluzione di spostare, in questi casi, la funzione di controllo dagli organi politico-amministrativi statali ad organi giurisdizionali. Al riguardo vedi: G. MOR, *Problemi attuali ...*, cit., pag. 428 e ss.

der, di convocare o di assistere alle riunioni degli organi collegiali. Il diritto di opposizione (*Beanstandungsrecht*) è riconosciuto a fronte delle deliberazioni di un organo collegiale e alle ordinanze di un organo monocratico quando siano viziate da illegittimità. In questi casi si può esigere la revoca o la riforma dei provvedimenti assunti; inoltre l'opposizione ha effetti sospensivi dell'efficacia dell'atto, sempreché l'Ente locale non proceda all'impugnazione dell'opposizione dinanzi al giudice amministrativo. Il ricorso a un'ordinanza (*Anordnungsrecht*) presuppone, di contro, l'inerzia dell'Ente locale a fronte di un obbligo di legge ad attivarsi.

Il potere di sostituzione (*Ersatzvornahme*) è in stretta relazione con quello di opposizione e di ordinanza: consiste, nel primo caso, nell'annullamento sostitutivo di delibere e ordinanze quando l'opposizione compiuta sia rimasta senza seguito, nell'altro, nella predisposizione sostitutiva di delibere o atti monocratici qualora non siano stati assunti nonostante l'ordine impartito dall'autorità di controllo. Quando tutti gli strumenti ora richiamati non abbiano consentito di ristabilire una situazione conforme a legge, è possibile ricorrere all'istituto di derivazione britannica del blocco dei finanziamenti (*Finanzsperre*), purché si tratti di violazioni relative a settori di spesa con finanziamento finalizzato (163).

La nomina di un commissario (*Bestellung eines Beauftragten*) è un mezzo di controllo a carattere sussidiario, utilizzabile soltanto per il tempo necessario ed in relazione alle attività che gli altri strumenti di verifica non siano riusciti a ricondurre ad una situazione di legittimità. Infine, lo sciogli-

(163) In merito a questo strumento repressivo, una parte della dottrina dubita della sua legittimità costituzionale, poiché impedisce all'Ente di far fronte ai propri compiti istituzionali: il mezzo di controllo finisce con l'essere in contrasto con le finalità della stessa attività di verifica. A ciò si aggiunga che decisioni di questo tipo colpiscono i cittadini più che gli amministratori. Al riguardo vedi: G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 431.

mento del Consiglio comunale (*Auflösung der Gemeindevertretung*), con conseguenti nuove elezioni entro tre mesi, può essere disposto, di regola, dall'autorità di controllo di livello intermedio o superiore quando l'organo rappresentativo non sia più in grado di funzionare, oppure in caso di gravi violazioni di legge.

La scelta fra i diversi strumenti deve avvenire in rapporto al fine che si intende raggiungere, ricorrendo agli istituti più gravi solo quando gli altri non abbiano sortito il loro effetto. Per cui, la materia è caratterizzata da un certo grado di discrezionalità e quindi più da un principio di opportunità che di legalità, anche se alcune Costituzioni dei Länder configurano una certa vincolatività per l'utilizzo di alcuni mezzi (164).

Si è già detto del regime particolare delle funzioni delegate; occorre aggiungere che in questi casi l'Ente non svolge un'attività costituzionalmente garantita ed è obbligato ad osservare le direttive e le istruzioni impartite dall'organo statale competente, che generalmente non coincide con quello di controllo. In tali casi allora si configura anche un controllo di merito, pur escludendo, però, la possibilità di esercitare poteri di annullamento, di riforma o di sostituzione (165).

Forme di controllo anche di merito del tutto peculiari sono il controllo particolare (*Sonderaufsicht*) e la riserva d'approvazione (*Genehmigungsvorbehalt*). Questi istituti riguardano casi in cui la deliberazione dell'ente territoriale necessita dell'assenso o dell'approvazione delle autorità del Land per poter esplicare la propria efficacia (166).

(164) G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 431 e ss.

(165) G. DE SETA, *I controlli sugli enti ...*, op. cit., pag. 76 e ss.; G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 432.

(166) Queste ipotesi comportano l'introduzione di una sorta di cogestione di singole questioni tra Stato ed Enti locali. La dottrina ritiene che sia costituzionalmente compatibile solo in casi particolari e purché si sia in presenza di una vera e propria attività comune tra Stato ed Ente locale; mentre, se il controllo di

Avverso le misure di controllo, gli enti territoriali possono adire il giudice amministrativo mediante il ricorso d'annullamento, d'accertamento e per obbligo di provvedere, purché si tratti di funzioni proprie; mentre si ritiene che non siano legittimati ad impugnare gli atti di controllo che comportano anche un sindacato di merito (167).

6. *La formula Vollzugsföderalismus (federalismo d'esecuzione) nell'esperienza tedesca.*

Una delle caratteristiche del passaggio dallo Stato liberale a quello sociale è la sostituzione dell'astensionismo ottocentesco con un progressivo interventismo, innanzitutto come conseguenza necessaria della variazione dell'equilibrio fra le classi sociali. La seconda ragione determinante è stata la profonda trasformazione operata in Europa durante la Prima Guerra Mondiale: l'insieme delle iniziative economiche è stato sottoposto a una rigida disciplina di diritto pubblico per le esigenze del conflitto e alla fine è rimasta la prassi di massicci interventi nell'economia.

Negli Stati federali, l'interventismo nel settore delle politiche sociali è avvenuto soprattutto ad opera della Federazione: inevitabile è stato, quindi, l'aumentato peso del ruolo dello Stato centrale a discapito degli enti decentrati.

Le spinte centripete, tipiche del processo di evoluzione di tutte le costituzioni federali anche se diversamente strutturate (168), sono state accentuate da due ulteriori fattori. Il primo è rappresentato dal processo di industrializzazione

merito particolare riguardasse funzioni proprie dei Comuni, l'incostituzionalità sarebbe evidente. In merito vedi: G. MOR, *Problemi attuali ...*, op. cit., pag. 433.

(167) G. DE SETA, *I controlli sugli enti ...*, op. cit., pag. 77; G. MOR, *Problemi attuali ...*, cit., pag. 432 e ss.

(168) R. PADDISON, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, in *Pr. amm. pubbl.*, 1995, pag. 30.

che ha intensificato le relazioni di produzione e di scambio fra gli Stati membri, trasformando così le singole realtà e consentendo l'elaborazione di un sistema economico-sociale unificato. Gradualmente gli Stati membri hanno così perso, a beneficio dei governi federali, il potere di direzione dell'economia e di realizzazione dello Stato sociale (169). Si aggiunga poi la « pressione esercitata sui governi federali dal sistema mondiale degli Stati, che impedisce a qualsiasi Stato di isolarsi dall'influenza di quest'ultimo » (170).

In Germania (171), negli anni seguenti l'adozione della Grundgesetz, si è verificata un'evoluzione che ha portato alla concentrazione dei compiti nelle mani del Bund; successivamente, la grave crisi economica degli anni 1966-67 ha incrementato le esigenze di un intervento dal centro, contribuendo alla riforma costituzionale del 1969 (172). Nell'ambito della potestà legislativa, soprattutto in materia di potestà concorrente, si è così spostato il baricentro a favore del legislatore federale, ma anche per quanto riguarda la funzione amministrativa, nei limiti di quanto è consentito dalla Grundgesetz, si è manifestata la tendenza ad intervenire massicciamente da parte del Governo federale, mediante disposizioni amministrative talvolta particolarmente puntuali (173).

(169) G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Milano, Franco Angeli, 1996, *passim*.

(170) L. LEVI, *Il Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987, pag. 86.

(171) Per una ricostruzione sull'uso della potestà legislativa in funzione centralizzatrice, nonché sul conseguente intreccio fra Bund e Länder nel procedimento legislativo e in ambito finanziario, attraverso forme di compartecipazione in funzione compensativa della limitazione dell'autonomia dei Länder, dal 1871 ad oggi: V. HAUG, *Die Föderalismusreform - Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staat* -, in DÖV, 2004, pag. 190 e ss.

(172) D. GRIMM, *Le fédéralisme allemand* ..., op. cit., pag. 37 e ss.

(173) A. ANZON, *La Bundestreue* ..., op. cit., pag. 12; R. ARNOLD, *La ripartizione delle potestà* ..., op. cit., pag. 912 e ss.; S. GAMBINO, *Istituzioni locali e organizzazione del governo fra Stati unitari e Stati federali. (Riflessioni comparatistiche a partire da una ricerca sulla forma del governo locale in alcuni paesi europei e negli U.S.A.)*, in S. GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Espe-*

Il fenomeno di progressiva centralizzazione dei regimi federali ha come suo stadio finale quello denominato « unitario/federale » (174), che volendo può essere collocato in una posizione intermedia fra la forma di Stato federale e quella di Stato unitario decentralizzato. Secondo taluni autori, tutte le Federazioni dell'Europa Occidentale mostrano, in gradi diversi, questo processo d'evoluzione verso uno Stato federale unitario, caratterizzato dal fatto che gli organi federali di governo sono divenuti la sede principale nella quale vengono assunte le decisioni, mentre il momento dell'esecuzione, attraverso diverse formule, è lasciato ai livelli inferiori di governo (175); a ciò si aggiunge il contestuale passaggio da un fe-

rienze a confronto (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Austria, U.S.A.), Rimini, Maggioli, 1992, pag. 27; K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, Verlag C.F. Müller, 1962, pag. 14 e ss. Relativamente al fenomeno di progressiva concentrazione dei compiti nel sistema austriaco, soprattutto in materia di potestà legislativa, e in generale sul Vollzugsföderalismus vedi: C. BINDER, *Metodi di interpretazione ...*, cit., pag. 872 e ss.; R. NOVAK, *Ist ein "Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?*, in AA.VV., *Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich*, Wien, Hermann Böhlau Nachf., 1977, pag. 29 e ss.; T. ÖHLINGER, *Regionalismo in Austria ...*, op. cit., pag. 285 e ss.; P. PETTA, *Il sistema federale ...*, op. cit., pag. 319 e ss. Per quanto riguarda invece l'esperienza elvetica, vedi: A. BIERI, *Vollzugsföderalismus. Probleme, Ursachen, Lösungen*, Luzern, Kopier- und Druckereibetriebe S. Lötscher, 1979, pag. 16 e ss.; R. E. GERMANN, *Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt*, in *Vw*, 1976, pag. 223 e ss.; B. KNAPP, *L'ordinamento federale ...*, op. cit., pag. 195 e ss.; G. MALINVERNI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 134 e ss.; P. MOOR, *Il caso della Svizzera*, in *Reg.*, 1984, pag. 474 e ss.

(174) K. HESSE, *Der unitarische ...*, op. cit., *passim*.

(175) R. PADDISON, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 30 e ss. In particolare, Hesse si interroga sugli intervenuti mutamenti, chiedendosi se la sostanza dello Stato federale sia da individuare necessariamente nella differenziazione regionale. In tal caso, compito primario è la protezione e il mantenimento di queste peculiarità e la conclusione, viste le tendenze a creare un sistema unitario, è che lo Stato federale sta morendo. L'analisi prosegue, sottolineando come la realizzazione di una certa uniformità sia dettata dalle necessità dei tempi: volerla arrestare potrebbe significare il collasso dell'intera impalcatura. A tutto ciò si aggiunga che la stessa base federale impedisce che l'esigenza di uniformità si trasformi in un'assoluta centralizzazione: il criterio di spartizione dei poteri presente nell'ordinamento federale rimane ed anzi è addirittura rafforzata dall'azione concomitante dei Länder: non si verificano vere e proprie forme di sopraffazione dal centro, la vita del-

deralismo concorrenziale delle competenze separate ad un federalismo partecipatorio e procedurale (176).

Volendo riassumere con una parola soltanto questo fenomeno, abbiamo visto come la dottrina abbia coniato l'espressione « *Vollzugsföderalismus* » (177) per quelle esperienze dove l'attività amministrativa di esecuzione delle leggi federali, in via prevalente od esclusiva, sia affidata alle entità

lo Stato viene mantenuta da forme di comunicazione tra fattori equiparati che sono fra l'altro più consone che mai all'ordinamento generale delle libertà. Perciò, la costituzione di uno Stato Federale unitario non equivale alla creazione di uno Stato unitario decentrato, ma importa la realizzazione di una nuova peculiare configurazione di Stato federale. Sul carattere federale o meno del modello tedesco è tuttora aperto il dibattito fra coloro che ritengono che il federalismo amministrativo sia espressione, in realtà, di un *Scheinföderalismus*, ovvero di un federalismo apparente, dal momento che non sarebbe realizzata una netta distinzione fra potere centrale e potere delle entità federate e, inoltre, il grado di autonomia amministrativa sarebbe irrilevante rispetto al principio federale; la legislazione tedesca è tendenzialmente uniforme, mentre l'amministrazione rimarrebbe solo in parte differenziata, come nei modelli di decentramento unitario. Il federalismo di esecuzione sarebbe dunque una riduzione arbitraria del federalismo al mero problema amministrativo: A. VITALE, *Il modello tedesco: federalismo apparente e centralismo strisciante*, in *Fed. soc.*, 1997, pag. 138 e ss.; *Ancora sul modello tedesco: è un federalismo vero o falso?*, in *Fed. soc.*, 1998, pag. 51 e ss.; *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. Il "modello" tedesco*, in *Fed. soc.*, 1999, pag. 60 e ss. Vi è però chi sottolinea come, in tutti gli Stati composti, si manifesti la necessità di una cooperazione tra il potere centrale e gli Stati membri, rimanendo impraticabile un'assoluta incomunicabilità perché si pongono questioni di interesse comune o che superano le competenze dei diversi soggetti. Dopodiché anche nel modello tedesco vige il principio della divisione dei compiti fra i diversi livelli federali, tuttavia trova spazio anche una certa elasticità, espressione di tre modelli che si completano e sono espressi nella Costituzione: quello classico-dualistico, l'unitario e il cooperativo. In questo sistema così complesso, gli strumenti di garanzia sono il Bundesrat, attraverso il quale viene garantita una partecipazione efficiente dei Länder a livello federale, e la dialettica o contrattazione tra i diversi livelli, di modo che il valore dell'omogeneità perseguito attraverso, prima l'uniformità, e adesso l'equiparabilità dei livelli di vita non sminuisce il ruolo dei Länder stessi: J. WOELK, *Centralismo apparente e federalismo strisciante: il modello tedesco. In margine ad un saggio di A. Vitale*, in *Fed. soc.*, 1997, pag. 224 e ss.

(176) E. DENNINGER, 1998: *tendenze del federalismo ...*, op. cit., pag. 16.

(177) L.K. ADAMOVICH, B.C. FUNK, G. HOLZINGER, *Österreichische Staatsrecht*, Wien, Springer-Verlag, 1997, pag. 169; C. ANTONUCCI, *Bundesrat e rappresentanza ...*, op. cit., pag. 355.

subfederali. Un ampio dibattito si è aperto sugli inconvenienti e sulle conseguenze positive che da questo fenomeno possono discendere (178).

Gli effetti negativi del federalismo d'esecuzione possono essere molteplici, qualora non vengano predisposti degli strumenti di salvaguardia che consentano cioè una qualche forma di riequilibrio.

Il progressivo accentramento dei poteri determina una uniformità di decisioni e di azione a discapito delle differenze presenti nei singoli Stati che può degenerare lentamente (179), minando la struttura dello Stato federale e realizzando una forma per così dire di transizione che potrà portare verso un sistema unitario decentrato: tutte le decisioni ver-

(178) Degli effetti del Vollzugsföderalismus, prima che in Germania, si è incominciato a parlare in Svizzera e in Austria, preoccupandosi di verificare se un modello siffatto possa ancora definirsi federale; emblematico a questo riguardo è il titolo dello scritto summenzionato di Richard Novak: « Ist ein "Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch? », ovvero: un "federalismo d'esecuzione" è ancora [merita ancora il nome di] federalismo? Volendo ipotizzare una spiegazione sul perché questo dibattito si sia sviluppato in Svizzera e in Austria, prima che in Germania, si può sottolineare come nel sistema elvetico i Cantoni siano dotati di un'autonomia più ampia rispetto ai Länder tedeschi ed austriaci, perciò, quando si è cominciato ad intensificare il fenomeno di concentrazione delle potestà legislative nel Bund e di ampliamento delle funzioni amministrative degli enti territoriali soprattutto ricorrendo all'istituto della delega, sono stati avanzati degli interrogativi su quelle che potevano essere le conseguenze relative alla preservazione dell'individualità cantonale e quindi di un certo grado di autonomia a livello di comunità locali. Per l'Austria, invece, il problema si pone in termini parzialmente differenti: i Länder di questo Paese possono essere collocati all'ultimo gradino di un'ipotetica scala che rilevi complessivamente il grado di autonomia. La potestà legislativa dei Länder è fortemente circoscritta tanto che, quando il fenomeno del Vollzugsföderalismus si è intensificato, sono state avanzate delle perplessità, chiedendosi se in buona sostanza non fosse possibile oramai compiere un'equiparazione tra lo Stato austriaco e gli Stati regionali, come ad esempio quello italiano.

(179) Così come è accaduto in Germania, soprattutto attraverso l'uso che è stato fatto della competenza legislativa concorrente, ma anche di quella cornice attraverso l'esplicitazione non di principi generali, ma di previsioni dettagliate, tanto che, oggi, di fatto si ha una disciplina assolutamente omogenea nei più importanti ambiti dell'ordinamento giuridico: G. FÄRBER, *Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus*, in DÖV, 2001, pag. 491.

ranno prese dalle autorità centrali, mentre a livello locale sarà lasciato soltanto il compito di darvi esecuzione (180).

Un'ulteriore conseguenza negativa che invece si può verificare a causa della diminuita potestà legislativa (181) è la con-

(180) A. BIERI, *Vollzugsföderalismus ...*, op. cit., pag. 33; R. R. BOWIE, C. J. FRIEDRICH, *Études sur le ...*, op. cit., pag. 140; R.E. GERMANN, *Vollzugsföderalismus ...*, op. cit., pag. 226 e ss.; G. MIGLIO, *Un federalismo forte*, in M. SABELLA, N. URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 79 e ss. A questo proposito, l'Autore muove una serie di critiche verso il sistema federale tedesco, qualificandolo un « federalismo fasullo »; ritiene che la Grundgesetz tedesca non possa essere collocata tra le costituzioni propriamente federali come, ad esempio, quella australiana, americana e svizzera, poiché descrive un federalismo di esecuzione: le scelte vengono compiute al centro, mentre i Länder non hanno un vero potere decisionale. Manca cioè quel tratto caratterizzante tutte le costituzioni autenticamente federali: il dualismo nelle decisioni, « tra un potere centrale e un potere sul territorio ». Rifacendosi al sistema statunitense, ritiene che un sistema federale debba necessariamente fondarsi su di uno « *shared power* », ossia su di un potere diviso sul territorio in modo stabile, al fine di evitare che gli organi del potere centrale possano recuperare i poteri spettanti alle autorità territoriali. Tale affermazione non convince: sembra che l'Autore non tenga assolutamente conto degli strumenti predisposti nella stessa Costituzione per consentire ai Länder di partecipare e di vigilare sulle decisioni che provengono dal centro. In secondo luogo, la Costituzione elvetica viene collocata fra quelle federali in senso proprio, dimenticando che anche in questo sistema si deve parlare di federalismo d'esecuzione, dal momento che le leggi federali vengono sempre più attuate dai Cantoni su delega del Bund. Ma soprattutto non si deve trascurare il fatto che una delle principali cause di malessere in questa struttura federale è da imputare proprio al criterio di ripartizione delle competenze tra Federazione e Cantoni. Infatti, secondo l'art. 3 Cost., non tutte le materie vengono attribuite in via esclusiva al Bund: sono previste delle ipotesi di competenze concorrenti e parallele che determinano forme di sovrapposizione ed un intreccio di responsabilità tale da impedire l'individuazione dell'effettivo titolare della competenza in un determinato settore. A questo riguardo, vedi: G. MALINVERNI, *Il federalismo ...*, op. cit., pag. 127 e ss. Fra l'altro, la stessa ripartizione di competenze pensata nel 1787 per gli Stati Uniti si è notevolmente modificata nel corso del tempo a beneficio dello Stato federale: questo mutamento è avvenuto non tanto facendo ricorso a veri e propri emendamenti, ma attraverso l'interpretazione giurisprudenziale e gli strumenti di politica finanziaria. In merito, per alcune note sintetiche vedi: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Profili costituzionali del federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Pol.*, 1979, pag. 56 e ss.; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 29; E. STEIN, *Un nuovo diritto per l'Europa. Uno sguardo d'oltre oceano*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 250.

(181) Una parte della dottrina austriaca, analizzando la perdita di potestà legislativa da parte dei Länder ha sostenuto che il Vollzugsföderalismus determini

testuale perdita da parte degli Stati membri dell'interesse ad un'adeguata attuazione della legislazione federale, qualora non vengano coinvolti nella formulazione degli indirizzi a livello centrale oppure non venga lasciata alcuna possibilità di concretizzazione delle scelte compiute a livello federale, ma venga attribuito loro il ruolo di meri esecutori, di semplici corpi amministrativi della Federazione (182). Il che può determinare degli effetti svantaggiosi a catena: in particolare, il sistema può risultare compromesso sotto il profilo dell'efficienza, proprio perché le autorità a livello locale possono sentirsi deresponsabilizzate, e dell'efficacia, dal momento che a livello centrale vi è una scarsa cognizione e sensibilità per i bisogni localizzati all'interno del territorio nazionale (183). Per di più vengono minati il profilo della funzionalità della responsabilità politica e la possibilità di un reale controllo da parte degli elettori (184).

una perversione inarrestabile nel federalismo, dal momento che porta gradualmente a realizzare strutture solo apparentemente federali. Si ritiene, cioè, che la diminuita potestà legislativa non venga adeguatamente compensata dal maggior spazio lasciato in sede di esecuzione. Inoltre, si sostiene che a lungo andare si possano verificare delle ripercussioni negative nei confronti dei principi basilari degli ordinamenti a struttura fortemente decentrata: infatti, qualora non venga lasciata un'ampia discrezionalità nella fase d'attuazione della legislazione federale, verrà compromesso il principio di autonomia; invece, nel caso in cui si lasci un vasto spazio d'azione, si correrà il rischio della disarmonia, a danno della certezza del diritto e dei principi di democrazia. A questo proposito, vedi: R. NOVAK, *Ist ein "Vollzugsföderalismus"* ..., op. cit., pag. 33 e ss.; P. PERNTHALER, *Österreichische Föderalismusbegriffe*, in T. VEITER (herausgegeben von), *Föderalismus, Regionalismus und Volksgruppenrecht in Europa. Festschrift für Guy Héraud*, Wien, Braumüller, 1989, pag. 332 e ss. Sul depotenziamento delle Assemblee in generale e di quelle dei Länder in particolare: G. FÄRBER, *Effizienzprobleme* ..., op. cit., pag. 494.

(182) S. WÄLTI, *Il federalismo in Svizzera: processo politico e realizzazione delle decisioni*, in AA.VV., *Governare con il federalismo*, Torino, Fondazione Agnelli, 1997, pag. 154 e ss.: la possibilità di forme di boicottaggio si hanno altresì quando la normativa centrale impone agli Stati membri compiti nuovi sprovvisti di contributi finanziari tali da poter garantire i nuovi impegni.

(183) A. BIERI, *Vollzugsföderalismus* ..., op. cit., pag. 33; R. E. GERMANN, *Vollzugsföderalismus* ..., op. cit., pag. 224 e ss.

(184) G. FÄRBER, *Effizienzprobleme* ..., op. cit., pag. 493 e ss.

7. *Segue: la perequazione finanziaria fra solidarietà e competitività.*

Per quanto riguarda l'esperienza tedesca, questi aspetti sono strettamente legati alle deficienze del sistema finanziario; la prima carenza è, come abbiamo visto in precedenza, la scarsa autonomia finanziaria dei Länder, di modo che i Landtage decidono delle uscite senza aver riguardo ai carichi sui contribuenti. In secondo luogo, da parte del Bund spesso si è disposto sul piano legislativo incidendo anche sulla competenza amministrativa in maniera tale da onerare eccessivamente quei Länder caratterizzati già da problemi economici o da una diversa densità della popolazione; perciò i carichi finanziari si sono ripercossi in misura differente fra i Länder ed i meccanismi perequativi non sono riusciti a risollevere le situazioni economiche di quelli più deboli (185), anche perché i sistemi di perequazione soprattutto orizzontale rischiano di pregiudicare i profili di efficienza per due motivi sostanziali: per un verso, i Länder donatori non hanno interesse ad un aumento della produttività nella prospettiva di dover versare quanto prodotto per finalità compensative; per un altro verso, i Länder che ricevono sono frenati ad incrementare la propria produttività per non perdere una gran parte dei contributi perequativi.

Di recente, il Bundesverfassungsgericht, in una sentenza dell'11 novembre 1999 (186), ha ribadito che l'intero sistema della Finanzverfassung (Costituzione finanziaria) è ispirato a motivi solidaristici che, dunque, fanno prevalere considerazioni di giustizia sociale rispetto alla ricerca dell'allocazione

(185) In generale per una illustrazione degli aspetti negativi del sistema finanziario tedesco, che finiscono con il ripercuotersi sul modello di federalismo d'esecuzione: G. FÄRBER, *Effizienzprobleme ...*, op. cit., pag. 495 e ss.

(186) BVerfGE 101, 158: H. G. HENNEKE, *Abhandlungen - Föderalismusreform in Fabrt*, in DVBl, 2003, pag. 846.

di risorse economicamente più efficiente. Peraltro, la necessità di un certo grado di perequazione, che consenta uniformità di condizioni di vita (art. 106, III co., n. 2 GG), è insito nella stessa struttura del modello federale tedesco, caratterizzato dall'affidamento ai Länder della potestà di attuazione delle leggi federali (187). Il Bundesverfassungsgericht (188) ha però richiesto una definizione legislativa meglio motivata delle misure della perequazione finanziaria (189) nella pro-

(187) G. SCACCIA, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfGe 11 novembre 1999)*, in *Giur. cost.*, 2000, pag. 3597.

(188) L. BERNARDI, L. GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in AA.VV., *Federalismo 2004. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, Associazione reforme, 2004, pag. 30 e ss., osservano come, nel tempo, il modello accentuatamente solidaristico tedesco abbia evidenziato vari limiti, dal momento che la responsabilità dei governi locali è diminuita anche in ragione della ridotta autonomia finanziaria dei Länder, con il conseguente effetto di disincentivare le politiche economiche di sviluppo delle basi imponibili e quelle di lotta all'evasione. Difatti, il sistema perequativo risultava particolarmente oneroso in ragione delle risorse fiscali addizionali prodotte autonomamente dai Länder, di modo che, appunto, le politiche di sviluppo delle basi imponibili finivano col perdere di interesse sia per i Länder ricchi che per quelli poveri, dal momento che, per i primi, un maggior gettito determinava una maggiore quota da trasferire e, per i secondi, l'eventuale maggior gettito comportava una diminuzione dei trasferimenti perequativi.

(189) G. MANGIONE, *La perequazione finanziaria tra Länder: spunti per una riflessione*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del Convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22/23 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 473 e ss. Il Bundesverfassungsgericht ha previsto che la legge sulla compensazione finanziaria rimanesse in vigore fino al 31 dicembre 2004, con l'obbligo per il legislatore di adottare entro l'1 gennaio 2003 una nuova "Legge sugli standard", volta a definire i criteri di determinazione dei fabbisogni finanziari, sulla cui base poter disciplinare la "Legge sulla perequazione finanziaria" entro il 31 dicembre 2004. Entrambe le leggi sono state approvate, rispettivamente, nel settembre e nel dicembre del 2001 e sembrano aver incontrato il giudizio favorevole dei Länder e di una parte della dottrina: R. ARNOLD, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI, *L'Europa tra federalismo e regionalismo ...*, op. cit., pag. 14 e ss. In particolare, pur mantenendo una prevalente struttura tradizionale, solidaristica e cooperativa, sono stati introdotti strumenti volti a garantire una maggiore competizione. Per quanto ri-

spettiva di un federalismo meno concordatario (190) e più competitivo (191), in maniera tale da determinare nei Länder

guarda i correttivi ai meccanismi perequativi, è stata ridotta la quota massima che un Länder donante è tenuto a trasferire a titolo perequativo dall'80% al 75%, mentre è stata innalzata la soglia della capacità fiscale pro-capite a partire dalla quale si applica la regola, portandola dal 110% al 120%. Inoltre, è stato introdotto un incentivo, prevedendo che i Länder che registrano un aumento delle entrate tributarie superiore alla media, ne trattengano il 12% prima che operi la perequazione. Infine, per i nuovi Länder è stato previsto un nuovo Patto di stabilità, valido fino al 2019, con il quale il Governo federale si è impegnato ad erogare finanziamenti, non vincolati, di ammontare decrescente nel tempo, allo scopo di finanziare investimenti in infrastrutture ed aiutare i Länder ad ovviare all'arretratezza finanziaria dei propri enti locali; a differenza del precedente Patto di stabilità, non essendoci più vincoli di destinazione, è stata prevista una valutazione successiva da parte di un organo a composizione mista Bund/Länder sui modi di impiego dei trasferimenti. In merito: L. BERNARDI, L. GANDULLIA, *Federalismo fiscale in Europa ...*, op. cit., pag. 31 e ss. Per una critica generale al sistema perequativo: F. KIRCHHOF, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung*, Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004, pag. 96; H. MEYER, *Erste Überlegungen zum themenkomplex "Finanzrelevante Verflechtungen im föderalen System"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0020*, den 1. Februar 2004, pag. 1 e ss. Vista la validità del Patto di stabilità fino al 2019, si discute sull'opportunità di introdurre delle disposizioni transitorie, previo accordo Bund/Länder, qualora si giunga ad una modifica della Grundgesetz, allo scopo di garantire una certa flessibilità nella ripartizione delle risorse, soprattutto nel caso in cui si incida sulla ripartizione delle competenze economiche fra Federazione e Länder, ad esempio intervenendo sull'art. 91a GG: H. MEYER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung*, Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004, pagg. 92 e 126; H. MEYER, *Erste Überlegungen zu, themenkomplex "Finanzrelevante Verflechtungen im föderalen System"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0020*, den 1. Februar 2004, pag. 1 e ss.

(190) U. WACHENDORFER SCHMIDT, *Föderalismus und Finanzverfassung*, in U. MÄNNLE (herausgegeben von), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz: Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pag. 57 e ss.

(191) H. BAUER, *Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in DÖV, 2002, pag. 842 e ss.; J. SANDEN, *Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland ...*, op. cit., pag. 169 e ss.; D. SCHEFOLD, *Funzione, contenuto e limiti delle Costituzioni dei Länder in Germania*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione*

meno ricchi una spinta emulativa allo scopo di incrementare l'efficienza complessiva.

Il Bundesverfassungsgericht ha quindi affermato che la perequazione fra i diversi Länder non dovrà più tendere all'uguaglianza tra gli stessi ma dovrà essere funzionale ad un ravvicinamento delle condizioni finanziarie, recependo così i criteri ispiratori della riforma del 1994 che, modificando l'art. 72, II co. GG (192), come abbiamo visto, non esprime più la clausola di uniformità, ma quella di garanzia di condizioni di vita equiparabili (193), sul presupposto che la solidarietà nell'ambito di uno Stato federale deve portare ad attenuare le differenze, non già ad un livellamento.

Nell'arco di cinque anni il Bundesverfassungsgericht ha quindi affermato che lo scopo della perequazione non è l'eguaglianza finanziaria tra i Länder, ma la risoluzione di incongrue disparità secondo uno spirito di solidarietà che però non può pregiudicare quello di responsabilità per le conseguenze della scelte politiche di un Land: difatti, in tal senso si spiega la pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco che, per il futuro, ha stabilito che il sistema di perequazione orizzontale potrà elevare la capacità finanziaria dei Länder più poveri non oltre il 95% della quota media di tutti i Länder (194).

di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 190 e ss.

(192) Per una sintesi delle diverse posizioni, nel recente dibattito sulla Modernizzazione dell'ordinamento federale, relativamente all'opportunità di rivedere l'art. 72 GG: F. KIRCHHOF, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung, Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*, pag. 57 e ss.

(193) F. PALERMO, *La parabola dello Stato "federale, democratico e sociale" in Germania*, in S. PRISCO (a cura di), *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 265 e ss.

(194) J. WOELK, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2000, pag. 936 e ss. Relativamente alle differenze economiche dopo la riunificazione: R. ARNOLD, *Dix ans d'unité allemande: une évaluation constitutionnelle*, in *Rev. dr. publ.*, 2000, pag. 402; A. BENZ, *Perspektiven des Föderalismus ...*, op. cit., pag. 592 e ss.; *From Uni-*

In questa maniera, il Bundesverfassungsgericht, legando il criterio di solidarietà a quello di competitività (195) fra Länder, ribadisce e, al tempo stesso, vuol fare in modo che gli strumenti di perequazione vengano concepiti ed utilizzati come mezzi per garantire situazioni di partenza equivalenti fra gli enti substatali e non, invece, secondo una prospettiva meramente assistenziale, condizioni equivalenti di risultato.

Difatti, la volontà di realizzare un assetto a tutti i costi omogeneo, senza disuguaglianze, assolutamente uniforme, può portare a due altri fenomeni dagli effetti deleteri. Anzitutto, un ricorso massiccio a forme di aiuti economici finalisticamente vincolati a favore degli enti territoriali: ciò determina un'ulteriore restrizione sotto il profilo dell'autonomia, poiché non vi sarà la possibilità di decidere discrezionalmente lo scopo cui destinare la sovvenzione; anzi, spesso si dovranno rispettare anche delle prescrizioni particolarmente dettagliate. Dobbiamo aggiungere che lo strumento dei contributi federali, per un verso non garantisce l'oculatezza delle spese da parte dei singoli Stati, vista la provenienza dei fondi, e per un altro può scatenare, oltre ad uno sfrenato antagonismo fra gli enti territoriali, scontri particolarmente duri sotto il profilo degli interessi economici.

In secondo luogo, la legislazione federale e, in genere, gli strumenti di coordinazione verticale, possono assumere un carattere sempre più dettagliato, minuzioso, tale da non lasciare spazio alcuno ai Länder, proprio allo scopo di garantire un'assoluta uniformità: in questo modo, però, le leggi federali finiscono col divenire particolarmente complesse sotto il profilo del contenuto, determinando una sopraregolamenta-

tary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 years, in *Publius*, 1999, pag. 71; M. FROMONT, *Les institutions allemandes depuis le Traité d'Union du 30 Août 1990*, in *Rev. dr. publ.*, 1991, pag. 733 e ss.

(195) U. WACHENDORFER SCHMIDT, *Föderalismus und Finanzverfassung*, op. cit., *passim*.

zione e delle concrete difficoltà interpretative in sede di esecuzione e, di conseguenza, l'accentuarsi dell'inefficienza amministrativa (196) e, in taluni casi, addirittura si può giungere ad una mancata attuazione delle leggi federali (197).

L'esecuzione della legislazione federale da parte degli enti territoriali ha la sua convenienza allorché sia lasciata loro, realmente, la possibilità di concretizzare le scelte compiute a livello federale. Il che significa che non devono atteggiarsi a meri esecutori, ma deve essere attribuito loro un ampio spazio d'azione: devono avere la possibilità di interpretare la norma da applicare e di attuarla, adattandola alle particolari esigenze contingenti. L'effetto che ne conseguirà sarà quello di offrire un'amministrazione più vicina ai cittadini; i meccanismi decisionali non verranno più avvertiti come qualcosa di poco visibile, perciò vi sarà un incentivo a prestare i servizi nel rispetto del criterio dell'efficienza; l'apparato amministrativo assumerà un volto umano e la responsabilità per le scelte assunte non sarà più caratterizzata dall'anonimato. Uno Stato quanto più è decentrato, tanto più è accessibile ai cittadini: l'amministrazione sarà più vicina non solo da un punto di vista geografico, ma soprattutto per la maggiore sensibilità e possibilità di prendere visione dei problemi esistenti (198).

Dobbiamo aggiungere che la consapevolezza delle esigen-

(196) G. FÄRBER, *Effizienzprobleme ...*, op. cit., pag. 492. In Svizzera, a questo proposito, una parte della dottrina, volendo sottolineare tutti gli effetti negativi del Vollzugsföderalismus ha parlato di Vollzugskrise (letteralmente, "crisi dell'esecuzione"); altri, invece, hanno rigettato tale espressione ritenendo però che il federalismo d'esecuzione comporti delle difficoltà in sede d'attuazione che non sono da trascurare. Per un'ampia ricostruzione del dibattito, vedi: A. BIERI, *Vollzugsföderalismus ...*, cit., pag. 36 e ss.; R. E. GERMANN, *Vollzugsföderalismus ...*, op. cit., pag. 224.

(197) G. FÄRBER, *Effizienzprobleme ...*, op. cit., pag. 493.

(198) A. BIERI, *Vollzugsföderalismus ...*, op. cit., pag. 34 e ss.; T. FLEINER GERSTER, *La democrazia semidiretta ...*, op. cit., pag. 136 e ss.; R. E. GERMANN, *Vollzugsföderalismus ...*, op. cit., pag. 223.

ze della collettività consente di assumere le decisioni necessarie senza ritardi: gli interventi saranno allora rapidi con dei conseguenti vantaggi sotto il profilo dell'efficacia dell'azione amministrativa (199). Anzi, dal punto di vista della concorrenza funzionale fra i Länder, c'è da notare come in un sistema improntato al federalismo amministrativo vi sia la possibilità di un più alto ritmo di innovazione con rischi minori: la sperimentazione di un Land, se ottiene risultati, è in grado di tirarsi dietro gli altri, mentre nel caso in cui l'esito sia negativo, vengono minimizzati gli effetti conseguenti. Il presupposto per una concorrenza funzionale è però che gli organi amministrativi territoriali dispongano di un sufficiente grado di autonomia per sviluppare e guidare le innovazioni (200).

Lasciando un'ampia discrezionalità agli enti territoriali in sede di attuazione della legislazione federale, si ottiene un effetto ulteriore, poiché è un mezzo eccellente per rispondere al bisogno di diversità nell'ambito di una certa omogeneità, posto che l'unitarietà del diritto non implica un'assoluta uniformità della sua interpretazione ed applicazione. In questo modo si evita altresì di vedere inapplicata la legge federale, oppure che l'attuazione avvenga in maniera tale da vanificare gli obiettivi della scelta politica (201); anzi un sistema così congegnato consente di recepire i cambiamenti in maniera più rapida rispetto ai sistemi centralistici, proprio per come è caratterizzata la ripartizione delle competenze legislative e amministrative e purché vi sia una fattiva collaborazione fra Federazione e Länder (202).

(199) R.R. BOWIE, C. J. FRIEDRICH, *Études sur le ...*, op. cit., pag. 140; T. FLEINER GERSTER, *La democrazia semidiretta ...*, op. cit., pag. 138.

(200) G. FÄRBER, *Effizienzprobleme ...*, op. cit., pag. 488 e ss.

(201) B. KNAPP, *L'ordinamento federale ...*, op. cit., pag. 196 e ss.; G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali ...*, op. cit., pag. 322.

(202) H.W. BAYER, *Die Bundestreue*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961, pag. 38 e ss.; G. FÄRBER, *Effizienzprobleme ...*, op. cit., pag. 489; B. DE VILLIERS, *Bundestreue: the soul of an intergovernmental partnership*, Johannes-

Si può dunque concludere che il criterio funzionale di ripartizione delle competenze fra Bund e Länder, contrapposto a quello verticale adottato nel sistema statunitense, non determina una posizione più sfavorevole di questi ultimi rispetto agli Stati americani. La visione secondo la quale l'attribuzione della potestà esecutiva implicherebbe l'assunzione del ruolo di mero esecutore passivo di un'autorità superiore è poco realistica, anche perché gli studi compiuti sulle politiche pubbliche hanno dimostrato l'importanza e quanto sia cruciale questa fase, necessitando di uno stretto coordinamento tra l'autorità che assume la decisione e quella che provvede all'esecuzione, per contribuire alla stabilizzazione dello stesso sistema politico (203), rendendo i Governi locali parte attiva della decisione, al fine di garantire la stessa corretta esecuzione (204).

8. Segue: *federalismo d'esecuzione e necessità di cooperazione.*

Il criterio funzionale adottato nel modello tedesco implica una condivisione di poteri e responsabilità sia nel procedimento di formazione degli indirizzi politici a livello federale che in quello implementativo delle decisioni a causa dell'intreccio tra funzioni legislative prevalentemente del Bund e funzioni esecutive, di regola, di spettanza esclusiva dei Länder.

Una prima conseguenza del federalismo d'esecuzione è quindi la necessità di cooperazione tra autorità del governo

burg, Konrad Adenauer Stiftung, 1995, pag. 16; A. KÖLZ, *Bundestreue als Verfassungsprinzip?*, in ZESG, 1980, pag. 158 e ss.

(203) A. BENZ, *Perspektiven des Föderalismus ...*, op. cit., pag. 586 e ss.

(204) Y. MENY, *Istituzioni e politica ...*, op. cit., pag. 423 e ss.; R. MUSSGNUG, *L'evoluzione del federalismo ...*, op. cit., pag. 906 e ss.; R. WAHL, *Die Länder*, in K.G.A. JESERICH, H. POHL GEORG, C. VON UNRUH (herausgegeben von), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, Band V, 1987, pag. 209 e ss. Sempreché non si abusi del ricorso a sedi di codecisione, innescando meccanismi deleterii (*infra*).

centrale e autorità dei governi statali, perché l'intera impalcatura possa rimanere in equilibrio (205): ovvero, affinché il Bundestag e la Camera rappresentativa dei Governi dei Länder riescano ad esplicare la loro funzione senza incorrere in uno stallo istituzionale e al contempo sia possibile un'esecuzione amministrativa della legislazione federale tempestiva ed unitaria.

Per questo motivo gli strumenti cooperativi volti a realizzare un raccordo fra la fase di assunzione della decisione e quella di concreta attuazione possono essere considerati momenti necessari e al tempo stesso in grado di perfezionare il federalismo d'esecuzione (206), purché non abusati inne-

(205) Sui rischi che un tale sistema può comportare e che possono racchiudersi nell'espressione « Politikverflechtung » (intreccio politico), vedi l'accurata ricostruzione di: F.W. SCHARPF, *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea*, in *Stato merc.*, 1986, pag. 179 e ss.

(206) Proprio il principio elaborato dalla Corte di Karlsruhe secondo il quale deve essere osservato un comportamento di collaborazione all'interno della Federazione (Bundestreue) costituisce uno dei principali motivi di interesse della dottrina italiana per il sistema tedesco. Il fine di questo principio, secondo la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina prevalente, è di far sì che l'esercizio di una competenza federale o dei Länder avvenga in osservanza di un'adeguata cooperazione tra Bund e singoli Stati, realizzando il superiore interesse federale: di regola non si pongono problemi di interferenze nell'esercizio di competenze della medesima natura sulla stessa materia, ma questioni che attengono al contemperamento di opposti interessi, ovvero alle modalità di esercizio di una competenza. Tale principio, secondo la dottrina tedesca, obbliga la Federazione verso i Länder e viceversa, nonché i Länder tra di loro, ad un comportamento collaborativo e rispettoso dei reciproci interessi; il fondamento dell'obbligo, tuttavia, non è da individuare nel principio stesso, ma in una norma di diritto positivo che mette in relazione Bund e Länder o questi ultimi tra di loro. Difatti, il principio di Bundestreue ha natura essenzialmente interpretativa e di limite all'esercizio del diritto: nella prima accezione si vuol sottolineare, appunto, la possibilità di utilizzazione solo per interpretare rapporti giuridici preesistenti che costituiscono la base legittimante dell'obbligo di collaborazione; nella seconda si vuol invece evidenziare che la semplice esistenza di interessi non basta a fondare l'obbligo di collaborazione, poiché gli interessi possono essere realizzati solamente in forza dell'esplicita attribuzione di competenze. Nel nostro sistema, quando la Corte costituzionale ha elaborato il principio di leale cooperazione, si è chiaramente rifatta a quello di Bundestreue, sebbene lo abbia sviluppato in relazione alle ipotesi di interferenze di competenze derivanti dal criterio di distribuzione concorrente.

scando meccanismi codecisori tali da determinare ritardi nell'adozione delle decisioni o difficoltà nell'attribuzione della responsabilità politica delle stesse.

Decisamente centrale è, a questo proposito, la funzione assunta dal Bundesrat nel contesto dell'intero sistema, non potendolo considerare un organo in grado di svolgere un ruolo puramente di riequilibrio simbolico dei rapporti tra la Federazione e i Länder: il concorso delle entità subfederali alla formulazione della politica federale, attraverso questa sede, ha fatto in modo che il federalismo tedesco si sviluppasse verso un policentrismo dei Länder (207). Anzi, dal 1949 ad oggi la funzione della Camera rappresentativa dei Länder è notevolmente cresciuta poiché è aumentata la legislazione federale che va ad incidere sull'organizzazione e sulla procedura amministrativa dei Länder, determinando un incremento dei casi di assenso necessario da parte del Bundesrat.

Così, gradualmente, il ruolo di quest'ultimo è venuto mutando (208) in quanto non è più volto semplicemente a proteggere gli interessi tipicamente locali e dei Länder, ma ha assunto la veste di centro addizionale alternativo di potere poiché, ad esempio, qualora leggi contenenti disposizioni sulla procedura amministrativa dei Länder incontrino lo sfavore

Tuttavia, sull'esempio tedesco dove il principio di *Bundestreue* è stato inteso non come diretto a modificare regole costituzionali di riparto delle competenze, ma come principio interpretativo, in Italia il criterio della separazione delle competenze rimane pur sempre base fondamentale delle relazioni intergovernative, di modo che il rapporto tra criterio di separazione e principio di collaborazione non è di esclusione, ma di presupposizione. In tal senso, vedi: R. BIFULCO, *La cooperazione ...*, op. cit., *passim*; per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, di recente, vedi: BVerfGE 104, 238.

(207) D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica ...*, op. cit., pag. 177 e ss. In particolare, l'Autore sottolinea ancora come l'evoluzione appena descritta abbia contribuito a condizionare lo sviluppo dei partiti politici che si sono necessariamente dovuti adattare a questo policentrismo.

(208) F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma ...*, op. cit., pag. 1097 e ss.

del Bundesrat, è chiaro che questo organo non si limiterà a proteggere interessi amministrativi decentrati, ma formulerà una politica alternativa a quella del Governo.

L'aumentato ruolo del Bundesrat ha, però, determinato anche ulteriori effetti che hanno snaturato, per certi aspetti, la sua funzione originaria: attualmente, non è più una Camera nella quale vengono rappresentati essenzialmente gli interessi dei Länder (209) e il loro voto è divenuto espressione degli orientamenti partitici (210).

(209) P. GRIMM, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES-RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 2. Sitzung. Berlin, Freitag, den 28. November 2003*, pag. 41, sottolinea la necessità di ripensare il ruolo del Bundesrat per ovviare alle distorsioni prodottesi, in particolare ridimensionando i casi in cui i Länder debbano essere chiamati ad esprimere la propria posizione attraverso il voto del Bundesrat e, quindi, riducendo i casi di codecisione e aumentando, semmai, le possibilità di veto del Bundesrat, superabili però dall'approvazione a maggioranza qualificata da parte del Bundestag. Nello stesso senso: P. HUBER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES-RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*, pag. 56.

(210) Significativa al riguardo la vicenda della legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz*) approvata il 23 marzo 2002 dal Bundesrat; un rappresentante del Brandenburg, governato dalla coalizione SPD-CDU, il Ministro Jörg Schönbohm (CDU), ha espresso un voto contrario all'approvazione della legge, ma anche rispetto agli altri rappresentanti del Land. Il Presidente del Bundesrat, verificata la non unitarietà di voto, anziché rilevare sul presupposto dell'art. 51, III co. GG che i voti di un Land possono essere espressi solo in maniera unitaria e, perciò, constatato il difetto di questo requisito, ritenere la dichiarazione non valida e procedere come se il Land non fosse stato presente alla seduta, ha chiesto al Capo dell'Esecutivo del Brandenburg quale fosse il voto. Ricevuta risposta affermativa, nonostante che Schönbohm abbia ricordato al Presidente del Bundesrat quale fosse la propria posizione, quest'ultimo ha ritenuto il voto valido. L'espediente è stato utilizzato dalla coalizione SPD-Grüne, che già aveva perso la maggioranza nel Bundesrat, per far passare la legge dopo che la SPD, per lungo tempo, aveva cercato, senza successo, una larga intesa partitica, tanto d'aver coinvolto le rappresentanze degli interessi sindacali ed imprenditoriali, nonché organizzazioni umanitarie e la Conferenza episcopale per ricercare l'appoggio di ampi settori della società civile che ritenevano improcrastinabile una riforma della legge sull'immigrazione ed una svolta nelle politiche migratorie. In particolare, dopo l'approvazione del Bundestag, l'opposizione di centro-destra aveva chiesto, in sede di approvazione da parte del Bundesrat, la convocazione della *Vermittlungsausschuß*, allo scopo di promuovere ulteriori modifiche al testo di legge; il Governo

Al suo interno (211), oggi, vengono adottate seconde de-

non ha però accettato l'ulteriore fase di concertazione ed ha deciso di procedere con l'ultimazione dell'*iter* legislativo, nonostante la precarietà della maggioranza nel Bundesrat, dovuta alla presenza di coalizioni di governo trasversali all'interno di alcuni Länder. Sulla vicenda vedi: W. R. SCHENKE, *Die verfassungswidrige Bundesratsabstimmung*, in *NJW*, 2002, pag. 1318 e ss.; F. BECKER, *Die uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat - Zur Auslegung von Art. 51, III 2 GG*, in *NVwZ*, 2002, pag. 569 e ss. Portata la questione dinanzi al Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 106, 310: 2° Senato, sent. 18 dicembre 2002-2 BvF 1/02) poiché, nonostante gli auspici, il Presidente federale ha controfirmato la legge, ne è stata rilevata, a maggioranza, l'illegittimità per contrasto con l'art. 78 GG, ovvero per mancanza del valido assenso da parte del Bundesrat, dal momento che la mancanza di unitarietà nel voto non sarebbe stata superata nella seconda votazione da parte del Land del Brandeburgo. In particolare, censurando il modo di procedere del Presidente del Bundesrat, il Bundesverfassungsgericht osserva che il Presidente dell'Assemblea può chiedere chiarimenti e consentire anche di cambiare posizione, tuttavia qualora permangano posizioni non univoche, deve essere constatata la mancata unitarietà del voto e non può avanzare una nuova richiesta di voto, peraltro, rivolta ad un solo componente del Bundesrat (anche se Capo dell'Esecutivo del Land e Stimmführer), posto che, quando le procedure di votazione si svolgono con la sola chiamata dello Stimmführer, secondo quanto previsto dall'art. 29, I co. del Regolamento del Bundesrat, non può comunque essere violato il principio unitario secondo quanto previsto dall'art. 51, III co. GG e, perciò, è sempre data la possibilità che gli altri rappresentanti dei Länder contraddicano il voto espresso dallo Stimmführer. I due giudici dissenzienti hanno invece osservato che, poiché dalla pronuncia viene affermata la tesi secondo la quale al Presidente del Bundesrat è data la possibilità di chiedere la correzione o conferma del voto espresso dai rappresentanti dei Länder, nel caso di specie, dal momento che alla dichiarazione di voto unitario del Capo dell'Esecutivo del Brandeburgo ha fatto seguito non un nuovo voto negativo di Schönbohm, ma le parole "Conosce la mia posizione, Signor Presidente", il Presidente del Bundesrat avrebbe dovuto constatare, come ha fatto, l'espressione di un parere, ma non di un voto in grado di inficiare la seconda occasione di voto di questo Land: pertanto, il voto doveva ritenersi unitario, posto che l'art. 51, III co. GG e l'art. 29, I co. del Regolamento del Bundesrat non richiedono che i rappresentanti di un Land siano della stessa opinione, ma soltanto che il voto sia espresso in maniera unitaria. Nonostante la posizione assunta dalla minoranza dei giudici del Bundesverfassungsgericht per salvare la legge sull'immigrazione, occorre osservare come entrambe le interpretazioni abbiano come conseguenza quella di indebolire il ruolo del Bundesrat quale sede di rappresentanza della posizione dei Länder nel processo decisionale a livello federale, convertendolo in sede di rappresentanza partitica; diverso sarebbe stato riconoscendo la possibilità, in casi di questo tipo, di demandare allo Stimmführer il compito di imprimere l'orientamento unitario del Land assumendosi la conseguente responsabilità politica. La questione non è stata volutamente affrontata dal Bundesverfassungsgericht che, nelle argomentazioni, ha sempre fatto riferi-

liberazioni sul medesimo oggetto politico, ma con una com-

mento al Presidente dell'Esecutivo del Brandenburg semplicemente come membro del Bundesrat. In questa maniera, il Bundesverfassungsgericht ha preferito non distaccarsi dalla prassi costituzionale secondo la quale è da ritenere astenuto il Land i cui rappresentanti non raggiungano una posizione unitaria, anziché richiamare l'unico precedente in senso contrario, risalente addirittura al dicembre 1949, in cui il voto del Presidente dell'Esecutivo del Nordrhein-Westfalen aveva prevalso, senza alcuna conseguenza dinanzi al Bundesverfassungsgericht. Nonostante sia stata osservata la prevedibilità dell'esito del giudizio in ragione, appunto, della prassi consolidata e della strumentalizzazione compiuta sul Bundesrat per consentire l'approvazione della legge, nonché il fatto che il riconoscimento della prevalenza del voto dello Stimmführer porterebbe ad un indebolimento delle coalizioni di governo presenti nei diversi Länder: F. PALERMO, J. WOELK, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco boccia le riforme "a colpi di maggioranza"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pag. 396 e ss., dobbiamo osservare come, per un verso, il riconoscimento della prevalenza del voto dello Stimmführer spingerebbe, al contrario, proprio verso la ricerca di posizioni comuni, o quantomeno ad accordi finalizzati a tenere in piedi la coalizione; per un altro, verrebbe impedito ai membri del Bundesrat di muoversi in ragione degli accordi di coalizione presenti a livello centrale, rinunciando all'interesse e alla stabilità interna del Land che rappresentano, non adempiendo gli impegni assunti di fronte all'elettorato: invece, il Bundesverfassungsgericht ha preferito dare rilevanza al fatto che il Bundesrat è un organo collegiale della federazione composto da rappresentanti degli Esecutivi dei Länder e non dei Länder. Non mancano, a questo proposito, nell'ambito delle proposte di modifica della Costituzione, iniziative per introdurre previsioni secondo le quali "nell'approvazione delle leggi che necessitano del consenso del Bundesrat, non sono ammesse astensioni": A. BENZ, *Abstimmungsverfahren im Bundesrat*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0086, den 28. Oktober 2004*, pag. 2 e ss. Per un altro verso, l'esigenza di ricondurre il Bundesrat al suo ruolo originario è, oggi, manifesta; sul dibattito nell'ambito della Commissione di riforma della Costituzione, in ordine alla conservazione o meno del voto unitario all'interno del Bundesrat: H. MEYER, *Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung ...*, op. cit., pag. 28 e ss. Critico al riguardo F. KIRCHHOF, *Beitrag*, op. cit., pag. 6 e ss., che osserva proprio come la rinuncia al voto unitario dei Länder stimolerebbe le spaccature in seno al Bundesrat fra i rappresentanti dell'esecutivo che governano assieme un Land, dimenticandosi, peraltro, che "costoro non rappresentano le forze di coalizione del Governo del Land, ma l'intero Land". Infine, non mancano posizioni che, nell'intento di rivalutare il ruolo delle assemblee legislative regionali, propongono di affidare la scelta dei rappresentanti che siedono all'interno del Bundesrat ai Landesparlamente: J.U. HAHN, *Vorschläge der FDP-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen zur Föderalismusreform "Motor für Wettbewerb und Subsidiarität"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0058, Mai 2004*, pag. 12 e ss.

(211) A. BENZ, *Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund*

posizione differente delle maggioranze (212) dal momento che oramai da lungo tempo la maggioranza politica all'inter-

und Länder ..., op. cit. pag. 2 e ss.; H. MEYER, *Beitrag*, op. cit., pag. 23 e ss.; J. U. HAHN, *Vorschläge der FDP-Fraktionsvorsitzenden ...*, op. cit., pag. 10 e ss.

(212) Nell'ambito dei lavori della Commissione Bicamerale per la Modernizzazione dell'Ordinamento Federale è stato osservato che contenendo il potere di veto dei Länder su alcune materie, conservando il solo potere di sollevare obiezione su una specifica questione, si avrebbe un ridimensionamento del ruolo del Bundesrat e con esso dei Presidenti degli Esecutivi dei Länder; in questa maniera svolgerebbero il proprio compito guardando maggiormente agli interessi del Land di appartenenza anziché ambire a nuovi incarichi a livello di partito o di istituzioni federali: A. DE PETRIS, "Eppur si muove ...". *La Commissione Bicamerale per la Modernizzazione dell'Ordinamento Federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer*, in *www.federalismi.it*, 2004. L'ulteriore vantaggio di una riduzione delle possibilità di veto da parte del Bundesrat sarebbe quello di diminuire i casi di intervento della Commissione di conciliazione (Vermittlungsausschuss), consentendo di creare trasparenza in punto di responsabilità politica per le scelte compiute: difatti, il ricorso a questo mezzo di composizione dei possibili contrasti non costituisce più uno strumento per ovviare a possibili stalli istituzionali, ma ha assunto un carattere sistematico. Di conseguenza, in ordine alle decisioni prese non è possibile conoscere come vi si è giunti e con quali concessioni reciproche fra le diverse forze politiche: C. HILLGRUBER, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden?*, in *JS*, 2004, pag. 837 e ss. In particolare, sulla riduzione del potere di intervento del Bundesrat anche attraverso un passaggio di alcune materie rientranti nella potestà concorrente e in quella cornice alla competenza dei Länder: A. BENZ, *Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder ...*, op. cit., pag. 4 e ss.; critico sul fatto che una retrocessione della competenza legislativa del Bund possa compensare la riduzione del potere di veto da parte dei Länder: F. W. SCHARPF, *Zur Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen ...*, op. cit., pag. 4 e ss. Per limitare la necessità dell'assenso del Bundesrat sono state avanzate proposte di modifica degli artt. 84, I e II co., 85, I e II co., 80, II co. GG: il dibattito si è incentrato soprattutto sull'art. 84, I co. GG e non sono mancate proposte volte semplicemente ad escludere la necessità dell'assenso del Bundesrat: H. MEYER, *Beitrag*, op. cit., pag. 10 e ss.; o a limitare le predette basi di intervento, anche sulla scorta dell'interpretazione restrittiva fino ad oggi data dal Bundesverfassungsgericht, ad esempio, limitandolo all'autorizzazione al legislatore federale ad intervenire e non anche sulla legge che poi pone le relative previsioni: H. MEYER, *Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung ...*, op. cit., pag. 31 e ss. È stato però osservato come sarebbe preferibile, invece, la soluzione di eliminare tutte le previsioni che consentono alla Federazione di porre disposizioni amministrative ottenendo così molteplici vantaggi: una riduzione delle leggi che necessitano del consenso del Bundesrat il cui ruolo verrebbe quindi ricondotto alla sua vera natura; una maggiore autonomia dei Länder; la possibilità, comunque per il Bund di esercitare il potere di controllo sull'esecuzione data alle leggi federali dai Länder: F.

no del Bundesrat corrisponde alla minoranza presente nel Bundestag.

Questa evoluzione ha portato con sé, però, anche ulteriori effetti negativi: l'incremento del numero delle leggi che necessitano del consenso del Bundesrat, ad esempio perché vengono poste anche delle indicazioni rivolte ai Länder per l'esecuzione, può anzitutto determinare delle conseguenze paradossali quando, come è accaduto in forza di un compromesso, si distingue fra contenuto politico di una legge che viene ritenuto *Einspruchsgesetz*, suscettibile di approvazione anche in mancanza del consenso del Bundesrat e parte esecutiva, da ritenere invece *Zustimmungsgesetz* e, quindi, necessitante del consenso della Camera degli Stati. In questa maniera, però, in alcuni casi si è raggiunto il risultato di approvare leggi nel loro contenuto politico che, ancora, attendono la parte esecutiva per poter trovare applicazione (213).

Il numero delle *Zustimmungsgesetze* è aumentato non solo in ragione di un comportamento politico scorretto dei Governi regionali riconducibile anche al fatto che tanto minore è la sindacabilità del principio di sussidiarietà, tanto maggiore sarà il ricorso a soluzioni volte a realizzare un coinvolgimento preventivo non costituendo la fase giudiziale una sede di garanzia, ma anche in ragione dell'abusato ricorso, come abbiamo visto, alla legislazione concorrente da parte del Bund che ha ridotto lo spazio della competenza legislativa dei Landtage e il loro ruolo di assemblee legislative. Di conseguenza, lo abbiamo già detto, viene rafforzato il ruolo e l'opposizione dei Länder nel procedimento di formazione della legislazione federale tuttavia si producono due ulteriori effetti distorti: da una parte, si incide negativamente sul fede-

KIRCHHOF, *Beitrag*, op. cit., pag. 4 e ss.; J.U. HAHN, *Vorschläge der FDP-Fraktionsvorsitzenden ...*, op. cit., pag. 10 e ss.

(213) R. LEICHT, *La Germania - Il Paese delle piccole patrie*, in *www.federalismi.it*, 2003, con particolare riferimento alla legge sulle coppie omosessuali.

ralismo esecutivo, poiché ai Landtage rimane ben poco da decidere; dall'altra, i rappresentanti dei Governi dei Länder, in sede di Bundesrat, operano sempre più guardando ad un balzo di carriera nel partito di appartenenza o negli organi federali centrali e pensano sempre di meno all'interesse del Land che rappresentano.

In questa prospettiva, è importante la svolta giurisprudenziale del Bundesverfassungsgericht, sempreché venga effettivamente esercitato il relativo potere da parte del giudice costituzionale, nell'intento di restituire spazio legislativo ai Länder e anche per ridurre il numero delle leggi che necessitano dell'assenso del Bundesrat, qualora non si pervenga, a breve, ad una riforma costituzionale in tal senso.

Giuffrè, Editore

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA REGIONE
DOPO LA RIFORMA A COSTITUZIONE INVARIATA

SOMMARIO: 1. La l. n. 59/1997 e il modello binario. — 2. *Segue*: il ruolo della Regione nella l. n. 59/1997. — 3. Il federalismo amministrativo a Costituzione invariata. — 4. *Segue*: la mutata nozione di autonomia. Rinvio.

1. *La l. n. 59/1997 e il modello binario.*

Nella rideterminazione del ruolo dell'amministrazione centrale, il Governo centrale deve diventare la sede ove vengono esercitati i poteri di indirizzo, impulso, promozione, vigilanza e controllo (1), mentre i compiti di amministrazione devono essere trasferiti alle autonomie locali e quelli di governo devono essere redistribuiti (2).

La riforma della Presidenza del Consiglio è stata pensata nella prospettiva di rivedere i suoi rapporti con le autonomie, per un verso, in maniera tale da munirsi di strumenti di coordinamento adeguati e con le Istituzioni comunitarie, per un altro, in modo da poter elaborare atti di coordinamento e di promozione che ne assicurino una presenza più incisiva nella fase ascendente di elaborazione degli atti normativi comunitari (3).

(1) M. CAMELLI, *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 117 e ss.

(2) L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale ...*, op. cit., *passim*.

(3) A. PAJNO, *Il riordino della Presidenza del Consiglio*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI, *Il decentramento amministrativo ...*, op. cit., pag. 289 e ss.

Attraverso i decreti di attuazione non è stata colta l'opportunità per realizzare il massimo decentramento amministrativo possibile secondo le potenzialità poste nella legge di delega (4), quasi come se il Governo avesse optato, in sede di attuazione delle indicazioni del legislatore, per una soluzione di completamento del processo di decentramento iniziato negli anni Settanta (5). Nella legge delega del 1997 coesistono due indicazioni: sebbene permanga l'amministrazione periferica statale, a conferma di un parallelismo residuale, tuttavia vi è anche la volontà di realizzare un'amministrazione territoriale dello Stato caratterizzata per l'unitarietà degli interessi tutelati; i decreti delegati sembrano invece allontanarsi da questa soluzione (6).

Ma vi è di più: ben presto, sono stati compiuti dei passi indietro, ad esempio attraverso interventi statali di sostegno di alcuni settori (7), determinando l'attribuzione allo Stato di attività minute sconfinanti nelle competenze regionali e, talvolta, anche in ambiti da lasciare ai privati, prevedendo la destinazione di risorse statali non in via del tutto eccezionale, come vorrebbe il rispetto del principio di sussidiarietà verti-

(4) A. MARTIN, *Dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: brevi riflessioni a margine del principio di sussidiarietà*, in *Dir. Reg.*, 1998, pag. 567. Per una valutazione positiva: F. STADERINI, *La riforma Bassanini ed il regime cooperativo tra Regioni ed enti locali (prime valutazioni sul d.P.R. 112/98)*, in *Dir. Reg.*, 1998, pag. 15.

(5) G. ROLLA, *Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazioni riassuntive*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 554 e ss. Per una valutazione particolarmente negativa degli esiti della riforma della pubblica amministrazione: V. GIANANGELI, *La riforma della pubblica amministrazione: una grande mistificazione*, in *Fed. lib.*, 2000, pag. 17 e ss.

(6) M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pag. 777 e ss.; L. VIOLINI, *I nuovi Uffici ...*, op. cit., pag. 241 e ss.

(7) A questo proposito emblematico è il caso della legge quadro n. 135/2001 in materia di turismo: M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, pag. 1201 e ss.; M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo ...*, op. cit., pag. 75.

cale, ma ordinaria (8), spesso operando come se la legislazione di principio — la l. n. 59/1997 e i decreti d'attuazione — diretta ad anticipare e far strada alla riforma costituzionale programmata non ci fosse stata (9). Inoltre, si è già assistito, nonostante il trasferimento delle funzioni alle Regioni, ad un aumento della mole di alcuni Ministeri, come quello per i Beni e le attività culturali e quello della Pubblica istruzione, sia a livello centrale che periferico (10).

Il riproposto modello binario (11) vede la presenza nello stesso ambito territoriale dell'amministrazione locale e di quella periferica dello Stato, ancora una volta contraddistinto dalla frammentazione e da una figura prefettizia debole (12).

2. Segue: *il ruolo della Regione nella l. n. 59/1997.*

Un sistema caratterizzato dall'introduzione del principio di sussidiarietà dovrebbe qualificarsi per un'amministrazione regionale snella che si allontana dal modello tradizionale (13): ciascuna Regione avrebbe dovuto individuare le funzioni da

(8) M. CAMMELLI, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, op. cit., pag. 35.

(9) G. BERTI, *La revisione della forma di Stato*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 51 e ss.

(10) S. CASSESE, *Gli Uffici Territoriali ...*, op. cit., pag. 872.

(11) M. CAMMELLI, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in *Mul.*, 2000, pag. 319 e ss., parla a questo proposito di parallelismo razionalizzato alla francese. Nello stesso senso: L. VIOLINI, *I nuovi Uffici ...*, op. cit., pag. 241; C. CALVIERI, *Il modello autonomistico ...*, op. cit., pag. 352. Più critico: G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2002, pag. 756 e ss., secondo il quale nelle riforme amministrative degli anni Novanta manca un'opzione chiara per un'amministrazione unica o un parallelismo razionalizzato alla francese, poiché il sistema locale non viene collocato all'interno di quello regionale, né si prevede il riordino dei comuni minori.

(12) M. CAMMELLI, *L'ufficio territoriale ...*, op. cit., pag. 173 e ss.

(13) M. CAMMELLI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Reg.*, 2000, pag. 617.

conferire agli enti locali, invece, in non poche occasioni, si è proceduto rinviando la distribuzione delle funzioni locali a successive leggi attuative, oppure in taluni casi non è stata data alcuna indicazione, penalizzando, in questa maniera, le autonomie locali (14).

Valutazioni sostanzialmente positive sono state espresse sulla considerazione rivolta dalle Regioni al principio di sussidiarietà orizzontale nelle leggi di attuazione del d.lgs. n. 112/1998: così, sarebbe stata realizzata una differenziazione in relazione alle richieste sociali e alla dimensione dei problemi giungendo, in taluni casi, anche alla sperimentazione di sistemi innovativi di tutela di alcuni diritti sociali (15) che, comunque, risultano essere calibrati sulle effettive condizioni presenti sul territorio (16).

Sembra, tuttavia, che non sia stato risolto il problema dell'articolazione dei raccordi fra centro ed enti territoriali e fra questi ultimi: lo Stato è ancora la *sedes* principale della integrazione fra i diversi livelli (17), tanto che uscirebbe rafforzato un rapporto triangolare Stato/Regioni, dove l'interlocutore del Governo è la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e Stato/enti locali con il Ministero dell'Interno come referente (18): una

(14) G. MELONI, *Le leggi regionali ...*, op. cit., pag. 125 e ss. Questa valutazione estremamente generalizzata, non rispecchia l'opinione di una parte della dottrina, secondo la quale almeno in alcune esperienze regionali, l'attuazione del decentramento sarebbe stata accompagnata anche da un'adeguata razionalizzazione amministrativa grazie all'avvio di un processo di delegificazione, all'affidamento a soggetti esterni di attività amministrative di competenza regionale o locale e alla devoluzione di compiti alle autonomie funzionali: L. ANTONINI, F. ROVERSI MONACO, *Introduzione*, in L. ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del « terzo decentramento »*. *Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 3.

(15) L. ANTONINI, F. ROVERSI MONACO, *Introduzione*, op. cit., pag. 7 e ss.

(16) L. ANTONINI, *La nuova potestà statutaria ...*, op. cit., pag. 132.

(17) A. MILITELLO, *Metodo e strumenti del federalismo ...*, op. cit., pag. 24; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Reg.*, 1997, pag. 513 e ss.; G. ROLLA, *Evoluzione del sistema ...*, op. cit., pag. 1005 e ss.

(18) M. CAMELLI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, op. cit., pag. 621 e ss.; M. CARLI, *Decreti legislativi sostitutivi ...*, op. cit., pag. 240.

conferma viene dalle stesse sedi miste di cooperazione (19) e addirittura dall'introduzione della Conferenza unificata, sempre presso la Presidenza del Consiglio. La conseguenza è che in questa maniera, mantenendo un rapporto diretto degli enti locali nei confronti dello Stato, viene impedita la ricomposizione del sistema istituzionale locale a livello regionale (20).

Inoltre, dobbiamo notare come l'utilizzo del sistema delle Conferenze quale strumento per ovviare ad un'altra mancata scelta, la Camera federale, comporta ulteriori effetti negativi: per un verso, sussiste il rischio di una commistione di responsabilità dei diversi livelli territoriali in relazione alle decisioni prese, anche se i meccanismi di votazione consentono di distinguere la posizione delle diverse componenti; per un altro verso, il sovraccarico di lavoro delle Conferenze finirebbe con lo snaturare il carattere di luoghi destinati al confronto e alla negoziazione politica (21). D'altro canto le sedi di concertazione realizzate costituiscono un indice sintomatico dell'incertezza del tipo di relazioni centro-periferia alle quali far riferimento (22).

La stessa giurisprudenza costituzionale continua a legittimare questa mancata valorizzazione delle Regioni quale snodo necessario tra centro e periferia: mentre nella sent. n. 343/1991, come abbiamo avuto modo di vedere, si pensava più ad un sistema Stato/Regioni e Regioni/enti locali, dove

(19) M. CAMMELLI, *Autonomie locali e riforme amministrative ...*, op. cit., pag. 321; F. MERLONI, *Gli strumenti di raccordo ...*, op. cit., pag. 53.

(20) P. CARETTI, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Reg.*, 2000, pag. 796 e ss.; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 70 e ss.

(21) M. CAMMELLI, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in A. VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 210 e ss.; G. SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 145 e ss.

(22) M. CAMMELLI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, op. cit., pag. 622.

la Regione avrebbe dovuto svolgere il ruolo di centro propulsore e di coordinamento, nella sent. n. 408/1998, pur rifacendosi alla precedente pronuncia, viene accolta un'impostazione su tre livelli e si afferma la pari dignità fra gli enti autonomi (23). Guardando alla passata giurisprudenza costituzionale, è possibile rinvenire dei precedenti in quest'ultimo senso: basti pensare alla sent. n. 21/1991 secondo la quale la Regione non può incidere sulle funzioni decentrate con legge statale; nonché la sent. n. 876/1988 secondo la quale la Regione non può istituire enti autonomi dotati di competenze tali da ledere l'autonomia di Province e Comuni (24).

L'assenza di una scelta precisa nell'individuazione del livello territoriale da privilegiare nei rapporti con gli organi centrali ha, peraltro, come conseguenza la mancata risoluzione del rapporto antagonistico tra Regioni ed enti locali (25): anzi, privilegiare per certi aspetti le autonomie locali, impedendo alle Regioni di assumere un ruolo forte nel sistema de-

(23) Cfr. sent. n. 33/1995.

(24) V. COCOZZA, *Corte costituzionale e federalismo amministrativo*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, pag. 79 e ss. Volendo, un'inversione di tendenza è presente nella sent. n. 229/01 dove la Corte costituzionale, definendo le Comunità montane come enti locali costituzionalmente non necessari e giungendo ad una sostanziale equiparazione fra Regioni speciali e quelle ordinarie sotto il profilo del potere ordinamentale sugli enti locali, ribadisce la centralità della Regione in qualità di centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali da bilanciare adeguatamente con la creazione di raccordi funzionali tra gli enti locali e la Regione: A. POGGI, *Regioni speciali e ordinarie hanno identico potere ordinamentale sugli enti. Coerente evoluzione del sistema autonomistico locale*, in *Dir. giust.*, 2001, pag. 32 e ss.; G. DEMURO, *La istituzione di nuove Province tra principio d'egualianza e ragioni della specialità*, in *Reg.*, 2001, pag. 171; C. MAINARDIS, *Quale spazio per la leale collaborazione fra Regioni ed enti locali?*, in *Reg.*, 2002, pag. 150 e ss.

(25) P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze ...*, op. cit., pag. 552; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo ...*, op. cit., pag. 408 e ss. Secondo alcuni la scelta sembrerebbe comunque inclinare più verso il neoregionalismo che il municipalismo: P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo ...*, op. cit., pag. 109 e ss.

gli enti territoriali (26) ha come risultato quello di contenere la valenza politica delle autonomie locali, rimanendo ancorati ad un modello più vicino a quello degli Stati accentrati anziché dei sistemi federali (27).

L'ulteriore fattore a vantaggio degli enti locali è il fatto che per questi la riforma del sistema elettorale con finalità di rafforzamento dell'esecutivo è intervenuta prima, come vedremo, rispetto alla realizzazione del terzo decentramento, consentendo perciò a questi enti infraregionali di riorganizzarsi e di sostenere i nuovi compiti, mentre per le Regioni questo processo riorganizzativo è tuttora in corso (28).

(26) G. C. DE MARTIN, *Commento all'art. 4. Sistema regionale delle autonomie locali*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 71.

(27) A. BALDASSARRE, *La riforma del governo locale ...*, op. cit., pag. 1079. Una parte della dottrina, a questo proposito, ritiene che la soluzione municipalista non debba essere ritenuta necessariamente alternativa al regionalismo e cita l'esperienza elvetica, caratterizzata da una forte autonomia comunale rispetto all'esperienza tedesca, che presuppone tuttavia una forte autonomia cantonale: F. PALERMO, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. L'esportabilità (o meno) dei modelli federali degli ordinamenti tedescofoni verso l'ordinamento italiano*, in *Fed. lib.*, 1999, pag. 133. Possiamo, però, osservare come la tradizione italiana sia ben lontana dall'esperienza elvetica che non ha conosciuto un sistema accentrato, caratterizzato da rapporti diretti Stato/enti locali, non ancora superati e, fino ad oggi, utilizzati per contenere i processi di programmazione regionale: A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1105 e ss.; M. CARLI, *Regionalismo e forma di Stato*, in M.P. CHITI, L. STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale. Atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi. Firenze, 27-28 marzo 1998*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 47; S. GRASSI, *Riforma costituzionale e forma di Stato*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pag. 157 e ss.; R. TOSI, *Il potere legislativo tra Stato e Regioni*, in G. ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 25; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferia a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, Cedam, 2003, pag. 213 e ss.

(28) P. CARROZZA, *Le riforme degli anni '90: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 108 e ss.; L. TORCHIA, *Regioni e « federalismo amministrativo »*, op. cit., pag. 261.

3. *Il federalismo amministrativo a Costituzione invariata.*

La peculiarità e l'innovatività della l. n. 59/1997 e dei conseguenti decreti di attuazione consiste, come abbiamo visto, nel fatto che il legislatore, attraverso l'interpretazione della prima parte della Costituzione, in particolare dell'art. 5 Cost. (29), ha utilizzato gli strumenti del Titolo V Cost. per operare una riorganizzazione dello Stato a Costituzione invariata: il superamento del principio del parallelismo ha costituito perciò il primo passo verso un federalismo d'esecuzione (30) e verso un modello con il quale superare la logica dell'uniformità, per realizzare un sistema ispirato alla differenziazione (31) dei mezzi da utilizzare per conseguire condizioni di equivalenza sul territorio (32).

Nonostante i limiti nell'attuazione della l. n. 59/1997, occorre notare come gli apparati amministrativi vengano concepiti funzionali all'autonomia, ovvero destinati a soddisfare adeguatamente le esigenze della società civile: l'introduzione

(29) C. DESIDERI, *La Corte costituzionale sulla l. n. 59/1997: chiarimenti ed incoraggiamenti*, in *Gior. dir. amm.*, 1999, pag. 558.

(30) J. WOELK, *Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reformen*, in H.P. MANSEL (herausgegeben von), *Hundert Jahre BGB und die italienische Rechtswissenschaft. Kindschaftsrechtsreform, Verfassungsrechtsreform. Jahrbuch für Italienisches Recht*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2000, pag. 112 e ss.

(31) Alcuni studi riguardanti, in particolare, i servizi all'impresa hanno ad esempio posto in luce come in Lombardia si sia cercato di realizzare un sistema per così dire a rete, caratterizzato per il fatto che alla Regione è demandata una funzione propriamente di coordinamento, mentre il ruolo dominante nella prestazione dei servizi è riconosciuto ai Comuni sia singoli che in forma associata. In Emilia Romagna il sistema sembra essere quello di un modello a rete a due livelli, ove la Regione opera come centro coordinatore delle Province che a loro volta coordinano i Comuni. Infine, in Piemonte, la particolare frammentazione territoriale, ha comportato che si sia preferito optare per un sistema di tipo collaborativo fra i diversi livelli territoriali con valorizzazione della diversità e dell'autonomia dei Comuni; la difficoltà a realizzare un'estesa omogeneità ha portato a potenziare il processo di informatizzazione della amministrazione per consentire un fattivo scambio di informazioni: L. ANTONINI, F. ROVERSI MONACO, *Introduzione*, op. cit., pag. 4 e ss.

(32) L. TORCHIA, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 67 e ss.

del principio di sussidiarietà e degli altri criteri ad esso connessi apre la strada verso un'amministrazione da intendere non più come uno strumento al servizio dello Stato-apparato, ma in senso funzionale agli interessi dello Stato-comunità. Le diverse strutture amministrative sono dunque chiamate a svolgere una funzione unitaria in un regime di piena responsabilità di ciascuna entità verso la collettività (33), mentre è venuta meno la precedente funzione di garanzia dell'uniformità sul territorio.

Lo strumento per ridisegnare il nuovo modello di decentramento autonomistico dello Stato (34) è la sussidiarietà verticale e la finalità è quella di potenziare l'efficienza della amministrazione pubblica facendo in modo che le sedi politico-decisionali siano il più possibile vicine ai destinatari dei servizi e delle funzioni svolte (35): in questa prospettiva di smantellamento del sistema accentrato (36), una gran parte di funzioni e di competenze vengono a ricadere sugli enti locali con conseguente perdita da parte delle Regioni.

4. Segue: *la mutata nozione di autonomia. Rinvio.*

La sussidiarietà così come concepita nella l. n. 59/1997 presenta delle differenze consistenti rispetto alla configurazione datane nell'esperienza comunitaria o in quella tedesca (37),

(33) G. PASTORI, *L'amministrazione regionale in evoluzione. Considerazioni introduttive*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, V. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 284 e ss.

(34) E. BONELLI, *Governo locale ...*, op. cit., pag. 33 e ss.

(35) F. DELBONO, *Sussidiarietà e politiche regionali*, in *Non profit*, 2000, pag. 21; G. FALCON, *Il decreto 112 ...*, op. cit., pag. 453 e ss.

(36) A. TRUINI, *Le disposizioni generali*, op. cit., pag. 68.

(37) G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.*, 1998, pag. 729 e ss.

tuttavia vi sono due aspetti comuni che riguardano rispettivamente l'obiettivo perseguito e il diverso criterio di allocazione delle funzioni. Infatti, poiché la finalità è quella di far sì che le funzioni vengano svolte dagli enti territoriali più vicini ai destinatari delle stesse (38), al criterio di competenza che regola la ripartizione dei compiti si sovrappone un criterio di allocazione (39), il principio di sussidiarietà appunto, che consente margini di flessibilità (40), ancorché legati, comunque, all'utilizzo estremo degli strumenti previsti nel Titolo V della Costituzione anteriormente alla riforma.

Di conseguenza, viene abbandonato un approccio di tipo propriamente garantista per uno di tipo funzionale (41) che richiede la determinazione del livello territoriale più idoneo (42)

(38) C. MILLON-DELSOL, *Le principe de Subsidiarité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pag. 87 e ss.

(39) S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 192 e ss.

(40) Tanto da far ritenere ad una parte della dottrina che il carattere della flessibilità renderebbe il principio di sussidiarietà un criterio interpretativo più che un precetto normativo: A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in C.E. GALLO, A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del convegno di Torino, 14 giugno 2001*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 44. In realtà nonostante il carattere dinamico e mutevole nel tempo, ci sembra riduttivo parlare del principio di sussidiarietà come mero criterio interpretativo perché si finirebbe, contrariamente a quanto intendiamo dimostrare, col privarlo di valenza giuridica e di rilievo sul piano giudiziale.

(41) P. PERNTHALER, *Il principio di specialità come parametro del regionalismo nel diritto comparato*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pag. 200 e ss.

(42) Dello stesso avviso sembra essere il Consiglio di Stato che nella sent. n. 1493, IV Sez., del 20 marzo 2000 osserva come il governo del territorio sia articolato su una pluralità di poteri (Regioni, Comuni e Province), « di sicura valenza politica, insediati nelle rispettive comunità di riferimento e caratterizzati, peraltro, dal principio di sussidiarietà (art. 4, comma 3, lettera a) della l. 15 marzo 1997, n. 59) che stabilisce la sostanziale riconducibilità dell'intero complesso di scelte e di compiti relativi a una dimensione territoriale all'ente esponenziale della relativa comunità ».

nella gestione dell'attività (43), sulla base della valutazione di una serie di elementi che possono mutare con il tempo determinando la necessità di rivedere l'allocazione dell'esercizio della funzione: il principio di sussidiarietà presenta dunque un carattere dinamico (44), dal momento che al centro della individuazione delle funzioni non vi è più un mero criterio rigido di riparto delle competenze, posto che nel processo di determinazione della sfera attributiva si fa ora riferimento alla comunità da soddisfare e ai relativi interessi.

A maggior ragione l'autonomia sarà da considerare in una prospettiva non di pura rivendicazione di un proprio ambito di non interferenza e, quindi, come potere (45), ma come responsabilità di tutelare e soddisfare gli interessi rappresentati (46), di modo che i margini di libertà di decisione (47) attingono alle modalità di intervento. In questa prospettiva e paradossalmente, la fonte che disciplina gli spazi di intervento di ciascun soggetto autonomo non godrà più della massima discrezionalità nell'individuazione dei confini, costituendo non più l'oggetto della normazione, ma un limite di questa.

Conseguentemente e soprattutto in ragione del carattere

(43) P. CIARLO, *Le nuove Regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *N. aut.*, 2001, pag. 773 e ss.

(44) C. MILLON-DELSOL, *Le principe de Subsidiarité*, op. cit., pag. 76.

(45) In senso parzialmente contrario a questa ricostruzione è: E. DE MITA, *Intervento*, in AA.Vv., *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 72, secondo il quale pur non dovendo ridurre l'unità del Paese nella somma delle autonomie, l'esigenza di tutela dell'unità economica e sociale e dei diritti civili e sociali delle persone costituirebbe un obiettivo prioritario rispetto a quello dell'autonomia: in questa maniera sembra accogliere la tesi che l'autonomia costituisca una sorta di diritto degli enti titolari della stessa, anziché uno strumento da utilizzare per il perseguimento dei principi supremi dell'ordinamento.

(46) I.M. MARINO, *Revisione del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezze e miserie della costruzione di una nuova « forma di Stato »*, in AA.Vv., *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Padova, Cedam, 2001, pag. 961.

(47) P. CIARLO, *Le nuove Regioni ...*, op. cit., pag. 770 e ss.; L. TORCHIA, *Regioni e « federalismo amministrativo »*, in *Reg.*, 2001, pagg. 262 e ss., 266.

dinamico del principio di sussidiarietà, si hanno delle necessarie ripercussioni sotto il profilo del principio di uguaglianza e della tutela dei diritti: si ha una relativizzazione di questi ultimi nel senso che continuamente deve essere rivisto non il loro riconoscimento, ma il loro contenuto, gli spazi di tutela, in ragione del fatto che l'idea di sussidiarietà non corrisponde più ad un'uguaglianza uniforme e indistinta concepita come bene ultimale, ma come strumento per garantire a tutti l'equivalenza di condizioni di partenza e, perciò i presupposti della propria libertà.

Inoltre, l'introduzione del principio di sussidiarietà comporta necessariamente che debbano essere realizzate delle sedi di raccordo dove Stato e Regioni possano cooperare poiché la valorizzazione dell'autonomia è considerata nell'ambito dei valori unitari e obiettivo qualificante il sistema: accanto al criterio di separazione vi è uno strumento di flessibilità per consentire il conseguimento delle finalità prefissate che presuppone necessariamente un rapporto di cooperazione fra i diversi livelli territoriali.

Questo non significa, come ritiene autorevole dottrina (48), che il principio di sussidiarietà contribuisca a segnare la linea di confine fra ordinamenti caratterizzati dalla separazione delle competenze e ordinamenti fondati su obiettivi di valore il cui perseguimento è rimesso alla cooperazione fra Stato e Regioni (49); non dobbiamo ritenere che la separazione delle materie abbia lasciato spazio alla concorrenza di più fonti diverse sulla stessa materia, tanto che sarebbe ormai venuta meno la competenza intesa come titolarità di poteri, lasciando spazio alla condivisione di questi e perciò alla sostituibilità di una fonte all'altra. I sistemi caratterizzati dal-

(48) P. RIDOLA, *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pag. 199 e ss.

(49) A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 331 e ss.

l'introduzione del principio di sussidiarietà, si fondano pur sempre sul criterio della ripartizione delle competenze, posto che la commistione nelle materie lascia spazio alla sola commistione di responsabilità, tuttavia i criteri che ispirano l'esercizio delle funzioni richiedono margini di flessibilità che consentano di tradurre le esigenze di funzionalità (50). In questa prospettiva, le sedi di cooperazione (51) rappresentano gli strumenti di composizione del principio di differenziazione e di quello di unità.

Non ci sembra condivisibile neppure la tesi secondo la quale in un ordinamento caratterizzato dal criterio della separazione delle competenze, la legalità dell'azione pubblica consisterebbe nel rispetto dei criteri formali di riparto di competenze determinati in via prioritaria, mentre laddove il principio di sussidiarietà abbia fatto il proprio ingresso, le condizioni di legalità non sarebbero stabilite a priori, ma affidate al procedimento, alla motivazione della decisione di allocazione dell'attribuzione, di modo che la legalità dell'azione rispetto a regole precostituite sarebbe suscettibile soltanto di una valutazione successiva (52).

In realtà, come abbiamo avuto modo di vedere, l'introduzione del principio di sussidiarietà implica la necessità di determinare regole attraverso le quali pervenire all'adozione della decisione sull'allocazione dell'attribuzione attraverso una procedimentalizzazione: in questa maniera, le condizioni di legalità dell'azione sono pur sempre poste in via prioritaria, mentre i margini di indeterminatezza attengono unica-

(50) In tal senso la lettura compiuta dal Cons. Stato, IV Sez., n. 1493/00, ancor prima della riforma del Titolo V Cost., che evidenzia la compatibilità del principio di competenza e di sussidiarietà: G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato e il principio di sussidiarietà*, in *Giur. it.*, 2003, pag. 1771.

(51) C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 45 e ss.; F. PALERMO, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni ...*, op. cit., pag. 133 e ss.

(52) A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 339.

mente all'esito dell'*iter* della decisione. Nei modelli che utilizzano il solo criterio di separazione delle competenze è il legislatore (quasi sempre costituzionale) ad aver prefissato la ripartizione delle competenze e gli eventuali momenti di cooperazione che si rendano necessari sono volti a consentire un confronto fra i rispettivi indirizzi politici dei diversi livelli territoriali; invece, nei modelli caratterizzati da criteri di flessibilità nell'allocazione delle funzioni si introducono meccanismi che consentono un confronto prima dell'individuazione del soggetto che svolgerà la relativa attribuzione, arretrando le sedi di cooperazione, ma pur sempre prevedendo delle regole per quanto riguarda la determinazione della decisione. All'ente sovraordinato spetterà il compito di individuare il soggetto che dovrà esercitare la funzione a seguito, però, di un processo comune di decisione (53); margini di insindacabilità residueranno unicamente sugli aspetti del merito della decisione (54), sempre che non si risolvano in ipotesi di eccesso di potere.

Nel principio di sussidiarietà, soprattutto da parte della dottrina europea, viene riposta un'eccessiva fiducia — da imputare, per certi aspetti, all'essere ancora influenzati dai residui di una cultura verticistica e gerarchica — dal momento che la decisione finale, una volta rispettato l'*iter* procedurale, è caratterizzata da margini di discrezionalità: ecco perché, in questa prospettiva, assume un'importanza del tutto peculiare la motivazione (55) portata agli atti con i quali viene reso

(53) P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 41 e ss.

(54) G. FALCON, *La potestà amministrativa ...*, op. cit., pag. 29 e ss.

(55) G.U. RESCIGNO, *La redazione degli atti normativi*, in www.cnf.it/centrofor/convegni/firrescignorel.htm, 2002. Sebbene il riferimento all'obbligo di motivazione per gli atti normativi comunitari sia stato riferito ad altre ragioni riconducibili; all'assenza di una netta distinzione in questo ordinamento fra atti normativi e atti amministrativi; alla debole legittimazione democratica degli organi dell'Unio-

operativo il principio di competenza dall'applicazione del criterio di sussidiarietà (56).

Il principio di sussidiarietà non regola la ripartizione delle competenze, ma declinandole determina l'esercizio di una funzione: di conseguenza, la sua inosservanza non rileverà come vizio di competenza.

Inoltre, dal momento che il principio di sussidiarietà non ha la valenza di criterio sostanziale, ma di principio procedurale, soltanto la motivazione (57) dell'atto può consentire

ne europea; alla necessità di esplicitare la base giuridica dell'intervento in un sistema caratterizzato da competenze enumerate contraddistinte in molti casi dall'indicazione della finalità; all'esigenza di giustificare l'intervento comunitario alla luce dei parametri della sussidiarietà e proporzionalità: N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 70 e ss. In merito al rafforzamento nel Trattato istitutivo della Costituzione europea del principio dell'obbligo di motivazione degli atti normativi ed al suo più stretto collegamento col rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità: P. CARETTI, *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie ...*, op. cit., *passim*.

(56) Nel parere del Cons. Stato, II Sez., n. 2691/02 del 2003 si riconosce la centralità della figura del Comune secondo una lettura del principio di sussidiarietà che è poi stata recepita con la riforma del Titolo V, ritenendo necessario l'obbligo di motivazione per quelle leggi che intendano discostarsene, dal momento che il criterio di sussidiarietà è ritenuto il valore che permette la sopravvivenza delle democrazie, di fronte alla crisi della sovranità statale: G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato e il principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 1771 e ss.

(57) V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, pag. 415 e ss.; G. LOMBARDI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Nss. D. I.*, 1964, pag. 954 e ss.; più ampiamente sulla motivazione degli atti costituzionali: L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *D. disc. pubbl.*, 1995, pag. 30 e ss.; ovvero sulla motivazione degli atti di autorità in genere, nell'ambito di un ordinamento democraticamente strutturato: G. BERTI, *Legalità e istituzioni*, in *Jus*, 1991, pag. 3 e ss.; A. RUGGERI, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, pag. 131 e ss. La tesi che riconduce la mancanza di un obbligo di motivazione per gli atti legislativi alla centralità del parlamento, alla primazia della legge che di conseguenza non deve spiegare le scelte operate perché assolutamente libera nel fine è stata ampiamente criticata da parte della dottrina: G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, pag. 163 e ss. In particolare, è stato osservato come in un sistema democratico, a Costituzione rigida, ogni decisione per legittimarsi deve essere espressione della so-

di verificare se il percorso argomentativo imposto dal criterio di sussidiarietà sia stato rispettato (58): solamente in questa maniera sarà infatti possibile verificare la non contraddittorietà e la congruità delle soluzioni prospettate col fine da raggiungere, nonché il rispetto dei limiti posti all'esercizio della valutazione discrezionale del legislatore.

La previsione in Costituzione di criteri nell'allocatione delle funzioni costituenti limiti e modalità di compimento delle valutazioni di carattere discrezionale del legislatore determinano non solo il fatto che debba essere rilevata la diversa funzionalità realizzata dall'atto posto in essere e quella che l'atto avrebbe dovuto realizzare, ma pone anche la necessità per il legislatore di esplicitare le ragioni e la procedura seguita nel compimento di una determinata scelta (59).

Si potrà allora prospettare un vizio funzionale dell'atto di

vranità popolare; la motivazione diviene, allora, lo strumento per permettere: il controllo da parte del corpo sociale: P. CARETTI, *Motivazione. I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, 1999, pag. 1 e ss.; G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Pol.*, 1974, pag. 173 e ss.; N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, 2002, pag. 38 e ss.; C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. parl.*, 1996, pag. 419 e ss.; il controllo degli interessati nel caso delle leggi provvedimento, dove l'atto legislativo presenta le maggiori analogie con l'atto amministrativo: C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, pagg. 134 e ss., 244 e ss.; per consentire di verificare la congruità del contenuto dell'atto rispetto allo scopo perseguito, nonché la coerenza tra il fine della legge e quelli costituzionali, posto che una Costituzione di tipo rigido pone dei limiti allo stesso legislatore non soltanto in negativo, ma anche in positivo, predeterminando il fine: G. LOMBARDI, *Motivazione (diritto costituzionale)*, op. cit., pag. 957 e ss. Anzi, come ha osservato una parte della dottrina, potremmo ritenere che, oggi, lo *status* dei rappresentanti del popolo, al quale appartiene la sovranità, può trovare una legittimazione nella trasparenza del procedimento legislativo: P. HÄBERLE, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*, Bad Homburg, Athenäum Verlag, 1970, pag. 712.

(58) G.U. RESCIGNO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, pag. 388 e ss.

(59) C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giur. it.*, 1949, pag. 457 e ss.

allocazione della funzione per eccesso di potere (60) rincoducibile, nell'esperienza italiana, al fenomeno più ampio della

(60) In questa sede non intendiamo ripercorrere compiutamente il dibattito dottrinale in merito all'ammissibilità dell'eccesso di potere legislativo come vizio autonomo di legittimità costituzionale: F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1947, pag. 206 e ss.; ovvero come distinzione compiuta da una parte della dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale sulla falsa riga dell'eccesso di potere amministrativo, nonostante che le varie specie dei vizi di legittimità delle leggi non presentino diversità di natura: L. PALADIN, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1964, pag. 327 e ss.; oppure in forma dubitativa in ragione della differenza fra discrezionalità amministrativa e discrezionalità legislativa: V. CRISAFULLI, *Osservazioni a Corte costituzionale, sent. n. 56/1958*, in *Giur. cost.*, 1958 pag. 367 e ss.; o, infine, come ipotesi particolare del sindacato sulla ragionevolezza: G. MARAZZITA, *Irragionevole o inopportuna?*, in *Riv. amm.*, 1995, pag. 275 e ss.; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giur. cost.*, 1989, pag. 660 e ss. Riteniamo, però di poter individuare delle peculiarità nel giudizio che la Corte costituzionale è chiamata a compiere nei casi sopra indicati, peraltro, discostandosi anche dalle ipotesi definite espressamente di eccesso di potere legislativo da parte del giudice costituzionale. Contrariamente ad un primo indirizzo (sent. n. 37/1969), la Corte costituzionale, seppur in casi sporadici e senza dar luogo ad una giurisprudenza organica, ha prima ritenuto possibile il sindacato di una legge in termini funzionali, purché fondata su una riserva rafforzata di legge, ovvero su una previsione costituzionale che indichi il fine cui la legge deve tendere (sent. n. 14/1964), dopodiché ha finito con l'accogliere un'accezione estremamente lata di eccesso di potere al punto da configurare un vizio globale della funzione nel suo farsi atto (sentt. n. 195/1982, 70/1994), quindi, un vizio funzionale-teleologico, in ragione cioè del fine che si è posto il legislatore e non costituzionalmente imposto, allo scopo di controllare la ragionevolezza delle leggi « attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti » (sent. n. 1130/1988). Al riguardo, vedi: F. MODUGNO, *Ancora sulla mancata determinazione del thema decidendum e sull'« eccesso di potere legislativo »*, in *Giur. cost.*, 1982, pag. 2090 e ss. La Corte costituzionale avrebbe, quindi, compiuto una trasposizione nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi delle figure sintomatiche di eccesso di potere amministrativo, ritenendo peraltro che per poter operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, sia necessario che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, ovvero si mostri « come espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa »

ragionevolezza (61). Dobbiamo compiere una precisazione: il principio di ragionevolezza, in un'accezione ristretta, concerne la legittimità delle motivazioni poste a fondamento di un trattamento differenziato. Nel caso dell'allocazione delle funzioni, occorre compiere anche una valutazione ulteriore che metta in relazione il mezzo e il fine: dovrà essere vagliata la giustificazione teleologica della soluzione adottata che potrà essere

(sent. 313/1995, confermata nella successiva sent. n. 209/1996). Nella ricostruzione della Corte costituzionale, almeno in taluni casi, alla base del sindacato sulla ragionevolezza vi è, dunque, una forma di eccesso di potere legislativo: A. CELOTTO, *Corte costituzionale ed « eccesso di potere legislativo »*, in *Giur. cost.*, 1995, pag. 3729 e ss.; R. NIRO, *Il controllo della ragionevolezza delle scelte del legislatore*, in *Foro it.*, 1998, pag. 366 e ss. La mancanza di una giurisprudenza organica, avrebbe però snaturato il vizio dell'eccesso di potere legislativo rendendolo una parafrasi della semplice illegittimità costituzionale, portando a ritenere tutta l'attività legislativa interamente vincolata: G. MARAZZITA, *Irragionevole o inopportuna?*, op. cit., pag. 276; ovvero, ha impedito l'individuazione dei caratteri peculiari di questa ipotesi di irragionevolezza dell'atto per eccesso di potere legislativo. Per una ricostruzione critica in ordine alla configurabilità dell'eccesso di potere legislativo, poiché presupporrebbe una Costituzione integrante un ordine compiuto e necessitante di una mera discrezionale attività esecutiva del legislatore per essere portata a compimento e, comunque, per l'impossibilità di equiparare l'eccesso di potere legislativo ricostruito come vizio funzionale al sindacato di ragionevolezza, posto che i riscontri di ragionevolezza implicano valutazioni multiformi (razionalità sistematica, efficienza strumentale, giustizia-equità della legge): G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 1999, pag. 408 e ss. In ordine all'ulteriore ragione dell'Autore, secondo la quale un sintomo tipico dell'eccesso di potere amministrativo è la presenza di una motivazione inadeguata, insufficiente o incongrua, rilievo che per le leggi non può essere svolto poiché l'attività legislativa non sarebbe gravata da un obbligo di motivazione, vedi *infra* parte III, cap. IV; mentre all'osservazione secondo la quale l'eccesso di potere legislativo non avrebbe autonomia come vizio della legge, nel senso che ogni difetto eventualmente qualificabile come eccesso di potere legislativo rileverebbe sempre come violazione di una norma costituzionale esplicita, pare possa essere contraddetta dalla recente giurisprudenza costituzionale, secondo la quale gli statuti regionali devono non solo evitare il contrasto con le singole previsioni costituzionali, ma anche, in forza dell'art. 123 Cost., « scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito » (sentt. n. 304/2002, 306/2002, 2/2004, 37/2004, 372/2004 e 378/2004), integrando quindi gli estremi di una *fraus constitutioni*.

(61) F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enc. dir.*, 1973, pag. 1031 e ss.

ritenuta conforme al criterio di ragionevolezza, in un'accezione più ampia, quando la differenziazione di trattamento sia commisurata agli obiettivi che si intendono perseguire.

Al riguardo, si potranno dimostrare particolarmente significative le indicazioni che provengono dall'esperienza comunitaria (62), nonché dall'evoluzione che ha contraddistinto la giurisprudenza costituzionale in Germania.

Vi sono altri possibili effetti legati ad un modello funzionale di esercizio delle competenze (63): si possono accentuare commistioni di competenze e conseguentemente di responsabilità, qualora la distribuzione dell'esercizio delle funzioni venga inteso come strumento per rivendicare maggiori spazi di partecipazione, come accade in alcune realtà federali. In questa prospettiva, si dovranno realizzare modelli non necessariamente omogenei nello svolgimento delle attribuzioni, dal momento che dovrà essere operata una commisurazione delle capacità in una prospettiva, tuttavia, di massima responsabilizzazione degli enti territoriali che presuppone perciò l'autodeterminazione, ma anche il monitoraggio di alcuni indici di efficacia dell'attività svolta.

Su tutti questi argomenti avremo, comunque, modo di tornare in sede di osservazioni conclusive. Nella parte che segue, prima di affrontare e valutare le innovazioni introdotte a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, tenendo sempre presente l'esperienza tedesca come modello di raffronto, riteniamo opportuno soffermarci, proprio in vista della ricostruzione del ruolo che la Regione deve assumere, sulle conseguenze indotte dal fenomeno della globalizzazione e dalla partecipazione all'Unione europea, sotto i profili del rafforzamento della capacità di fare sistema e delle funzioni da svolgere.

(62) C. CALLIESS, *Kontrolle zentraler Kompetenzausübung ...*, op. cit., pag. 194 e ss.; M. KENNTNER, *Der Föderalismus ist (doch) justizabel!* ..., op. cit., pagg. 821 e 824.

(63) P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato ...*, op. cit., pag. 43 e ss.

Giuffrè, Editore

PARTE III
L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA
REGIONALE DOPO
LA RIFORMA DEL TITOLO V

Giuffrè, Editore

Giuffrè, Editore

CAPITOLO I

LINEE DI SVILUPPO DELL'AUTONOMIA REGIONALE

SOMMARIO: 1. Gli effetti della globalizzazione: un nuovo ruolo per lo Stato e la rivalutazione delle Regioni. — 2. Gli effetti della mutata forma di governo regionale nel rinnovato quadro istituzionale. — 3. Il potenziamento della potestà amministrativa regionale. — 4. Il regionalismo differenziato. — 5. Il nuovo ruolo delle Regioni.

1. *Gli effetti della globalizzazione: un nuovo ruolo per lo Stato e la rivalutazione delle Regioni.*

Mentre la prima metà del secolo scorso è stata caratterizzata da un progressivo incremento del ruolo dello Stato, l'ultimo scorcio ha visto un'inversione di tendenza (1): il potere dello Stato, soprattutto nell'economia, si riduce (2) quale conseguenza dello sviluppo di poteri pubblici internazionali e della cessione, da parte degli Stati, di parte dei loro poteri al mercato, con la conseguente riduzione del loro spazio di azione (3).

(1) S. CASSESE, *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in C. FRANCHINI, L. PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo. Riflessione in ricordo di Massimo Severo Giannini*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 11 e ss.

(2) S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, in G. CAVALLARI (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, Roma, Carocci, 2001, pag. 297 e ss.; D. HELD, A. MCGREW, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 39 e ss.; K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996, pag. 128.

(3) S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002, pag. 55 e ss.; F. LANCHESTER, *L'erosione della sovranità nazionale*, in *Rass. parl.*, 1998, pag. 426; A. QUADRIO CURZIO, C. D'ADDA, G. MARSEGUERRA, S. BERETTA, *Riflessioni sulla*

Lo Stato ha così perso parte della capacità di governare l'area dei flussi di capitale, delle relazioni di produzione, dell'informazione e dei mercati sia dei beni che dei servizi a causa della loro progressiva globalizzazione e denazionalizzazione (4). Il ruolo principale degli Stati non è più quello di proteggere le risorse interne e le produzioni della propria industria nazionale dalla concorrenza straniera (5), ma è diventato — o sta diventando — (6) quello di soddisfare la cre-

globalizzazione finanziaria: rischi, problemi e prospettive, Città del Vaticano, Fondazione Centesimus Annus Pro Ponteficie, 2000, pag. 32 e ss.

(4) A.J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 197 e ss.; P. BARCELLONA, *Ipotesi interpretativa del processo di globalizzazione*, in *Dem. dir.*, 2003, pag. 15 e ss.; D. BELLITI, *Globalizzazione e Stati nazionali: la ridefinizione dell'identità*, in *Dem. dir.*, 1999, pag. 179; M.L. SALVADORI, *Il Novecento. Un'introduzione*, Roma, Laterza, 2002, pag. 147 e ss.; M. SMEETS, *Globalisation of International Trade and Investment*, in F. BUELENS (edited by), *Globalisation and the Nation-State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pag. 8 e ss.

(5) D. BIFULCO, *Pluralismo, diritti di partecipazione dei lavoratori e dinamiche neocorporative nel contesto del "diritto sociale" comunitario: appunti a margine dell'art. 28 della Carta*, in R. TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2002, pag. 138; R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza, 1995, pag. 20 e ss.; T. DETTI, G. GOZZINI, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Milano, Mondadori, 2002, pag. 421 e ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pag. 161.

(6) In merito al fenomeno della globalizzazione, diverse sono le posizioni assunte dalla dottrina: secondo una prima ricostruzione tale processo sarebbe compiuto, determinando il superamento irreversibile degli Stati nazionali oramai privi di capacità di controllo del territorio e di soddisfazione delle domande di sicurezza e di socialità dei cittadini. A questa tesi si contrappone nettamente quella di coloro che ritengono che la globalizzazione non sia ancora arrivata ad un livello evolutivo tale da poter essere separata nettamente dalla mera internazionalizzazione e, perciò, non credono al declino degli Stati nazionali. Vi sono poi le posizioni intermedie, ad esempio le correnti federaliste, secondo le quali il processo di globalizzazione è in atto, ma non ancora compiuto: le relazioni di potere globale sono mutate e con esse occorre ridefinire il potere e rivedere le funzioni e l'autorità dei governi nazionali. Secondo questa letteratura non si assisterebbe alla scomparsa degli Stati tradizionali, né ad una loro riconferma come tali, ma occorre trasformare profondamente la loro struttura e così anche le organizzazioni transnazionali o sovranazionali. Per una più diffusa illustrazione delle diverse posizioni in materia: U. BECK, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postna-*

scente domanda di efficienza dei sistemi economici e di garantire la partecipazione dei propri cittadini al mercato globale (7).

La globalizzazione ha perciò ripercussioni immediate sull'economia, ma anche sulle relazioni di altra natura (politica, culturale, militare (8), ecc.), intensificando i rapporti e rendendoli più veloci (9).

Gli effetti della globalizzazione sullo Stato nazionale si possono riassumere in una costrizione dei relativi poteri di sovranità (10) che determina un ridimensionamento del ruolo

zionale, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 18 e ss.; C. MALANDRINO, *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in G. CAVALLARI, *Comunità, individuo e globalizzazione...*, op. cit., pag. 281 e ss.; K.H. O'ROURKE, J.G. WILLIAMSON, *Globalizzazione e storia. L'evoluzione dell'economia atlantica nell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 2005, *passim*.

(7) S. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 202 e ss., evidenzia, peraltro, il compito importante svolto dagli apparati amministrativi nell'anticipare attraverso iniziative di aggregazione con le corrispondenti amministrazioni degli altri Paesi, le scelte compiute, successivamente, in sede politica. Ancora una volta le strutture amministrative avrebbero svolto un ruolo funzionale e anche di direzione degli sviluppi politici. In materia, vedi anche: L. PAGANETTO, *Lo Stato e l'economia nell'età dell'integrazione economica internazionale*, in C. FRANCHINI, L. PAGANETTO, *Stato ed economia ...*, op. cit., pag. 20 e ss.; S. ORTINO, *La sfida federalista nell'era della globalizzazione*, in *St. parl. pol. cost.*, 1996, pag. 53 e ss.; F. CHESNAIS, *Dodici tesi sulla mondializzazione del capitale*, in *Dem. dir.*, 2003, pag. 64 e ss.

(8) C. SERFATI, *Globalizzazione e militarismo*, in *Dem. dir.*, 2003, pag. 76 e ss.; S. GUARRACINO, *Storia degli ultimi sessant'anni. Dalla guerra mondiale al conflitto globale*, Milano, Mondadori, 2004, pag. 332 e ss.

(9) È da notare come proprio il carattere della notevole intensificazione dei rapporti unitamente alla rapidità nella divulgazione delle conoscenze — che determinano per certi aspetti una certa omogeneità ma anche, come vedremo, l'accentuarsi di profili di differenziazione, nonché la spinta ad una crescita smisurata di quei sistemi recettivi che riescono ad entrare nel processo di globalizzazione e, di converso, l'impoverimento di quelle aree che rimangono invece al di fuori — hanno spinto a ritenere questo fenomeno come nuovo. In realtà processi come questo sono ciclici nel corso della storia e le peculiarità del fenomeno sono da riscontrare proprio nella dimensione e nella rapidità, oggi possibili in ragione dei nuovi strumenti tecnici e di conoscenza.

(10) G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005, pag. 76 e ss.

politico e di identificazione culturale (11): gli Stati sono condizionati nell'esercizio della sovranità da istituzioni superiori, perciò le decisioni interne devono rispettare i criteri posti in sede internazionale (12) o sovranazionale (13).

La crisi dello Stato (14) è, quindi, da imputare alle dimensioni troppo ridotte rispetto alle funzioni di governo e di tutela determinate dai processi di internazionalizzazione dell'economia; per un altro verso, però, le dimensioni statali appaiono troppo grandi per lo svolgimento delle attuali funzioni amministrative che richiedono forme di autonomia o di organizzazione che non possono più essere soddisfatte dai vecchi schemi centralistici (15). Occorrono articolazioni territoriali

(11) A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, Laterza, 2002, pag. 330 e ss.

(12) S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, op. cit., pag. 62 e ss.

(13) Per quanto riguarda l'Unione Europea, occorre osservare come questa abbia inciso in un duplice senso sulla sovranità degli Stati membri: per un verso, la creazione di questo organismo ha in parte arginato la perdita di sovranità di fronte alla globalizzazione mondiale, proprio realizzando un'organizzazione economica in grado di fronteggiare l'evoluzione sul piano internazionale; per un altro verso, è stato possibile realizzare questa struttura economica che poi ha acquisito ulteriori profili sul piano giudiziario, della sicurezza e della difesa, in quanto gli Stati componenti hanno rinunciato ad aspetti della loro sovranità: F. BRUNO, *Le autonomie territoriali e l'Unione europea: prime riflessioni*, in *Nomos*, 2002, pag. 99 e ss.; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 13 e ss.; C. JOERGES, *The Law's Problems with the Governance of the European Market*, in C. JOERGES, R. DEHOUSSE (edited by), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, New York, Oxford University Press, 2002, pag. 4 e ss.; N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel « commonwealth » europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 279. La dislocazione di poteri a livello sovranazionale ha avuto effetti non solo sul sistema politico-istituzionale ma, come è stato osservato, ha influito anche sulla sfera e sulla modalità di protezione dei diritti sociali che si ispirerebbero ad altri canoni ermeneutici, quali l'efficienza, l'efficacia, la competitività, la flessibilità: C. AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 97; P. ALSTON, *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1999, pag. 24 e ss.; S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 28 e ss.

(14) D.J. ELAZAR, *Idee e forme ...*, op. cit., pag. 186.

(15) L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello*

che garantiscano flessibilità e capacità decisionali rapide e va-

Stato nazionale, Bari, Laterza, 1997, pag. 47 e ss.; U. ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Dem. dir.*, 1997, pag. 499 e ss.; U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 2001, pag. 40; P. BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina, Oasi, 2001, pag. 121 e ss.; U. CERRONI, *Globalizzazione e democrazia*, Lecce, Manni, 2002, pag. 83 e ss.; R. DEL CARRIA, *Kenichi Ohmae: la fine dello Stato-nazione*, in *Fed. soc.*, 1996, pag. 156; M. KEATING, *Europe's Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government*, in P. BEAUMONT, C. LYONS, N. WALKER (edited by), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Portland, Hart Publishing, 2002, pag. 6 e ss.; F. ROMANI, *Se lo Stato-nazione possa ancora essere utile ai suoi cittadini*, in *Bib. lib.*, 2001, pag. 13 e ss. Per descrivere il superamento del principio di esclusività degli ordinamenti statuali, ovvero per indicare la creazione di una pluralità di ordinamenti in concorrenza e, per certi aspetti, sovrapposti fra loro, si parla di "nuovo Medioevo", anche perché i rapporti fra i diversi livelli istituzionali non sono più retti dal solo principio di competenza, ma da rapporti negoziali e di collaborazione, tipici della società medioevale; sul particolarismo tardo medioevale: P. GROSSI, *L'ordine giuridico medioevale*, Bari, Laterza, 2002, pag. 226 e ss. Per un raffronto con l'evoluzione odierna: J. CHEVALLIER, *Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique*, in *Rev. dr. publ.*, 1998, pag. 673 e ss.; O. HÖFFE, *Demokratie im Zeitalter ...*, op. cit., pag. 166 e ss.; L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 165; A. SPADARO, *La transizione costituzionale nell'età di Cassiodoro ... e in quella odierna. (Analogie e spunti problematici)*, in A. SPADARO (a cura di), *Le « trasformazioni » costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 205 e ss. Sul tema vedi anche: M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 138 e ss. In particolare, si assiste ad una regressione del criterio di competenza a vantaggio di soluzioni di tipo funzionale: per un verso, il vero regolatore dei rapporti economico-sociali è divenuta l'Unione europea, per un altro, l'introduzione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione hanno fatto sì che i compiti debbano essere allocati al livello più idoneo, perciò non si può più ragionare in termini meramente garantistici, ma di maggiore funzionalità: P. CIARLO, *Le nuove Regioni ...*, op. cit., pag. 773 e ss.; F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999, pag. 17 e ss.; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 57 e ss. Sugli effetti della globalizzazione a livello giuridico, ovvero su un nuovo modo di fare diritto nel senso che non è più prerogativa di organi legislativi, ma nasce dal basso, dalla prassi, da casi concreti e dal lavoro dei giuristi similmente allo *ius commune* medioevale e post-medioevale: P. GROSSI, *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quad. f. st. p. giur.*, 2000, pag. 556.

lorizzino le risorse locali in ambito globale; gli apparati dei vecchi Stati nazionali non sono più in grado di superare gli squilibri economici e sociali, né tanto meno di garantire rapidità di decisioni e l'efficienza del sistema economico attraverso un'apertura alle relazioni internazionali (16): soltanto con un sistema istituzionale reattivo (17) e il buon funzionamento degli apparati amministrativi è possibile garantire la competizione nell'ambito del mercato globale assicurando, contestualmente, l'effettività del rispetto dei diritti dei cittadini (18).

La globalizzazione economica genera così fenomeni complessi che possono sembrare contraddittori: difatti, per un verso, si sviluppa la concentrazione economica e l'integrazione politica e, per un altro, si diffondono le iniziative economiche e la frammentazione politica (19), dando rilievo alla dimensione regionale e locale (20). Ma vi è di più: si assiste a

(16) « La "mondialisation juridique" répondant à la "mondialisation économique" »: J. CHEVALIER, *Vers un droit post-moderne ...*, op. cit., pag. 673.

(17) J. WOELK, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. Il caso tedesco. Come rendere più competitivo lo stato federale unitario*, in *Fed. lib.*, 1999, pag. 89 e ss.

(18) F. BASSANINI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 87; E. GREBLO, *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Bologna, Il Mulino, 2004, *passim*.

(19) F. BENCARDINO, *Federalismo, regionalismo e sviluppo locale*, in F. BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997, pag. 9 e ss.; CENSIS, *Autonomie con l'Europa ...*, op. cit., pag. 286 e ss.; S. ORTINO, *La sfida federalista ...*, op. cit., pag. 57 e ss.

(20) A. BARBERA, *Il governo locale ...*, op. cit., 1999, pag. 1099; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 25; B. LEUZZI, *Autonomia locale e integrazione europea*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI, *Regione e governo locale ...*, op. cit., pag. 319 e ss.; A.J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale ...*, op. cit., pag. 198. In un primo momento, si era ritenuto che gli effetti della globalizzazione sarebbero stati una forte uniformazione ed un'omogeneizzazione degli ordinamenti giuridici statali a discapito delle autonomie territoriali, partendo dal presupposto che se queste erano indice di differenziazione, in un sistema globale sempre più uniforme, avrebbero subito sicuramente un ridimensionamento. Così non è stato: nell'ambito della

forme di decentramento per certi aspetti nuove perché operate “spontaneamente” dallo Stato centrale, sebbene con alcune

stessa Unione europea, progressivamente, si è proceduto ad un ridimensionamento del ruolo degli Stati centrali rispetto alle istituzioni comunitarie e ai livelli infrastatali di governo. Le politiche di sviluppo e di integrazione territoriale, operate principalmente attraverso i fondi strutturali, hanno portato nei diversi Stati membri a nuove modalità di articolazione territoriale interna oppure, dove già vi erano articolazioni consolidate, ad un rafforzamento dei livelli di governo substatali. Il processo di incentivazione e consolidamento di forme di governo e di amministrazione infrastatale soddisfa un'altra esigenza nell'ambito del processo di integrazione europea: la presenza di livelli di governo substatali rilevanti per compiti e dimensioni può consentire un rafforzamento democratico dell'Unione e dell'amministrazione europea; la partecipazione delle rappresentanze territoriali all'adozione delle decisioni conferirebbe a queste ultime una maggiore legittimazione democratica rispetto a quanto possano fare i soli organi comunitari dotati di una debole rappresentatività democratica: F. PIZZETTI, *Le « nuove » Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Reg.*, 2001, pag. 809 e ss.; P. CARROZZA, *Le riforme degli anni '90...*, op. cit., pag. 106; G. D'IGNAZIO, *Processo d'integrazione comunitaria e principio di autonomia*, S. GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 163; R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive della politica economica estera territoriale: alcune riflessioni sulla base di un'analisi della letteratura*, in *Reg.*, pag. 944 e ss.; G. GUARINO, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997, pag. 189 e ss.; F. LANCHESTER, *L'erosione della sovranità ...*, op. cit., pag. 426 e ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi ...*, op. cit., pag. 164; G. TESAURO, *L'influenza della Comunità Europea nei rapporti tra Stato ed economia*, in C. FRANCHINI, L. PAGANETTO, *Stato ed economia ...*, op. cit., pag. 44 e ss.; G. MARCHETTI, *La valorizzazione del ruolo delle Regioni da parte delle istituzioni comunitarie*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano, Guerini e Associati, 2001, pag. 155 e ss. A livello europeo si riproduce quel duplice fenomeno ben conosciuto dalle realtà nazionali: per un verso, i cittadini dell'Europa chiedono che vengano risolti i problemi della società, per un altro, però, nutrono sfiducia vista la complessità dell'impianto posto in essere, la lontananza delle istituzioni europee e al contempo, la loro eccessiva invadenza. È stata avvertita, così, la necessità di rivedere le norme, i processi e i comportamenti che incidono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo guardando ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza; l'Unione deve cioè rivedere la *governance* per rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi da perseguire al fine di realizzare politiche più efficaci e adeguate ai bisogni e di esercitare una maggiore influenza a livello mondiale: è quanto emerge dal Libro Bianco sulla *European Governance* adottato dalla Commissione europea il 25 luglio del 2001. In questo contesto, si è ritenuto che spesso

incertezze in ordine al livello territoriale cui affidare i compiti ed in modo, per certi aspetti, repentino tanto da cogliere impreparati i soggetti destinatari o, comunque, da determinare dei ritardi nell'attivazione.

Negli ultimi anni, come abbiamo visto, la struttura produttiva ed i modelli caratterizzanti l'economia produttiva sono cambiati: si è passati dal modello dell'impresa fordista, ovvero a struttura piramidale, all'impresa a rete per la quale è necessario un contesto territoriale che non risulti essere né centralizzato, né frammentato (21).

I sistemi territoriali (22) nei quali operano le imprese di-

il ruolo di tramite rappresentativo, in contatto con il pubblico, delle Regioni e degli enti locali non venga sfruttato al meglio, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee. Perciò, occorre utilizzare di più le competenze e l'esperienza pratica delle autorità regionali e locali ed è questo un compito innanzitutto dei diversi Stati membri mentre, per quanto riguarda l'Unione, la priorità è quella di sfruttare nel migliore dei modi il potenziale di flessibilità per garantire l'attuazione concreta delle politiche europee: A. POGGI, *Le autonomie funzionali ...*, op. cit., pag. 309 e ss.; R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Reg.*, 2001, pag. 929 e ss. In particolare, fra gli obiettivi di politica comunitaria regionale per il 2000-2006, oltre a consolidare le innovazioni introdotte nell'ultimo decennio, vi è quello di intervenire nelle aree in ritardo di sviluppo: l'obiettivo principale delle politiche strutturali e di coesione dell'Unione europea è confermare quello di operare per la diminuzione delle disparità economiche e sociali, sostenendo le politiche nazionali e regionali nelle aree più deboli e le politiche occupazionali mediante interventi indirizzati alla crescita sostenibile ed alla competitività regionale: L. R. SCIUMBATA, *Il ruolo delle Regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea*, Roma, Bibliosofica, 2001, pag. 38 e ss.; G. VIESTI, F. PROTA, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 169 e ss.; A. RASI CALDOGNO, *La nuova programmazione regionale come fattore di competitività territoriale*, in F. PANOZZO (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Milano, Franco Angeli, 2005, pag. 217 e ss.

(21) G. LAFAY, *Capire la globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 83 e ss.

(22) Parte della dottrina, in particolare quanti ritengono che lo Stato-nazione tradizionale si sia ormai dissolto, parla di Stati-regione, volendo descrivere con questa espressione le unità geografiche come l'Italia settentrionale, la Baviera, il Galles, Hong Kong, ecc., che hanno un'influenza rilevante sull'attività economica. Gli Stati-regione devono presentare dimensioni adeguate: per un verso, non

vengono quindi funzionali alla competizione tra le stesse (23); si parla a questo proposito di regionalismo economico, volendo in questa maniera sottolineare che la competizione in un'economia globale diviene anche competizione fra sistemi regionali (24).

Per creare questi presupposti occorrono, però, livelli territoriali di governo rafforzati (25) ed in grado di favorire la cooperazione fra le imprese e la loro attività di produzione attraverso la predisposizione di servizi adeguati in tema di formazione professionale, infrastrutture, trasporti, comunicazione (26).

devono essere troppo estesi per far sì che gli abitanti condividano interessi economici e consumi, per un altro, devono essere sufficientemente ampi per consentire economie di servizio, ovvero quelle infrastrutture in grado di favorire la partecipazione all'economia globale. In merito: K. OHMAE, *L'emergere delle economie ...*, op. cit., pag. 129 e ss.; S. ORTINO, *La sfida federalista ...*, op. cit., pag. 58 e ss.

(23) A. CALVELLI, *Specificità ambientali locali e strategie globali*, in AA.VV., *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione. Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara, 4-5 ottobre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 36 e ss.

(24) A. BARBERA, *Il governo locale ...*, op. cit., pag. 1095 e ss.; K. BOECKELMAN, *Federal Systems in the Global Economy: Research Issues*, in *Publius*, 1996, pag. 3 e ss.; CENSIS, *Autonomie con l'Europa ...*, op. cit., pag. 287; R. DEEG, *Economic Globalization and the Shifting Boundaries of German Federalism*, in *Publius*, 1996, pag. 27 e ss.; M. HARDT, A. NEGRI, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2002, pag. 269 e ss.

(25) D.J. ELAZAR, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1998, pag. 32; A.J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale ...*, op. cit., pag. 199 e ss.

(26) A. BARBERA, *Il governo locale ...*, op. cit., pag. 1097 e ss.; F. BASSANINI, *Intervento al seminario "Governo locale in Europa"*. Madrid, 4/11/1997, in *Az. Pubbl.*, 1997, pag. 429; G. GORLA, F. BOSCACCI, *Competizione territoriale e mercato unico europeo*, in F. BOSCACCI, G. GORLA (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, Milano, Franco Angeli, 1991, pag. 11. Apparentemente in maniera paradossale, gli effetti tipici della globalizzazione finiscono con l'accrescere le differenze competitive dei territori e delle imprese: i modelli produttivi su scala globale hanno rilevanza sia qualitativamente che localmente, oververosia la combinazione delle conoscenze radicate nel territorio e di quelle apprese dall'esterno determina la peculiarità qualitativa dell'offerta di un determinato ambito territoriale: R. CAPELLO, *Economia regionale*, Bologna, Il Mulino, 2004, *passim*. L'incremento di una domanda diversificata di beni e servizi sul mercato globale viene, perciò, soddisfatta attraverso prodotti contraddistinti dalla loro unicità legata alla multiterrito-

La nuova dimensione economica presuppone, dunque,

rializzazione dei processi produttivi: R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive ...*, op. cit., pag. 945 e ss.; G. BECATTINI, *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre « il territorio » nell'analisi socioeconomica*, in G. BECATTINI, M. BELLANDI, G. DEI OTTATI, F. SFORZI (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001, pag. 17 e ss. Anzi, è stato osservato che il territorio costituirebbe l'ambito dove è possibile elaborare strategie di sviluppo appropriate, volte a sostenere le attività produttive e a favorire la crescita socioeconomica; la competizione si svilupperebbe tra sistemi locali a condizione che siano sufficientemente forti e dotati della capacità di fare sistema: S. MESSINA, *Sviluppo locale: alcune questioni generali*, in S. MESSINA (a cura di), *Lo sviluppo locale tra decentramento e globalizzazione. Guida per gli attori locali*, Roma, DataneWS, 2002, pag. 25 e ss.; c'è chi ha parlato a questo proposito di glocalizzazione: U. BECK, *La società cosmopolita ...*, op. cit., pag. 45. Altro effetto della globalizzazione è quindi che, di fronte alla minaccia di uniformizzazione culturale, si risveglia l'identità etnica dando una propria soggettività al territorio in ragione della struttura economica, dei servizi e degli assetti amministrativi, perciò la struttura statale, pur sussistendo, diviene pluralistica se non polietnica: U. ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità ...*, op. cit., pag. 512 e ss.; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Bari, Laterza, 2001, pag. 78; D. BELLITI, *Globalizzazione e Stati nazionali ...*, op. cit., pag. 179 e ss.; G. CALVI, *Il mondo si globalizza o si frantuma? Lo scontro delle identità culturali*, in *Qst. ist.*, 1998, pag. 5 e ss.; E. DENNINGER, *L'impatto della globalizzazione sulle democrazie contemporanee*, in *Rass. parl.*, 2004, pag. 27 e ss.; D.J. ELAZAR, *Constitutionalizing Globalization ...*, op. cit., pag. 32; T. FLEINER GERSTER, *Multicultural Federalism. The Swiss Case*, Fribourg, Institute of Federalism, 2003, pag. 111 e ss.; C. GEERTZ, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Bari, Laterza, 2003, pag. 13 e ss. Il processo di globalizzazione presenta il rischio di acuire la marginalità di quelle aree caratterizzate già da carenze sotto il profilo socio-economico, istituzionale e da meccanismi di forte dipendenza, tali da non consentire di tenere il passo con la competizione esterna, facilitando in questa maniera i fenomeni di concentrazione e l'accentuazione dei divari economici territoriali: U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato ...*, op. cit., pag. 18 e ss.; R. DEEG, *Economic Globalization ...*, op. cit., pag. 48 e ss.; R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive ...*, op. cit., pag. 950 e ss.; L. FERRAJOLI, *Quali sono i diritti fondamentali?*, in E. VITALE (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze. Problemi etici, politici, giuridici*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000, pag. 121 e ss.; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia ...*, op. cit., pag. 27 e ss.; G. GORLA, F. BOSCACCI, *Competizione territoriale ...*, op. cit., pag. 12 e ss.; F. ONIDA, *La globalizzazione aumenta o riduce disuguaglianze e povertà?*, in *Mul.*, 2002, pag. 134 e ss.; P. C. PADDOAN, P. PARASCANDOLO, M. TOZZI, *La nuova geografia economica delle Regioni europee*, in CER/IRS (a cura di), *Fra decentramento amministrativo e integrazione europea. Decimo rapporto sull'industria e la politica industriale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 166 e ss. In senso parzialmente contrario, ovvero per una graduale diffusione del benessere anche nelle zone meno ricche, vedi: CENSIS, *Auto-*

dei livelli di governo — soprattutto regionale — (27) in grado di elaborare politiche di lungo periodo, ma al tempo stesso connotate da una certa flessibilità (28): ciò comporta una

nomie con l'Europa ..., op. cit., pag. 288. In particolare, alcuni studi hanno evidenziato come il fenomeno presenti una maggiore complessità: difatti, tra i Paesi poveri ve ne sono alcuni emergenti (Cina, India, Vietnam) che nel mercato globale hanno raggiunto tassi di crescita superiori a quelli dei Paesi ricchi e una forte diminuzione della povertà. Altre vaste aree, come molti Paesi dell'Africa, sono invece ancora ai margini dell'economia mondiale e presentano un costante incremento degli indici rivelatori della povertà. Degli effetti divaricanti si sono, però, verificati anche all'interno dei Paesi ricchi in ragione della maggiore competitività o della minore dinamicità dei diversi settori. Tuttavia, guardando ai risultati nel lungo periodo possiamo osservare come sia la crescita della disuguaglianza globale che del numero di persone in condizioni di estrema povertà si siano arrestate e in taluni casi addirittura si siano invertite. Si ritiene pertanto necessario individuare soluzioni volte ad attutire l'effetto negativo delle riforme attuate per conseguire una maggiore integrazione dell'economia nel resto del mondo: P. COLLIER, D. DOLLAR, *Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2003, pagg. 52 e ss., 79, 163; F. BONAGLIA, A. GOLDSTEIN, *Globalizzazione e sviluppo. Due concetti inconciliabili? Quattro luoghi comuni da sfatare*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 34 e ss.; M. SYRQUIN, *Globalizzazione e sviluppo economico moderno: i paesi in via di sviluppo*, in A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *La globalizzazione e i rapporti Nord-Est-Sud*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 82 e ss. Recenti studi hanno evidenziato come la crescita economica e la disoccupazione costituiscano fenomeni di entità molto diversa nelle Regioni europee; la conseguenza è che gli eventi esterni producono effetti differenti indebolendo l'Unione europea e rendendo difficile la gestione della politica monetaria: R. PACI, F. PIGLIARU, M. PUGNO, *Le disparità nella crescita economica e nella disoccupazione tra le Regioni europee: una prospettiva settoriale*, in F. FARINA, R. TAMBORINI (a cura di), *Da Nazioni a Regioni. Mutamenti istituzionali e strutturali dopo l'Unione monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 155 e ss.

(27) Un'anticipazione in tal senso può essere rinvenuta nel pensiero di M. S. Giannini che individuava nelle Regioni le componenti vitali di una nuova articolazione dei poteri: C. DESIDERI, *Il regionalismo di Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pag. 1206 e ss.

(28) La realizzazione di un effettivo decentramento territoriale non risponde soltanto all'esigenza di maggiore flessibilità e rapidità di decisione e, quindi, di smantellamento del carico di compiti dello Stato centrale, ma risponde, oggi, anche al bisogno di risolvere la questione della legittimazione democratica in un momento in cui i cittadini sembrano non riconoscersi più nello Stato-nazione. La realizzazione di forti autonomie consente, nell'immediato, la creazione di una rete di entità autonome e interdipendenti che arricchiranno il sistema di governo contribuendo nell'adozione delle decisioni: B. DENTE, *Governare in un contesto federale: quali lezioni per la transizione italiana?*, in AA.VV., *Governare con il fede-*

rapidità di intervento che può verificarsi soltanto se fra i diversi livelli territoriali matura la capacità di dialogo (29).

Anche il ruolo, le funzioni e le strutture dello Stato vanno quindi ripensati (30): innanzitutto, occorre determinare la soglia tra intervento pubblico ed iniziativa privata (31), dopodiché allo Stato spetterà il compito di coordinare le politiche regionali, di tramite con le entità sovranazionali e di mediazione politica in sede di elaborazione dei programmi di politica economica che tengano conto delle caratteristiche non solo produttive, ma anche sociali e culturali dei diversi territori (32). Tutto ciò è possibile ricercando il consenso e l'equilibrio sociale e quindi sempreché in sede di programmazione economica venga lasciato spazio, come avviene sempre più nei Paesi industrializzati, alla partecipazione dell'associazionismo imprenditoriale, dei sindacati, degli organismi espressione di interessi in genere (33).

L'esistenza di una pluralità di ordinamenti in concorrenza fra loro e, perciò, il superamento dell'esclusività di quello statale porta con sé un'ulteriore conseguenza per quanto riguarda il principio di uguaglianza: è stato osservato (34), in-

ralismo, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997, pag. 4 e ss. Nel momento in cui i canali istituzionali degli Stati-nazione non sono sufficienti a dar voce agli interessi della collettività ed il centro politico-istituzionale per così dire si indebolisce, si guarda alle Regioni, ma anche ad altri organismi, alle istituzioni non governative, per canalizzare i bisogni e le richieste della comunità.

(29) A. BARBERA, *Il governo locale ...*, op. cit., pag. 1101 e ss.

(30) U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, Oasi, 2002, pag. 16 e ss.; S. ORTINO, *La sfida federalista ...*, op. cit., pag. 59 e ss.; L. VANDELLI, *Traditions and problems of public administration in Italy*, in L. VANDELLI (edited by), *The administrative reforms in Italy: experience and perspectives*, Bologna, CLUEB, 2000, pag. 14 e ss.

(31) L. TORCHIA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pag. 693 e ss.

(32) A. BARBERA, *Il governo locale ...*, op. cit., pag. 1099 e ss.; F. BENCARDINO, *Federalismo, regionalismo ...*, op. cit., pag. 12; R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive ...*, op. cit., pag. 958 e ss.

(33) R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive ...*, op. cit., pag. 959 e ss.

(34) V. ANGIOLINI, *Federalismo e diritti sociali*, in G. GHEZZI, G. NACCA-

fatti, che non può più essere concepito in maniera unitaria e come assoluta uniformità di condizioni rispetto alle libertà e ai diritti da soddisfare, ma come criterio attraverso il quale misurare l'adeguatezza del potere secondo i canoni della ragionevolezza o proporzionalità.

In questa prospettiva, si conferma che l'autonomia non è un bene da preservare, ma uno strumento funzionale al perseguimento dei principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento costituzionale; ma, soprattutto, la coesistenza di una pluralità di livelli consente di adeguare l'attività amministrativa in ragione dell'evoluzione dei bisogni da soddisfare.

2. *Gli effetti della mutata forma di governo regionale nel rinnovato quadro istituzionale.*

Le spinte neomunicipaliste degli ultimi anni sono da imputare a diversi fattori: innanzitutto, sotto il profilo della forza politica, a livello locale si è formata una nuova classe politica che ha poi rapidamente avuto ingresso nei circuiti nazionali. In secondo luogo, lo abbiamo visto, le riforme amministrative fatte, la realizzazione del federalismo amministrativo a Costituzione invariata, l'introduzione del principio di sussidiarietà hanno arricchito il peso e i compiti attribuiti agli enti locali (35).

L'ulteriore elemento che ha operato una valorizzazione del ruolo degli enti locali è l'elezione diretta dei Sindaci e

RI, A. TORRICE (a cura di), *Il Libro Bianco e la Carta di Nizza. Il futuro dei diritti sociali in Italia e in Europa*, Roma, Ediesse, 2002, pag. 111.

(35) G. PITRUZZELLA, *L'elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 13 e ss.

dei Presidenti di Provincia introdotta dalla l. n. 81/1993 (36): la crisi dei vecchi partiti di massa caratterizzati, per un verso, da una rilevante identità collettiva e, per un altro, da forti rapporti con la base sociale ha portato a sperimentare nuove formule volte a contenere la crisi di legittimazione della partitocrazia, puntando proprio sulla personalizzazione del potere (37). Le sedi dove per prime si è provveduto a questa verifica sono state per l'appunto gli enti locali.

Nel corso degli anni, si era palesata la necessità di provvedere anche le Regioni di un sistema di governo forte ed efficace (38) che consentisse di realizzare il programma politico nell'ambito di progetti di lungo periodo e di superare l'instabilità delle Giunte, il mancato rispetto dei tempi e degli impegni presi e la continua contrattazione tra i partiti della coalizione che dava vita a fenomeni di lottizzazione con conseguenze negative sulla stessa autonomia delle Regioni (39). Fi-

(36) La riforma realizzata con la l. n. 142/1990 non ha operato innovazioni radicali nella forma di governo degli enti locali, sebbene sia stato rafforzato l'esecutivo tendendo ad improntare la ripartizione di competenze fra Consiglio e Giunta ad una logica di separazione. Con la l. n. 81/1993 è stato modificato il sistema elettorale prevedendo appunto l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, peraltro, legando la durata in carica di questi due organi ai rispettivi Consigli: difatti, i primi cessano dalla carica, con le rispettive Giunte, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti degli organi consiliari e, di conseguenza, si determina anche lo scioglimento dei Consigli. Questo meccanismo spiega perché il ricorso alla mozione di sfiducia sia stato fatto in pochi casi, ma anche come la riforma abbia operato un rafforzamento del ruolo e dei poteri del Sindaco (e del Presidente della Provincia) rispetto agli altri organi: C. CORSI, *Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunta-Sindaco dalla l. n. 142/1990 al T. U. n. 267/2000*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 307; A. D'ATENA, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1170.

(37) G. PITRUZZELLA, *L'elezione diretta del Presidente ...*, op. cit., pag. 15 e ss.

(38) A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, pag. 275.

(39) L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1150.

no alla metà degli anni '90, tuttavia, il rafforzamento istituzionale delle Regioni è stato, prima, decisamente osteggiato e, successivamente, affrontato in maniera tale da non consentire i risultati sperati: le vicende politiche della fine del 1994 hanno impedito di proseguire verso una revisione della forma di Stato (40) e non è stato possibile rivedere neppure il sistema elettorale regionale in maniera tale da creare enti regionali dotati di autorevolezza.

Nel 1997 sono incominciati i lavori della Commissione Bicamerale (41) e quando si è capito che l'ampio progetto di riforma non avrebbe avuto la possibilità di giungere al termine, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni si è adoperata per evidenziare la necessità di una riforma costituzionale volta ad introdurre l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni per le elezioni del 2000, oltre all'opportunità per i nuovi Consigli regionali di esercitare una nuova e più ampia autonomia relativamente alla definizione della forma di governo e alla propria organizzazione. In questa maniera si è voluto completare il percorso riformatore iniziato con la l. n. 43/1995 (42), creando realmente i presupposti per avere dei governi regionali solidi e autorevoli (43), dal momento che la legge per l'elezione dei Consigli regionali del 1995, pur avendo introdotto delle innovazioni in tema di forma di governo, non era riuscita a rendere stabili gli esecutivi (44).

(40) Cfr. parte II, cap. III, § 1.

(41) Vedi *amplius* cap. II, § 1, di questa parte.

(42) G. D'IGNAZIO, *Il processo di attuazione ...*, op. cit., pag. 11; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 218 e ss.

(43) G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 124 e ss.

(44) L'art. 8, l. n. 43/1995 preservava la stabilità degli esecutivi soltanto nei primi ventiquattro mesi, dopodiché se il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta veniva posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale era ridotto ad un biennio. Gli avvenimenti politici del 1997/1998, verifica-

Si è così giunti all'adozione della l. cost. n. 1/1999 (45), che costituisce il primo passo verso la riforma dell'intero Titolo V della Costituzione (46), e che ha inciso sensibilmente sulla forma di governo introducendo alcune novità (47), nell'intento, come emerge dai lavori preparatori, di imporre una scelta volta ad eliminare l'instabilità nella gestione politica delle Regioni, rafforzando il peso delle istituzioni (48).

La l. cost. n. 1/1999, sostituendo l'art. 123 Cost. e modificando gli artt. 121, 122 e 126 Cost., ha introdotto l'elezione del Presidente della Regione a suffragio universale e diretto come soluzione prescritta salvo che lo statuto regionale disponga diversamente e, comunque, imposta (art. 5, l. Cost. n. 1/1999) in via transitoria fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti re-

tisi in alcune Regioni, hanno portato a fondare la responsabilità di governo su un mandato diretto dei cittadini in maniera tale da dare particolare rilevanza alla soggettività politico-istituzionale del Presidente della Giunta anche grazie al conferimento di rilevanti strumenti per esercitare il suo ruolo di direzione della politica regionale.

(45) La l. cost. n. 2/2001 riguardante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano" completa, sotto il profilo della forma di governo, il processo di riforma regionale.

(46) A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"* ..., op. cit., pag. 175 e ss.

(47) Le proposte di legge presentate fra il novembre e il dicembre del 1998 disponevano unicamente l'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale rinviando, per quanto riguarda la disciplina elettorale, alla l. n. 43/1995. Successivamente, fra il gennaio e il febbraio 1999, sono stati presentati altri progetti che andavano ad incidere non solo sull'art. 122 Cost., ma anche sugli artt. 121, 123 e 126 della Costituzione. La Commissione Affari costituzionali della Camera decise di esaminare congiuntamente tutte le proposte di legge costituzionale presentate, dal momento che tutte insistevano sulla stessa materia: forma di governo regionale e autonomia statutaria. In materia, vedi *amplius*: C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma* ..., op. cit., pag. 23 e ss.

(48) Per una critica alla soluzione introdotta dalla l. cost. n. 1/1999 perché avrebbe introdotto un modello contrastante con i principi fondamentali del sistema, non avendo previsto adeguati limiti e freni ai poteri del Presidente: L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Reg.*, 2004, pag. 920 e ss.

gionali e delle nuove leggi elettorali, *ex art. 122, I co. Cost. (49)*:

(49) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 2/2004 con la quale si è pronunciata nel senso della illegittimità della soluzione prospettata nello statuto della Calabria. Quest'ultimo prevedeva che il Presidente regionale venisse nominato, assieme al Vice Presidente, dal Consiglio sulla base dell'investitura popolare espressa dal corpo elettorale; la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dagli elettori avrebbe determinato lo scioglimento del Consiglio. Lo scioglimento automatico del Consiglio era previsto nel solo caso di dimissioni del Presidente a seguito di una mozione di sfiducia o di un voto negativo sulla questione di fiducia; negli altri casi, invece, il Consiglio poteva approvare la successione del Vice Presidente. Da subito, il dibattito dottrinale sulla legittimità della scelta statutaria si era mostrato acceso, da parte di chi evidenziava l'elusione in frode alla Costituzione del principio *simul stabunt, simul cadent*, soprattutto tenendo conto del fatto che le norme statutarie non solo devono rispettare la Costituzione, ma anche essere in armonia con questa: G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *www.forumcostituzionale*, 2003; *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *www.forumcostituzionale*, 2003, e chi, invece, invocava una lettura più formale: M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *www.forumcostituzionale*, 2003; *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *www.forumcostituzionale*, 2003. Dopo la pronuncia, la dottrina è risultata ancora spaccata: da un lato chi ha criticato la « secca opzione per un'accezione sostanziale della elezione diretta »: S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusura" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 343 e ss.; A. RÜGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 377 e ss.; *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2004; S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2004; raggiungendo, talvolta, toni particolarmente aspri: M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 435 e ss.; *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *www.federalismi.it*, 2004; *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 399. Altri hanno evidenziato come, nei lavori preparatori, oltre alla stabilità politica, fosse stato considerato un altro aspetto: la preminenza dell'autonomia statutaria anche in tema di forma di governo, di modo che nel caso di specie la Corte costituzionale avrebbe dovuto compiere un'interpretazione restrittiva di ogni limitazione e, quindi, anche dell'elezione diretta, posto che a questa formula è legato il principio *simul stabunt, simul cadent*, quale vincolo stringente dell'autono-

in questa maniera, si è optato per la soluzione che garantisce il massimo di stabilità (50).

Infine, oltre ad aver ampliato l'autonomia regionale sotto il profilo della potestà statutaria, è stata introdotta un'ulteriore ipotesi di potestà legislativa concorrente in tema di sistema elettorale e casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei Consiglieri regionali (51).

L'innovazione realizzata dalla l. cost. n. 1/1999, per alcuni aspetti, si pone nel solco della riforma operata per l'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (52): spostare il potere d'indirizzo politico dalle assemblee rappresentative agli esecutivi, assicurare forza a questi ultimi dando agli elettori la possibilità di scegliere colui che assumerà la responsabilità di governo (53) significa creare le condizioni del-

mia statutaria: E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il « caso Calabria »*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 467 e ss. L'hanno, invece, ritenuta persuasiva e motivata nel guardare al profilo sostanziale della scelta operata in ragione dello spirito delle indicazioni costituzionali: S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; *Replica a Marco Olivetti*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 463 e ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 415 e ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Reg.*, 2004, pag. 909 e ss.; *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Ist. fed.*, 2004, pag. 419.

(50) A. BARBERA, *La « elezione diretta » dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, pag. 574; A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei « processi statutari regionali »*, in *Rass. parl.*, 2002, pag. 54 e ss.

(51) C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale ...*, op. cit., pag. 37 e ss.

(52) C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pag. 56 e ss.; L. MARIUCCI, *I nuovi Statuti regionali e il federalismo da ripensare*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 18.

(53) R. BIN, *In primo luogo, ripensare i Consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 1999, pag. 1089 e ss.; ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA DEL MEZZOGIORNO, *Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali*, Roma, Svimez, 2001, pag. 16.

la stabilità politica e, quindi, i presupposti perché possano essere elaborati e portati avanti progetti di lungo periodo, consentendo all'amministrazione di realizzare compiutamente un determinato programma (54).

È stato osservato che la particolarità della l. cost. n. 1/1999 starebbe nel fatto che, oltre a consentire il superamento delle logiche degenerative e delle tendenze trasformistiche del sistema partitico italiano, non rappresenterebbe un immediato passo in avanti sulla via della « federalizzazione dell'ordinamento » (55).

In linea di massima possiamo anche concordare con questa posizione, tuttavia occorre osservare come nella prospettiva di procedere alla realizzazione di Regioni dotate di maggiore autonomia, bisogna ripensare il ruolo delle stesse, riequilibrando innanzitutto i rapporti istituzionali tra Regioni e Comuni, dal momento che con le riforme degli anni '90 e, in particolare, con la l. n. 59/1997 si è proceduto ad una valorizzazione degli enti locali rispetto alle prime (56); attraverso la modifica della forma di governo regionale è possibile, cioè, innescare un processo di cambiamento del ruolo della Regione determinando dei cambiamenti nell'intero quadro istituzionale (57): dare forza politica e istituzionale alle Regio-

(54) Per una critica all'attuale forma di governo provvisoria perché mortificherebbe il ruolo delle assemblee regionali che non riescono ad abbandonare l'elezione diretta, rinviando l'approvazione degli statuti: M. CARLI, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Reg.*, 2004, pag. 349 e ss.; ne è un esempio la vicenda del Friuli-Venezia Giulia: B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Reg.*, 2004, pag. 342 e ss.

(55) F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. parl.*, 2000, pag. 938.

(56) G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Reg.*, 2000, pag. 503; L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Reg.*, 2000, pag. 611.

(57) U. DE SIERVO, *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 195 e ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*

ni è il presupposto per sostenere la crescita di ruolo in ragione delle diverse e accresciute funzioni.

3. *Il potenziamento della potestà amministrativa regionale.*

La riforma operata con la l. cost. n. 1/1999 può produrre ulteriori effetti. Un'altra novità introdotta dalla legge costituzionale appena menzionata ha comportato l'eliminazione della riserva del potere regolamentare all'esclusiva competenza dei Consigli regionali ed ha rimesso agli Statuti il compito di determinarne l'attribuzione (58). La scelta è stata compiuta nella prospettiva di consentire una maggiore utilizzazione del potere regolamentare, che è sempre stato fortemente contratto dal momento che i Consigli regionali preferivano ricorrere alla fonte primaria; tuttavia, un utilizzo cospicuo di questo potere, nel caso in cui venisse attribuito in via esclusiva o prevalente all'esecutivo e si innescassero opportuni processi di delegificazione, comporterebbe, secondo una parte della dottrina (59), un ulteriore indebolimento della legge regionale.

Dall'Assemblea costituente uscì una Regione pensata anche come ente di legislazione: mentre al legislatore statale sarebbe spettato il compito di compiere le scelte politiche di fondo, ai legislatori regionali sarebbe spettato il compito di curare un diverso livello di interessi, di più immediata ricaduta sulle comunità locali (60).

Nella graduale attuazione delle Regioni, però, non si è

regionale, in *Reg.*, 2000, pag. 564 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei governatori*, in *Reg.*, 2002, pag. 299 e ss.

(58) M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pag. 159 e ss.

(59) P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative. Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 59.

(60) P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze ...*, op. cit., pag. 57.

proceduto alla loro costruzione quali enti di legislazione e la relativa produzione legislativa è stata ritenuta dalla dottrina generalmente priva di pregio qualitativo: difatti, dal punto di vista del contenuto, si è caratterizzata dalla prevalenza di microlegislazione (leggi provvedimento, leggi di interpretazione autentica, leggi di modifica di dettaglio, leggi di incentivazione nell'ambito dello sviluppo economico), dal fenomeno dell'amministrativizzazione e quindi da una prevalente funzione gestionale più che normativa; poche sono state, invece, le leggi veramente qualificanti (61). A tutto ciò si è aggiunto, in un secondo momento, una produzione legislativa dei Consigli regionali minore da un punto di vista quantitativo.

Le ragioni della crisi della legge regionale sono molteplici: innanzitutto, in Costituzione era stata circondata da una serie di limiti, la cui stessa definizione e individuazione ha posto dei problemi, e dal controllo preventivo affidato al Governo (62). Dopodiché, altri varchi sono stati aperti dal legislatore ordinario non solo per motivi legati alla mancanza di fiducia nei confronti delle Regioni, ma soprattutto per l'assenza di sedi di raccordo e confronto dell'indirizzo politico centrale e regionale (63). Perciò, analogamente a quanto abbiamo visto per la potestà amministrativa, sono stati introdotti una serie di istituti e accorgimenti che hanno contribuito al fenomeno dello svuotamento delle leggi regionali anche perché non sono stati ispirati da ragioni propriamente di coope-

(61) F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia della legge*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, pag. 189 e ss.; R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 85 e ss.; G. LOMBARDI, *Intervento*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 9 e ss.

(62) M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 462 e ss.

(63) R. BIN, *Legge regionale*, op. cit., pag. 179 e ss.

razione, ma da una logica che voleva lo Stato in una posizione di supremazia e che ha finito con il comprimere l'autonomia regionale: basta pensare alla stessa funzione di indirizzo e coordinamento che si è riflessa anche sull'attività legislativa; alla tendenza ad assimilare il limite dei principi fondamentali della materia con quello delle norme delle grandi riforme economico-sociali; alla prassi delle leggi statali di cornice particolarmente minuziose e, comunque, provviste di disciplina di dettaglio ancorché con carattere dispositivo-suppletivo, oppure alla previsione di deleghe legislative preventive al Governo per il caso in cui il legislatore regionale non provveda nel riparto delle funzioni con e fra gli enti locali, come è stato disposto nell'art. 4, V co., l. n. 59/1997 (64). In particolare, per quanto riguarda la normativa di dettaglio a carattere suppletivo e la possibilità per il Governo di esercitare un intervento sostitutivo anche sul piano della legislazione regionale, occorre osservare come sebbene queste soluzioni siano state adottate per ovviare all'inerzia del legislatore regionale e, nel secondo caso, per tutelare le autonomie locali, tuttavia l'effetto sortito è quello di aver relegato ulteriormente le leggi regionali ad un ruolo marginale riducendo il loro stesso ambito di operatività.

Il fenomeno di degrado della legge regionale e quello di limitazione delle competenze regionali in genere si sono poi accentuati, quali conseguenze del diritto comunitario sia in maniera diretta che indiretta. Nel primo senso, è stato osservato che la legislazione regionale e anche quella nazionale sono ormai recessive rispetto alla normazione europea (65); nel-

(64) P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze ...*, op. cit., pag. 58 e ss.; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Reg.*, 2000, pag. 592 e ss.; G. FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Reg.*, 2000, pag. 603 e ss.

(65) F. ANGELINI, R. BIFULCO, *Rapporto sulla tipologia ...*, op. cit., pag. 189 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Intervento al Forum ...*, op. cit., pag. 77; L. COSTATO, *L'istituzione del Ministero ...*, op. cit., pag. 297; U. DE SIERVO, *Il sistema delle*

la seconda accezione, è aumentato il ricorso ai poteri sostitutivi e di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato per garantire il rispetto degli obblighi comunitari (66).

Il fatto che la Regione non si sia affermata o evoluta come ente di legislazione non ha però comportato la sua realizzazione quale ente di amministrazione, a causa dell'imponente apparato amministrativo statale, sia centrale che periferico, nonché del progressivo irrobustimento del ruolo degli enti locali, soprattutto a partire dagli anni '90 (67), culminato, come abbiamo visto, nell'elezione diretta dei Presidenti delle Province e dei Sindaci e, successivamente, nella l. n. 59/1997.

Il nuovo ruolo della Regione deve quindi essere elaborato tenendo conto che l'integrazione europea e il processo di globalizzazione hanno imposto, innanzitutto, strutture amministrative centrali il più possibile decongestionate attraverso processi di privatizzazione e massicci trasferimenti di funzioni nei confronti delle autonomie territoriali e funzionali, in maniera tale da renderle operativamente efficienti e competitive (68). Ma non solo, a maggior ragione oggi, la Regione potrebbe svolgere ciò che le è stato finora precluso: costituire l'ambito per testare nuove tecniche e modalità di azione (69).

Si è però proceduto ad una frammentazione del potere: non è stata fatta una scelta simile a quella della Germania

fonti, op. cit., pag. 592; B. MAMELI, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in campo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, pag. 1215; G. MOR, *Intervento al Forum di Roma, 27 febbraio 1998*, in A. FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 88; C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 1999, pag. 255; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale ...*, op. cit., pag. 503.

(66) L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Reg.*, 2000, pag. 498.

(67) L. TORCHIA, *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *St. parl. pol. cost.*, 2001, pag. 65 e ss.

(68) P. CARROZZA, *Le riforme degli anni '90 ...*, op. cit., pag. 108 e ss.

(69) M. BERTOLISSI, *Identità e crisi dello Stato ...*, op. cit., pag. 112.

dove ad esempio le scuole, le università e gli enti locali sono sostanzialmente assoggettati all'indirizzo regionale; ma vi è di più, il processo di rafforzamento degli enti infraregionali è iniziato con le riforme degli anni '90 e alle autonomie funzionali è stata data una propria capacità operativa a partire dalla seconda metà degli anni '90. Le Regioni, in questo contesto, non hanno ancora provveduto ad una compiuta riorganizzazione procedendo, in primo luogo, nell'adozione dei nuovi Statuti e, di conseguenza, a definire anche il proprio ruolo: esigenza prioritaria soprattutto se si considerano le mancate scelte compiute con l'adozione della l. n. 59/1997, tanto che fra enti locali e Regioni vi è ancora diffidenza e concorrenza.

Queste ultime, tuttavia, devono uscire dalla prospettiva della Regione quale mero ente territoriale per assumere la posizione di ente di sistema nell'intero ambito territoriale (70). Nel fare questo dovranno mantenere una struttura amministrativa leggera (71), poiché in un sistema ormai a quattro livelli — U. E., Stato, Regioni, enti locali — alle autonomie regionali deve essere riconosciuta una vocazione essenzialmente amministrativa (72), vale a dire di soggetto con il compito principale di dare attuazione alla normativa comunitaria e nazionale ricercando le soluzioni più adeguate e coordinando l'attività più propriamente gestionale degli enti locali, ma anche di compiere quelle scelte politiche determinanti nel nuovo ambiente economico per garantire competizione tra sistemi territoriali e che non possono essere decise

(70) G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e autonomie locali e Unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 298.

(71) A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Reg.*, 2000, pag. 514 e ss.

(72) L. MARIUCCI, *I nuovi Statuti regionali ...*, op. cit., pag. 14; L. PALADIN, *Relazione di sintesi*, op. cit., pag. 82 e ss.

né a livello Statale perché troppo lontano, né a livello comunale perché gli interessi in gioco potrebbero determinare pressioni in grado di influenzare la decisione finale.

Un ente di sistema, che governa una collettività e un ambito territoriale, deve necessariamente prediligere la funzione che caratterizza il suo ruolo e nel caso delle Regioni non può essere che l'attività amministrativa. L'amministrazione non è mera esecuzione della legge, ma « cura concreta dell'interesse pubblico » (73) che, fra l'altro, non si manifesta mai per singoli profili, ma nella sua complessità. E la vita di un'istituzione è strettamente legata al consenso che la circonda, all'utilità specifica che è in grado di fornire alla collettività, al fatto che una comunità vi si identifichi: quello che interessa è la qualità delle prestazioni e i risultati conseguiti.

Il fatto di puntare su un modello di federalismo amministrativo non significa, però, che si debba svalutare il prodotto legislativo regionale (74) ma, visto il nuovo assetto che si viene delineando, le fonti primarie regionali dovranno essere sostanzialmente poche in grado di individuare gli obiettivi in base ai quali l'azione amministrativa deve perseguire i risultati (75), dopodiché occorrerà lasciare spazio alla delegificazione e alla potestà regolamentare degli enti infraregionali (76).

(73) G. MOR, *Profili dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 56.

(74) G. FALCON, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme ...*, op. cit., pag. 147.

(75) C. PINELLI, *Intervento al Forum ...*, op. cit., pag. 182 e ss.; A. RUGGERI, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in C. DESIDERI, G. MELONI, *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme ...*, op. cit., pag. 121.

(76) In senso contrario si è espresso: C. MURGIA, *Intervento*, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni ...*, op. cit., pag. 145 e ss., secondo il quale l'irrobustimento del sistema regionale può essere ottenuto solo attraverso un rafforzamento statutario e la valorizzazione delle funzioni normative.

4. *Il regionalismo differenziato.*

Abbiamo visto come il processo di integrazione comunitaria e quello più ampio di globalizzazione abbiano delle conseguenze sotto il profilo dell'accentuazione delle diversità soprattutto a livello regionale: aumentano le differenze competitive, si assiste ad un risveglio delle etnicità e cresce il rischio che le marginalità di alcune realtà locali diventino incontrollabili.

In questa maniera l'eterogeneità presente nei diversi Paesi ed in particolare negli Stati unitari decentrati rischia di inasprirsi: perciò, da più parti (77) si sostiene che possibili modelli orientativi potrebbero essere quelli che si ispirano a forme di autonomia differenziata o asimmetrica (78), ovvero a risposte alle necessità sociali più efficaci di quelle volte a realizzare una politica uniforme su tutto il territorio nazionale (79). Infatti, diventa ancor più evidente che l'uniformità

(77) Le diversità esistenti nel ruolo e nelle strutture costituzionali regionali dei diversi Paesi europei mostrano come il modello del federalismo differenziato dovrebbe orientare anche la futura organizzazione istituzionale dell'Unione europea: P. PERNTHALER, *Il modello di federalismo differenziato alla luce dell'esperienza austriaca*, in *Rass. parl.*, 1997, pag. 374.

(78) Nonostante queste due espressioni siano spesso utilizzate come sinonimi, anche perché rispondono alle medesime esigenze, tuttavia diversi sono gli ambiti di operatività: difatti, mentre la differenziazione riguarda l'amministrazione e l'organizzazione delle Regioni e degli enti locali, l'asimmetria è riferita alla potestà legislativa e finanziaria. Le conseguenze sono che le condizioni e le forme particolari di autonomia che caratterizzano l'asimmetria sono sottoposte a procedimenti bilaterali tipizzati in Costituzione per consentire la reciproca garanzia fra Stato centrale e le entità territoriali, mentre il principio di differenziazione presuppone procedure maggiormente flessibili dal momento che la differenziazione è strettamente connessa alle condizioni contingenti anziché alla garanzia delle reciproche sfere potestative, perciò occorre poter compiere le modificazioni che si rendano opportune in ragione dei mutamenti verificatisi: C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie ...*, op. cit., pag. 267 e ss. Da ultimo vedi anche: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 56 e ss.

(79) L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo*

non può costituire un valore viste le notevoli diversità (80); di conseguenza, occorre rinunciare a tutti quegli strumenti volti a schiacciare e livellare queste differenze (81).

Le strutture composte che si ispirano a modelli di autonomia asimmetrica o differenziata implicano la predisposizione di impianti di ripartizione di funzioni e competenze tra lo Stato centrale e le Regioni tali da permettere che gli ambiti e le modalità d'azione delle seconde possano differenziarsi sensibilmente fra di loro in ragione delle caratteristiche, culturali, sociali, politiche e delle capacità economiche delle diverse entità territoriali (82) e il diverso o maggiore livello di auto-

virtuoso dell'autonomia?, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 169; T. GROPPI, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in L. AMMANNATI, M. A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 34.

(80) G. MOR, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 86 e ss.

(81) G. ROLLA, *Differenziazioni regionali e nuovi criteri ...*, op. cit., pag. 545 e ss.

(82) G. MOR, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: materie, apparato, potestà statutaria*, in *Amm.*, 1992, pag. 361; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Reg.*, 1997, pag. 291 e ss.; P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato ...*, op. cit., pag. 15 e ss.; G. RAGAZZI, *Federalismo fiscale e questione meridionale*, in *Fed. soc.*, 1995, pag. 39 e ss. Nel prospettare soluzioni di differenziazione o asimmetria, la dottrina ha rivolto l'attenzione al modello adottato in Spagna con la Costituzione del 1978, definito da taluni del « vassoio di formaggi » (*tabla de quesos*), che lascia a ciascuna Comunità autonoma l'elaborazione di un proprio Statuto e l'assunzione dei poteri e delle competenze considerate più appropriate, ad eccezione di un insieme di competenze che rimangono riservate allo Stato: B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in *Ist. fed.*, 1998, pag. 918 e ss.; R. L. BLANCO VALDÉS, *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in S. GAMBINO, *Regionalismo, federalismo, devolution ...*, op. cit., pag. 132 e ss.; L. LOPEZ GUERRA, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 273; J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un'analisi dello stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e "fatti differenziali costituzionalmente rilevanti"*, Padova, Cedam, 1999, pag. 9 e ss. In Spagna, il rifiuto dell'uniformità impone l'impostazione autonomistica definita dal legislatore costituente. La premessa di fondo è costituita dalla constatazione che l'eterogeneità di sviluppo econo-

nomia viene concepito come un'opportunità del sistema usufruibile in ragione del grado di identificazione regionale da parte della comunità e della volontà della stessa Regione.

Modelli siffatti presuppongono una certa agilità non soltanto per le Regioni che, per assumere maggiori funzioni, devono dimostrare le necessarie capacità gestionali, ma anche per l'apparato centrale la cui struttura e dimensione deve adeguarsi in ragione dell'accrescersi dei compiti e degli apparati organizzativi delle Regioni (83).

Ma vi sono altri aspetti negativi legati all'asimmetria che necessitano di opportuni correttivi: la tendenza ad innescare una sorta di catena di richieste di maggiore autonomia; di conseguenza nel tempo si tende ad un progressivo livellamento (84).

mico, di eredità storica, di posizione geografica, di condizioni etniche, linguistiche e culturali, di regime giuridico preesistente, di coscienza della propria identità presenti nella Nazione debbano necessariamente trovare espressione attraverso formule flessibili, che permettano di affrontare gli specifici problemi di ciascuna area regionale e di attribuire le competenze più opportune tenendo conto delle peculiari caratteristiche ed esigenze. In funzione di questo assunto di partenza, le caratteristiche, determinate costituzionalmente, comuni a tutte le *Comunidades autónomas*, sono alquanto contenute: M. A. APARICIO, *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Torino, Giappichelli, 1992, pag. 54 e ss.; T. GROPPI, *Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome*, Torino, Giappichelli, 1992, pag. 5 e ss.; G. POGGESCHI, *Regionalismo forte e asimmetrico: il caso spagnolo*, in *Fed. soc.*, 1996, pag. 95 e ss.; L. VANDELLI, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 206 e ss.

(83) T. FONT I LLOVET, *Il processo di "federalizzazione" in Spagna: l'organizzazione amministrativa*, in *Ist. fed.*, 2000, pag. 155 e ss.; A. RUGGERI, *Prospettive di una « specialità » ...*, op. cit., pag. 874 e ss.

(84) A partire dai primi anni '80 da più parti sono stati paventati i rischi di un modello asimmetrico nella distribuzione delle competenze, ma è soprattutto a partire dal 1988 che il dibattito si è fatto più acceso sottolineando come un sistema del genere sia politicamente inadeguato ed economicamente discriminante. Inoltre, è stato evidenziato come gli effetti negativi si manifestino anche nei confronti delle *Comunidades* dotate di più ampia autonomia, a causa dell'eccessiva estensione che ha assunto la legislazione di base statale. Infatti il legislatore statale, dovendo elaborare normative rivolte sia alle Comunità autonome di primo tipo, in grado di elaborare le proprie leggi di dettaglio, che a quelle di secondo tipo, prive cioè di competenze legislative nelle stesse materie, ma chiamate ugualmente ad applicare integralmente la legislazione statale, ha finito con l'emancipare

Questo fenomeno, peraltro, rende difficile la cooperazione e spinge verso modelli di federalismo competitivo: difatti, le forme di collaborazione presuppongono un riparto delle

una normativa estremamente puntuale, vincolando indirettamente anche le Comunità dotate di maggiore autonomia. Anche per le costanti rivendicazioni da parte delle Comunità dotate di un minor grado di autonomia volte ad ampliare le proprie competenze, si è così giunti agli Accordi Autonomistici del 1992 che prevedono, fra l'altro, anche questa finalità, in modo da far venire meno le così definite « discriminazioni tra i vari territori »: R.L. BLANCO VALDÉS, *Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull'esperienza spagnola)*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 147; T. GROPPI, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in G. ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 146 e ss. Nel 1996 sono stati adottati i Patti di governabilità, sempre volti alla cessione di maggiori competenze e al riconoscimento di nuove forme di autonomia alle *Comunidades*: B. BALDI, *La Spagna fra regionalismo ...*, op. cit., pag. 917 e ss. La crescente federalizzazione ha reso necessario intraprendere il processo di riforma dell'amministrazione dello Stato: T. FONT I LLOVET, *Il processo di "federalizzazione" ...*, op. cit., pag. 163 e ss.; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La "administración única" en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pag. 26 e ss.; *L'amministrazione pubblica nello Stato autonomico: tre riflessioni sul futuro della proposta di amministrazione unica*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 227 e ss.; J. LOZANO MIRALLES, *Alcune riflessioni sul progetto di amministrazione unica in Spagna*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 370 e ss. In Italia, le ragioni che hanno portato alla creazione delle cinque Regioni a Statuto speciale, ciascuna dotata di una propria differenziata forma di autonomia, si sono lentamente attenuate; perciò le caratteristiche tradizionali e le motivazioni storico-politiche non possono bastare più da sole a giustificare il fenomeno della specialità che ha finito con l'identificarsi con le diversificazioni giuridiche stabilite nelle previsioni statutarie e che, però, costituiscono oramai dei meri privilegi: U. DE SIERVO, *Le autonomie locali*, in R. CARDINI, P. CARETTI (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Roma, Bulzoni, 1997, pag. 49; G. PITRUZZELLA, *Regioni a Statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale. Relazione* in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 131 e ss.; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Reg.*, 1119 e ss. È però naturale che le Regioni che storicamente hanno avuto un trattamento differenziato, non abbiano intenzione di perderlo perché, come abbiamo visto, si innescano meccanismi competitivi volti ad ottenere ulteriori vantaggi da spendere poi sia nei confronti delle altre Regioni che politicamente all'interno del territorio stesso: G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Reg.*, 1999, pag. 204 e ss.

competenze stabile e tale da consentire che le differenti istanze siano sostanzialmente assimilabili fra loro. L'asimmetria, invece, risvegliando l'autoaffermazione dell'identità, ovvero la tendenza ad affermare il proprio ambito di competenza di fronte a tutti, rende difficile la cooperazione (85).

L'ulteriore rischio (86) è poi che si possa aggravare la frattura tra Regioni ricche e Regioni povere nel caso in cui non siano previsti strumenti perequativi tali da consentire un adeguato riequilibrio ed il mantenimento dell'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale all'interno di tutto il Paese, oppure che si accentui una disomogeneità di sviluppo tale da poter compromettere lo stesso principio di buon andamento dell'amministrazione (87).

5. *Il nuovo ruolo delle Regioni.*

Il destino delle Regioni sembra, dunque, quello di dover assumere il ruolo di centri di coordinamento in un contesto caratterizzato, per un verso, da un crescente decentramento istituzionale e da una domanda di servizi di migliore qualità e, per un altro, dalla richiesta da parte degli enti locali di maggiori spazi di azione e minore centralismo.

Alle Regioni spetta il compito di fissare gli indirizzi generali, attraverso strutture in grado di garantire rapidità e adeguatezza nelle decisioni, in una prospettiva di *governance* del sistema socio-economico regionale, cercando di valorizza-

(85) J. GARCÍA MORILLO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in S. GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 118 e ss.; G. RUIZ RICO RUIZ, *Le Comunità autonome in Spagna: un'esperienza di regionalismo forte*, in S. GAMBINO, G. FABBRINI, *Regione e governo locale ...*, op. cit., pag. 136.

(86) L. CHIEFFI, *Premessa. Luci ed ombre nei recenti sviluppi dello Stato delle autonomie*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, pag. 13 e ss.

(87) L. PALADIN, *Problemi e strumenti ...*, op. cit., pag. 612.

re le attività di regolazione e orientamento, di semplificare procedure e regole, di rispettare gli spazi di autonomia di Comuni e Province.

Senza altro all'origine del riesame del modello cooperativo-solidaristico, come abbiamo visto avvenire in Germania, vi sono anche i fenomeni dell'integrazione europea e della globalizzazione (88); la competitività tra gli ambiti regionali, interessati ad attirare attività economiche e capitali sul territorio, porta a dover riconsiderare il principio solidaristico nella misura in cui non penalizzi la concorrenzialità fra i territori e, quindi, in funzione della crescita economica: la solidarietà è un valore volto ad evitare che le difficoltà di un ambito territoriale possano ripercuotersi negativamente anche nelle restanti regioni, ma non deve pregiudicare la competitività, nella misura in cui questa sia volta a favorire la crescita economica. La solidarietà non può più essere utilizzata per giustificare interventi a carattere assistenziale: in questi termini si spiegano le rivendicazioni dei Länder finanziariamente forti (89) che hanno avuto modo di criticare aspramente, come abbiamo visto, le forme di perequazione finanziaria in nome di una maggiore autonomia e autoresponsabilizzazione economica scartando soluzioni tese verso un'uniformità di condizioni, a vantaggio invece di una semplice equiparabilità di condizioni, in maniera tale che la crescita del benessere sull'intero territorio nasca come prodotto di una maggiore effi-

(88) C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 203 e ss.; L. DOMENICHELLI, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione delle identità*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 319 e ss.

(89) A. BENZ, *De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique*, in A.M. LE GLOANNEC (direction de), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, Fondation nationale des Sciences Politiques, 2001, pag. 89 e ss.

cienza. In tal senso si spiega l'ulteriore tendenza del nuovo regionalismo a svilupparsi secondo moduli asimmetrici e la nascita di nuovi problemi in ordine all'adozione di strumenti di ricomposizione unitaria (90), pur sempre necessaria: la scelta di non costruire l'unità dell'ordinamento in base all'uniformità delle azioni comporta la necessità che si consolidino strumenti di collaborazione intesi come sedi in cui è possibile incidere sulla formazione della politica nazionale.

Per un altro verso, la cooperazione fra i diversi livelli territoriali, sia verticalmente che orizzontalmente, può rallentare la rapidità di decisione funzionale ai processi di interazione dei mercati; tuttavia, la minore cooperazione per un'ampia concorrenza impedirebbe la realizzazione delle riforme e, comunque, in un sistema decentralizzato il bisogno di cooperazione esiste sempre: di conseguenza, il modello cooperativo-solidaristico deve trovare un equilibrio con le istanze competitive (91). Peraltro, strumenti cooperativi o di coinvolgimento preventivo dei diversi livelli territoriali, laddove venga accolto il principio di sussidiarietà (92), saranno tanto più necessari quanto minori saranno le garanzie di tutela di questo principio in sede giudiziale.

Soprattutto dopo la metà degli anni '90, in Italia, le Regioni e gli enti locali sono stati considerati i veri soggetti del possibile sviluppo locale, anche in ragione della nuova politica regionale dell'Unione europea: queste scelte, valendo non solo per le aree più ricche del Paese, ma anche per quelle

(90) C. DESIDERI, *Presentazione*, in AA.VV., *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 1 e ss.

(91) C. CALLIESS, *Die Justitiabilität des Art. 72 ...*, op. cit., pag. 889 e ss.; D. SCHEFOLD, *Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell'integrazione europea*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 276.

(92) L. ANTONINI, *Il lento cammino della sussidiarietà tra convergenze teoriche e ostacoli di fatto*, in *Non profit*, 2000, pag. 53.

più svantaggiate vogliono costituire delle nuove occasioni di responsabilizzazione delle classi politiche locali per favorire l'elaborazione di programmi in grado di risolvere i problemi e di rilanciare le potenzialità locali e regionali (93).

Giuffrè, Editore

(93) C. DESIDERI, *Presentazione ...*, op. cit., pag. 2 e ss.

Giuffrè, Editore

CAPITOLO II

LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI NORMATIVI

SOMMARIO: 1. I tempi della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione. — 2. Il nuovo Titolo V: un quadro d'insieme. Rinvio. — 3. La ripartizione della potestà legislativa. — 3.1. La distribuzione delle competenze: il riparto per materia affiancato dal criterio funzionale. — 3.2. *Segue*: la potestà legislativa concorrente e quella residuale. Tracce di regionalismo asimmetrico. — 4. La potestà regolamentare. — 5. Prime valutazioni.

1. *I tempi della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione.*

Dopo aver compiuto una breve introduzione descrivendo l'*iter* che ha portato alla riforma del Titolo V, allo scopo di dar conto del clima entro il quale la l. cost. n. 3/2001 è nata, passeremo ad illustrare i criteri posti alla base del riparto della potestà legislativa per individuarne la *ratio*, ma soprattutto perché evidenzieremo non solo come l'area demandata alla potestà legislativa regionale sia quella dei rapporti amministrativi, ma anche come il criterio ultimo a cui guardare è la natura e la dimensione delle funzioni, piuttosto che il livello degli interessi implicati; l'interesse pubblico da soddisfare non è una categoria *a priori*, non appartiene alla legge (1): devono essere individuati i soggetti da collegare alle funzioni e non sono queste ultime a dover essere collegate agli enti. Sulla ba-

(1) P. HÄBERLE, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem ...*, op. cit., pag. 712.

se di queste premesse, passeremo poi ad esaminare la dimensione dell'autonomia amministrativa regionale.

Una particolarità della passata stagione di riforme è il tentativo di realizzare un rinnovamento operando parallelamente attraverso la legislazione ordinaria e la revisione della Costituzione. Attraverso la l. n. 59/1997 e un complesso di deleghe legislative al Governo (2), si è proceduto ad un'opera, come abbiamo visto, di vasto respiro, volta a realizzare una riforma articolata del sistema amministrativo che esprime, per certi aspetti, il punto di arrivo (3) di un processo innovatore iniziato alcuni anni prima con la riforma del pubblico impiego, la valorizzazione della delegificazione e semplificazione, lo spazio dato alle autonomie funzionali e che doveva anticipare, a livello di fonti primarie, il processo di revisione costituzionale che si intendeva svolgere contestualmente (4).

La l. cost. n. 1/1997 (5) ha istituito la Commissione par-

(2) M.T. SERRA, *Il c.d. federalismo amministrativo ...*, op. cit., pag. 75.

(3) M. CAMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.*, 2002, pag. 455 e ss.

(4) F. PIZZETTI, *Il processo riformatore della XIII legislatura. Relazione*, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 24 e ss. L'Autore osserva come proprio l'ampiezza degli obiettivi posti spieghi il consenso della maggioranza e dell'opposizione che ha accompagnato il varo della l. n. 59/1997 e, in una prima fase, anche il processo di revisione costituzionale, nonché la partecipazione attiva degli enti territoriali.

(5) Una prima Commissione Bicamerale è stata istituita nel 1983, era presieduta da Aldo Bozzi e composta da venti deputati e da venti senatori nominati dai Presidenti dei rispettivi rami del Parlamento con il compito di formulare proposte di riforma costituzionali e legislative, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana. Fra gli obiettivi della Commissione erano previsti, fra gli altri, la revisione della formazione e della struttura del Parlamento, la risoluzione dei problemi legati al sistema dell'amministrazione partendo dalle indicazioni del rapporto Giannini, il completamento dell'ordinamento regionale rivedendo anche i rapporti delle autonomie locali con le Regioni. I lavori della Bicamerale sono terminati nel gennaio del 1985. Nella relazione conclusiva si auspicava: il passaggio ad un sistema di bicameralismo differenziato; l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni quando fosse chiamata ad esercitare funzioni consultive; la distinzione dei compiti dell'ammini-

lamentare per le riforme costituzionali (6): il 30 giugno 1997, la Bicamerale ha presentato un primo testo di legge costituzionale alla Camera e al Senato e, il successivo 4 novembre, un secondo testo redatto a seguito dell'esame degli emendamenti — poco meno di quattromila — presentati dalle diverse forze politiche. Il 26 gennaio 1998 è iniziato l'esame alla Camera con il contributo del Comitato c.d. dei diciannove (7) dal numero dei componenti, che si sarebbe dovuto oc-

strazione da quelli dell'autorità politica; la garanzia della piena trasparenza dei procedimenti. Per quanto riguarda il sistema delle autonomie, si riteneva opportuno il potenziamento della Conferenza Stato/Regioni; relativamente alla governabilità delle Regioni e degli enti locali si proponeva di passare all'elezione diretta popolare del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione. All'inizio dell'XI legislatura, Camera e Senato con due distinti atti hanno istituito una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali con il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale relative alla seconda parte della Costituzione ed i disegni di legge in materia elettorale al fine di elaborare un progetto organico di revisione. Successivamente, la l. cost. n. 1/1993 ha disciplinato le funzioni della Commissione che, presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Jotti, si è articolata in quattro Comitati con il compito di svolgere un'attività di elaborazione istruttoria sui temi della forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e delle garanzie costituzionali. Nel gennaio 1994 la Commissione ha presentato un progetto di revisione nel quale si rivedevano i rapporti Stato/Regioni introducendo, fra l'altro, l'enumerazione tassativa delle attribuzioni statali con clausola residuale a favore delle Regioni. La cessazione dell'attività della bicamerale è da ricondurre alla conclusione della legislatura, in seguito allo scioglimento anticipato delle Camere. Nel luglio 1994 è stato istituito con d.P.C.M. un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, presieduto dall'allora Ministro per le riforme istituzionali, Speroni, e composto da sedici docenti universitari. I lavori si sono conclusi con una proposta di revisione della Costituzione che, però, non ha avuto seguito viste le successive ed immediate dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri: F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 35 e ss.; G. MORRA, *Due leggi contro il federalismo*, in *Fed. soc.*, 1997, pag. 11.

(6) Era composta da trentacinque deputati e altrettanti senatori, nominati dai rispettivi Presidenti su designazione dei gruppi parlamentari. Era presieduta da Massimo D'Alema e si articolava in quattro Comitati: quello sulla forma di Stato, il Comitato Parlamento e fonti normative, quello sulla forma di governo e il Comitato sul sistema delle garanzie.

(7) Era composto dal Presidente della Commissione Bicamerale, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza dei diversi gruppi.

cupare, peraltro, dell'eventuale accorpamento dei sessantaduemila emendamenti presentati (8). L'esame del progetto si è però interrotto alla Camera, a causa del venir meno delle condizioni politiche necessarie, dopo che il maggior partito dell'opposizione ha ritirato il proprio sostegno, visto il mancato accordo con la maggioranza sulle modificazioni radicali da apportare in tema di forma di governo (9).

Non potendo realizzare la riforma di vasto respiro, si è proseguito in due diverse maniere: per le riforme considerate più urgenti si è proceduto con l'esame in parallelo da parte delle due Camere, in maniera tale che la trasmissione incrociata dei provvedimenti consentisse di abbreviare i tempi complessivi del procedimento di revisione. In questo modo si è giunti all'approvazione delle leggi costituzionali n. 1 e 2 (10) del 1999 da parte di una larga maggioranza di parlamentari.

A questo punto, rimaneva ancora un'esigenza da soddisfare: dare una copertura costituzionale alle riforme compiute a partire dalla l. n. 59/1997 (11); difatti, le Regioni, per poter esercitare pienamente la più ampia autonomia statutaria, necessitavano di riferimenti costituzionali stabili (12). In realtà,

(8) F. TERESI, *La strategia delle riforme ...*, op. cit., pag. 134 e ss.

(9) 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, Giappichelli, 2001, pag. 25.

(10) Intitolata: "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione".

(11) S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Reg.*, 2000, pag. 964; M. CAMMELLI, *Riforme istituzionali e regole*, in *Mul.*, 2001, pag. 229; S. PANUNZIO, *Il processo riformatore della XIII legislatura. Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale ...*, op. cit., pag. 42.

(12) F. PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Reg.*, 2001, pag. 445; *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 606 e ss.; P. CARETTI, *La faticosa marcia ...*, op. cit., pag. 795; A.

come vedremo, la riforma costituzionale realizzata non si è limitata soltanto a legittimare l'operazione svolta dal legislatore ordinario (13), ma ha introdotto le premesse per un'ulteriore evoluzione.

Nel marzo del 1999 il governo D'Alema si è fatto promotore di un progetto di revisione del Titolo V, parte seconda della Costituzione, dal titolo "Ordinamento federale della Repubblica" (14) ed è iniziata la fase dell'esame dinanzi alla

RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rass. parl.*, 2001, pag. 86.

(13) Come si può rilevare dalla Relazione della I Commissione permanente della Camera alla Presidenza, del 19 febbraio 2001, sono almeno quattro le ragioni della riforma: eliminare quegli istituti presenti nel testo costituzionale che appaiono non più conformi all'impostazione del nuovo sistema che ha preso avvio dalla l. n. 59/1997; adeguare l'ambito materiale delle competenze regionali legislative e amministrative, per evitare che la mutazione e l'ampliamento delle competenze realizzato con la l. n. 59/1997 possano essere rimesse in discussione e, quindi, per stabilizzare l'ordinamento; adeguare i principi costituzionali in materia di finanza regionale in base ai nuovi orientamenti secondo i quali ciascuna Regione, per regola vive di mezzi propri, salve le compensazioni nei confronti delle aree più svantaggiate; per dare alle Regioni un quadro costituzionale chiaro e certo dovendo provvedere all'adozione dei nuovi statuti in attuazione della l. cost. n. 1/1999. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, L. Elia ha osservato come sia riduttivo ritenere che la riforma operata sia servita semplicemente a dare la copertura costituzionale alla riforma "Bassanini", in realtà si è ovviato al contrasto interno alla Costituzione che rendeva gran parte del Titolo V Cost. inadeguata rispetto alla nuova lettura dell'art. 5 Cost., tanto che la l. n. 59/1997 e la relativa normativa di attuazione erano più in armonia con l'art. 5 Cost., secondo la nuova lettura, che con il Titolo V Cost. (Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente, Seduta del 23 ottobre 2001).

(14) La l. cost. n. 1/2003 porta il titolo "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", a seguito della proposta del Comitato dei nove (Atti parlamentari — Camera dei Deputati — Seduta del 26 settembre 2000) di sostituire l'originario titolo "Ordinamento federale della Repubblica", anche per superare le polemiche sorte sull'evoluzione verso un sistema non più regionale, ma addirittura federale: G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *D. disc. pubbl.*, 2000, pag. 279 e ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stati federali e Stati regionali*, in GAMBINO, *Stati nazionali e poteri locali ...*, op. cit., pag. 43 e ss.; G. DI NUOVO, *Stato federale e Stato regionale come modelli convergenti di decentramento politico*, in *N. aut.*, 2000, pag. 621 e ss.

Camera dei Deputati. Gli avvenimenti politici della Primavera del 2000 hanno inciso non poco sull'esito del procedimento di revisione: il successo elettorale, nelle elezioni regionali, della Lega Nord e del Polo della Libertà ha determinato una crisi di Governo, ma soprattutto ha evidenziato i nuovi schieramenti per le elezioni politiche dell'anno successivo. Le posizioni delle due coalizioni si sono differenziate soprattutto in tema di riforme istituzionali e, in particolare, sulla questione del federalismo (15).

Per ovviare al clima politico sempre più teso, nell'Estate 2000, i relatori del disegno di legge costituzionale si sono adoperati per ottenere il consenso dai livelli di governo territoriali e dalle loro associazioni (16) nell'intento di superare le contrapposizioni legate alle posizioni di alcuni Presidenti di Regione (17) e dell'opposizione parlamentare: il risultato è stato che alcune disposizioni contenute nel testo finale sono proprio l'espressione dell'accordo raggiunto con le autonomie regionali e locali (18).

Ciononostante, lo scontro fra le coalizioni ha continuato ad inasprirsi e si è così raggiunta l'approvazione del testo

(15) G. RIZZONI, *La riforma del sistema ...*, op. cit., pag. 27 e ss.; F. MERLONI, *I raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali. Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale ...*, op. cit., pag. 179.

(16) F. PIZZETTI, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in A. FERRARA, L. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 43.

(17) I Presidenti di alcune Regioni del Nord hanno richiamato l'attenzione degli elettori, attraverso alcune iniziative referendarie regionali, evidenziando l'opportunità per le Regioni di promuovere iniziative di revisione costituzionale: G. RIZZONI, *La riforma del sistema ...*, op. cit., pag. 29 e ss.

(18) F. PIZZETTI, *Dalle riforme della Costituzione ...*, op. cit., pag. 609 e ss. La maggioranza ha sentito consolidata, così, la propria posizione rispetto all'opposizione anche grazie all'accordo intervenuto con i Presidenti regionali: I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Reg.*, 2003, pag. 202 e ss.

della l. cost. n. 1/2003, in seconda votazione, a stretta maggioranza assoluta (19).

2. *Il nuovo Titolo V: un quadro d'insieme. Rinvio.*

Secondo il nuovo art. 114 Cost., la Repubblica non si ripartisce più in Regioni, Province e Comuni, ma è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato; i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (20).

La nuova previsione pone problemi di interpretazione soprattutto in rapporto alle altre parti della Costituzione, ad iniziare dall'art. 5: l'equivalenza fra Repubblica e Stato

(19) Sulle possibili conseguenze dell'aver introdotto la prassi di operare riforme di vasta portata del testo costituzionale ad opera di ristrette maggioranze assolute: M. CAMELLI, *Riforme istituzionali e regole*, in *Mul.*, 2001, pag. 228; A. CHIAPPETTI, *La ricerca della Costituzione perduta*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 4 e ss. In particolare, sullo scadimento del valore della Costituzione dal momento che a questo sarebbe legato il senso di continuità e di relativa stabilità rispetto all'alternarsi delle maggioranze di governo: R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.*, 2001, pag. 189. Abbiamo già avuto modo di evidenziare come, in passato, la realizzazione delle riforme istituzionali sia stata una soluzione alla quale si è ricorsi per ovviare a crisi della politica e, quindi, dei partiti (cfr. parte I, cap. I, nota n. 69). Nel modo di procedere con la riforma del Titolo V, anche alla luce del recente dibattito "per la riforma della riforma", è possibile individuare una differenza: si tratta di riforme del testo costituzionale utilizzate dai partiti come strumento di legittimazione nei confronti della società civile. Assume un particolare valore il fatto che il referendum sospensivo, pensato come strumento a disposizione dell'opposizione parlamentare, sia stato utilizzato, fra l'altro per la prima volta in assoluto, quale mezzo di legittimazione della riforma realizzata dalla maggioranza: P. CARETTI, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in www.constituzionalismo.it, 2004. Forse, questo fenomeno non è altro che lo iato fra buongoverno e riforme costituzionali che caratterizza la cultura del nostro Paese: G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, Bononia University Press, 2002, pag. 202 e ss.

(20) G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in *Aa.Vv.*, *Annuario 2002 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 465 e ss.

viene ad essere spezzata e, a prima vista, sembra che sia stata compiuta un'equiparazione fra le diverse componenti della Repubblica. Si tratta quindi di verificare se la riforma abbia introdotto delle aporie o delle contraddizioni tali da annullare in partenza le possibilità di soluzione dei problemi che sono sorti, o se, invece, vi siano i mezzi di ricostruzione del sistema.

In realtà, già in precedenza era stato evidenziato come non in tutte le previsioni costituzionali vi sia una piena sovrapposizione fra Repubblica e Stato; talvolta, la prima assume un contenuto più ampio: è il caso del II co., art. 3 Cost. dove per Repubblica si intende non solo lo Stato ma anche gli enti territoriali, gli altri apparati pubblici e anche le formazioni sociali nelle quali si articola la società civile (21). In questa prospettiva, in Costituzione, l'espressione "Repubblica" avrebbe una doppia valenza: spesso viene utilizzata come sinonimo di Stato, mentre in altri casi — e l'art. 114 Cost. sarebbe uno di questi — viene utilizzata in una più ampia accezione che ricomprende anche gli enti territoriali.

La norma è stata inserita su pressione delle autonomie locali e, sicuramente risente delle vecchie teorie, oramai superate, che intendevano lo Stato federale come un'entità articolata su tre livelli: l'Oberstaat (Stato superiore), il Gesamtstaat (Stato comune) e i Länder (22) (nel nostro caso la Repubblica o ordinamento complessivo, lo Stato e gli enti territoriali) (23). Questa teoria è stata oggetto di molte criti-

(21) M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, I comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 38.

(22) In Germania, questa teoria è stata superata con la pronuncia Hessen-Urteil, del 1961 (BVerfGe 13, 54).

(23) Sostanzialmente, per una ricostruzione di questo tipo sono: B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 31 e ss.; E. TRIZIO, *Verso un federalismo diffuso*, in *Dir. Reg.*, 2000, pag. 351.

che, ad iniziare dalla coincidenza degli organi fra Stato e Repubblica (24): basti pensare agli artt. 92, 55, 57, 60, 83 Cost. (25).

Attribuendo, invece, una duplice valenza all'espressione Repubblica, non vi sarebbero contrasti fra l'art. 5 Cost. la quale afferma che la stessa riconosce e promuove le autonomie locali ritenendole un qualcosa di diverso da sé e l'art. 114 Cost. nel quale, invece, si afferma che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e, quindi, si identifica nelle autonomie nella stessa misura in cui si identifica nello Stato, dal momento che nel primo caso è la Repubblica/Stato che si impegna a riconoscere e promuovere le autonomie territoriali, mentre nel secondo è la Repubblica nell'accezione più ampia ad essere formata dalle diverse entità richiamate (26).

Secondo la ricostruzione prospettata è possibile superare un ulteriore apparente contrasto: l'espressione utilizzata all'art. 5 Cost., dove si afferma che la Repubblica riconosce le autonomie locali viene interpretata dalla dottrina prevalente nella stessa accezione attribuita all'espressione contenuta nell'art. 2 Cost., secondo la quale la Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo e delle formazioni sociali, nel senso cioè della preesistenza (27) di quelle situazioni rispetto allo stesso ordinamento statale. Secondo taluni, però, non tutte le entità richiamate all'art. 114 Cost. potrebbero rivendicare

(24) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 212; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico ...*, op. cit., pag. 38 e ss.

(25) Per una critica alla scissione concettuale tra Stato e Repubblica a causa dei gravi rischi istituzionali e politici per la Nazione, si veda la posizione di D. Fisichella in *Atti parlamentari — Senato della Repubblica*, Seduta del 14 novembre 2000.

(26) Per la tesi, invece, della contraddittorietà dei due articoli, nonostante la consapevolezza della duplice valenza dell'espressione "Repubblica", vedi: M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico ...*, op. cit., pag. 39.

(27) A. GERMANÒ, *La « materia » agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Reg.*, 2003, pag. 118.

la preesistenza, trovando solo all'interno della Repubblica la possibilità della loro organizzazione (28): la menzione delle Città metropolitane starebbe ad indicare l'inclusione anche di entità che costituiscono delle articolazioni territoriali artificiali e che per giunta ancora non esistono, perciò tutti gli enti territoriali troverebbero ragione della loro esistenza soltanto nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione perché da questi creati (29).

Possiamo ovviare alle contraddizioni ora viste, ritenendo che l'art. 5 Cost. si riferisca a quelle autonomie locali che preesistono allo Stato e nelle quali si organizza spontaneamente la popolazione residente su un territorio, mentre l'art. 114 Cost. si limita ad individuare gli enti che costituiscono le articolazioni necessarie della Repubblica e che possono essere numericamente superiori alle entità che preesistono allo Stato. Quindi, le Città metropolitane e anche le Regioni sono enti autonomi che trovano giustificazione della propria esistenza nelle previsioni costituzionali, mentre gli altri nascono al di fuori della Costituzione, pur vivendo all'interno di essa, visto che la Costituzione come individua i limiti che legittimamente possono essere imposti all'esercizio delle libertà, così stabilisce i principi entro i quali gli enti territoriali possono operare.

La ricostruzione ora prospettata sottintende la classica distinzione Stato-ordinamento (Repubblica) e Stato-apparato (Stato), nel senso che il legislatore costituzionale ha individuato i diversi apparati di governo e di amministrazione pubblica attorno ai quali si organizza la comunità repubblicana (30). Più semplicemente, possiamo ritenere che il legislatore-

(28) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 241.

(29) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 213.

(30) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 26 e ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordina-*

re costituzionale abbia compiuto una lettura dell'art. 5 Cost., secondo la ricostruzione da noi proposta, esternandola, appunto, nell'art. 114, I co. Cost.: il principio unitario non deve essere inteso, in un'accezione riduttiva, quale mero limite alle manifestazioni dell'autonomia, ma quale criterio attuativo-integrativo che presuppone l'azione congiunta di una pluralità di soggetti, allo scopo di perseguire i valori espressi in Costituzione. Repubblica e Stato indicano, allora, le due dimensioni dell'unità: il valore da garantire, ma anche da rispettare lasciando spazio alle autonomie che attraverso la loro azione concorrono al perseguimento dei fini unitari assicurando la diversità di scelta (31).

menti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001, in Reg., 2002, pag. 324 e ss.; L. VANDELLI, Il sistema delle autonomie locali, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 38.

(31) Secondo una parte della dottrina, questa ricostruzione sembrerebbe poter trovare una conferma nella sent. n. 274/2003 della Corte costituzionale, nel momento in cui sostiene che le istanze unitarie presenti in Costituzione postulano l'esistenza di un soggetto con il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. La Corte costituzionale avrebbe, perciò, distinto due entità: lo Stato-ente, titolare di competenze limitate dal sistema delle autonomie e lo Stato-Repubblica provvisto dei poteri necessari a rappresentare l'unità della Repubblica: R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2272 e ss.; E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 1011 e ss.; W. NOCITO, *Il « governo delle reti » e la garanzia 'pluralista' dell'inclusione: tra principio unitario e principio (e nuovi spazi) di autonomia*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 250; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del titolo V*, in S. GAMBINO, *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, op. cit., pag. 156. In realtà, ci pare che in questa pronuncia la Corte costituzionale muova sempre da una visione di assoluta preminenza dell'istanza unitaria anche in ragione della conclusione cui perviene, di ritenere cioè che soltanto lo Stato possa impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale. Pertanto, questa sentenza si pone nel solco della ricostruzione dell'unità nazionale compiuta nelle sentenze n. 106 e 306 del 2002, con le quali è stata negata la possibilità di utilizzare il nome "Parlamento" per designare l'assemblea regionale, ritenendo che questa denominazione sia strettamente connessa a una scelta di principio della Costituzione, sulla base del presupposto che nel Parlamento viene rappresentata l'unità: L. CUOCOLO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di*

Relativamente alla seconda questione, l'equiparazione (32) tra le componenti della Repubblica, dal momento che verrebbero tutte elencate nella medesima disposizione dal cerchio più piccolo a quello più grande, sembra che debba essere senz'altro rigettata (33). Gli enti territoriali sono comunque enti autonomi ed esercitano le loro funzioni nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione; lo Stato è pur sempre sovrano — lo dimostrano le previsioni successive — a partire dalla competenza a dettare principi fondamentali per la legislazione concorrente e a determinare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti, fino ad arrivare al potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120 Cost., a quello di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti della Giunta in base all'art. 126 Cost.

Il significato da attribuire all'art. 114, I co. Cost. sembra, allora, quello di accentuare il carattere di ordinamento, inteso in senso complessivo, che nasce dal basso, dal livello territoriale più vicino ai cittadini per poi strutturarsi in livelli di governo più ampi (34); riassumerebbe quindi in sé le scelte contenute nelle previsioni successive e in particolare, all'art. 118, I co. Cost., soprattutto con l'introduzione del principio di sussidiarietà: quindi lo Stato partecipa alla Repubblica non più in una posizione di assoluta supremazia gerarchica, ma dovrà adoperarsi per instaurare rapporti di reale collaborazione (*infra*, cap. successivo).

Un'altra scelta viene anticipata nell'art. 114, I co. Cost.,

indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo, in *Quad. reg.*, 2002, pag. 438. Questa ispirazione di fondo può essere rinvenuta anche nella recente sent. 198/2004 in tema di condono edilizio (più ampiamente *infra*).

(32) L. PEGORARO, T.F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 289.

(33) F. STADERINI, *Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Cons. St.*, 2002, pag. 1266 e ss.

(34) M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico ...*, op. cit., pag. 38.

quella per un sistema policentrico (35); da un modello nel quale le Regioni si configuravano come autonomie le cui competenze erano costituzionalmente garantite (art. 115 Cost. vt) e gli enti locali come enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinavano le funzioni (art. 128 Cost. vt), non si è passati ad un sistema come quello tedesco caratterizzato dalla contrapposizione tra due livelli di governo (Bund e Länder) e nel quale gli enti locali hanno rilievo solo come articolazioni interne del Land, ma è stato confermato quel modello che si è delineato nelle riforme compiute negli anni '90: uno Stato articolato in Regioni, all'interno del quale viene riconosciuto il peso della tradizione municipalista (36).

Tuttavia, anche fra le diverse articolazioni espressione dell'autonomia, l'equiparazione raggiunta riguarda soltanto la fonte di attribuzione della stessa (37).

È in questo senso la già ricordata sent. n. 274/2003 nella quale la Corte costituzionale ha precisato che l'art. 114

(35) F. TERESI, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 45.

(36) Per il riconoscimento di una non meglio precisata "pari dignità" fra i diversi enti territoriali, nonostante le differenze di competenze e di tutela costituzionale, vedi: M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico ...*, op. cit., pag. 40 e ss. Sempre in tema di raggiunta pari dignità da parte dei Comuni rispetto allo Stato e alle Regioni, recenti studi hanno dimostrato come la fase attuale sarebbe piuttosto delicata per gli enti locali che si vedono schiacciati, per un verso, da un ritorno di centralismo statale soprattutto da imputare alla volontà del Governo di realizzare tempestivamente alcune riforme promesse agli elettori e, per un altro verso, da un nuovo centralismo delle Regioni che, ancora, non riescono ad organizzarsi in ragione delle mutate condizioni. A ciò si aggiungano i nuovi compiti che sono stati conferiti in attuazione della l. n. 59/1997, senza essere supportati da adeguate risorse finanziarie, professionali e strumentali e la pretesa sempre crescente di servizi da parte dei cittadini: E. RACCA, *Federalismo fiscale e riforme costituzionali: contro i Comuni centralismi vecchi e nuovi*, in *G. enti loc.*, 2002, n. 15, pag. 6.

(37) C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO, *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, op. cit., pag. 160 e ss.

Cost. non determina una « totale equiparazione fra gli enti in esso indicati: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa » (38) e neppure la possibilità di ricorso dinanzi alla Corte costituzionale (39).

3. *La ripartizione della potestà legislativa.*

3.1. *La distribuzione delle competenze: il riparto per materia affiancato dal criterio funzionale.*

Sotto il profilo della distribuzione delle competenze legislative, una prima novità consiste nell'equiparazione della legge regionale a quella statale, dal momento che l'art. 117, I co. Cost. prevede che la potestà legislativa venga esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (40).

(38) Per una condivisione piena della ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale: G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2260 e ss.; per una condivisione delle argomentazioni, ma non anche della conclusione, in ragione della diversa esperienza degli ordinamenti federali: A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle regioni (e province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2259.

(39) L'art. 9, l. n. 131/2003, in attuazione dell'impegno assunto in sede di ratifica della Carta europea delle autonomie locali, si è limitato a prevedere la possibilità del ricorso in via diretta dinanzi alla Corte costituzionale da parte del Governo o del Presidente della Giunta regionale anche su proposta, rispettivamente, della Conferenza Stato/Città e autonomie locali e del Consiglio delle autonomie locali.

(40) R. GRANATA, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in *Foro it.*, 2002, pag. 88; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative ...*, op. cit., pag. 88 e ss.; C. PINELLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comu-*

Proseguendo nella lettura dell'art. 117 Cost., l'ulteriore innovazione è data dal ribaltamento del criterio di enumerazione delle competenze (41): si è provveduto — recependo una soluzione solitamente ritenuta propria degli ordinamenti federali (42) — ad elencare le materie di potestà legislativa esclusiva statale e quelle di potestà concorrente, stabilendo che « spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato » (V co.).

Gli ambiti di competenza esclusiva statale, a parte le riserve di legge contenute nella prima parte della Costituzione quando debbano leggersi del solo Stato, sono enumerati nel II co. dell'art. 117 Cost.: nell'elenco — non particolarmente lungo rispetto a quelli tradizionali degli Stati federali (43), come ad esempio la Germania — si trovano anche funzioni,

nitario, in *Foro it.*, 2001, pag. 194. Ulteriore indice dell'avvenuta parificazione sul piano della potestà legislativa sarebbe da individuare nell'aver fatto venir meno il controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali, equiparando processualmente l'accesso al giudice costituzionale, pur conservando, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, la differenza tra eccesso di competenza, per la legge della Regione, e lesione della competenza per la legge statale.

(41) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 197 e ss.; P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze ...*, op. cit., pag. 62 e ss.; P. CAVALERI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2001, pag. 200 e ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., pag. 57 e ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 86 e ss.

(42) L'inversione del criterio di enumerazione delle competenze è significativa, tuttavia non implica anche la garanzia quantitativa e qualitativa delle competenze regionali, come è ampiamente dimostrato dall'esperienza dei diversi Stati federali: S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Reg.*, 1997, pag. 522 e ss.

(43) Di avviso diverso: G. MORRA, *Falso d'autore: il federalismo del centro-sinistra*, in *Fed. lib.*, 2001, pag. 11 e ss., secondo il quale, nonostante l'inversione del criterio di ripartizione, allo Stato rimangono competenze importanti e la possibilità di delimitare, comunque, la cornice prescrittiva di molte materie. Lo Stato, peraltro, potrebbe intervenire in ambiti che in uno Stato federale solitamente appartengono ai singoli Stati membri, come l'istruzione, la sicurezza del territorio, la sanità, l'immigrazione.

più che materie, che tagliano trasversalmente i settori rientranti nella potestà legislativa regionale sia concorrente che residuale (44). Queste materie sono state definite in maniera differente dalla dottrina che ha parlato di materie trasversali, di non materie, di materie-valori e di materie-funzione, volendo con queste espressioni sottolineare che l'ambito di intervento riconosciuto è funzionalizzato al perseguimento di un determinato obiettivo: oggetto della competenza non è un settore, ma un interesse da tutelare.

Gli esempi di materie trasversali sono diversi e, in alcuni casi, la Corte costituzionale ha già compiuto delle precisazioni. La "tutela della concorrenza" (art. 117, II co., lett. e) incide in tutti gli ambiti di natura economica, quali l'industria, il commercio, il turismo e indirettamente su altre materie di competenza regionale come i trasporti e le comunicazioni. La caratteristica è che la nozione di tutela della concorrenza non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile su più diversi oggetti; come ha evidenziato la Corte costituzionale (45), in questa maniera il legislatore costituzionale ha voluto riunire nelle mani dello Stato gli strumenti di politica economica che incidono sullo sviluppo dell'intero Paese: sono strumenti che « esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico ». Nell'intendimento del giudice costituzionale, l'intervento statale si giustifica per la sua rilevanza macroeconomica, mentre alla potestà legislativa regionale spetterebbero gli interventi rivolti alla realtà produttiva delle Regioni tali, comunque, da non ostacolare la libera circolazione di persone e cose e da non

(44) F. BENELLI, *L'ambiente tra « smaterializzazione » della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Reg.*, 2004, pag. 184.

(45) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 14/2004, 272 e 345 del 2004, 77, 134, 162 e 175 del 2005.

pregiudicare l'esercizio del diritto al lavoro sull'intero territorio nazionale. Allo scopo di verificare la ragionevolezza dell'intervento del legislatore nazionale, occorrerà valutare la congruità dello strumento utilizzato rispetto « al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale » (46): l'intensità della legislazione statale dovrà essere proporzionata, di modo che la sfera legislativa regionale non subisca una compressione che ecceda quanto necessario alla tutela del fine perseguito.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, II co., lett. *m*) è una funzione o una non materia (47), come ha avuto modo di precisare la Corte costituzionale (48), che rappresenta la

(46) L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, 2004, osserva come, se non avesse guardato al diritto comunitario per ricostruirne la nozione, la Corte costituzionale avrebbe potuto ricondurre gli interventi statali relativi alle sovvenzioni destinate ai settori produttivi specifici e gravanti sul fondo nazionale per l'innovazione tecnologica nell'ambito delle norme di principio in materia di sostegno all'innovazione nei settori produttivi, evitando così di dilatare la nozione di tutela della concorrenza ricomprendendo gli interventi di sostegno e di aiuto che sono invece potenzialmente lesivi della concorrenza del mercato ed evitando di invocare il parametro della rilevanza nazionale della tipologia di intervento di sostegno alle imprese. In tale senso anche: R. CARANTA, *La tutela della concorrenza le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004, pag. 990 e ss.; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Reg.*, 2004, pag. 1014 e ss.

(47) A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 2027 e ss.

(48) Nella sent. n. 282/2002 la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza data al legislatore statale per intervenire in tutte le materie, ponendo le norme necessarie per assicurare il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di diritti civili e sociali, senza la possibilità per il legislatore regionale di limitarle o condizionarle: R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Reg.*, 2002, pag. 1446 e ss. È « uno strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto », come ha aggiunto nella successiva sent. n. 88/2003.

costituzionalizzazione di una nozione già presente nella legislazione ordinaria (49). A parte gli interrogativi riguardanti i criteri per l'individuazione dei livelli essenziali (50), la previ-

(49) La l. n. 833/1978 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, dopo aver stabilito che le finalità del servizio devono essere perseguite senza distinzione di condizioni individuali e sociali, assicurando l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio, ha previsto che il legislatore statale debba, in sede di approvazione del Piano Sanitario Nazionale, determinare i livelli delle prestazioni sanitarie rivolte ai cittadini (art. 3, II co.). Guardando ai lavori preparatori e all'interpretazione data dalla dottrina, possiamo vedere come per livelli essenziali sono stati intesi quelli rivolti alle Regioni, potendo queste offrire prestazioni più elevate; tuttavia, la mancata approvazione del Piano Sanitario Nazionale ha impedito la determinazione dei livelli essenziali uniformi, determinando come conseguenza lo spostamento della determinazione delle spese sui centri di autonomia deresponsabilizzati, però, sotto il profilo della provvista delle risorse economiche. Successivamente il d. lgs. n. 502/1992 ha distinto espressamente i livelli uniformi di assistenza sanitaria fissati in sede nazionale dagli eventuali livelli superiori determinati dalle Regioni. Tale previsione è stata meglio precisata nel Piano Sanitario Nazionale per il triennio 1998-2000 e nell'art. 1, d.lgs. n. 229/1999 dove si definiscono essenziali i livelli di assistenza che, in quanto necessari per rispondere ai bisogni fondamentali di promozione, mantenimento e recupero delle condizioni di salute della popolazione ed appropriati rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino sia alle modalità di erogazione delle prestazioni, devono essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale e all'intera collettività, tenendo conto delle differenze nella distribuzione delle necessità assistenziali e dei rischi per la salute. Analogamente sono stati definiti i livelli essenziali in materia di assistenza (art. 9, I co., lett. b), l. n. 328/2000), provvedendo all'istituzione di un fondo nazionale per erogare servizi a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio, tenendo conto delle capacità fiscali insufficienti e degli squilibri socio-economici territoriali (art. 5, d.lgs. n. 56/2000): C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali »* (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 883 e ss.; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 18 e ss.; L. GRIMALDI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in *Fil.*, 2004, pag. 105 e ss.

(50) In dottrina ci si è interrogati sul significato da attribuire alla nozione di livelli essenziali: se si debba far riferimento al nucleo duro riconosciuto e garantito nella prima parte della Costituzione o ad una nozione differente. La *communis opinio* scientifica ritiene che, dovendosi leggere il carattere essenziale con l'espressione "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", l'essenzialità non sarebbe quella disciplinata in Costituzione, unico limite verso il basso che, comunque, deve essere rispettato, ma quella determinata dall'indirizzo politico, lasciando poi alle Regioni la possibilità di offrire livelli di prestazione più elevati rispetto a

sione in questione ha una duplice valenza: in questa maniera, alle Regioni è stato riconosciuto implicitamente il potere di intervenire in ambiti riguardanti l'area dei diritti civili e sociali, ma soprattutto si è affermato che, oltre una soglia di omogeneità e di garanzia dell'eguaglianza sociale (51), vi è spazio per la differenziazione da Regione a Regione (52).

I livelli essenziali operano sul piano non della definizione del contenuto costituzionale del diritto, ma della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni (53): la determina-

quelli determinati dal legislatore statale: E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Reg.*, 2003, pag. 1187 e ss.; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Ist. fed.*, 2003, pag. 617 e ss.; R. TOSI, *Cittadini. Stato e Regioni di fronte ai « livelli essenziali delle prestazioni... »*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 629 e ss. Interpretazione questa sorretta anche dal fatto che altrimenti la logica dei livelli essenziali costituirebbe una ripetizione del limite costituzionale espresso all'art. 117, I co. Cost.: A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Reg.*, 2003, pag. 1063 e ss. Nel corso degli anni la Corte costituzionale, prima della riforma del Titolo V, ha utilizzato diverse espressioni, parlando di misura minima (sent. n. 27/1998), di contenuto minimo essenziale (sent. n. 184/1993), di nucleo essenziale (sent. n. 304/1994), di nucleo irriducibile (sentenze n. 309/1999, 509/2000, 252/2001) e di contenuto minimale (sent. n. 307/1990): tuttavia, pare che, comunque, siano sempre stati intesi come livelli adeguati a garantire il ciclo vitale degli interessi tutelati in Costituzione per mezzo di un accettabile livello qualitativo e quantitativo di prestazioni (sent. n. 355/1993): A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico ...*, op. cit., pag. 1118 e ss. Ad esempio, nell'ambito sanitario, essenziale non può essere inteso come sinonimo di minimo, ma significa ciò che relativamente serve per rispondere alle esigenze di salute delle persone effettivamente bisognose delle cure stesse e che non possono permetterselo (TAR Lazio, sent. n. 9799/2003): essenziale è ciò che è accettabile sul piano sociale, nonché tecnicamente appropriato ed efficace, in quanto fondato sulla prova di evidenza ed erogato nei modi economicamente più efficienti.

(51) A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 128 e ss.; A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 117 e ss.

(52) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 74; L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 747 e ss.

(53) E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in

zione dei livelli di prestazione da garantire sul territorio nazionale per assicurare una certa omogeneità nel godimento dei diritti civili e sociali ha delle conseguenti ripercussioni sul profilo gestionale e organizzativo (54) che rientra, però, nella competenza regionale (55).

I livelli essenziali sono, dunque, una formula relazionale (56) nella cui definizione, oltre al rispetto del livello minimo garantito in Costituzione, il legislatore statale dovrà comporre la necessità di rispettare i vincoli della finanza pubblica e l'esigenza di superare squilibri socio-economici territoriali (57), in ragione della funzionalità del sistema perequativo.

Proprio la natura dei beni protetti (58) e la forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni impongono che le scelte poste a base della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, almeno nelle linee generali, siano ope-

AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 19 e ss.

(54) E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti ...*, op. cit., pag. 1191 e ss.; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, op. cit., pag. 21 e ss.

(55) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 120/2005.

(56) M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2002, pag. 349; S. GAMBINO, *La potestà legislativa delle Regioni. Il limite dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali nonché dei principi fondamentali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 92 e ss.

(57) C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni ...*, op. cit., pag. 887 e ss.

(58) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 398/2004, che riprendendo la sent. n. 88/2003 della Corte costituzionale, osserva come, anche a prescindere da ogni altra considerazione, è la natura stessa dell'atto di definizione dei predetti livelli essenziali di assistenza, quale momento di sintesi dei contrapposti interessi pubblici in gioco (tutela del diritto alla salute, principio di uguaglianza, solidarietà, equità, dignità umana, limite della concreta disponibilità finanziaria) ad imporre che abbiano veste legislativa, espressione della contrapposizione dialettica tra le forze parlamentari di maggioranza e di opposizione rappresentativa di tutti i cittadini e, perciò, unico strumento idoneo ad assicurare il giusto temperamento degli interessi in gioco e a conseguire l'effettivo interesse pubblico.

rate dallo Stato con legge (59), che dovrà individuare adeguate procedure e precisi atti formali per provvedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori (60); è un ragionamento simile a quello posto a base degli atti di indirizzo e coordinamento: sussiste una sorta di principio di legalità sostanziale (61) che impone la determinazione con legge delle linee generali e delle procedure per l'adozione di tutti quegli atti ulteriori che si rendano necessari.

Altro esempio di materia trasversale è la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali e culturali” (art. 117, II co., lett. s) sulla ricostruzione della quale è nato un ampio dibattito dottrinale (62). La Corte costituzionale inter-

(59) A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in *Fil.*, 2004, pag. 99 e ss.

(60) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 88 del 2003.

(61) E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti ...*, op. cit., pag. 1187 e ss.

(62) In particolare l'aver inserito la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fra le materie di potestà esclusiva statale sembra una soluzione in controtendenza rispetto alla scelta fatta con la l. n. 59/1997 nella quale erano stati esclusi dal conferimento i soli compiti di rilievo nazionale. *L'impasse* può essere superata, intendendo l'espressione come clausola generale che potrà essere utilizzata per assicurare allo Stato funzioni e compiti riferibili a qualsiasi settore; ovvero, analogamente alla tutela dei livelli essenziali non sarebbe una vera e propria materia, ma individuerrebbe uno scopo volto a garantire un'equivalenza di tutela e di prestazioni su tutto il territorio e quindi, in ultima analisi, sarebbe espressione dell'interesse nazionale: A. FERRARA, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del titolo V*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, op. cit., pag. 191 e ss. In particolare, l'Autore osserva come analogamente al sistema tedesco dove il Bund, attraverso la competenza concorrente, può espropriare i Länder, in Italia è stato creato un sistema che prevede normalmente una potestà ripartita, tuttavia lo Stato potrà intervenire con normazione che prevarrà su quella regionale a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Inoltre, in questa ricostruzione non vi sarebbero contraddizioni nel fatto che “la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” può rientrare fra le materie cedibili alle Regioni, ex art. 116, III co. Cost., purché la si interpreti nel senso che non è volta a identificare un oggetto materiale definibile a priori, ma risponderebbe all'esigenza di evitare che siano fortemente ridimensionate le funzioni e i compiti di cui le Regioni possono chiedere la devoluzione: perciò anche l'interesse ambientale potrà consentire spazi alla differenziazione.

venendo con la sent. n. 407/2002 ha sottolineato (63), richiamando la sent. n. 282/2002, come la tutela dell'ambiente investe altri interessi e competenze, poiché l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia trasversale, consentendo allo Stato di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali (64): anche nella tutela dell'ambiente, come nelle altre materie prive di oggetto, l'elemento che rileva è il fine da tutelare (65).

Nella sent. n. 407/2002, in materia di attività a rischio di incidente rilevante, la Corte costituzionale ha peraltro osservato che la Regione può adottare, nell'ambito delle proprie competenze legislative, una disciplina più rigorosa e perciò fornire una maggiore tutela nei confronti della popolazione interessata, rispetto ai limiti fissati dal legislatore. Successivamente, è intervenuta la sent. n. 307/2003, in tema di elettrosmog: dopo aver ribadito la precedente giurisprudenza costituzionale sul valore ambiente, ha negato la possibilità per le Regioni di adottare una disciplina che si discosti dalle prescrizioni statali anche se formulata in senso più restrittivo. L'indirizzo è in senso opposto alla precedente pronuncia: la spiegazione sta nel fatto che le attività a rischio di incidente rilevante, per il tramite del d.lgs. n. 112/1998, sono state oggetto di un considerevole conferimento nei confronti delle Regioni, mentre allo Stato sarebbero residuati soltanto poteri di indirizzo e coordinamento. Nell'ambito di questo tipo di

(63) G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e « limiti » alle competenze esclusive statali*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 3349.

(64) Nello stesso senso le successive sentenze n. 536/2002, 222, 226 e 307 del 2003, 259/2004, 62/2005.

(65) F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie « trasversali »: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 2951 e ss.

attività riconducibile a quella industriale, vi è stata una valutazione secondo la quale la funzione svolta assumerebbe una rilevanza prevalentemente locale, gli interessi coinvolti sarebbero soprattutto quelli regionali, mentre l'interesse nazionale rilevarebbe unicamente per garantire un minimo di tutela uniforme. Invece, nel caso della sent. n. 307/2003, l'inquinamento elettromagnetico causato dall'installazione di impianti presuppone una disciplina che contemperi, da un lato, la tutela della salute della popolazione e, dall'altro, l'esigenza di sviluppo dei sistemi di comunicazione e di produzione e trasporto dell'energia elettrica: entrambi i beni da proteggere assumono una rilevanza sul piano nazionale e, quindi, il bilanciamento potrà avvenire solo da parte del legislatore statale, non potendo lasciare margini di apprezzamento ai legislatori regionali che potrebbero determinare delle alterazioni (66).

La giurisprudenza della Corte costituzionale è, dunque, nel senso di ritenere che là dove rilevino interessi infrazionabili, il bilanciamento compiuto dal legislatore statale non può essere oggetto di deroga in sede regionale; in quegli ambiti, invece, dove prevalgono interessi regionali, saranno ammissibili deroghe alle valutazioni compiute dal legislatore statale: tuttavia, i margini di flessibilità, permanendo pur sempre un interesse anche nazionale, saranno soltanto nel senso di consentire garanzie più rigorose (67).

Ulteriore aspetto riguardante sempre la ripartizione delle competenze è che fra alcuni ambiti ricondotti nella potestà esclusiva statale non sempre vengono ricomprese materie in-tere; il discorso vale innanzitutto per l'ambiente, visto che la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" ricade nella potestà concorrente, ma vi sono altri esempi: mentre "l'istru-

(66) Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Reg.*, 2004, pag. 626 e ss.

(67) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 108/2005.

zione” rientra nella competenza concorrente, “le norme generali” sulla stessa sono di potestà esclusiva statale (68).

In questo caso si assiste ad una distinzione secondo la quale parte della materia che attiene all’individuazione dei punti qualificanti di un determinato settore sono lasciati al legislatore statale, mentre la restante parte rientra nella potestà concorrente, consentendo al legislatore statale di definire i principi fondamentali e demandando al legislatore regionale la sola normativa di dettaglio.

3.2. Segue: *la potestà legislativa concorrente e quella residuale. Tracce di regionalismo asimmetrico.*

Le materie rientranti nella potestà concorrente sono individuate al III co. dell’art. 117 Cost., oltre a quella relativa al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali prevista dall’art. 122, I co. Cost.: in parte, coincidono con quelle elencate nel previgente art. 117 Cost., mentre altre si aggiungono ponendo problemi interpretativi di ordine definitorio.

Nell’ambito della potestà concorrente, il riparto della competenza legislativa è ancora affidato alla distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio, riservando le prime allo Stato e le seconde alle Regioni: è stata quindi confermata una potestà concorrente “all’italiana” con tutti i problemi che si erano posti, in precedenza, a partire dalla definizione del confine fra norme di principio e norme di dettaglio (69). No-

(68) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 126.

(69) Ulteriori interrogativi sono sorti in ordine alla possibilità di ricorrere, anche dopo la riforma, ai principi desunti nel caso in cui lo Stato ritardi l’adozione delle leggi cornice. I dubbi sono nati dal fatto che nel pregresso sistema la giustificazione veniva individuata nel fatto che la competenza legislativa generale era dello Stato e con essa il compito di strutturazione dell’ordinamento giuridico mentre, adesso, l’operata inversione del criterio di enumerazione impedirebbe una

nostante, che nella sent. n. 282/2002 la Corte costituzionale abbia affermato che nella formulazione del nuovo art. 117 Cost. è possibile individuare la volontà di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e quella statale limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina, successivamente (70) ha però aggiunto che la funzione di tali principi è quella di indirizzare le scelte dei legislatori regionali, non limitandosi a delineare una cornice, meramente negativa, entro la quale porre la relativa disciplina (71). I principi fondamentali non costituirebbero soltanto delle regole da rispettare, dei margini da non superare, ma dei veri e propri criteri orientativi.

L'aspetto riguardante l'ammissibilità della normativa statale di dettaglio, ancorché suppletiva, è oggetto di dibattito in dottrina, fra coloro che guardano alla precedente esperienza e quanti, invece, tendono ad escluderla perché, oramai, opererebbe non più il criterio di preferenza fra queste due fonti concorrenti, ma quello di separazione della competenza, viste la sostanziale equiparazione fra la potestà legislativa statale e quella regionale, la clausola residuale a favore delle Regioni e in ragione del fatto che l'art. 117, III co., ult. prop. Cost. afferma che « nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato ».

Mentre in un primo momento la Corte costituzionale si è orientata nel senso di ritenere che la potestà legislativa statale nelle materie concorrenti debba essere limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina (72), suc-

ricostruzione di questo tipo. L'intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 282/2002 è stato risolutivo e ha confermato la precedente impostazione.

(70) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 6, 13 e 196 del 2004.

(71) P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Reg.*, 2004, pag. 384.

(72) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 282/2002.

cessivamente (73), pur riconoscendo che l'intervenuta inversione nella tecnica del riparto delle potestà legislative e l'enumerazione delle competenze statali dovrebbero portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive nell'ambito delle materie concorrenti, ha tuttavia osservato che, seguendo tale interpretazione, si perverrebbe a svalutare la portata precettiva dell'art. 118, I co. Cost. nella ricostruzione compiuta dal giudice costituzionale che consente l'attrazione allo Stato per sussidiarietà e adeguatezza delle funzioni amministrative e delle relative funzioni legislative. Ha ritenuto, pertanto, che « la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività ».

La ragionevolezza della normativa di dettaglio sembra legata a due aspetti: la temporaneità della compressione della competenza legislativa regionale, nel solco della giurisprudenza precedente, e il fatto che sia volta a garantire l'immediata esplicazione delle funzioni amministrative che lo Stato ha assunto in via sussidiaria.

Successivamente (74), sempre in un caso di attrazione in sussidiarietà, la Corte costituzionale ha però affermato che il legislatore statale può anche porre norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni.

L'impostazione seguita dalla Corte costituzionale non è di facile interpretazione (75) anche perché sembra esservi

(73) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 303/2003.

(74) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6/2004.

(75) R. DICKMANN, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *www.federalismi.it*, 2003.

una contraddizione: guardando all'esperienza tedesca abbiamo visto che, nell'ambito della konkurrierende Gesetzgebung, quando il Bund interviene in forza della clausola di necessità pone non solo la disciplina di principio, ma anche quella di dettaglio: tuttavia, in quel caso si ricade nell'ambito di materie di regola di competenza dei Länder, a meno che non ricorrano i presupposti dell'intervento federale. Nel caso, invece, della leggi cornice, il Bund, sempreché ricorrano i presupposti della clausola di necessità, pone la normativa di principio e solo in via del tutto eccezionale anche norme di dettaglio immediatamente autoapplicative.

La Corte costituzionale sembra invece optare per una soluzione ibrida ritenendo che la normativa di dettaglio possa essere cedevole quando serve a garantire l'immediatezza d'esercizio delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà; non esclude però il caso che la normativa di dettaglio possa non essere sostituita dalle Regioni, quando la tutela delle esigenze unitarie non consente alcun margine di intervento da parte delle stesse: il discrimine fra la prima e la seconda ipotesi sembra rimesso al contenuto dell'intesa raggiunta. Non mancano critiche da parte di quella dottrina (76) che ritiene l'ammissibilità della cedevolezza della normativa di dettaglio contraria alla necessità di esercizio unitario della funzione, o almeno il carattere suppletivo deporrebbe per l'assenza della necessità di una disciplina unitaria e di conseguenza non si dovrebbe far luogo all'allocazione dell'amministrazione a livello statale.

Di recente, è intervenuta la sent. n. 196/2004, in materia di condono edilizio: in ragione della particolare struttura del condono edilizio straordinario che necessita di interventi strettamente collegati da parte del legislatore statale e di

(76) A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2779.

quelli regionali, tanto che le Regioni devono intervenire entro il termine fissato dal legislatore statale, la Corte costituzionale ha ritenuto che, qualora non vi provvedano, troverà applicazione la disciplina statale.

Sono due le possibili interpretazioni: possiamo ritenere che la Corte costituzionale abbia voluto individuare un'ulteriore ipotesi non irragionevole per l'intervento in via suppletiva del legislatore statale, peraltro legata al mancato rispetto del termine fissato alle Regioni per disciplinare la materia; oppure, possiamo pensare che in questa maniera la Corte possa giungere, gradualmente, a ritenere legittima la normativa statale di dettaglio cedevole in ragione del fatto che può determinare solo una compressione temporanea non costituendo, perciò, una vera e propria violazione della competenza legislativa delle Regioni, potendo queste riappropriarsene in qualsiasi momento (77).

Il IV co. dell'art. 117 Cost prevede, infine, la potestà legislativa regionale residuale su tutte le materie non elencate: tale potestà incontra come limite esplicito solo la Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (I co. del medesimo art.) e, quindi, sarebbe più ampia della potestà primaria riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale che è, invece, sottoposta anche ai limiti delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dei principi generali dell'ordinamento (78). Tuttavia, per

(77) Guardando alla giurisprudenza più recente sembra che la Corte costituzionale abbia accolto la prima soluzione: infatti, nella sent. n. 30/2005 ha ribadito che « nelle materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze ».

(78) Sull'interpretazione della clausola di maggiore autonomia, contenuta nell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, già è stato detto (cfr. parte I, cap. I, § 4, nota n. 89); controversa era anche la sopravvivenza o meno del limite dei principi generali dell'ordinamento e delle norme fondamentali delle riforme economico sociali. La Corte costituzionale sembra giunta ad una distinzione: per le materie ricondotte

una compiuta valutazione della dimensione della potestà residuale regionale dobbiamo tener conto delle fonti statali che, in quanto volte a disciplinare le materie trasversali, potranno condizionare la legge regionale che, dunque, non potrà assumere i caratteri propri della esclusività (79).

La tendenza giurisprudenziale (80) è nel senso di limitare al massimo le materie riconducibili nell'ambito della competenza esclusiva delle Regioni (81) come è stato per la materia lavori pubblici che, secondo la Corte costituzionale, si sarebbe dissolta in ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma che possono essere ricondotti, in ragione dell'oggetto, a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà legislative concorrenti (82).

Per completare il quadro, occorre tener conto della previsione introdotta all'art. 116, III co. Cost. secondo la quale ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di potestà concorrente, nonché in tema di

nella potestà primaria negli Statuti speciali e divenute residuali per effetto della riforma del Titolo V, non potranno trovare applicazione i suddetti limiti perché, diversamente, la competenza di queste Regioni sarebbe irragionevolmente più contenuta rispetto alle Regioni ordinarie (sent. n. 274/2003); per le materie di potestà primaria divenute, però, di potestà esclusiva statale, dovrà trovare applicazione la disciplina statutaria, perché più favorevole e, perciò anche tutti i limiti qui previsti (sent. n. 48/2003). Inoltre, la Corte costituzionale ha precisato, nella sent. n. 536/2002, avente ad oggetto un giudizio in via principale sulla legge della Regione Sardegna n. 5/2002, che la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, sebbene riservata alla potestà legislativa esclusiva regionale, qualora l'intervento sia rivolto a garantire *standards* minimi ed uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

(79) G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pag. 461 e ss.

(80) M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Reg.*, 2004, pag. 365 e ss.

(81) P. CARETTI, *La lenta nascita della « bicameralina », strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Reg.*, 2003, pag. 353 e ss.

(82) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 303/2003.

organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (tutti settori rientranti nella potestà esclusiva statale) possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali (83), nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.: la procedura di adozione della legge è aggravata, dal momento che deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, previa intesa fra lo Stato e la Regione interessata (84).

La previsione (85) è espressione di un compromesso e si pone ben lontana dalle proposte avanzate in seno alla Commissione bicamerale (86); tuttavia, proprio in virtù dei princi-

(83) Il fatto che debbano essere preventivamente sentiti gli enti locali è stato oggetto di critiche, ritenendo che questi non abbiano interesse ad intervenire nel procedimento: E. TRIZIO, *Verso un federalismo diffuso*, op. cit., pag. 362 e ss.

(84) Come si legge nella Relazione della I Commissione permanente della Camera dei Deputati, presentata alla Presidenza, il 19 febbraio 2001, si è guardato al modello spagnolo: difatti, ciascuna Regione potrà negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidano sul piano amministrativo, finanziario, ma anche legislativo, di modo che tutte le Regioni possano accedere gradualmente a forme di autonomia differenziata che potranno progressivamente diventare omogenee, secondo percorsi politici, economici e sociali che ciascuna di esse svilupperà.

(85) L'intero art. 116 Cost. esprime dei compromessi; abbiamo già accennato al dibattito che da tempo divide la dottrina in ordine al mantenimento della distinzione tra Regioni speciali e di diritto comune: fra coloro cioè che ritengono le ragioni che l'hanno originata ancora attuali perché legate alla tutela delle minoranze etniche e linguistiche, all'insularità e alla perifericità delle singole Regioni: G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Reg.*, 2001, pag. 492, anzi, secondo taluni la specialità costituirebbe, addirittura, una previsione insuscettibile di revisione costituzionale: F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 54 e ss. e quanti ritengono, invece, che la specialità non possa più essere costruita sulla situazione storica, ma si debba fondare su elementi legati essenzialmente alla capacità di governo in ragione delle richieste avanzate dalla comunità di riferimento: P. CARETTI, *La faticosa marcia ...*, op. cit., pag. 797 e ss.; E. TRIZIO, *Verso un federalismo diffuso*, op. cit., pag. 359 e ss.

(86) Nella proposta del relatore D'Onofrio, del maggio 1997, veniva superata la distinzione fra Regioni ordinarie e Regioni speciali, dal momento che ciascun Consiglio regionale adottava uno statuto che doveva poi essere approvato dal

pi di autonomia e di sussidiarietà, sebbene in maniera contenuta, viene riconosciuto valore alla asimmetria (87); l'interes-

Parlamento con legge costituzionale e, attraverso esso, veniva compiuta la ripartizione delle funzioni legislative in tutte le materie che non fossero già riservate alla esclusiva competenza statale o regionale. Ciascuna Regione, quindi, avrebbe stipulato un patto con lo Stato con il quale si sarebbero decisi i contenuti dell'autonomia, mentre quelle speciali avrebbero avuto la possibilità di revisionare gli statuti vigenti. La proposta suscitò un ampio dibattito: in particolare, si sottolineava il fatto che il grado di autonomia di ciascuna Regione dipendeva dalla diversa capacità di contrattazione politica e, inoltre, si sarebbe prodotto l'inconveniente di mantenere delle competenze statali, assieme alle relative strutture di supporto, da esercitarsi solamente in alcune Regioni: G. PAGANETTO, *Il significato della « specialità » regionale*, in *Reg.*, 2000, pag. 1094 e ss.; R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in *Reg.*, 1997, pag. 228. D'Onofrio proponeva, così, un nuovo testo nel quale si prevedeva una ripartizione uniforme delle competenze legislative per tutte le Regioni ordinarie, con la definizione in Costituzione delle materie di competenza statale, mantenendo la distinzione con le Regioni a statuto speciale. Era prevista anche una disposizione transitoria con la quale si consentiva alle Regioni speciali di adeguare il proprio statuto ai poteri che la Costituzione, in base alla nuova ripartizione di competenze, attribuiva a quelle ordinarie, allo scopo di evitare che le Regioni speciali potessero godere di una situazione peggiore; tuttavia la previsione non venne inserita nel testo definitivo della Commissione bicamerale. Nel testo del novembre veniva inserita un'ulteriore previsione con la quale si affermava la possibilità di disciplinare forme di autonomia speciale anche per le altre Regioni, con legge costituzionale. Anche in questo caso, però, si riproponevano tutti gli inconvenienti legati alla contrattazione della singola Regione con lo Stato. Prima che l'iter del disegno di legge della Commissione bicamerale si interrompesse, venne proposta una nuova formulazione secondo la quale le forme e condizioni particolari di autonomia erano stabilite con legge ordinaria approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere, sulla base di intese con la Regione interessata; tuttavia venivano escluse le competenze attribuite in via esclusiva allo Stato e dovevano, comunque, essere rispettate le norme in tema di autonomia finanziaria: G. PAGANETTO, *Il significato della « specialità » ...*, op. cit., pag. 1096 e ss.; A. FERRARA, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in A. FERRARA, L. R. SCIUMBATA, *La riforma dell'ordinamento regionale ...*, op. cit., pag. 71.

(87) G. PASTORI, *La nuova specialità*, op. cit., pag. 492. È stato osservato come, una volta che la tecnica di riparto delle materie risulti invertita, alle Regioni è riconosciuta una generale capacità di intervento su ogni ambito, esclusi quelli riservati alla dimensione nazionale, di conseguenza verrebbe meno la stessa ragione di differenziazione e ogni Regione dovrebbe essere messa in grado di perseguire soluzioni originali di sviluppo della propria autonomia e, così, porsi come autenticamente speciale: A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 58; *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, pag. 212.

se per questa norma si è comunque ridimensionato per due motivi: la difficoltà di attuazione dei punti nodali del Titolo V riformato (a partire dall'art. 119 Cost.) e il progetto di riforma pendente che prevede il venir meno di queste tracce di asimmetria nel nostro ordinamento.

4. *La potestà regolamentare.*

L'incertezza dei criteri in base ai quali ricostruire i rapporti fra Regione e enti locali si manifesta anche in materia normativa dove si corre il rischio di determinare delle sovrapposizioni.

Secondo l'art. 117, VI co. Cost. la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, a meno che lo Stato non decida di delegarla alle Regioni (88); in tutte le altre materie, di potestà concorrente o residuale, spetta alle Regioni. Ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane è riconosciuta la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (89).

(88) Una parte della dottrina ritiene che la formula secondo la quale « la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni » dovrebbe essere interpretata nel senso di delega di funzioni amministrative che determinerebbe la perdita del monopolio normativo sulla materia esclusiva, mentre si espanderebbe il potere normativo della Regione: R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del « nuovo » art. 117, 6° c. Cost.?*, in *Reg.*, 2002, pag. 111 e ss. L'interpretazione è senz'altro suggestiva e confermerebbe l'esistenza ancora in vita dello strumento della delega, quantomeno dallo Stato alle Regioni, tuttavia il fatto che della distribuzione delle funzioni si tratti nell'articolo successivo ed il fatto che nell'espressione si dica soltanto « salva delega » lasciando sottendere della potestà regolamentare, altrimenti se l'oggetto fosse diverso — le funzioni amministrative — il legislatore costituzionale l'avrebbe dovuto esplicitare, ci porta a ritenere che la formula faccia riferimento, appunto, alla delega della potestà regolamentare. In quest'ultimo senso sono del resto le indicazioni contenute nella Relazione della I Commissione permanente della Camera dei Deputati alla Presidenza, del 19 febbraio 2001.

(89) G. ROLLA, *Diritto regionale ...*, op. cit., pag. 98.

Sembra che venga ricostruita una sorta di parallelismo fra potestà legislativa e potestà regolamentare, in ossequio al principio di legalità, per cui allo Stato spetta, di regola, la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva, mentre è delle Regioni la competenza regolamentare residuale/generale (90).

Questa impostazione sembra confermata nella sent. n. 303/2003, in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che, dovendo la legge statale disciplinare l'organizzazione delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, questa non potrà spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientano l'esercizio della potestà regolamentare circoscrivendone la discrezionalità, posto che lo strumento della delegificazione non può operare fra fonti regolate dal criterio di competenza anziché di gerarchia. Tale ragione si sarebbe, peraltro, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, VI co. Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è di queste, di modo che alla fonte secondaria statale è inibita la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti.

Tuttavia, in sentenze successive — n. 370/2003, 13/2004 (91),

(90) N. LUPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 102.

(91) Questa sentenza è particolarmente significativa: la Corte costituzionale, pur ritenendo la programmazione scolastica e la gestione amministrativa del relativo servizio una materia di potestà concorrente, di modo che lo Stato può soltanto fissare principi, rileva tuttavia che la caducazione immediata della norma impugnata avrebbe conseguenze incompatibili con la Costituzione, poiché all'erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona. Di conseguenza, sorge l'esigenza di garantire la continuità di funzionamento di questo servizio pubblico essenziale. In questo modo il principio di continuità, riconosciuto dalla Corte costituzionale sul piano normativo quando vi sia un avvicendamento fra le competenze costituzionali statali e regionali, nel senso che la discipli-

256/2004 — la Corte costituzionale ha precisato che la perdita da parte dello Stato della potestà regolamentare nelle materie di potestà concorrente non può determinare la compromissione di attività attraverso le quali vengono realizzati valori di fondamentale rilevanza costituzionale.

Nella sent. n. 256/2004, la Corte costituzionale ha ritenuto non accoglibile il ricorso per conflitto di attribuzione avente ad oggetto i regolamenti volti a fissare i criteri di ripartizione delle quote del Fondo unico per lo spettacolo, in attuazione della l. n. 163/1985, perché il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati sacrificerebbe nell'immediato i valori che permeano la prima parte della Costituzione. Quest'ultima sentenza non sembra limitarsi ad un'estensione dell'interpretazione dell'art. 117, VI co. Cost. alla luce del principio di continuità, ma sembra costituire la base per un ulteriore ampliamento, che prescinde dall'avvicendamento fra le competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni, se letta congiuntamente ad altre due sentenze, una di poco precedente e l'altra successiva.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 376/2003, in tema di coordinamento della finanza pubblica, ha ritenuto che la previsione di un potere regolamentare ministeriale sia conforme al dettato della previsione costituzionale poiché, per il suo contenuto, è riferibile alla disciplina dei poteri di competenza statale; ha cioè ritenuto che il potere regolamentare statale, in materie concorrenti, sia ammissibile quando sia volto a disciplinare l'esercizio dei poteri statali e non a limitare o

na dello Stato continua ad esplicare i suoi effetti fin quando il legislatore regionale non intervenga (sentenze n. 13/1974 e 376/2002), viene esteso per garantire la continuità non più solo normativa, ma anche istituzionale, posto che l'ordinamento necessita di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. Successivamente, la Corte costituzionale è giunta con la sent. n. 16/2004, ma soprattutto con la n. 49/2004 ad affermare che per dichiarare l'illegittimità costituzionale *in toto* di una legge statale contenente norme di dettaglio bisogna verificare la sussistenza o meno di un immediato pregiudizio per i diritti delle persone.

comunque a dettare una disciplina vincolante per il legislatore regionale (*amplius*, cap. successivo) (92).

Di recente, nella sent. n. 307/2004, la Corte costituzionale ha compiuto un'ulteriore interpretazione estensiva, ritenendo che, quando vi siano materie che rispondono a finalità di interesse generale (nel caso di specie, sviluppo della cultura) che devono essere perseguite da tutte le componenti della Repubblica, aldilà del riparto di competenze descritto in Costituzione, lo Stato possa compiere degli interventi che implicheranno lo svolgimento di funzioni normative e, quindi, anche regolamentari, oltre che amministrative e finanziarie anche in deroga al principio di leale cooperazione (*amplius*, cap. successivo).

Per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, invece, la potestà regolamentare è riconosciuta in ordine agli aspetti dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni che vengono ad essi attribuite: di conseguenza, in Costituzione non sarebbe fondata direttamente la potestà regolamentare dell'ente locale; è sempre l'atto di conferimento della funzione che si pone anche a fondamento del potere regolamentare degli enti locali, pena lo sconvolgimento dello stesso principio di legalità.

Per quanto riguarda i rapporti fra le fonti statali e regionali nei confronti della potestà regolamentare degli enti locali, l'ult. periodo del VI co. dell'art. 117 Cost. impone che le prime si debbano strutturare in maniera tale che residuino spazi per la normazione regolamentare da parte degli enti infraregionali in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni, da intendere quali ambiti costituzionalmente riservati (93): ecco che, allora, i rapporti tra i regolamenti e le

(92) G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Reg.*, 2004, pag. 416 e ss.

(93) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 107 e ss.

leggi, sia statali che regionali, non possono essere ricostruiti in termini di mera gerarchia (94), ma vi è un rapporto misto e, quindi, spazio anche per il criterio della competenza.

Il conferimento di funzioni amministrative ad altri enti non comporta la perdita di ogni potestà di disciplina organizzativa o di esercizio da parte dell'ente che se ne spoglia (95): difatti, il concetto di svolgimento delle funzioni attribuite all'ente locale riguarda gli aspetti procedurali di esercizio delle funzioni e, quindi, un profilo senz'altro rilevante, ma non esaustivo della disciplina sostanziale (96); dopodiché, i limiti all'eccessiva incidenza sull'autonomia normativa degli enti locali da parte delle fonti statali e regionali vanno ricostruiti alla luce dell'art. 5 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (97).

La soluzione più corretta sembra essere quella che riserva alla legge regionale la competenza a definire le norme che fungono da principio della materia, attribuendo agli enti locali la potestà di sviluppare ed integrare i principi.

Questa interpretazione sembra confermata dalla recente sent. n. 372/2004 avente ad oggetto lo statuto della regione Toscana: fra le norme impugnate, vi era l'art. 63, II co. nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale nell'intento di garantire i requisiti essenziali di

(94) A. RUGGERI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, pag. 210 e ss.

(95) R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate ...*, op. cit., pag. 113.

(96) U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 167. In senso contrario: G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del titolo V*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 1132.

(97) L. PEGORARO, T.F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 296 e ss.

uniformità, derogando a quanto previsto al I co. dello stesso articolo, dove si riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite.

Per la Corte costituzionale, la deroga è pienamente conforme all'art. 117, VI co. Cost. come attuato dall'art. 4, IV co., l. n. 131/2003, secondo il quale la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità. È ritenuta, perciò, legittima la previsione di una riserva assoluta di legge regionale, anziché relativa, purché non venga pregiudicata eccessivamente l'autonomia degli enti locali e, quindi, venga riferita ai soli casi di sussistenza di specifiche esigenze unitarie che possano giustificare alla luce dell'art. 118, I co. Cost. la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni conferite. Questa ricostruzione viene giustificata dalla Corte costituzionale con il fatto che, diversamente, si dovrebbe pervenire all'assurda conclusione che, per evitare la compromissione di precisi interessi unitari che richiedono lo svolgimento di attività in maniera sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale sarebbe costretto ad allocare le funzioni ad un livello di governo territorialmente più elevato: questa seconda soluzione sarebbe chiaramente sproporzionata rispetto al fine da raggiungere, in aperto contrasto con il principio di sussidiarietà.

Di conseguenza, possiamo ritenere che i rapporti con i regolamenti statali o regionali siano, invece, governati dal principio di preferenza e, perciò, negli ambiti riservati agli enti locali, i regolamenti di questi ultimi prevalgono su quelli statali o regionali (98).

(98) G. ROLLA, *Diritto regionale ...*, op. cit. pag. 102 e ss.

5. *Prime valutazioni.*

L'inversione del criterio di ripartizione delle competenze è importante non tanto in sé, ma perché diverso è, adesso, il percorso ricostruttivo da compiere per verificare il rispetto del criterio di competenza, dal momento che occorrerà individuare gli spazi entro i quali si può muovere lo Stato; in questa maniera, la riforma del 2001 avrebbe modificato l'ordine dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale: difatti, per verificare se una legge statale rispetti i limiti della competenza regionale, occorre muovere « non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale » (99), dal momento che la potestà legislativa dello Stato sussiste solo quando « dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione » (100).

Nel nuovo Titolo V sono poste le basi per una trasformazione qualitativa della funzione legislativa: il legislatore statale non ha più una competenza generale, perché chiamato a svolgere un'attività funzionale di coordinamento e di organizzazione; la legge statale è destinata a divenire norma sulla normazione (101). Le stesse materie trasversali, la tecnica della ripartizione della materia e anche, come avremo modo di vedere, l'assunzione di potestà legislativa come effetto collegato all'acquisizione in forza del principio di sussidiarietà di funzioni amministrative di spettanza regionale, evidenziano

(99) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 282/2002.

(100) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 1/2004.

(101) G. RAZZANO, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 61; perviene, tendenzialmente, alle stesse conclusioni: A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Reg.*, 2001, pag. 1319 e ss.

proprio questa volontà di snellire la funzione e quindi la potestà legislativa statale (102).

La potestà legislativa regionale è senz'altro rafforzata (103) da un punto di visto dell'esplicazione della funzione per il minor numero di limiti, nonostante le possibilità di espansione della potestà legislativa statale (104). Guardando, invece, ai contenuti degli ambiti di competenza legislativa regionale, oggetto fondamentale rimane la disciplina della funzione amministrativa (105) sia per quanto riguarda la disciplina dell'attività dei privati soggetta a controllo e sanzione amministrativa, che come disciplina dell'attività prestata e dei servizi erogati dall'amministrazione (106), mentre rimane

(102) C'è chi parla di perdita della funzione unificante da parte della legge statale, nonostante i diversi istituti di garanzia dell'unità presenti in Costituzione, evidenziando il netto contrasto con l'esperienza precedente quando al centro del sistema stava appunto l'uniformità dell'ordinamento, anziché l'esaltazione della differenziazione: F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Reg.*, 2003, pag. 609 e ss.; A. BONOMI, *Unità nazionale-Regioni: « l'una contro l'altra armata »?*, in *Reg.*, 2004, pag. 101 e ss. Non ci pare di poter condividere questa tesi, ma soprattutto la lettura che viene fatta del precedente disegno costituzionale, dal momento che, più che alle indicazioni contenute per un'assoluta uniformità, è l'interpretazione data che ha privilegiato questo carattere, poiché non ha guardato all'unità attraverso la valorizzazione dell'autonomia. D'altro canto, non ci pare che l'uniformità debba essere un valore assoluto. Secondo altra parte della dottrina, continuerebbero, invece, a permanere strumenti di uniformità dell'ordinamento (*rectius*: di riconduzione ad unità, ndr.): G. FALCON, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Reg.*, 2004, pag. 305; M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato ...*, op. cit., pag. 467.

(103) R. BIN, *Il Consiglio regionale ...*, op. cit., pag. 95; G. FALCON, *Il nuovo titolo V ...*, op. cit., pag. 7.

(104) Per una valutazione negativa nel senso di un intervento statale straripante rispetto agli ambiti costituzionali subito dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale: L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 94 e ss.

(105) G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON, *Stato, regioni ed enti locali ...*, op. cit., pag. 14 e ss.

(106) G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Reg.*, 2003, pag. 3 e ss.

esclusa la possibilità di intervento regionale in materia di ordinamento civile, penale e processuale.

Nella ripartizione della potestà legislativa il legislatore costituzionale sembra aver compiuto alcune distinzioni: ha innanzitutto individuato ambiti dove ha verificato l'esistenza di interessi esclusivamente statali ed ha, quindi, previsto che la relativa potestà legislativa e anche regolamentare, salva la delega, spetti allo Stato. Fra le materie esclusive statali sono ricomprese quelle trasversali che, in ragione del fine perseguito, consentono di spaziare in tutti i settori di competenza regionale, nonché "materie spezzate" (norme generali sull'istruzione).

Nelle materie di potestà concorrente, la riserva allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali denota, invece, l'esistenza di interessi unitari che, però, non sono prevalenti rispetto a quelli regionali. Le materie residuali sono, infine, caratterizzate dalla presunzione che in quei settori siano assolutamente prevalenti gli interessi ascrivibili alle Regioni.

La scelta operata è abbastanza differente, meno netta rispetto a quella caratterizzante il modello tedesco, dove ad ambiti di esclusiva competenza del Bund (intere materie o la predisposizione di principi generali) sono contrapposti ambiti di competenza dei Länder (in alcuni dei quali, quando si presentano esigenze di carattere unitario, il Bund può appropriarsi dell'intera materia o porre la disciplina di cornice e solo eccezionalmente anche quella di dettaglio).

Durante i lavori preparatori non sono mancate considerazioni nel senso che il modello così realizzato rappresenterebbe un passo significativo che va oltre le previsioni contenute nelle Costituzioni di alcuni Paesi federali proprio perché non sarebbero stati riprodotti meccanismi come l'art. 72 GG (107). Se-

(107) Intervento di L. Elia (Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente, Seduta del 19 ottobre 2000).

condo una parte della dottrina (108) le materie trasversali non potranno consentire la realizzazione di un sistema paragonabile alla concorrente alla tedesca, per due ordini di motivi: la valutazione della necessarietà dell'intervento statale è stata già compiuta dal legislatore costituzionale e non lascerebbe margini di apprezzamento; in secondo luogo, al legislatore ordinario non sarebbe rimessa la possibilità di valutare l'intensità dell'intervento.

In realtà meccanismi come l'art. 72 GG, che consentono la riappropriazione di molte competenze da parte dello Stato centrale, presuppongono necessariamente una Camera federale; l'impossibilità di introdurla nell'ambito della riforma operata con la l. n. 3/2001, confermata dalle difficoltà e dalla soluzione prospettata nel disegno di riforma pendente in Parlamento, hanno impedito meccanismi paragonabili all'art. 72 GG e hanno portato all'introduzione di un modello caratterizzato da un'intersecazione degli ambiti di competenza statale con quelli di competenza regionale, peraltro ancor più complesso secondo quanto vedremo e che, con ogni probabilità, renderà particolarmente intenso il lavoro della Corte costituzionale.

Se queste sono le ragioni della mancata opzione per il modello tedesco, ve ne sono delle altre che ci portano a ritenere che le materie trasversali o quelle "spezzate" consentano una conversione nella concorrente alla tedesca. Abbiamo visto come le materie trasversali abbiano come loro caratteristica la funzionalizzazione al perseguimento di un determinato obiettivo; però, l'esistenza dell'interesse da garantire e la dimensione della tutela sono pur sempre rimesse all'apprezzamento del legislatore statale che ad esempio dovrà verificare e individuare i diritti per i quali è necessario garantire livelli

(108) A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 1165 e ss.

di prestazione uniformi sul territorio, oppure i settori dove è necessario porre degli *standards* di tutela in materia di ambiente. Lo stesso ragionamento può essere fatto per le “materie spezzate”: le norme generali sull’istruzione devono essere individuate in ragione di quelli che saranno considerati i punti qualificanti del relativo sistema.

Anche per quanto riguarda l’intensità della legislazione statale vi sono dei margini: la potestà regionale non può essere ristretta oltre la tutela del fine perseguito; nella determinazione dei livelli essenziali non si può sconfinare nel profilo gestionale e organizzativo o impedire tutele più elevate e, comunque, come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale, l’intervento dovrà essere sempre proporzionato.

Giuffrè, Editore

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA REGIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

SOMMARIO: 1. L'autonomia amministrativa regionale. — 1.1. Il superamento del principio del parallelismo. — 1.2. *Segue*: il principio di sussidiarietà. Rinvio. — 1.3. Le fonti di distribuzione delle funzioni amministrative. — 1.4. *Segue*: funzioni fondamentali, attribuite, proprie e conferite di Comuni, Province e Città metropolitane. — 1.5. *Segue*: il conferimento delle funzioni amministrative nella l. n. 131/2003. — 1.6. *Segue*: la necessità di norme di trasferimento delle funzioni amministrative. — 2. Flessibilità delle competenze e principio di sussidiarietà: la lettura del Titolo V della Costituzione da parte della Corte costituzionale. — 2.1. Alla ricerca della flessibilità nel riparto delle competenze legislative per garantire l'unitarietà della Repubblica: buon andamento e principio di legalità. — 2.2. Il *test* di valutazione elaborato dalla Corte costituzionale nel solco della tradizione. — 2.3. *Segue*: dinamicità e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. Un raffronto con l'interesse nazionale. — 2.4. *Segue*: leale collaborazione e intesa. — 2.5. Le ulteriori ipotesi di assunzione della funzione amministrativa da parte dello Stato. Rinvio. — 3. Coordinamento e cooperazione fra Stato e Regioni. — 3.1. La funzione di indirizzo e coordinamento. — 3.2. La leale cooperazione. — 3.3. *Segue*: dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo. L'elaborazione del principio di cooperazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. — 3.4. *Segue*: il principio di separazione come base per la leale collaborazione. — 4. Il potere sostitutivo. — 5. Le Regioni nel sistema locale. — 5.1. Il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali. — 5.2. *Segue*: i raccordi Regioni/enti locali. Il Consiglio delle autonomie locali. — 6. La ricostruzione dell'interesse nazionale. Rinvio.

1. *L'autonomia amministrativa regionale.*

1.1. *Il superamento del principio del parallelismo.*

Nella ricostruzione dell'autonomia amministrativa delle Regioni, procederemo analizzando i riferimenti normativi co-

stituzionali ed evidenziando i problemi interpretativi sorti con l'entrata in vigore della riforma, per poi esaminare le indicazioni contenute nella l. n. 131/2003 di attuazione della riforma e, soprattutto, i tentativi di chiusura del sistema operati dalla giurisprudenza pretoria della Corte costituzionale.

Il nuovo art. 118, I co. Cost. afferma che 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: è l'immediata conseguenza di quanto previsto all'art. 114 Cost. e configura un impianto policentrico (1) del nuovo sistema amministrativo (2), la cui base è fondata, appunto, sui Comuni (3). Viene descritto un sistema ad amministrazione diffusa nella società, a rete (4), non più sorretto dal principio di gerarchia fra i diversi livelli di governo che concorrono a formare l'amministrazione (5).

Il primo dato che si può ricavare è il superamento del principio del parallelismo delle funzioni: gli ambiti della potestà amministrativa delle Regioni non sono più da individuare in corrispondenza degli ambiti della potestà legislativa; adesso, le funzioni amministrative sono di regola dei Comuni (6), salvo verificare in che termini e con quali precisazioni.

(1) F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance ...*, op. cit., pag. 1162 e ss.

(2) M. CAMMELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione. Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale ...*, op. cit., pag. 89 e ss.

(3) Il sistema complessivo è stato così costruito partendo dalla base, il Comune, erede della tradizione storico-politica (Atti parlamentari — Camera dei Deputati — I Commissione permanente, Seduta del 28 aprile 1999, intervento dell'on. V. Cerulli Irelli).

(4) G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale ...*, op. cit., pag. 469 e ss.

(5) F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 47 e ss.

(6) A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 143 e ss.; A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1306; G. D'AURIA, *Le modifiche al titolo V*

Innanzitutto, si pone la questione se la norma secondo la quale ai Comuni sono attribuite le funzioni amministrative costituisca una direttiva per il legislatore, statale e regionale, ovvero sia direttamente attributiva: dal momento che, nella seconda parte della previsione, si precisa che la regola vale sempreché non ricorra l'esigenza di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni, poiché allora combinando i criteri della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, saranno conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, dobbiamo ritenere che la tesi della diretta riserva di amministrazione ai Comuni non sia praticabile perché contrasterebbe con lo spirito dello stesso principio di sussidiarietà che vuole che si tenga conto delle capacità e delle dimensioni organizzative, peraltro molto differenti nell'esperienza italiana (7), dei destinatari delle funzioni, al fine di realizzare un sistema amministrativo efficiente ed efficace.

della parte seconda della Costituzione. Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, in *Foro it.*, 2001, pag. 215; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, pag. 9. L'attribuzione in via generale delle funzioni amministrative ai Comuni trova la sua giustificazione nella richiesta di ovviare al centralismo regionale; già nella l. n. 59/1997, come abbiamo visto, è stato affermato il principio dell'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane e anche nel testo della Commissione bicamerale del 1997 era stata posta una sorta di riserva di amministrazione ai Comuni, attraverso una formula particolarmente ampia con la quale si affermava all'art. 56 che « È attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni »: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 252; M. CARLI, *Intervento al Forum di Roma*, 27 febbraio 1998, in A. FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 107; G. D'IGNAZIO, *La nuova forma di Stato nel progetto di riforma costituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, Philos, 1998, pag. 18 e ss.; G. FALCON, *La potestà amministrativa tra Stato, Regioni e governo locale*, in G. ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 34 e ss.; E. TRIZIO, *Verso un federalismo diffuso*, op. cit., pag. 371 e ss.

(7) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 253 e ss.

Quindi la previsione in questione enuclea un criterio regolatore della distribuzione delle funzioni (8) esprimendo una manifestazione di *favor* verso il Comune (9) e, contestualmente, una regola organizzativa, dal momento che le amministrazioni centrali dello Stato e le Regioni dovranno essere strutture destinate non allo svolgimento di compiti gestionali ma alla programmazione e alla direzione (10).

Il superamento del principio di sussidiarietà presenta, dunque, due aspetti: quello più evidente è il venir meno della corrispondenza fra potestà amministrativa e potestà legislativa con una conseguente implicazione sul piano dell'assetto del sistema amministrativo.

In secondo luogo, il principio di sussidiarietà parte dal presupposto, secondo una ricostruzione monistica (11), che, di regola, le funzioni amministrative debbano essere date al

(8) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, op. cit., pag. 173.

(9) G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, pag. 157 e ss.; A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1307; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, pag. 1259 e ss. Anche nel testo della Commissione bicamerale era contenuta una previsione simile nella sostanza che doveva essere interpretata non nel senso di far diventare il Comune l'unico ente a fini generali; l'art. 56, II co. prevedeva, infatti, che « è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato o alle Regioni la potestà legislativa, salve le funzioni espressamente attribuite alle Province, alle Regioni o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge »: G. FALCON, *La potestà amministrativa ...*, op. cit., pag. 27 e ss.

(10) G. D'AURIA, *Le modifiche al titolo V ...*, op. cit., pag. 215 e ss.; L. VANDELLI, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in A. FERRARA, L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale ...*, op. cit., pag. 9.

(11) A. CORPACI, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V ...*, op. cit., pag. 373; per una diversa ricostruzione, secondo la quale da una visione d'insieme dell'art. 118 Cost. le funzioni amministrative non sarebbero attribuite ad un unico centro, il Comune, ma ai cinque enti territoriali che costituiscono la Repubblica: E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2003, pag. 442 e ss.

Comune (12), guardando ai livelli territoriali superiori soltanto in un secondo momento, mentre sotto la vigenza del vecchio Titolo V Cost. la titolarità della potestà amministrativa era ripartita secondo il criterio di competenza descritto nell'art. 117 Cost. vt fra Regioni e Stato, con l'eccezione degli ambiti ove fosse prevalente un interesse esclusivamente locale e con altre possibili deroghe.

Ma vi è di più: la previsione secondo la quale l'allocatione delle funzioni deve avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ha come sua conseguenza il fatto che lo Stato, in sede di allocatione delle funzioni amministrative, potrà pervenire anche ad una distribuzione diversificata fra le differenti Regioni, sempreché riesca a superare il dogma dell'assoluta omogeneità, e altrettanto potranno fare le Regioni nella distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli territoriali interni.

1.2. Segue: *il principio di sussidiarietà. Rinvio.*

I principi di distribuzione delle funzioni e quindi di individuazione del livello territoriale di governo, mutuati dalla l. n. 59/1997, sono la sussidiarietà (13), la differenziazione e l'adeguatezza.

(12) F. PIZZETTI, *Il sistema normativo nella Repubblica delle Autonomie*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, Quattrosoli, 2002, pag. 84 e ss.

(13) Il principio di sussidiarietà, non menzionato nel testo elaborato dalla Commissione De Mita-Jotti, è stato introdotto per la prima volta nella duplice veste, orizzontale e verticale, nel progetto della Commissione bicamerale del novembre 1997 all'art. 56. Si prevedeva, infatti, che l'attribuzione di funzioni agli enti territoriali dovesse avvenire nel rispetto delle attività che potevano essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini anche attraverso le formazioni sociali; che ai fini della distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo dovesse farsi uso dei principi di sussidiarietà e differenziazione; che la legge dovesse garantire le autonomie funzionali. Caduto ogni riferimento a questo principio nella c.d. Bozza Amato, è poi stato recuperato nel testo unificato predisposto dalla Commissione affari costituzionali della Camera, dove sono

Il criterio secondo il quale bisogna preferire l'ente territorialmente e funzionalmente più vicino ai cittadini va temperato, perciò, con il principio di differenziazione — l'allocatione deve avvenire dopo aver valutato le diverse caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali dei destinatari — (14) nonché con quello di adeguatezza che vuole si tenga conto dell'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni e la prestazione dei servizi (15).

Nuovamente si palesa il rischio che la situazione dimensionale dei Comuni possa determinare un assorbimento verso l'alto delle funzioni (16): i piccoli Comuni potranno, ora,

stati reintrodotti la sussidiarietà verticale e la previsione che la legge debba garantire le autonomie funzionali. Nel testo definitivo sono state fatte ulteriori modifiche: è stato fatto venir meno il riferimento alle autonomie funzionali, è stata introdotta nuovamente una timida previsione volta a promuovere la sussidiarietà orizzontale ed è stata circoscritta la sussidiarietà verticale alle sole funzioni amministrative: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, op. cit., pag. 31 e ss.; G. BRIENZA, *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei servizi sociali*, Roma, Città Nuova, 2002, pag. 69 e ss.; G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. soc.*, 1997, pag. 523 e ss. Nell'ambito della Commissione bicamerale, il dibattito più acceso si è incentrato non tanto sulla sussidiarietà nell'accezione verticale, quanto sulla sussidiarietà in senso orizzontale; due erano le visioni: quella pubblicistico-statalista e quella privatistico-liberista, entrambe però tradivano il reale significato della sussidiarietà orizzontale, vale a dire la possibilità che fini pubblici possano essere perseguiti anche da parte di soggetti e strutture private, dal momento che tutte e due si fondano sul presupposto che le funzioni pubbliche possano essere assolte soltanto dalle strutture pubbliche e che quelle private, invece, non possano che perseguire finalità private. Il dibattito ha avuto per oggetto, cioè, la ricerca di un equilibrio fra iniziativa privata e intervento pubblico: G. PASTORI, *La sussidiarietà « orizzontale » ...*, op. cit., pag. 177; G. RAZZANO, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale*, in *Dir. soc.*, 1997, pag. 537 e ss.

(14) P. URBANI, *L'allocatione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.: una prima lettura*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 87 e ss.

(15) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 254 e ss.

(16) L. VANDELLI, *Introduzione. L'attuazione della riforma del titolo V e le prospettive della legge 131*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giu-*

concretamente svolgere un ruolo di promozione e sviluppo delle proprie comunità solo se sapranno porsi in relazione tra di loro. I Comuni di piccole dimensioni presentano elementi di debolezza che solo moduli associativi saranno in grado di rendere strutturalmente adeguati; difatti, incide sempre più l'azione delle diseconomie di scala: non solo non sono in grado di erogare servizi in maniera tale da soddisfare le esigenze dei cittadini ma, sul piano delle spese, a parte quelle da imputare alle caratteristiche territoriali dell'ente, quelle relative all'attività di amministrazione generale finiscono col prevalere sulle spese riguardanti i servizi forniti. A ciò si aggiunga le carenze sul piano professionale, dal momento che i piccoli Comuni solitamente sono privi di figure direttive e di competenze specializzate.

Un ulteriore principio si evince dal I co., art. 118 Cost., vale a dire il fatto che la Regione non potrà procedere alla costituzione di nuovi enti ai quali affidare le funzioni amministrative, anziché conferirle a Comuni, Province e Città metropolitane, perché soltanto questi ultimi vengono menzionati dalla norma che non fa più il generico riferimento agli "altri enti locali"; gli eventuali organismi regionali potranno essere destinatari unicamente di competenze che, per assicurarne l'esercizio unitario, dovrebbero essere esercitate altrimenti direttamente dalla Regione (17): alla regola della Regione quale ente ad amministrazione indiretta è, così, subentrato il principio di sussidiarietà (18).

Quest'ultimo trova ancora spazio nell'art. 120 Cost. in cui, come vedremo, è invocato non quale criterio di distribuzione delle competenze fra i diversi livelli di governo, ma

gno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 7 e ss.

(17) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1310.

(18) Questa ricostruzione non sembra essere accolta per le Comunità montane in alcuni nuovi statuti e nella stessa l. n. 131/2003 (vedi *infra* § 1.5).

quale direttiva e al contempo limite alla discrezionalità del legislatore nella definizione dei ruoli dello Stato, delle Regioni e degli enti infraregionali (19).

Dopodiché, il IV co. dell'art. 118 Cost. attribuisce a tutti i livelli territoriali di governo il compito di favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse non semplicemente generale, ma innanzitutto pubblico (20), sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale (21).

Possiamo vedere come lo scontro verificatosi nell'ambito della Commissione bicamerale e alla Camera sul se e quale contenuto dare a questo principio, alla fine, non abbia portato ad una esplicitazione del significato, ma ad una formula timida e programmatica; non viene dato rilievo pubblico ad attività svolte da soggetti della società civile: per un verso, viene posto soltanto un impegno a livello di incentivazione (22) e, per un altro, ci si è mossi sempre nell'ottica di un avvicinamento dell'amministrazione al cittadino (23) e, quindi, nella prospettiva della costruzione di un nuovo modello di amministrazione (24).

Come è stato osservato, la maniera in cui è stata costruita la previsione in oggetto comporta che il principio di sussidiarietà

(19) F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 124 e ss.; P. RIDOLA, *Il nuovo assetto dell'amministrazione. Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale ...*, op. cit., pag. 109.

(20) C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, pag. 78 e ss.

(21) F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, 2001, pag. 292 e ss.

(22) P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del titolo V parte II della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 257 e ss.

(23) A. D'ATENA, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 638.

(24) P. RIDOLA, *Il nuovo assetto dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 109.

diarietà orizzontale sia stato recepito in una prospettiva rovesciata, nel senso che non è l'azione dei poteri pubblici a porsi come sussidiaria rispetto all'attività dei privati, ma è quella degli esponenti della società civile ad essere sussidiaria nello svolgimento di attività di interesse generale (25).

L'espressione, per il contenuto sostanziale, esprime qualcosa di meno rispetto a quanto previsto dall'art. 2, I co. della l. n. 265/1999 (l'attuale art. 3, V co., d.lgs. n. 267/2000) secondo il quale « I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali »: difatti, mentre quest'ultima previsione afferma che l'attività autonoma di cittadini e gruppi può dar luogo ad una modalità alternativa di esercizio dell'attività amministrativa, la norma introdotta all'ult. co. dell'art. 118 Cost. sembrerebbe ad un livello ancora antecedente, di mera promozione (26). Per non svilire ulteriormente la

(25) A. FERRARA, *Intervento al Seminario ...*, op. cit., pag. 71 e ss.

(26) In senso contrario, ovvero la previsione dell'art. 118 Cost. costituirebbe l'interpretazione costituzionale della formula introdotta dalla l. n. 265/1999: A. POGGI, *Le autonomie funzionali ...*, op. cit., pag. 289. Il principio di sussidiarietà orizzontale, dalla l. n. 59/1997 al testo di riforma del titolo V della Cost., ha avuto differenti formulazioni: nella l. n. 59/1997, all'art. 4, III co., lett. a), si parla di attribuzione delle responsabilità pubbliche agli enti locali anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni o di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità. Nel progetto della Commissione bicamerale si parlava di rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali. Nel progetto di revisione della l. n. 142/1990 del gennaio 1999, elaborato dal Comitato ristretto della Camera, si prevedeva che i Comuni e le Province operassero secondo il principio di sussidiarietà, utilizzando l'intervento di famiglie, associazioni, comunità e imprese private; nel testo definitivo, invece, è poi passata la previsione secondo la quale i predetti enti locali svolgono le loro funzioni anche attraverso l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. Nel testo della Commissione bicamerale del 30 giugno 1997 si leggeva che le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. Il testo, invece, del 4 novembre 1997 stabiliva che nel rispetto delle

formula utilizzata, occorre compiere un'interpretazione sistematica dell'art. 118, IV co. Cost., anzitutto con l'art. 2 Cost., di modo che la previsione non debba essere considerata unicamente in ragione della valenza meramente negativa (27), in senso astensionistico, vale a dire riconoscere l'eventualità dell'intervento pubblico in relazione all'insufficiente azione dei soggetti privati, bensì in un'accezione di valorizzazione dell'attività dei privati come risorsa sociale (28).

Un'ulteriore implicazione (29), ricavabile dal combinato disposto del I e IV co. dell'art. 118 Cost. è che i singoli e gli organismi della società civile non concorreranno con i Co-

attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini, anche attraverso formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. Nel primo testo elaborato dalla Commissione bicamerale, il ruolo delle formazioni sociali era centrale dal momento che le attribuzioni degli enti territoriali dovevano essere definite di risulta, secondo il criterio della maggiore adeguatezza dei privati nello svolgimento di determinate funzioni. Nel secondo testo, invece, il ruolo dei privati era attenuato dal momento che si imponeva agli enti territoriali il rispetto di quelle attività che potevano essere adeguatamente svolte dagli stessi: in buona sostanza, già nel secondo testo, il principio di sussidiarietà orizzontale era espresso come semplice *favor* per l'autonomia e la libertà dei privati. Infine, l'art. 118, IV co. afferma che tutti i livelli territoriali di governo favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini. Queste diverse formulazioni sono indice delle incertezze e del dibattito legati all'identificazione di questo principio, dal momento che si passa da formule che prevedono il rispetto di tale criterio, pur lasciando poi la concreta attuazione agli enti autonomi, a formule senz'altro più attenuate, dove si parla di semplice promozione come nella l. n. 59/1997 e nell'art. 118 Cost. Alla base di tutto ciò vi è il lungo dibattito che ha sempre teso a collocare il principio di sussidiarietà nella prospettiva della dicotomia tra statalismo e antistatalismo, tra pubblico e privato senza pensare ad una ricostruzione in termini di sussidiarietà/solidarietà: C. CAPOLUPO, *Principio di sussidiarietà e forma di Stato*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale. Atti dell'incontro di studio di Napoli, 6-7 maggio 1998*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 39 e ss.; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali ...*, op. cit., pag. 71 e ss.

(27) A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 76 e ss.

(28) A. ALBANESE, C. MARZUOLI, *Assistenza, servizio pubblico, sussidiarietà*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 18.

(29) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1310.

muni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato nella distribuzione delle funzioni, dal momento che questa fase dovrà precedere quella in cui ciascuno dei livelli territoriali di governo si adopererà per favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati (vedi *infra*).

1.3. *Le fonti di distribuzione delle funzioni amministrative.*

Relativamente alle fonti deputate alla distribuzione delle funzioni amministrative sorgono alcuni problemi interpretativi. Mentre il I co. dell'art. 118 Cost. si limita ad affermare che le funzioni amministrative spettano, di regola, ai Comuni a meno che non vi siano i presupposti dell'esercizio unitario per cui dette funzioni dovranno essere conferite in ragione della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza alle Province, o alle Città metropolitane, oppure alle Regioni, ovvero allo Stato senza (almeno a prima vista) dire niente in tema di fonti di ripartizione delle funzioni, il II co. ha modo di precisare che gli enti infraregionali hanno funzioni amministrative proprie e funzioni conferite con legge statale o regionale, in base alle rispettive competenze (30); nonostante la lettera delle predette norme sembri abbastanza chiara, occorre rapportarle anche alle previsioni dell'art. 117 della Costituzione.

In base alla lett. *p*), II co., art. 117 Cost., ricade nella potestà legislativa esclusiva dello Stato non solo la legislazione elettorale e gli organi di governo, ma anche l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane: dopo la riforma del Titolo V Cost., soltanto le tre sub-materie ora indicate raffigurano unitariamente l'ordinamento degli enti locali, mentre gli altri aspetti possono

(30) G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, pag. 384 e ss.

portare ad una differenziazione accentuata quando ricadono nella potestà legislativa regionale, ovvero sono lasciati alla piena autonomia statutaria e regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane (31).

Salvo verificare più avanti la nozione di funzioni fondamentali e la loro distinzione da quelle conferite, si evince che l'individuazione di tutte quelle funzioni che costituiscono il nucleo essenziale delle attribuzioni degli enti locali è una funzione trasversale, riservata in via esclusiva al legislatore statale: questa previsione è di estrema garanzia nei confronti degli enti locali. Soltanto le funzioni conferite, come precisa il II co. dell'art. 118 Cost., verranno individuate dal legislatore statale oppure da quello regionale, in ragione delle rispettive competenze e sulla base del presupposto che l'allocatione delle funzioni, compreso il titolo del conferimento (attribuzione o delega), è una componente della disciplina della materia.

Partendo da questo assunto, nelle materie di competenza esclusiva statale, spetterebbe, comunque, soltanto allo Stato il compito di procedere all'allocatione delle funzioni amministrative (32), dal momento che le Regioni, al più, possono avere una potestà regolamentare delegata, sulla base della previsione del VI co. dell'art. 117 Cost. (che non sembra, però, possa essere utilizzata per l'intestazione delle competenze) (33), a meno che non si giunga a ritenere che, nonostante

(31) F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, pag. 415.

(32) A questo proposito va segnalata la tesi secondo la quale, per motivi non meglio precisati, l'interpretazione sistematica dell'art. 118, I e II co. Cost. porterebbe a ritenere che le funzioni proprie di Comuni, Province e Città metropolitane, in quanto fondamentali, sarebbero conferite con legge statale, mentre tutte le altre dovrebbero essere conferite con legge regionale, parrebbe anche nelle materie di potestà esclusiva statale: T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 233.

(33) In tal senso: A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1313.

la non menzione, esista ancora lo spazio per una potestà legislativa attuativa regionale (34), attraverso la quale sarebbe perciò possibile per le Regioni procedere al conferimento delle relative funzioni agli enti infraregionali.

Nelle materie di potestà concorrente, come sottolinea l'aggettivo, il legislatore statale pone i principi fondamentali della materia e quello regionale la normativa di dettaglio; i principi fondamentali sono volti a garantire un minimo di uniformità, in quei determinati settori, sull'intero territorio. Pertanto, nelle materie concorrenti il legislatore statale pone principi fondamentali quando valuta l'esistenza di un'esigenza unitaria da perseguire. Poiché in queste materie vi è una compresenza di interessi, statali e regionali, nessuno dei due prevalente, il legislatore statale ben potrà mantenere quelle funzioni amministrative per le quali sussista una prevalente esigenza unitaria a livello statale, salvo verificare con quale procedura e quali garanzie per le Regioni, in mancanza di una Camera federale. Al di fuori di questo caso, dal momento che le Regioni sono maggiormente in grado di compiere le opportune valutazioni, spetta a queste ultime il compito di procedere alla distribuzione fra gli enti infraregionali (35). Difatti, per un verso, pare difficile ipotizzare un principio fondamentale che abbia per oggetto l'interesse statale a che

(34) P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Reg.*, 2001, pag. 1223 e ss.

(35) Nella sent. n. 16/2004, la Corte costituzionale ha affermato che la legge statale non può più determinare le funzioni dei Comuni e delle Province, né attribuire loro le funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie regionali, secondo quanto valeva *ex artt.* 118 e 128 Cost. *vt.* Adesso, il legislatore statale è soltanto competente a disciplinare le sole funzioni fondamentali degli enti locali territoriali, mentre per il resto il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, II co. e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, III co. Cost. La Corte costituzionale non ha quindi chiarito se esplicitando principi fondamentali possa, o meno, allocare la titolarità della funzione amministrativa.

una funzione venga attribuita ad un determinato ente infraregionale (36), a meno che non si risolve nell'interesse a garantire dei requisiti minimi di uniformità del sistema degli enti locali e si tratti, perciò, di un'ipotesi di determinazione delle funzioni fondamentali; per un altro verso, i principi fondamentali sono pur sempre rivolti a costituire una cornice per la potestà legislativa regionale (37).

Nelle materie residuali, ovvero di potestà esclusiva regionale occorre distinguere: per quanto riguarda l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane spetterà, di nuovo, la competenza al legislatore statale; laddove, però, si esuli dal nucleo essenziale delle funzioni degli enti infraregionali, soltanto al legislatore regionale è rimesso il compito di procedere alla distribuzione dei compiti, a meno che non si ricada nuovamente in quegli ambiti che non integrano vere materie costituendo voci di materie o poteri funzionali di potestà esclusiva statale.

Secondo una prima ricostruzione, al di fuori delle ipotesi ora richiamate, nelle materie esclusive regionali, lo Stato non avrebbe alcun titolo ad intervenire dal momento che la potestà legislativa è di pertinenza della sola Regione; di conseguenza, lo Stato non potrebbe svolgere alcuna funzione amministrativa, anche perché è da escludere che la Regione, valutato il ricorso delle esigenze unitarie, possa provvedere nell'attribuzione. Tale soluzione sarebbe, peraltro, imposta dalla circostanza per cui il I co. dell'art. 118 Cost. esprimerebbe soltanto criteri per l'allocazione delle funzioni e non sarebbe norma sulle fonti deputata al conferimento delle funzioni. Inoltre, una diversa interpretazione finirebbe con l'introdurre delle deroghe all'esclusività della potestà legisla-

(36) G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, op. cit., pag. 411 e ss.

(37) G. FALCON, *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 1260 e ss.

tiva regionale nelle materie residuali: secondo questa dottrina (38), la garanzia delle esigenze unitarie sarebbe una valutazione già compiuta dal legislatore costituzionale attraverso quelle previsioni, contenute nell'art. 117 Cost., che consentono al legislatore statale di incidere su tutte le materie di competenza regionale, comprese quelle esclusive, ovvero attraverso le competenze trasversali, i poteri funzionali o le riserve di profili di materie.

A priori, però, non è dato sapere se le previsioni contenute nell'art. 117 Cost. coprano tutte le possibili ipotesi in cui può sussistere l'esigenza di tutelare l'interesse unitario: è una lettura fatta dal legislatore costituzionale in ragione del *nomen* della materia che, però, va temperata con il principio che esprime l'art. 118 Cost. di collegare l'ente alla funzione. Il combinato disposto degli artt. 5, 117 e 118, I co. Cost. può essere letto nel senso che, mentre nell'art. 117 Cost. è stata fatta una valutazione degli interessi esistenti e coinvolti nelle diverse materie, ripartendo fra Stato e Regione la disciplina delle stesse, l'art. 118, I co. Cost. indica i criteri di collegamento dei diversi livelli territoriali alle funzioni amministrative, dal gradino più basso verso quello più alto, quando vi siano esigenze unitarie da garantire, operando nell'attribuzione secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In questo I co., art. 118 Cost., non vi è menzione "delle rispettive competenze legislative" perché è chiaro che la lettura dell'esistenza di un interesse unitario a livello nazionale non può essere compiuta dalle singole Regioni, dal momento che l'attribuzione di una funzione ad un livello superiore non può essere fatta da un livello territoriale inferiore, anche per non pervenire a soluzioni disomogenee che si porrebbero in contrasto con l'art. 97 Cost. Nelle materie esclusive regionali, al legislatore statale è dunque data la possibilità non già di ripartire

(38) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1312 e ss.

le funzioni fra gli enti infraregionali o fra questi e le Regioni, ma di riservare, comunque, a sé quegli aspetti che in nome dell'esigenza unitaria devono essere esercitati dallo Stato (39).

Una ricostruzione del genere ci porta ad affermare che nel combinato disposto degli artt. 5, 117 e 118 Cost. è enunciato il principio generale di sussidiarietà deputato a governare la distribuzione delle funzioni amministrative, ad allocare l'esercizio di tutte le competenze (40) e a consentire lo scorrimento verso l'alto del loro esercizio quando ricorrano esigenze di carattere unitario (41).

Si pone, tuttavia, un problema: come questo meccanismo possa operare in assenza di sedi ove sia possibile un confronto fra i diversi interessi, statale e regionale, nel caso in cui debbano essere riservate funzioni per esigenze a carattere unitario, vista peraltro la mancata attuazione della previsione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001. Il disegno descritto in

(39) E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione ...*, op. cit., pag. 1013 e ss. limita la possibilità di riappropriazione delle competenze alle sole materie di potestà concorrente, dove cioè la legislazione di principio consentirebbe, proprio per questo, di ritagliare funzioni amministrative. Di diverso avviso: F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pag. 191 e ss., secondo il quale, nelle materie concorrenti e residuali, spettando la potestà regolamentare alla sola Regione, non vi potrebbe essere spazio per funzioni amministrative statali, il cui esercizio risulterebbe paradossalmente disciplinato da fonti esclusivamente regionali: la titolarità della potestà regolamentare costituirebbe la prova della idoneità ad essere titolari di funzioni amministrative, di modo che lo Stato potrebbe ritagliare funzioni statali soltanto nelle materie devolute alla propria potestà legislativa esclusiva. Nello stesso senso: G. FALCON, *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 79 e ss.

(40) In senso contrario: A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 210 e ss., secondo la quale la sussidiarietà come anche la leale collaborazione non sarebbero affatto configurate come principi generali del riparto delle competenze, perché verrebbero menzionate solo in alcune previsioni costituzionali assumendo un significato unicamente in questi ambiti.

(41) P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale ...*, op. cit., pag. 1229 e ss.

Costituzione e, in particolare, il meccanismo di flessibilità introdotto necessitano di essere portati a compimento (42).

1.4. Segue: *funzioni fondamentali, attribuite, proprie e conferite di Comuni, Province e Città metropolitane.*

Negli artt. 117 e 118 Cost., relativamente al processo di conferimento delle funzioni, ovvero all'esito di tale processo, si trovano diverse espressioni — funzioni fondamentali, proprie, attribuite e conferite — che impongono di verificare l'equivalenza delle stesse: la corrispondenza semantica determinerebbe un vantaggio in termini di semplificazione concettuale e il fatto che nella l. n. 59/1997 sia già stata compiuta una riduzione ad unità delle diverse forme di trasferimento di funzioni unitamente alla mancanza di ogni altra indicazione volta a supportare tale differenza deporrebbe in tal senso.

Innanzitutto, dall'art. 117, II co., lett. p) Cost. si evince che Comuni, Province e Città metropolitane hanno un nucleo essenziale di funzioni, quelle fondamentali, che connotano l'autonomia degli stessi enti e la cui individuazione è rimessa al legislatore statale; la lettura di questa previsione è duplice: per un verso, la riserva statale è funzionale alla garanzia dell'autonomia degli enti locali; per un altro, risponde all'interesse nazionale a garantire dei requisiti minimi di uniformità del sistema degli enti locali relativamente ai loro poteri e alla loro autonomia (43).

Dall'art. 118, I e II co. Cost. si ricava, invece, che le funzioni amministrative, di regola, devono essere attribuite ai

(42) A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, in www.forumcostituzionale.it, 2003.

(43) A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle «funzioni fondamentali»*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 164 e ss.

Comuni, a meno che non debba essere assicurato l'esercizio unitario e quindi debbano essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (44); in secondo luogo, Comuni, Province e Città metropolitane hanno la titolarità di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite dal legislatore statale e da quello regionale.

Anzitutto, occorre verificare il rapporto esistente fra funzioni fondamentali, proprie e conferite: abbiamo già detto che per funzioni fondamentali, in quanto tali e sebbene non sussistano criteri per la loro individuazione, devono essere intese quelle funzioni imprescindibili che servono a garantire l'esistenza dell'ente (45), per le quali non opera il principio di differenziazione (46).

Vi sono poi le funzioni proprie la cui individuazione, alla luce del solo II co. dell'art. 118 Cost., non è meglio precisata e quelle conferite o con legge statale o con legge regionale. Una lettura sistematica porta a ritenere che le funzioni fondamentali, la cui individuazione è rimessa al solo legislatore statale, coincidano con le funzioni proprie: in questa maniera si spiegherebbe la ragione per la quale nell'art. 118, II co. Cost. non verrebbe individuata la fonte per la loro intestazione perché già indicata nell'articolo precedente (47).

(44) N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 449.

(45) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, op. cit., pag. 175.

(46) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V ...*, op. cit., pag. 369 e ss.

(47) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1314 e ss.; G. FALCON, *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 1260. Sulla critica a questa tesi, dal momento che vi sarebbe una contraddizione nel dire che funzioni proprie di un soggetto vengono identificate da altro soggetto del sistema, soprattutto alla luce dell'art. 114 Cost.: G. D'AURIA, *Le modifiche al titolo V ...*, op. cit., pag. 216. In particolare, è stato osservato che una lettura volta a sovrapporre le funzioni fondamentali e quelle proprie porterebbe a svuotare di significato le previsioni contenute negli articoli in questione e a depotenziare una delle innovazioni più

Nell'art. 118, I e II co. Cost. si parla poi di funzioni che vengono attribuite, due volte di funzioni conferite e di titolarità di funzioni (proprie e conferite) (48): si pone l'interrogativo se valga ancora la distinzione fra funzioni attribuite di cui si ha la "piena" titolarità e funzioni delegate, a seconda dei casi, dallo Stato alle Regioni o dalle Regioni agli enti locali.

Secondo una prima ricostruzione, il fatto che si parli di 'titolarità' (49) lascerebbe supporre l'impossibilità di fare ancora luogo alla delega di funzioni, dal momento che questo istituto non incide sulla titolarità della funzione, ma soltanto sull'esercizio; in senso contrario non si potrebbe invocare il

importanti introdotta con la riforma: il fatto, cioè, che laddove si contrappongano funzioni proprie e funzioni conferite si lascerebbe intendere che le prime appartengono agli enti locali in virtù della diretta attribuzione costituzionale. Secondo questa ricostruzione le funzioni fondamentali andrebbero ricondotte nel medesimo ambito istituzionale in cui ricade il sistema elettorale e gli organi di governo, mentre le funzioni proprie, come quelle conferite, riguarderebbero il profilo funzionale. In questa prospettiva, lo Stato, in relazione alle funzioni fondamentali, avrebbe la possibilità di disciplinare, in via esclusiva, i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali. Le funzioni proprie sarebbero, invece, da individuare in tutte quelle la cui titolarità, al momento dell'entrata in vigore della riforma, spetta agli enti locali in forza delle leggi previgenti: la disposizione costituzionale avrebbe per così dire posto un argine, nel senso che non sarebbero modificabili liberamente, ma solo attraverso i meccanismi di cui all'art. 118, I co. Cost., mentre non vi rientrerebbero quelle funzioni la cui titolarità è dello Stato o delle Regioni anche se l'esercizio è attribuito agli enti locali (per delega o avvalimento) come neppure le funzioni amministrative esercitate direttamente dallo Stato o dalle Regioni che potranno, invece, essere conferite con legge statale o regionale: S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 259 e ss.

(48) Diamo conto anche di un'ulteriore tesi secondo la quale la sola differenza fra funzioni conferite e funzioni proprie starebbe nel fatto che la prima espressione indicherebbe il processo di allocazione delle competenze amministrative, indipendentemente dal titolo, mentre la seconda si riferirebbe all'esito finale del processo di conferimento: G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 169; *Diritto regionale ...*, op. cit., pag. 150. Questa tesi non riuscirebbe tuttavia a chiarire la ragione per la quale, nel II co. dell'art. 118 Cost. si afferma che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite, anzi renderebbe la previsione tautologica.

(49) A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali ...*, op. cit., pag. 168.

fatto che l'espressione "conferimento" è stata utilizzata dal legislatore del 1997 nella triplice valenza di funzioni trasferite, delegate e attribuite perché il legislatore avrebbe specificato che il termine assume questo significato « solo » ai fini della l. n. 59/1997; né si potrebbe invocare l'art. 121, IV co. Cost. dove si prevede che il Presidente della Giunta regionale diriga le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica perché tale norma sarebbe stata modificata dalla l. cost. n. 1/1999 e sarebbe poi stata ignorata nella successiva revisione solamente per un difetto di coordinamento (50).

A questo proposito non sono mancate tesi secondo le quali, partendo dal particolare rapporto che si viene a creare fra delegante e delegato, in forza del quale sarebbero necessari momenti di confronto per impartire e verificare l'attuazione delle direttive e, conseguentemente, constatare i risultati raggiunti, l'istituto troverebbe spazio nella previsione dell'art. 118, III co. Cost., nell'ambito delle forme di coordinamento tra Stato e Regione in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali (51).

Tuttavia, occorre osservare che, sebbene non sia corretto forzare l'interpretazione di norme costituzionali basandosi su disposizioni legislative ordinarie, non è neppure corretto prescindere dal contesto nel quale la riforma costituzionale ha visto la luce. Abbiamo avuto modo di sottolineare come l'espressione complessiva "conferimento", utilizzata dal legislatore ordinario, sia da imputare al fatto che, nel tempo, la distinzione fra funzioni attribuite e funzioni delegate è andata attenuandosi; pertanto, a prescindere dal titolo, il legislatore del 1997 ha voluto che le funzioni venissero allocate al livello territoriale

(50) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1315 e ss.

(51) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, op. cit., pag. 115.

più vicino a quello dei cittadini. Peraltro, la l. n. 59/1997 afferma che l'espressione conferimento è da intendere nella triplice valenza « ai fini della presente legge », ma questo non impedisce che interventi successivi non la possano recepire (come ha fatto l'art. 2, I co. della l. n. 265/1999 che nella sostanza riproduce la medesima previsione ripresa anche nel II co. dell'art. 118 Cost.), soprattutto se si tiene conto del fatto che i tentativi di riforma costituzionale hanno proceduto di pari passo con la riforma introdotta dal legislatore ordinario e che la riforma costituzionale ha avuto termine in un momento in cui era già iniziata l'attuazione dell'altra (52).

La tesi della svista relativamente alla previsione contenuta nell'art. 121, IV co. Cost. non tiene conto del fatto che la possibilità di delega consentirebbe, comunque, di allocare un maggior numero di funzioni ai livelli di governo più bassi tutte le volte in cui, altrimenti, la necessità di garantire l'esercizio unitario di una funzione, inteso come svolgimento omogeneo nell'ambito territoriale di riferimento, importerebbe di trattenerne non solo la titolarità della funzione, ma anche il suo esercizio concreto (53): la soluzione risulterebbe pertanto spropor-

(52) Nessuna pronuncia vi è stata, finora, della Corte costituzionale; possiamo soltanto ricordare la sent. n. 14/2004 dove il giudice costituzionale sottolinea la linea di continuità tra il sistema di riparto delle funzioni legislative dopo la riforma del Titolo V Cost. e il d.lgs. n. 112/1998, chiamato dalla l. n. 59/1997 a realizzare l'ampliamento delle autonomie nella misura massima consentita dalle norme costituzionali allora vigenti, utilizzando la versatile figura organizzativa del conferimento, « che può combinare trasferimento di funzioni e delega ». L'unico dato che possiamo osservare è che mentre del d.lgs. n. 112/1998 se ne parla al passato, dell'istituto del conferimento se ne parla al presente, non tanto nel rispetto del principio di continuità caro alla Corte costituzionale, ma come se l'istituto del conferimento e, quindi, la possibilità di delega potesse ancora trovare spazio.

(53) Una conferma indiretta di questa argomentazione possiamo ritrovarla nella sent. n. 372/2004 avente ad oggetto, fra l'altro, l'art. 62, II co. dello statuto della regione Toscana nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La Corte costituzionale, come abbiamo visto, ha ritenuto infondata la questione, poiché la previsione farebbe uso delle varie ipotesi di

zionata e non rispettosa del principio di sussidiarietà. La delega potrebbe quindi trovare ancora spazio non ostandovi le previsioni costituzionali che non contemplano esplicitamente il problema ancorché, in ragione della *ratio* sottostante al principio di sussidiarietà, potrebbe essere utilizzata soltanto subordinatamente e in maniera complementare all'attribuzione (54).

Secondo un'altra ricostruzione, mentre le funzioni fondamentali sono quelle la cui individuazione è riservata allo Stato e spettano ad ogni ente di un determinato livello, senza che operi il principio di differenziazione, vi sarebbero le funzioni proprie, attribuite dal legislatore statale o da quello regionale ai Comuni. Le funzioni conferite sarebbero, invece, il risultato del moto ascendente della sussidiarietà, quando cioè per garantire l'esercizio unitario vengano allocate in deroga al principio di preferenza espresso all'art. 118 Cost. (55). Que-

applicazione del principio di sussidiarietà previste dalla Costituzione: la previsione sarebbe pienamente conforme all'art. 117, VI co. Cost., come attuato dall'art. 4, IV co., l. n. 131/2003, secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità, anche per non pervenire all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale attribuisca le funzioni ad un livello di governo territorialmente più ampio, proprio per assicurare l'esercizio unitario, raggiungendo in questa maniera un risultato sproporzionato rispetto al fine da perseguire e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà. La Corte costituzionale sembra aver recepito il principio secondo il quale nel bilanciamento fra interessi unitari ed autonomia, si deve optare per la soluzione che garantisce i primi con il minor sacrificio per l'autonomia.

(54) G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale ...*, op. cit., pag. 468. In merito alla subdelega, dobbiamo invece osservare come si pongano problemi diversi in ordine alla sua ammissibilità, dal momento che, spettando allo Stato il compito di ripartire le funzioni amministrative nell'ambito delle materie di propria competenza esclusiva, la valutazione delle Regioni di procedere alla subdelega si porrebbe in contrasto con il giudizio che ha condotto lo Stato ad individuare un interesse a livello regionale, anziché locale, procedendo nella relativa allocazione.

(55) G.A. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004, pag. 22 e ss.; F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO, *La legge 5 giugno, n. 131. Disposizioni per l'adeguamen-*

sta tesi viene criticata da quanti osservano che, in questa maniera, si finisce con il riconoscere la titolarità delle funzioni proprie in capo ai soli Comuni; si propone allora di individuare le funzioni con quelle che trovano direttamente in Costituzione il titolo di legittimazione, mentre sarebbero conferite tutte le altre che coprirebbero l'intero arco delle ipotesi previste dall'art. 118, I co. (56).

Possiamo compiere anche un'altra ricostruzione, ritenendo che il termine conferimento sia stato utilizzato dal legislatore del 1997 per riassumere una pluralità di titoli di dazione delle funzioni, con l'intento di definirne il titolo costituzionale di esercizio nel momento allocativo, che le espressioni funzioni proprie e funzioni conferite siano poi state riprese nell'art. 3, T.U. in materia di ordinamento degli enti locali e che il legislatore costituzionale, infine, abbia compiuto un'operazione di riporto, priva di significato alla luce dei nuovi principi espressi (57). Prima della riforma del Titolo V, parlare di funzioni proprie e di funzioni delegate, ancorché nel tempo le differenze si siano attenuate, aveva un senso perché si guardava alla titolarità costituzionale delle funzioni amministrative; l'eliminazione di qualunque titolarità *a priori* delle medesime (58) impone che per dare un senso alle espressioni utilizzate si debba riferirle al nuovo modello delineato.

Di conseguenza, funzioni fondamentali sono quelle che caratterizzano un ente come appartenente ad un certo tipo,

to dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Roma, Senato della Repubblica, 2003, pag. 188 e ss.

(56) A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali ...*, op. cit., pag. 165 e ss.; F. S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Reg.*, 2002, pag. 403 e ss.

(57) E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V ...*, op. cit., pag. 448 e ss.

(58) G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, pag. 385 e ss.

di modo che la sottrazione di una funzione fondamentale ne muterebbe la fisionomia. Nel I co. dell'art. 118 si parla di funzioni attribuite e di funzioni conferite come sinonimi (59), riferendo la prima espressione ai Comuni e la seconda agli altri enti infraregionali quando ricorrano ragioni di garanzia dell'esercizio unitario delle funzioni stesse. Nel II co. dell'art. 118 si parla di funzioni proprie, volendo ricomprendere le funzioni fondamentali (60) (poiché una volta individuate come tali e attribuite, divengono proprie di ciascun tipo di ente) e tutte le altre funzioni che trovano direttamente in Costituzione la loro legittimazione ovvero che, in ossequio al principio di legalità, non determinano prestazioni personali o patrimoniali fondate su rapporti di natura autoritativa (61). Funzioni conferite sono, invece, tutte le funzioni rientranti nella previsione dell'art. 118, I co. Cost. (62).

Una conferma della ricostruzione elaborata sembra provenire dalla recente sent. n. 379/2004, avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale su alcuni articoli dello statuto della regione Emilia Romagna. Fra gli altri, è stato impugnato l'art. 24, IV co. dello statuto, secondo il quale la

(59) A. MARZANATI, *Art. 7 Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in V. ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 440, ritiene che la l. n. 131/2003 avrebbe proprio recepito questa ricostruzione.

(60) La Corte costituzionale, fino ad oggi, non ha posto chiarezza in merito; in particolare, nelle argomentazioni della sent. n. 43/2004 rileva come, indipendentemente dal rapporto fra le funzioni fondamentali (art. 117, II co., lett. p) e le funzioni proprie (art. 118, II co.), sta di fatto che sarà sempre il legislatore statale o regionale, in ragione del riparto di competenze legislative a operare la concreta allocazione delle funzioni conformemente alla clausola di preferenza nei confronti dei Comuni o in deroga quando ricorrano esigenze di esercizio unitario.

(61) A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali ...*, op. cit., pag. 168 e ss.

(62) Altra tesi ritiene che invece il II co. dell'art. 118 Cost., dove si parla di funzioni proprie e di quelle conferite, vada inteso nel senso di funzioni amministrative proprie, conferite con legge statale o regionale: E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V ...*, op. cit., pag. 450.

Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali definendo finalità e durata dell'affidamento, poiché avrebbe violato gli artt. 114 e 118 Cost. che impedirebbero di conferire temporaneamente le funzioni a Comuni, Province e Città metropolitane, reputati titolari di dette funzioni dall'art. 118, II co. Cost. La Corte costituzionale ha, però, ritenuto che il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative debba essere compiuto previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori, in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, guardando alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale e alla ricerca del miglior modello possibile di organizzazione del settore. Di conseguenza, tenendo conto dei risultati conseguiti e nell'intento di sperimentare diverse soluzioni, il legislatore potrà modificare i conferimenti compiuti. La Corte costituzionale ritiene che non possano essere ricavati dei rigidi vincoli per il legislatore regionale dalla lettura degli artt. 114 e 118 Cost., né una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali proprie e conferite, vista la distinzione posta nell'art. 118, II co. Cost.; in questa maniera, sembra confermare quanto dicevamo: le funzioni proprie sono un qualcosa di tendenzialmente statico perché comprensive delle funzioni fondamentali e di quelle previste direttamente in Costituzione, mentre le funzioni conferite, rispondendo nell'attribuzione ai criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sono suscettibili di mutare in ragione delle capacità organizzative e gestionali del sistema di amministrazione locale.

Nella stessa sentenza la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare anche dell'art. 26, III co. dello statuto dell'Emilia Romagna, secondo il quale l'assemblea legislativa individua, conformemente alla disciplina stabilita dalla legge dello Stato, le funzioni della Città metropolitana dell'area di

Bologna, perché avrebbe violato l'art. 117, II co., lett. p), Cost. che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. La Corte costituzionale osserva come il richiamo al rispetto della disciplina stabilita dalla legge dello Stato esclude la volontà della Regione di contraddire la competenza statale esclusiva in tema di determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. D'altro canto l'art. 118, II co. Cost., nell'affidare il potere di conferimento delle funzioni amministrative anche alla legge regionale, si riferisce espressamente pure alle Città metropolitane: ancorché, la motivazione non sia del tutto chiara, può essere intesa nel senso che mentre nell'espressione conferimento rientrano le ipotesi descritte appunto nel I co. Cost., le funzioni fondamentali attribuite dallo Stato non vi rientrano perché ricadono nelle funzioni proprie.

1.5. *Segue: il conferimento delle funzioni amministrative nella l. n. 131/2003.*

L'intervenuta l. n. 131/2003 contenente "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre, n. 3", all'art. 2 (63), delega

(63) I decreti legislativi, approvati dal Governo, su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione, dell'economia e delle finanze, non dovranno soltanto provvedere all'individuazione delle funzioni fondamentali, ma anche, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali. Relativamente all'*iter* di approvazione degli schemi dei decreti legislativi si prevede la necessità dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza Unificata, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi; dopodiché devono essere trasmessi alle Camere per l'acquisizione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che dovranno essere resi entro quarantacinque giorni dall'assegnazione. Successivamente, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi.

il Governo a provvedere all'individuazione delle funzioni fondamentali, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché all'individuazione delle funzioni fondamentali, essenziali per il soddisfacimento di bisogni primari delle rispettive comunità (64).

Significativi alcuni principi e criteri direttivi che il legislatore delegato dovrà rispettare: innanzitutto, l'individuazione dovrà avvenire in modo da prevedere, a garanzia della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun ente, essenziali e imprescindibili per il suo funzionamento e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, guardando in via prioritaria alle funzioni storicamente svolte dai Comuni e dalle Province. Nella allocazione delle funzioni fondamentali, garantendo comunque il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, dovranno essere valorizzati i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione allo scopo di assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale dotato delle capacità dimensionali e strutturali per garantire l'ottimale gestione, anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni. Inoltre, dovranno essere previsti strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti (65).

(64) F. PIZZETTI, *Art. 2 Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia" ...*, op. cit., pag. 65.

(65) Sui possibili dubbi di legittimità dei criteri presenti nella delega, in particolare per quanto riguarda il riferimento alla valorizzazione delle forme associative che potrebbe portare il legislatore delegato ad incidere pesantemente sull'autonomia organizzativa degli enti territoriali, esulando dalla potestà che discende dall'art. 117, II co., lett. p): F. PIZZETTI, *Le deleghe relative agli enti locali*.

La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali, nel caso in cui sia stata necessaria l'attribuzione ad un ente diverso è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire; a tal fine, il Governo dovrà presentare al Parlamento, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza Unificata, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione, dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri competenti per materia, uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascun disegno di legge dovrà essere corredato dalla relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Detti provvedimenti non potranno comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'art. 7, l. n. 131/2003 è, invece, dedicato al conferimento delle funzioni amministrative: riprendendo la previsione dell'art. 118, I co. Cost. si stabilisce che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle per le quali debba essere assicurata l'unitarietà di esercizio, che ricorre quando vi siano motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa, ovvero motivi funzionali o economici, oppure esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale. Nel conferimento di ulteriori funzioni, si dovrà comun-

Commento all'articolo 2, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 72 e ss.

que procedere nel rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Richiamando il principio di sussidiarietà orizzontale, si prevede che tutte le articolazioni territoriali indicate dall'art. 114 Cost. e le Comunità montane devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Tutte le funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

Possiamo, innanzitutto, osservare come vi sia una incongruità nel richiamare la previsione dell'art. 118, I co. Cost., volendo al contempo tener conto della situazione esistente: difatti, si dice che lo Stato e le Regioni devono conferire secondo le rispettive competenze, evocando la nuova ripartizione della potestà legislativa; poi, però, si fa riferimento alle funzioni amministrative attualmente esercitate che prescindono, quindi, dal criterio di riparto legislativo del nuovo Titolo V (66).

Il conferimento deve avvenire con legge, statale o regionale, che dovrà tener conto del quadro che già si è venuto a delineare con le riforme degli anni Novanta: di conseguenza, non pare che il nuovo intervento possa comportare massicci

(66) La formula espressa nell'art. 7, l. n. 131/2003 viene utilizzata da una parte delle dottrine per corroborare la tesi secondo la quale non sarebbe necessario il preventivo trasferimento delle funzioni oggi svolte dallo Stato anche nelle materie di competenza legislativa regionale: l'inciso "secondo le rispettive competenze" viene infatti ritenuto comprovante la tesi secondo la quale debba essere il soggetto titolare della competenza legislativa a provvedere alla distribuzione delle funzioni, ritenendo perciò l'espressione "da loro esercitate" indifferente: A. CORPACI, *Il Titolo V tra indirizzi continuisti, spinte all'attuazione e progetti di revisione*, in *Riv. amm. Reg. Tosc.*, 2003, pag. 72. Questa tesi non riesce comunque a superare l'obiezione che ciascuna Regione non può, nelle materie di propria competenza, intestare competenze allo Stato, senza ottenere come risultato un esercizio statale difforme delle funzioni sul territorio, in violazione del principio del buon andamento.

trasferimenti, né attribuzioni ad enti differenti dai precedenti destinatari, dal momento che i criteri della sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, unitarietà e la particolare considerazione per le forme associative di esercizio delle funzioni sono già contemplati nella l. n. 59/1997 e nella conseguente normativa di attuazione.

Una differenza rispetto alla struttura utilizzata nella l. n. 59/1997 è che, mentre in questa vi era una spinta al conferimento in favore degli enti locali, nell'art. 7 si pone un maggiore accento sulla tutela dell'unitarietà dell'esercizio delle funzioni, dal momento che il principio di sussidiarietà, assieme alla differenziazione e all'adeguatezza, viene utilizzato per sottrarre le funzioni ai Comuni, attribuendole a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato quando si debba assicurare, appunto, l'unitarietà di esercizio per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'attività amministrativa, ovvero per motivi funzionali o economici, o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale (67): mentre i primi tre sembrano dei presupposti tutti riconducibili al principio di adeguatezza, gli altri sembrano prestarsi maggiormente a valutazioni di tipo politico. L'elencazione, vista la portata della norma costituzionale attuata, ha una valenza puramente esemplificativa, non ha carattere esaustivo e vuole soltanto evidenziare come il legislatore, compiendo allocazioni non in capo al Comune, debba giustificare le ragioni delle scelte di idoneità organizzativa compiute (68).

Nella l. cost. n. 3/2001 non si parla espressamente di

(67) Sul carattere improprio dell'inversione del principio di sussidiarietà e, quindi, sull'opportunità di eliminare la previsione contenuta all'art. 7, I co., vista la chiarezza della Costituzione in merito: Atti parlamentari — Camera dei Deputati, Seduta del 24 marzo 2003.

(68) M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, commi 1-6*, in G. FALCON, *Stato, regioni ed enti locali ...*, op. cit., pag. 147 e ss.

autonomie funzionali, a differenza di quanto previsto all'art. 2 del testo unificato presentato alla Presidenza della Camera dei deputati l'11 novembre 1999; questa scelta è stata determinata dalle critiche compiute da quanti temevano una conseguente svalutazione del ruolo degli enti territoriali e avvertivano la radice cattolica del principio di sussidiarietà orizzontale, nonché l'applicazione delle privatizzazioni nel settore pubblico (69).

Il richiamo espresso alle autonomie funzionali negli artt. 2, IV co., lett. o) e 7, I co. della l. n. 131/2003 supplisce parzialmente a questo vuoto (70): l'intento perseguito è quello di integrare i livelli territoriali di governo con nuovi soggetti titolari di attribuzioni e funzioni, nella prospettiva di realizzare un modello di amministrazione differenziata, strutturata attraverso una pluralità di centri di imputazione di responsabilità, diversificati non solo per ampiezza, ma anche per struttura e per tipologia degli interessi rappresentanti.

Si pone, tuttavia, un problema di coordinamento fra la previsione contenuta nell'art. 118, I co. Cost. e quella contenuta nell'art. 7, I co., l. n. 131/2003: la prima si riferisce soltanto ai cinque livelli territoriali, peraltro non menzionando più la categoria residuale degli altri enti locali; la seconda, invece, stabilisce che l'attribuzione delle funzioni dovrà avvenire nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Dobbiamo allora compiere un'interpretazione sistematica delle due previsioni, tenendo conto di tutte le altre disposizioni costituzionali che, direttamente o implici-

(69) Atti parlamentari — Camera dei Deputati — I Commissione permanente, Seduta del 9 novembre 1999.

(70) A. POGGI, *L'opportuna ripresa di un tema: il ruolo degli enti ad autonomia funzionale nel decentramento amministrativo*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, op. cit., pag. 243 e ss.

tamente, accordano una garanzia alle autonomie funzionali — ad esempio, l'art. 33 Cost. per quanto riguarda le Università — e considerando, altresì, l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. nel quale tutti i componenti della Repubblica sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Il legislatore statale e quello regionale potranno, quindi, procedere nell'attribuzione delle funzioni secondo quanto previsto nel I co., art. 118 Cost.; dopodiché, ciascun componente della Repubblica, nel rispetto dell'ult. co., art. 118 Cost., dovrà provvedere al conferimento di compiti amministrativi alle autonomie funzionali, in ragione delle esigenze della comunità che rappresentano, delle loro capacità strutturali ed economiche e delle eventuali indicazioni del legislatore. Dunque, la sussidiarietà orizzontale accolta in Costituzione e delineata dal legislatore non delimita l'ambito privato rispetto a quello pubblico individuando le funzioni da sottrarre, appunto, alla sfera pubblica, ma continua a muoversi in questo secondo spazio, spingendo a rivedere i fini dell'azione amministrativa e le connesse modalità organizzative (71).

Inoltre, sempre in attuazione delle indicazioni contenute nell'art. 118, I co. Cost. si prevede una clausola di chiusura, in favore dei Comuni, per tutte quelle funzioni che non siano diversamente attribuite, con la precisazione però che le potranno esercitare in forma singola o associata, ricorrendo alle Comunità montane o alle unioni dei Comuni (72), evidenziando in questa maniera la consapevolezza che, per evitare in nome della garanzia dell'esercizio unitario di dover procedere al conferimento delle funzioni ai livelli territoriali supe-

(71) A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica ...*, op. cit.

(72) R. CARPINO, *Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, op. cit., pag. 135 e ss.

riori, sono necessarie delle soluzioni organizzative in grado di superare la realtà estremamente frammentata degli enti locali minori, privi quindi del carattere dell'adeguatezza per l'esercizio di funzioni e la prestazione di servizi in maniera efficace ed efficiente.

Relativamente agli aspetti finanziari legati al conferimento delle funzioni amministrative, si prevede un'*iter* simile a quello visto per le funzioni fondamentali, ma non soggetto a termine (73): sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, volti all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento degli accordi. Anche in questo caso, i disegni di legge devono essere corredati da idonea relazione tecnica e non devono recare oneri aggiuntivi.

Il ricorso alla legge parlamentare è stato oggetto di criti-

(73) Durante il dibattito alla Camera, è stata evidenziata, più volte, la necessità di prevedere un termine entro il quale il Governo debba provvedere all'adozione degli atti necessari per effettuare il trasferimento delle risorse umane e strumentali (Atti parlamentari — Camera dei Deputati, Seduta del 24 marzo 2003). In particolare nel progetto proveniente dal Senato, si è previsto che l'attribuzione delle risorse debba avvenire necessariamente con leggi ordinarie, nonostante le critiche mosse per l'inadeguatezza dello strumento e l'allungamento dei tempi (Atti parlamentari — Senato della Repubblica, Seduta del 22 gennaio 2003); proprio per consentire una più immediata attuazione del disegno costituzionale, nel dibattito alla Camera si è ritenuto opportuno guardare ai meccanismi elaborati nell'art. 7, l. n. 59/1997 (Atti parlamentari — Camera dei Deputati, Seduta del 28 aprile 2003). Così, pur mantenendo come norma a regime il meccanismo originariamente configurato nel testo approvato dal Senato, è stata introdotta una norma transitoria, prevedendo il ricorso allo strumento dei d.P.C.M. per una prima attuazione (Atti parlamentari — Senato della Repubblica, Seduta del 15 maggio 2003).

che per la lentezza e per il fatto che vi è la necessità di conoscere dati tecnici che non sono alla portata dell'organo deputato all'adozione: la riconduzione del potere di allocazione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni conferite nelle mani del Parlamento può essere spiegata nel senso della volontà manifesta di riconquistare spazi sottratti dagli accordi raggiunti, in altre sedi, fra Governo, Regioni ed enti locali (74). Peraltro, c'è la possibilità di un rischio: gli accordi intervenuti non possono essere vincolanti per il legislatore ordinario che potrà, dunque, modificarne i contenuti, appesantendo la procedura di approvazione.

Il procedimento ora descritto richiama alla mente quello già esaminato per il trasferimento delle funzioni fondamentali, con una differenza: mentre nel primo caso, la proposta dei disegni di legge deve provenire dal Ministro per gli affari regionali, nel secondo caso è di spettanza del Ministro dell'interno: ancora una volta viene mantenuto il doppio canale di raccordo fra enti territoriali e Governo, deputato quest'ultimo ad una funzione tutoria nei confronti degli enti locali, contro l'invadenza delle Regioni.

Gli accordi ora visti, fin quando non siano approvati i disegni di legge, costituiscono la base attraverso la quale lo Stato può avviare, mediante uno o più d.P.C.M., per la cui adozione non è prevista alcuna scadenza, i trasferimenti dei beni e delle risorse, nel rispetto del principio di invarianza di spesa e con le modalità previste al n. 4), punto II dell'Accordo interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali del 20 giugno 2002 sui principi dell'azione comune, tenendo conto

(74) M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative ...*, op. cit., pag. 147 e ss. Difatti, non sono mancate critiche da parte di chi ha osservato come la sovranità del Parlamento sarebbe comunque fortemente vincolata in funzione degli accordi raggiunti al di fuori di quella sede istituzionale nell'individuare e quantificare le risorse da trasferire (Atti parlamentari — Senato della Repubblica, Seduta del 27 maggio 2003).

delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Gli schemi dei decreti, corredati da idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.

Il termine può essere prorogato e qualora decorra inutilmente, in mancanza del parere, i d.P.C.M. possono comunque essere adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni. Al III co. dell'art. 7 è contenuto un rinvio agli artt. 3, 7, commi 7, 9, 10, 11 e all'art. 8 del d.lgs. n. 112/1998 da applicare in quanto compatibili. A questo proposito dobbiamo osservare come la disciplina del procedimento in caso di mancato parere sia, a dir poco, curiosa se si tiene conto del fatto che per l'adozione dei d.P.C.M. non è prevista alcuna scadenza.

Raffrontando quanto previsto per i disegni di legge e i d.P.C.M., possiamo notare come mentre i primi sono volti all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, i d.P.C.M. sono destinati ad avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse. Mentre i primi sono necessari per consentire un esercizio effettivo delle funzioni allocate ai vari livelli territoriali, i secondi hanno ad oggetto i trasferimenti concreti delle risorse umane e finanziarie. La diversità di oggetto dei due tipi di provvedimento porta a ritenere che anche quando si operi attraverso i disegni di legge, saranno poi necessari atti amministrativi successivi per trasferire le risorse individuate nei primi (75). Si distinguono,

(75) M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative ...*, op. cit., pag. 147 e ss.

perciò, due fasi: quella della individuazione astratta delle risorse e quella, invece, dell'effettiva messa a disposizione (76).

Vi è un'aporia nella previsione contenuta al V co., dell'art. 7, l. n. 131/2003, laddove si prevede che i d.P.C.M. si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi che individuano le risorse da trasferire: l'incongruenza sta nel fatto che le seconde non possono essere considerate sostitutive dei primi e, d'altro canto, abbiamo visto come le leggi necessitano poi di atti amministrativi che concretizzino il trasferimento delle risorse umane e finanziarie. Inoltre, entrambe le fonti sono adottate nel rispetto dei medesimi accordi e criteri; pertanto, per evitare l'aggravamento del procedimento, sarebbe stato sufficiente prevedere che, pur dovendo individuare, preventivamente all'adozione dei d.P.C.M., le funzioni amministrative da allocare per quantificare le risorse, una volta adottata la legge di attribuzione delle risorse si sarebbe dovuto procedere alla modifica dei d.P.C.M. nella parte in cui fosse stata disposta una diversa individuazione delle risorse da trasferire.

L'esercizio delle funzioni decorre dalla data di entrata in vigore dei d.P.C.M. o da quella in essi indicata; fino ad allora, le funzioni amministrative vengono esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, nel rispetto del principio di continuità degli ordinamenti e alla luce degli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

Il protrarsi del ritardo nel trasferimento delle funzioni amministrative determina conseguenze importanti: per un verso, il soggetto titolare della competenza legislativa secondo le previgenti disposizioni costituzionali non può più legiferare; per un altro, il nuovo titolare della funzione legislativa

(76) C. CITTADINO, *Art. 7 Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in AA.VV., *Legge "La Loggia" ...*, op. cit., pag. 166 e ss.

non può esercitarla in maniera adeguata tenendo conto dei bisogni da soddisfare, perché ad esso non si rapportano le strutture che continuano ad esplicare le funzioni amministrative secondo le attribuzioni previste dalle disposizioni vigenti.

1.6. Segue: *la necessità di norme di trasferimento delle funzioni amministrative.*

In tema di conferimento delle funzioni amministrative, nel testo della riforma mancano delle previsioni a carattere transitorio (77): si pone, dunque, il problema se ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative occorranza delle leggi statali di trasferimento sulla base di quanto previsto nell'VIII disposizione transitoria e finale Cost. (78) e, quindi, se le norme qui enunciate devono essere interpretate come espressione di un principio sempre valido ed aventi, pertanto, un carattere più finale che meramente transitorio (79).

Potremmo partire dalla constatazione che, a seguito della riforma, è stata introdotta la regola secondo la quale la potestà legislativa generale è di spettanza regionale, ovvero, a

(77) Secondo quanto espresso da F. Bassanini nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, la mancata previsione di norme transitorie sarebbe da imputare alla volontà di evitare proroghe nell'attuazione della riforma, evitando protrazioni nel tempo *sine die*: Atti parlamentari — I Commissione permanente — Seduta del 19 giugno 2002.

(78) Nel I co. si prevedeva il termine entro il quale si sarebbe dovuto procedere all'indizione delle elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali. Il II co. prevede che leggi della Repubblica regolino per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni, mentre il III co. stabilisce che leggi della Repubblica regolino il passaggio alle Regioni; di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento.

(79) In tal senso è il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione: Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente — Seduta del 26 giugno 2002.

meno che un ambito non sia riservato allo Stato, oppure sia ad esso attribuito il compito di delimitare la cornice prescrittiva di una materia, la competenza legislativa è della Regione e, di conseguenza, nella Costituzione vi sarebbero le previsioni necessarie e sufficienti a consentire che le Regioni possano esercitare la potestà amministrativa.

Si possono fare due critiche a questa tesi (80): la prima attiene al fatto che in questa maniera, considerando i diversi tempi di attivazione delle Regioni, la conseguenza sarebbe che gli apparati statali dovrebbero continuare ad esercitare alcune funzioni limitatamente a quelle Regioni che non abbiano provveduto ad appropriarsene; in secondo luogo, nell'ambito di alcuni settori sarebbero, comunque, necessarie leggi volte a disciplinare il trasferimento di uffici, mezzi e personale, oltre a disciplinare la successione nelle attività (81), quando non venga ravvisata l'esistenza di un interesse unitario che giustifichi il trattenimento della funzione da parte dello Stato.

Possiamo allora ritenere che lo Stato, a parte le materie di propria esclusiva competenza dove necessariamente dovrà intervenire per distribuire le funzioni amministrative nei confronti dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, debba comunque provvedere a trasferire a queste ultime anche le funzioni amministrative che a tutt'oggi esplica, sebbene oramai non ricadano più nelle materie di competenza legislativa, affinché poi le Regioni provvedano al conferimento nel rispetto dei criteri individuati dall'art. 118 della Costituzione (82).

(80) R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 152; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Reg.*, 2001, pag. 1193.

(81) S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Reg.*, 2001, pag. 798 e ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 280.

(82) R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di*

La procedura descritta si rende necessaria, qualora trovi conferma la ricostruzione che abbiamo compiuto in ordine al I co. dell'art. 118 Cost.: cioè, ritenendo che lo Stato per garantire esigenze unitarie possa incidere su tutte le materie, ecco che, allora, la determinazione degli ambiti di competenza statale e di quelli di competenza regionale diventa necessaria (83), oltre al fatto che il medesimo articolo non alloca competenze, ma indica come provvedere in tal senso (84).

L'esigenza dell'intervento legislativo statale si pone (85), sulla base di quanto abbiamo visto, anche per dare all'operazione di allocazione delle funzioni amministrative la necessaria copertura finanziaria, mediante il trasferimento di tutte le risorse umane e finanziarie occorrenti per l'esercizio delle funzioni: dalla lettura congiunta dell'art. 97 Cost. e dell'VIII disposizione transitoria e finale Cost. (86), nonché dall'espe-

potestà legislativa ed amministrativa, in *Reg.*, 2001, pag. 1238 e ss.; T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 223 e ss.

(83) R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001...*, op. cit., pag. 1239 e ss.

(84) A. D'ATENA, *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno, Roma 31 gennaio 2002*, Roma, Luiss Edizioni, 2002, pag. 305 e ss.

(85) In tal senso era anche la relazione illustrativa al d.d.l. "La Loggia": A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie ...*, op. cit., pag. 289 e ss.

(86) Merita, peraltro, ricordare che la giurisprudenza costituzionale è ferma (sent. n. 76/1963) nel ritenere che « il legislatore costituente, con esplicite norme contenute in tutti gli Statuti speciali [...], nonché nella disposizione transitoria VIII della Costituzione, ha disposto che l'assunzione di funzioni amministrative da parte delle Regioni, a statuto speciale o a statuto ordinario, non può aver luogo se le relative modalità non siano dettate con norme legislative statali. Su questo punto la giurisprudenza della Corte è costante (se ne veda il richiamo nelle sentenze n. 22 del 7 maggio 1961, n. 14 del 7 marzo 1962, n. 67 del 7 giugno e n. 83 del 3 luglio dello stesso anno e in numerose altre). Dalle stesse sentenze ora ricordate e da quelle alle quali esse fanno riferimento si rileva che la giurisprudenza della Corte è altresì costante nel ritenere che la disposizione transitoria VIII della Costituzione sancisce un principio generale ed inderogabile, che afferma la necessità di una attuazione coordinata dei principi costituzionali dell'auto-

rienza dei precedenti tre trasferimenti di funzioni amministrative (87), si ricava, dunque, che l'ente titolare della funzione amministrativa potrà esercitarla soltanto quando sia stata garantita la copertura finanziaria attraverso il trasferimento delle risorse umane e finanziarie (88). Le funzioni si limitano ad indicare ambiti potenziali di potere necessitanti di strumenti finanziari-organizzativi affinché possano essere esercitati (89).

In questa prospettiva, si comprende come preventivi accordi fra lo Stato e le Regioni sarebbero non solo auspicabili ma, addirittura, essenziali per appianare ogni possibile contrasto sui tempi, le condizioni e le modalità di attuazione del dettato costituzionale, al fine di evitare gravosi ritardi (90) o che la questione debba sfociare dinanzi alla Corte costituzionale (91).

nomia e del decentramento nel campo dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e dello Stato. A nulla rileva, dunque, il fatto che nello Statuto della Valle d'Aosta siano state conferite alla Regione diverse attribuzioni amministrative senza la espressa indicazione della necessità di norme statali di attuazione, se questa necessità era stata già espressa nella Costituzione con una disposizione generale valevole per tutte le Regioni ». La Corte costituzionale ha osservato ancora che non si contesta alle Regioni il potere di emanare leggi nelle materie di propria competenza anche prima del passaggio dei servizi, purché, però, non siano modificate le attribuzioni degli organi statali (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 2/1960 e n. 13/1962).

(87) E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V ...*, op. cit., pag. 458.

(88) M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative ...*, pag. 147 e ss.; A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Reg.*, 2002, pag. 307 e ss.

(89) G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 196 e ss.

(90) A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. V studi dell'anno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 48.

(91) R. BIN, *Le potestà legislative regionali ...*, op. cit., pag. 153; G. FALCON, *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 1265.

2. *Flessibilità delle competenze e principio di sussidiarietà: la lettura del Titolo V della Costituzione da parte della Corte costituzionale.*

2.1. *Alla ricerca della flessibilità nel riparto delle competenze legislative per garantire l'unitarietà della Repubblica: buon andamento e principio di legalità.*

La riforma del Titolo V non ha introdotto una clausola espressa che permetta agli organi politici centrali, in nome dell'interesse unitario da tutelare, di superare la ripartizione della potestà legislativa posta in Costituzione, manca in altre parole l'esplicitazione di uno strumento che consenta di superare la rigida divisione delle competenze (92).

Abbiamo visto come l'art. 118, I co. Cost., enunciando il principio di sussidiarietà come criterio di attribuzione delle funzioni amministrative, preveda, nel caso in cui il livello territoriale minore non sia in grado di esplicitarle, il conferimento in via ascendente: questa previsione (ma la considerazione può essere estesa anche ad altre disposizioni che esplicitamente si riferiscono alla potestà legislativa) deve essere posta in relazione all'art. 117 Cost. costituendo un criterio flessibile (93) di lettura dei principi inerenti all'esercizio dei poteri legislativi da parte di chi ne è già titolare (94).

La Corte costituzionale (95) ha riletto il disegno tratteg-

(92) A. BALDASSARRE, *Se si "politicizza" la Costituzione ...*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004, pag. 40 e ss.

(93) R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, pag. 1018 e ss.

(94) G. FALCON, *Intervento*, in AA.Vv., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 286 e ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 818 e ss.

(95) Sulla riconduzione a coerenza del sistema descritto in Costituzione: L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Reg.*, 2004, pag. 588 e ss.; A. MOSCARINI, *Titolo V*

giato nel nuovo Titolo V con la sent. n. 303/2003 (96), ponendo dei chiarimenti e delle precisazioni con le sentenze n. 6 e 27 del 2004 (97).

Nel caso esaminato con la prima sentenza, veniva contestata da parte di alcune Regioni la possibilità per il legislatore nazionale di assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative di materie rientranti nella potestà concorrente. La Corte Costituzionale ha subito ritenuto che limitare l'attività unificante, che lo Stato è comunque chiamato a svolgere, alle

e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale, in www.federalismi.it, 2003.

(96) Il sindacato ha per oggetto la l. n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo, contenente "Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive") che disciplina il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Al Governo spetta il compito di individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale: l'individuazione deve avvenire a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate. Il programma deve essere inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Unificata. Gli interventi previsti nel programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali, nonché in un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma per il coordinamento e la realizzazione delle opere. Al Governo è conferita la delega ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati. Nella disposizione contenente la delega sono indicati i moduli procedurali per addivenire all'approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere dovendo risultare, quelli preliminari, comprensivi delle indicazioni necessarie per la localizzazione dell'opera d'intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente che dovranno sentire preventivamente i Comuni interessati; inoltre, sono individuati i modelli di finanziamento, di affidamento e di aggiudicazione, ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla l. n. 109/1994, nell'osservanza della normativa comunitaria.

(97) La sentenza ha per oggetto il d.l. n. 7/2004, convertito nella l. n. 55/2002, in materia di "Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale".

sole materie di potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente avrebbe come conseguenza quella di circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, svalutando però le istanze unitarie in maniera inaccettabile.

A questo proposito la Corte costituzionale porta l'esempio di alcune esperienze straniere — in particolare la konkurrierende Gesetzgebung dell'ordinamento tedesco e la Supremacy Clause del sistema federale statunitense — (98) le quali, pur essendo caratterizzate da Stati federati dotati di ampia autonomia, sono qualificate da meccanismi che, sulla base di determinati presupposti, consentono una deroga alla normale ripartizione di competenze. Alla stessa maniera nel nostro sistema è previsto un elemento di flessibilità proprio nell'art. 118, I co. Cost. il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, introducendo un meccanismo dinamico che si riflette, rendendola meno rigida, sulla distribuzione delle competenze legislative: il meccanismo ascensionale descritto, che interviene nell'allocazione delle funzioni a beneficio di un livello territoriale diverso dal Comune per assicurare l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, porta a ritenere che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa deve essere esercitata proprio dallo Stato.

In questa maniera (99) la Corte costituzionale compie una

(98) Per una lettura critica del raffronto fatto dalla Corte costituzionale con gli istituti delle indicate esperienze straniere, soprattutto con la Supremacy Clause che esprime un principio impostato in maniera diametralmente opposta al criterio di sussidiarietà, quest'ultima finalizzata, nel significato originario, ad allocare la funzione al livello più basso, la prima, invece, strumento di tutela degli interessi unitari: A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2800.

(99) S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Reg.*, 2004, pag. 585; G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in *www.federalismi.it*, 2004.

lettura del principio di sussidiarietà e dei criteri ad esso funzionali non in una prospettiva di valorizzazione della dimensione autonomistica, ma per ricondurre il sistema ad unità (100) attribuendo quindi una valenza centralistica ai predetti principi.

Una parte della dottrina (101) ha, tuttavia, sottolineato come la sussidiarietà non sia funzionale alla realizzazione di istanze unitarie, trattandosi di un principio posto a difesa dei livelli territoriali più vicini ai cittadini, di modo che non può essere considerata una rivisitazione dell'interesse nazionale. Sempre secondo tale dottrina, interesse nazionale e sussidiarietà sono ben differenti fra loro nella sostanza e nelle modalità attuative, posto che il primo poggerebbe su logiche meramente politiche, mentre il criterio di sussidiarietà presenterebbe dei confini meglio definiti e, perciò, non avrebbe una valenza meramente procedimentale.

La conseguenza necessaria sul piano dell'esercizio della funzione legislativa è l'attrazione della relativa potestà, da parte dello Stato, per due motivi (102): perché il principio di legalità (103) impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà

(100) Secondo alcune ricostruzioni, sarebbe stato giustificato il mantenimento in capo allo Stato di una funzione entro certi limiti assimilabile a quella di indirizzo e coordinamento: F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, pag. 1015.

(101) A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2784; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 594 e ss.

(102) L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 593 e ss.; D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Reg.*, 2002, pag. 758, osserva come non rientri nella potestà legislativa di una Regione l'imposizione allo Stato dello svolgimento di funzioni amministrative e come valga sempre l'esigenza di non avere una molteplicità di decisioni differenziate in ordine all'attribuzione dell'esercizio di funzioni amministrative ad apparati statali, non solo nell'ambito delle materie di competenza legislativa concorrente, ma anche in quella generale residuale.

(103) A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative ...*, op. cit., pag. 2783.

siano organizzate e regolate dalla legge; ma prima ancora, nonostante la Corte costituzionale non esterni esplicitamente questa motivazione che però è prevalente dal momento che il principio di legalità sarebbe soddisfatto anche se ciascuna Regione provvedesse con atto legislativo ad attribuire funzioni amministrative allo Stato in nome delle esigenze di unitarietà (104), perché l'affidamento del compito di organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale a discipline differenziate (105) delle singole Regioni è contrario al principio del buon andamento. Difatti, la Corte costituzionale ha precisato che la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore deve essere operata dall'organo legislativo corrispondente al livello territoriale interessato e « non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare — per l'esercizio unitario — al livello nazionale) » (106).

Una parte della dottrina ha osservato come, in seguito alla sent. n. 303/2003, il rapporto legge-amministrazione sarebbe stato messo in discussione: sarebbe stata operata un'inversione, in aperto contrasto con la regola secondo la quale per il principio di legalità è la legge a dover definire la funzione amministrativa e solo dopo ad allocarla (107).

(104) A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative ...*, op. cit., pag. 2778 e ss.

(105) L. TORCHIA, « Concorrenza » fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Reg.*, 2002, pag. 649 e ss.

(106) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6/2004.

(107) Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *www.astridonline.it*, 2003; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 2810 e ss.

In realtà, a ben guardare, non è che vi sia un'inversione del principio di legalità; più semplicemente si vengono a contrapporre due profili distinti: i criteri ordinatori dell'ordinamento e il dato reale. Le materie che rientrano nella potestà legislativa sono un qualcosa di astratto per la cui individuazione occorre guardare all'interesse che si vuol soddisfare: in questa maniera è possibile ricostruire la funzione che occorre svolgere e la fonte normativa potrà fornire il substrato di allocazione della funzione stessa.

D'altro canto, questo modo di procedere non è un qualcosa di nuovo; già si è manifestato nei tre trasferimenti di funzioni, in occasione dei quali si è parlato anche di parallelismo rovesciato, proprio perché gli ambiti di competenza legislativa regionale sono stati costruiti sulla base delle competenze amministrative e non potrebbe essere diversamente anche perché amministrare non vuol dire attuare un precetto ma svolgere una funzione che, di regola, non si manifesta per singoli profili, ma nella sua complessità.

2.2. Il test di valutazione elaborato dalla Corte costituzionale nel solco della tradizione.

Per giudicare della legittimità di una normativa che operi l'attrazione di funzioni amministrative e delle corrispondenti funzioni legislative in capo allo Stato, occorre valutarne la conformità non già all'art. 117 Cost., ma da un lato, ai criteri dell'art. 118 Cost. per l'allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative e, dall'altro, al principio di leale collaborazione (108): la possibilità di deroga al riparto delle competenze legislative descritto in Costituzione ad opera dei principi di sussidiarietà e adeguatezza è ritenuta fondata dalla Corte costituzionale soltanto quando la valutazione dell'inte-

(108) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6/2004.

resse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non sia irragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Sulla proporzionalità la Corte ha poi avuto modo di precisare che occorre che la legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine (109).

Il *test* elaborato dalla Corte costituzionale, nonostante le esternazioni fatte per distaccarsi dalla giurisprudenza costituzionale passata in materia di interesse nazionale, non può non richiamare alla mente quello sviluppato per la funzione di indirizzo e coordinamento a partire dalla sent. n. 177/1988 e meglio ancora per i cosiddetti interventi statali concorrenti, secondo il parametro aggiunto con la sent. n. 520/2000 (110). In particolare, le verifiche che la Corte costituzionale riteneva di dover compiere riguardavano: la non irragionevolezza dell'interesse nazionale che fondava l'intervento statale; l'infrazionabilità, imperatività o urgenza dell'interesse da perseguire; la limitazione dell'intervento a quanto necessario per perseguire la realizzazione dell'interesse nazionale; eventuali moduli di cooperazione che rilevavano, però, quale indice di congruità o di non eccessività dell'intervento.

Adesso, non più la valutazione dell'interesse nazionale, ma il procedimento di assunzione in sussidiarietà non deve essere irragionevole e deve essere proporzionato; mentre le caratteristiche del fine unitario da perseguire e, quindi, la preminenza sugli interessi regionali si manifesteranno nel procedimento necessario di cooperazione, sotto forma di in-

(109) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6/2004.

(110) Cfr. parte I, cap. II.

tesa, salvo verificare il grado di autonomia di quest'ultimo parametro rispetto agli altri due.

2.3. *Segue: dinamicità e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. Un raffronto con l'interesse nazionale.*

La necessità dell'intesa, spiega ancora la Corte costituzionale, consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà: difatti, quest'ultima, mentre nella l. n. 59/1997 operava solamente nella sua dimensione statica perché mero criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e, quindi, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze (111), a seguito dell'introduzione nel testo costituzionale ha mutato di significato: o meglio, accanto alla dimensione statica, evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è presente quella dinamica che permette di operare come fattore di flessibilità, in deroga ai criteri di ripartizione descritti in Costituzione, in vista del soddisfacimento delle esigenze unitarie.

La Corte costituzionale ha poi avuto modo di precisare che lo strumento legislativo adoperato per l'attrazione in sussidiarietà deve essere il frutto di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione; nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi, la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il giudizio di legittimità solo in presenza di una disciplina che dia risalto alle attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero alle intese da condurre secondo il principio di lealtà.

(111) E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003;

Proprio nell'aspetto dinamico della sussidiarietà (112), si fondano una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza: l'art. 118, I co. Cost. non indica il titolare della funzione, ma il ragionamento che bisogna compiere per la sua individuazione (113). Sussidiarietà e adeguatezza non possono agire da sole per modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, per non dover negare la stessa rigidità della Costituzione. D'altro canto non possono operare come un tempo faceva l'interesse nazionale, il cui solo richiamo non è più sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare *ex art.* 117 Cost. Non vale più l'equazione « interesse nazionale = competenza statale » per appropriarsi di funzioni regionali, dal momento che l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

L'ulteriore conseguenza, nel ragionamento della Corte costituzionale, è che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza assumono una valenza squisitamente procedimentale dal momento che l'assunzione di funzioni in deroga da parte dello Stato può avvenire soltanto in forza di una disciplina in cui vengano poste in risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da condurre nel rispetto del principio di leale cooperazione.

Quanti criticano la valenza meramente procedimentale del principio di sussidiarietà, che poi si ridurrebbe ad una procedimentalizzazione dell'interesse nazionale (114), ricono-

(112) G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 33 e ss.

(113) G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 14 e ss.

(114) Per definizione non procedimentalizzabile: A. BALDASSARRE, *Se si "politicizza" la Costituzione ...*, op. cit., pag. 40 e ss.

scendo, invece, un contenuto autonomo e anche programmatico al principio, e quindi la valenza di clausola generale, ritengono che la sua applicazione non comporterebbe una deroga al riparto delle competenze descritto in Costituzione, di modo che il suo apprezzamento da parte del giudice delle leggi non dovrebbe avvenire solo attraverso il criterio della ragionevolezza, ma sarebbe possibile una valutazione compiuta delle esigenze che non possono essere soddisfatte da un livello territoriale, rendendo necessario l'intervento del livello superiore (115): ovvero sarebbe possibile verificare l'esistenza di un'obiettiva esigenza unitaria, la conseguente necessità dell'intervento derogatorio e l'adeguatezza dell'intervento in ragione della funzione da svolgere e del fine da perseguire (116).

L'istanza unitaria è un dato sostanziale che impone una determinata scelta: il procedimento adottato per il suo conseguimento non determina l'esigenza unitaria, ma semplicemente elabora le modalità teleologicamente orientate al suo conseguimento (117). In questa prospettiva la procedimentalizzazione consentirebbe semplicemente di ampliare i margini di giustiziabilità del principio attraverso momenti di cooperazione (118).

Rimane critica una parte della dottrina che, nel rilevare come il principio di sussidiarietà sia un criterio che integra

(115) L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 595 e ss.

(116) Sulla minore complessità del giudizio sul rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale, dal momento che si tratterà semplicemente di verificare se l'esercizio privato dell'attività è economicamente più vantaggioso: L. ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 635 e ss. In realtà, ci pare che anche il giudizio sul principio di sussidiarietà orizzontale potrà risultare complesso, dal momento che l'attività oggetto del giudizio sicuramente avrà incidenza sulla sfera soggettiva dei destinatari della stessa e, quindi, implicherà un necessario bilanciamento degli interessi e diritti in gioco che non potrà ridursi ad una mera valutazione del vantaggio economico.

(117) O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte cost., sent. n. 6/2004)*, in *Reg.*, 2004, pag. 941 e ss.

(118) O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 2002, pag. 1443 e ss.

quello di allocazione delle competenze rendendolo meno rigido, consentendo sia uno scivolamento verso il basso che nella direzione opposta, osserva come i presupposti alla base del principio abbiano inevitabilmente connotati politici, tali da rilevare sul piano del puro merito (119); la giustiziabilità del principio di sussidiarietà e dei connessi principi funzionali incontrerebbe pur sempre un limite nella discrezionalità politica legislativa (120). Se però applicata in senso contrario alla sua naturale vocazione, consentendo la riassunzione a livello centrale di funzioni amministrative e legislative, allora la sussidiarietà dovrà essere sottoposta ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale, suffragato dalle necessarie prove, non potendo costituire l'intesa lo strumento di garanzia sufficiente (121).

Nella sent. n. 303/2003, la Corte costituzionale ha introdotto una nota di cautela, forse temendo le possibili reazioni alla pronuncia, ritenendo che alla materia del contendere era comunque estranea la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni; la questione è stata risolta in senso affermativo nella successiva sent. n. 6/2004, nella quale si afferma che analoghe esigenze di esercizio unitario a livello nazionale possono manifestarsi nelle materie di competenza legislativa regionale residuale (122).

(119) P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quad. reg.*, 2002, pag. 447 e ss.

(120) R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 520.

(121) L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 597 e ss.

(122) A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative ...*, op. cit., pag. 2790. Non mancano critiche da parte di quanti sottolineano, tuttavia, come le materie rientranti nella competenza residuale delle Regioni rappresenterebbero quei settori dove è stata esclusa in radice la possibilità che si manifestino interessi unitari infrazionabili; tanto è vero che il legislatore statale sarebbe privato del potere di porre disposizioni di principio: A. D'ATENA, *L'allocazione delle*

2.4. Segue: *leale collaborazione e intesa*.

Il giudice costituzionale ha precisato (123) ancora che quando si intendono attrarre allo Stato funzioni amministrative in sussidiarietà, di regola il titolo per legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita perché « la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito in Costituzione ».

Elemento di valutazione determinante per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali, anziché espressione di un corretto esercizio dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, è la previsione di un'intesa (124) fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale è subordinata l'operatività della disciplina (125).

Difatti, non è sufficiente l'invocazione dell'interesse ad un esercizio centralizzato delle funzioni amministrative, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte salvaguardandone la posizione costituzionale. Durante l'*iter* può darsi, infatti, che il riscontro oggettivo delle caratteristiche dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi rendano infondata la pretesa attrattiva statale perché l'interesse sottostante può essere interamente soddisfatto dalla Regione che potrà dimostrare, nell'ambito del contraddittorio con lo Stato ispirato al canone di leale collaborazione, la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

Nella sent. n. 303/2003, la Corte costituzionale precisa

funzioni amministrative ..., op. cit., pag. 2778; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 599.

(123) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 303/2003.

(124) R. DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Corr. giur.*, 2004, pag. 44.

(125) Nello stesso senso: Corte costituzionale, sent. n. 233/2004.

anche che, quando sia prevista l'adozione di un'intesa, non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture o sia successiva ad una unilaterale attività del Governo; ciò che conta è che se l'attività è già stata posta in essere, non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta: ciò perché, come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare successivamente, l'intesa deve ritenersi forte (126), nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (127). Anche perché non mancano strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultino, in concreto, rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni. In particolare, occorrerà valutare lo sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa: l'intesa è una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto, da realizzare e ricercare attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione ad una semplice attività consultiva non vincolante (128).

Dalla ricostruzione della Corte costituzionale, si ricava la deducibilità del principio di collaborazione da quello di sussidiarietà, negandone il fondamento costituzionale autonomo e finendo con lo svalutare lo stesso principio di sussidiarietà. La lettura esclusivamente procedimentale del principio di sussidiarietà si riduce alla verifica dello svolgimento di forme di collaborazione, mettendo in secondo piano l'individuazione dell'effettiva sussistenza dei presupposti sostanziali. In questa maniera, il rischio è di rimettere l'apprezzamento dei presupposti del

(126) S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.

(127) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 6/2004.

(128) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 27/2004.

criterio di sussidiarietà alle parti interessate, riconducendo il principio stesso in un ambito puramente politico (129).

L'intesa fra lo Stato e le Regioni non può, però, ritenersi sufficiente per concorrere con la disciplina del riparto di competenze definito in Costituzione nell'allocazione delle funzioni in deroga alla clausola di favore nei confronti del livello territoriale più vicino ai cittadini: l'intesa non è fonte normativa, ma solo requisito del procedimento amministrativo di esercizio delle funzioni attratte in sussidiarietà e requisito di legittimità sostanziale della legge che vi provvede, sotto il profilo della ragionevolezza (130).

Difatti, attraverso una lettura procedimentale del principio di sussidiarietà, come abbiamo visto, si favorisce l'emersione di momenti di convenzionalità tra Stato e Regioni e l'intesa finisce con l'assumere un valore sintomatico, dal momento che, come ha rilevato la Corte costituzionale, la sua previsione viene a configurare un elemento valutativo essenziale per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali, anziché espressione di una corretta applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione: la lettura sintomatica è quindi rivolta a fornire al giudice elementi per la valutazione che è chiamato a compiere; è il modo più semplice per rendere il principio di sussidiarietà concretamente giustiziabile (131). Difatti, nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta, la Regione dovrà dimostrare (132), in ragione dell'inversione dell'onere della prova, la propria capacità a svolgere la funzione: ovvero, il dissenso regionale pri-

(129) A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative ...*, op. cit., pag. 2787 e ss.

(130) Cfr. Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, n. 335 del 10 febbraio 2003.

(131) A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative ...*, op. cit., pag. 2780 e ss.

(132) A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa ...*, op. cit., pag. 2814 e ss.

vo di un'adeguata motivazione risulterà lesivo delle istanze unitarie, integrando i presupposti di ammissibilità del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (133).

2.5. *Le ulteriori ipotesi di assunzione della funzione amministrativa da parte dello Stato. Rinvio.*

La Corte costituzionale, nella sent. n. 376/2003, in tema di disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, da ricondurre nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, III co. Cost.), ha ritenuto che il coordinamento finanziario può richiedere anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: difatti, il carattere finalistico dell'azione di coordinamento può consentire al legislatore statale di prevedere e disciplinare tali poteri *ex art.* 118 Cost., vista l'esigenza per il livello centrale di porre non solo norme fondamentali della materia, ma anche puntuali per assicurare che la finalità di coordinamento possa effettivamente essere conseguita, tenendo conto peraltro che detta finalità eccede, in parte, le possibilità di intervento degli altri livelli territoriali. L'azione di coordinamento dovrà comunque essere disciplinata in maniera tale da non ledere le sfere di autonomia costituzionalmente garantite; nel caso di specie, si è ritenuto che la previsione del parere della Conferenza Unificata sullo schema di decreto costituisca una garanzia procedimentale adeguata a contrastare l'eventuale assunzione, da parte del decreto medesimo, di contenuti lesivi della autonomia garantita agli enti territoriali. Come abbiamo già visto, la Corte costituzionale ha poi ritenuto che il riconoscimento del potere regolamentare in capo

(133) F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.

al Ministero dell'economia e delle finanze non sia lesivo dell'art. 117, VI co. Cost. quando sia volto a disciplinare i poteri rientranti nella competenza statale e attribuiti al Ministero stesso, non eccedendo, perciò, i limiti entro i quali la potestà regolamentare può essere esplicata.

La Corte costituzionale per certi aspetti si pone nel solco delle sentenze n. 303/2003 e 6/2004 mentre, per altri, se ne discosta. Segue la linea tracciata dalla precedente giurisprudenza, perché utilizza l'art. 118, I co. Cost. per mantenere competenze amministrative in capo allo Stato nell'ambito di materie non di potestà esclusiva statale, allo scopo di consentire che le finalità legate al coordinamento possano concretamente essere realizzate. Se ne discosta, invece, innanzitutto perché, per salvaguardare le autonomie regionali, non è ritenuta necessaria l'intesa forte, ma basta il parere della Conferenza Unificata; in secondo luogo, perché l'assunzione delle funzioni amministrative consente, in questo caso, anche l'esplicazione di poteri regolamentari (134).

Nella sent. n. 307/2004 la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulle previsioni di bilancio e finanziarie statali con le quali è stata disposta l'istituzione di fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di *personal computer*, da parte di giovani o titolari di specifici requisiti reddituali per mezzo dell'erogazione di contributi economici. Il ricorso in via principale è stato motivato sulla base della violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., dal momento che nell'ambito di una materia di competenza residuale regionale, l'istituzione di fondi settoriali comporterebbe la riserva di poteri normativi al Ministro dell'economia e delle finanze e a quello per l'innovazione e le tecnologie, nonché la riserva

(134) In questa maniera giungendo, peraltro, ad una disciplina più restrittiva per le autonomie regionali rispetto all'assetto costituzionale precedente: A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Reg.*, 2004, pag. 765 e ss.

di poteri amministrativi relativamente alla gestione dei fondi a favore del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Inoltre, vi sarebbe stata la violazione del principio di leale collaborazione poiché i poteri statali possono essere esercitati senza la previsione di alcuna forma di collaborazione con le Regioni.

La Corte costituzionale ha ritenuto la questione non fondata poiché l'intervento statale, non essendo accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non sarebbe invasivo delle competenze legislative regionali; inoltre, risponderebbe ad una finalità di interesse generale, lo sviluppo della cultura, che in quanto tale deve essere perseguita da tutte le componenti della Repubblica, anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni, *ex art. 117 Cost.* Dopodiché, la Corte costituzionale ha richiamato la precedente giurisprudenza e, in particolare, le sentenze n. 276/1991, 348/1990, 829 e 562/1988, con le quali, nel previgente sistema, il giudice costituzionale aveva posto la distinzione fra materie regionali e materie di interesse regionale, riconoscendo in questo secondo caso la possibilità per le Regioni di compiere interventi di promozione e sostegno, ma non di adottare provvedimenti autoritativi (135).

La sentenza può essere criticata sotto diversi profili: innanzitutto, non può essere condiviso il presupposto di partenza della Corte costituzionale, posto che è sufficiente l'istituzione di fondi statali nell'ambito di materie di competenza regionale per ledere il riparto di competenza, indipendentemente dall'aggiunta di una disciplina sostanziale, perché già così si va ad incidere sugli spazi lasciati alle scelte politiche delle Regioni (136). In secondo luogo, pur concordando con

(135) Cfr. parte I, cap. I, § 4.

(136) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 51 e 160 del 2005. In precedenza la Corte costituzionale ha ritenuto che il tipo di ripartizione delle materie descritto all'art. 117 Cost. vieti, comunque, che in una materia di spettanza legi-

il giudice costituzionale nel ritenere che, laddove vi siano delle non materie, cioè interessi generali il cui perseguimento è rimesso a tutte le articolazioni della Repubblica, si debba superare il riparto di competenze per materia (137), tuttavia non è, comunque, giustificato il mancato rispetto del principio di cooperazione, poiché una pluralità di interventi nel medesimo settore necessita pur sempre di un preventivo coordinamento per poter soddisfare adeguatamente i bisogni della collettività. Inoltre, se la finalità da perseguire è di interesse generale, è del tutto indebito il rinvio alla giurisprudenza costituzionale che ha portato a riconoscere le materie di interesse regionale.

In realtà, è possibile compiere un'ulteriore critica a proposito dell'assimilazione dell'intervento contributivo dello Stato per promuovere l'acquisto dei *computer* con la finalità di interesse generale dello sviluppo della cultura. Se così è, la Corte costituzionale, attraverso argomentazioni non pertinenti, ha finito col consentire un intervento concorrente dello Stato in materie di spettanza regionale, come accadeva prima della riforma della Costituzione (138).

slativa regionale, « in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze », affermando perciò che il nuovo modello di finanza regionale delineato dall'art. 119 Cost. comporta, di regola, che i finanziamenti debbano confluire nei bilanci regionali in maniera indistinta, lasciando alle Regioni la possibilità di impiegarli secondo autonome scelte di politica sociale (sentenze n. 320 e 423 del 2004).

(137) Nella sent. n. 31/2005 la Corte costituzionale ha ribadito che la ricerca scientifica non è solo una materia, ma un "valore" costituzionalmente protetto, in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati.

(138) A. PACE, *I progetti « PC ai giovani » e « PC alle famiglie »: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *www.associazionecostituzionalisti.it*, 2005, ritiene che vi sarebbero state minori critiche se la Corte costituzionale avesse deciso di rigettare il ricorso per salvaguardare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili. Questa so-

3. *Coordinamento e cooperazione fra Stato e Regioni.*

3.1. *La funzione di indirizzo e coordinamento.*

Nel testo riformato della Costituzione non si trova menzione della funzione di indirizzo e coordinamento: anche nel precedente testo non se ne parlava, ma abbiamo visto la ricostruzione compiuta da dottrina e giurisprudenza costituzionale per riconoscerle legittimità costituzionale; il fatto, però, che il silenzio persista sembrerebbe deporre a favore della tesi dell'eliminazione di questa funzione (139). Difatti, se la precedente mancata previsione poteva essere imputata ad una "dimenticanza", non lo si può sostenere anche per l'intervenuta riforma; peraltro, il nuovo titolo V, in diverse previsioni, parla di forme di coordinamento di modo che la mancata menzione della funzione ne escluderebbe, a maggior ragione, la sua legittimità (140). Le elaborazioni compiute dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema non sarebbero d'intralcio perché, una volta mutato il quadro costituzionale di riferimento, sarebbero venuti meno anche tutti quegli istituti che trovavano un fondamento implicito nel precedente contesto costituzionale (141).

Un ulteriore elemento, nella medesima direzione, potrebbe essere individuato nel fatto che sarebbe venuto meno lo stesso oggetto della funzione di indirizzo e coordinamento: doveva essere uno strumento per incidere sulla potestà amministrativa regionale, ma dal momento che, abbandonato il principio del parallelismo, non vi è più la necessaria titolarità

luzione consente però altre critiche: è infatti opinabile la riconduzione degli incentivi per l'acquisto dei *computer* nell'ambito dell'art. 117, II co., lett. *m*) Cost.

(139) 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 *Quad. reg.*, 2001, pag. 585.

(140) T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., pag. 248 e ss.

(141) P. CAVALERI, *Le modifiche al titolo V ...*, op. cit., pag. 202.

delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, non si potrebbe più pensare alle Regioni come destinatarie della funzione in parola.

Ma vi è di più: l'inesistenza di atti legislativi statali nelle materie di competenza esclusiva regionale, l'impossibilità di atti secondari statali nelle materie di potestà legislativa regionale e il corollario della previsione dell'art. 114 Cost., che impedirebbe interventi eteronomi di un livello territoriale sull'altro a meno che non trovino un esplicito fondamento costituzionale, costituirebbero ulteriori ragioni per affermare l'avvenuta esclusione delle funzioni di indirizzo e coordinamento (142).

A queste tesi si può obiettare che il silenzio della Costituzione non è di per sé decisivo: si può sostenere che il fondamento costituzionale implicito coadiuvato dall'elaborazione della Corte costituzionale, peraltro giunta a riconoscere il carattere di elemento connaturato all'idea di Stato, avrebbe legittimato questa funzione e consentito un suo utilizzo con alcuni margini di elasticità, tanto da far preferire la scelta per la sua mancata costituzionalizzazione (143).

Il fatto che gli ambiti amministrativi regionali non siano più definiti dal principio del parallelismo non porrebbe ostacoli nel ritenere ancora esistente la funzione di indirizzo e coordinamento: innanzitutto, anche nella disciplina previgente, il principio del parallelismo non era assoluto, ma vi erano deroghe e, anzi, la l. n. 59/1997, che pur riconosceva la funzione di indirizzo e coordinamento, ha determinato la rottura di questo criterio; inoltre, la funzione di indirizzo e coordinamento, pur rivolgendosi alla potestà amministrativa, tuttavia incideva sull'intera autonomia regionale e, in particolare, sul-

(142) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 112 e ss.

(143) Peraltro, anche nel testo della Commissione bicamerale non vi è menzione della funzione di indirizzo e coordinamento: G. FALCON, *La potestà amministrativa ...*, op. cit., pag. 33 e ss.

l'attività legislativa. Di conseguenza, si potrebbe sostenere che detta funzione continui a rivolgersi all'amministrazione, da chiunque gestita, incidendo di conseguenza sul potere di disposizione della legge regionale (144).

In particolare, il diritto regionale non trova il suo fondamento nel solo titolo V della Costituzione, ma anche in principi espressi nella prima parte della Costituzione e nella giurisprudenza pretoria della Corte costituzionale che aveva contribuito non solo ad elaborare detti principi, ma anche a legittimare istituti nati per volontà del solo legislatore ordinario. Particolarmente significativa, a questo proposito, è la maniera con la quale il legislatore ordinario ha proceduto con la l. n. 59/1997, compiendo una rilettura del titolo V alla luce dell'art. 5 Cost., tanto che i dubbi di legittimità costituzionale sono sorti non con riferimento a quest'ultimo articolo, ma relativamente alla compatibilità con le previsioni contenute, appunto, nel vecchio titolo V della Costituzione.

L'intervenuta riforma, anche per come è nata, non ha determinato una frattura col previgente sistema: perciò, ai fini della risoluzione del problema relativo alla sopravvivenza della funzione di indirizzo e coordinamento, occorre verificarne la compatibilità alla luce della dimensione che aveva conseguito. Abbiamo visto come, con la sent. n. 18/1997 (145), la funzione di indirizzo e coordinamento non sia stata più legata a previsioni contenute nel titolo V e neppure all'interesse nazionale, dal momento che l'essenza non era considerata un'autonoma potestà statale esercitabile nei confronti delle Regioni, ma andava individuata nel principio secondo cui allo Stato centrale non possono essere negati i poteri necessari per la soddisfazione di esigenze unitarie. Veniva quindi ricondotta diretta-

(144) G. FALCON, *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 1261 e ss.

(145) Q. CAMERLENGO, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 335 e ss.

mente nell'alveo dell'art. 5 Cost. affermando che proprio nella Costituzione vi era il riconoscimento in via di principio della possibilità che la legge attribuisca al Governo il potere di indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni in forza di esigenze unitarie, non frazionabili e non localizzabili territorialmente.

Ecco che allora, di per sé, la funzione di indirizzo e coordinamento potrebbe ancora trovare spazio, salvo verificare l'esistenza di altri strumenti all'interno del titolo V in grado di svolgere la medesima funzione, ovvero la sopravvenuta incompatibilità con nuove previsioni.

Sebbene nella sent. n. 18/1997 sia stato affermato che si viene a configurare un vero potere di indirizzo e coordinamento solo quando se ne preveda l'esercizio in via non legislativa e cioè con atti del Governo, altrimenti l'ipotesi dell'esercizio attraverso atti legislativi sarebbe stato confuso con il diverso problema della possibilità e dei limiti dell'intervento legislativo statale nelle materie di competenza regionale, di modo che l'esercizio con la fonte legislativa era ammesso nei limiti generali di un possibile intervento statale (146), secondo una parte della dottrina non vi sarebbero problemi a riconoscere la legittimità del potere di indirizzo e coordinamento nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale, attraverso le materie trasversali: al di fuori di queste ipotesi non sarebbe altrimenti configurabile posto che quando lo Stato è privo del potere normativo non potrebbe vantare neppure un potere amministrativo e ancor meno di indirizzo e coordinamento, anche perché quest'ultimo dovrebbe pur sempre avere una base legislativa fondante (147).

(146) G. FALCON, *Il nuovo titolo V ...*, op. cit., pag. 7; *Modello e transizione ...*, op. cit., pag. 1262.

(147) A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie ...*, op. cit., pag. 339, ritiene, pur disconoscendo la possibilità di attribuire alla funzione di indirizzo e coordinamento la valenza di funzione go-

Maggiori problemi sembrano porsi per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento in forma amministrativa: in particolare, per quanto riguarda l'obiezione che al di fuori delle materie di potestà esclusiva dello Stato non vi sarebbe spazio per le fonti secondarie statali (148), si può osservare come in realtà la previsione sia volta ad evitare la regolamentazione puntuale ad opera dello Stato, mentre un atto di indirizzo e coordinamento dovrebbe caratterizzarsi non per il carattere dettagliato, ma per il fatto di porre un obiettivo da perseguire. Per quanto riguarda, invece, le materie di competenza residuale regionale, sempreché si compia la ricostruzione da noi prospettata dell'art. 118, I co. Cost., non vi sarebbe alcun ostacolo perché il legislatore statale possa legittimare l'esercizio in forma amministrativa della funzione di indirizzo e coordinamento per assicurare l'esercizio unitario, basterebbe soddisfare il principio di legalità sostanziale, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale.

In questa prospettiva, da una lettura congiunta degli artt. 5 e 118, I co. Cost., si potrebbe ricavare il fondamento della funzione di indirizzo e coordinamento non solo da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, ma si potrebbe arrivare a fondare, tanto a livello statale che regionale (a seconda dei casi), la funzione di indirizzo e coordinamento anche nei confronti di Comuni, Province e Città metropolitane, laddove si rendesse necessario comporre istanze autonomistiche e unitarie (149).

vernativa generale alla luce del nuovo quadro costituzionale, che l'esercizio di alcune funzioni trasversali, in particolare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso la individuazione di *standards* da rispettare, senz'altro inciderebbe anche sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali. Così, anche: A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e « livelli essenziali » nelle materie regionali*, in *Reg.*, 2003, pag. 1215 e ss.

(148) A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie ...*, op. cit., pag. 339 e ss.

(149) Per una possibile ricostruzione in tal senso, sembrano: A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative ...*, op. cit., pag. 148 e ss.; F. FRACCHIA, *Le funzioni*

Tuttavia occorre chiedersi se la ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale con la sent. n. 18/1997 sia davvero corretta; se alla funzione di indirizzo e coordinamento debba essere riconosciuta quella valenza oppure se, in realtà, prima della riforma non avesse sopperito alla mancanza di strumenti adeguati di coordinamento, secondo una logica di supremazia dello Stato: altrimenti, il rischio è che tale funzione, così come è per lo strumento dell'interesse nazionale, possa rinascere sotto altre spoglie, dal momento che sussistono pur sempre istanze unitarie da garantire (150).

L'art. 8, VI co., ult. prop., l. n. 131/3003 è intervenuto in materia escludendo la possibilità di adozione degli atti di indirizzo e coordinamento, di cui all'art. 8, l. n. 59/1997 e all'art. 4, d.lgs. n. 112/1998 (151), nelle materie di potestà sia concorrente che residuale delle Regioni.

Tale previsione è stata interpretata da una parte della dottrina (152) come corroborante la tesi secondo la quale nelle materie di potestà esclusiva statale la funzione di indirizzo e coordinamento potrebbe trovare la sua legittimazione, anzi la norma richiamata costituirebbe la copertura normativa di

amministrative nel nuovo art. 118 ..., op. cit., pag. 192 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., pag. 249.

(150) L. CUOCOLO, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria e assistenziale. Primi spunti dopo la riforma costituzionale*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARÈ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 319 e ss.

(151) Secondo una parte della dottrina, il riferimento alle previsioni richiamate consentirebbe, comunque, l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento: S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 29.

(152) A. FERRARA, *Dell'indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa policentrica nel nuovo ordinamento della Repubblica*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 295 e ss.

questa funzione. Altre tesi ritengono che l'esempio della sent. n. 303/2003 potrebbe costituire il primo passo per un superamento del divieto posto nella legge di attuazione del nuovo Titolo V, nel senso che, in futuro, lo Stato, attraverso una legge, potrebbe assumere per sussidiarietà la stessa attività amministrativa di indirizzo e coordinamento (153). Ma vi è chi addirittura ritiene che qualsiasi legge di settore potrebbe reintrodurre la funzione di indirizzo e coordinamento nelle materie di potestà concorrente e residuale delle Regioni (154).

Non sono mancate critiche da parte di coloro (155) che rilevano come la funzione di indirizzo e coordinamento, nell'ambito del vigente testo costituzionale, caratterizzato da un'impostazione dei rapporti Stato/Regioni su un piano di sostanziale parità, non potrebbe più trovare una sua legittimazione, dal momento che le uniche eccezioni a questo assetto paritario devono pur sempre trovare un'espressa previsione costituzionale, analogamente al potere sostitutivo: il nuovo assetto descritto in Costituzione escluderebbe cioè tutti quegli istituti espressione della supremazia dell'ordinamento statale.

La Corte costituzionale (156) ha ritenuto che debba essere esclusa la possibilità per lo Stato di intervenire nelle materie di potestà concorrente con atti normativi di rango sub-legislativo in ragione della previsione dell'art. 117, VI co. Cost.; « parimenti, è da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento [...] anche alla luce di quanto espressamente disposto dall'art.

(153) A. FERRARA, *Dell'indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa policentrica ...*, op. cit., pag. 300 e ss.

(154) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, op. cit., pag. 201.

(155) A. BARDUSCO, *Articolo 8 (Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 228 e ss.

(156) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 329/2003.

8, VI co., della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale stabilisce che “nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”. È pertanto evidente che lo Stato non ha più il potere di emanare un atto quale quello oggetto del presente giudizio ».

Ancorché la formulazione stilisticamente non sia apprezzabile, la Corte costituzionale ha affermato, implicitamente, che la l. n. 131/2003 debba essere considerata norma interposta con la quale è stato esternato quanto contenuto e previsto nel nuovo Titolo V; singoli atti legislativi di settore volti a ripristinare la funzione di indirizzo e coordinamento non sarebbero, peraltro, sempre legittimi qualora si ritenga che la l. n. 131/2003 costituisca l'espressione di un bilanciamento del valore dell'autonomia con gli interessi unitari, di modo che le eventuali modifiche sarebbero ammissibili purché continuino a soddisfare, secondo il criterio di ragionevolezza, tale bilanciamento.

3.2. *La leale cooperazione.*

L'intervenuta riforma costituzionale non ha provveduto ad esplicitare il principio di leale cooperazione (157) come criterio generale: non vi sarebbero cioè riferimenti di carattere generale.

Questa circostanza avrebbe portato una parte della dot-

(157) L. TORCHIA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, op. cit., pag. 336.

trina (158) a ritenere che detto criterio non sarebbe configurato come principio generale di cui tener conto anche in sede di riparto delle competenze. Ad escludere che il criterio di leale cooperazione assurga a principio generale vi sarebbe anche la considerazione che gli esempi di coordinamento o la possibilità di concludere intese con lo Stato non costituirebbero, ancora una volta, ipotesi generalizzate, ma sarebbero previsti soltanto in casi determinati, mentre la costituzionalizzazione della facoltà di stipulare intese per il migliore esercizio delle competenze, in generale, sarebbe stata compiuta unicamente nei rapporti orizzontali, con le altre Regioni. In questa maniera, sempre secondo questa ricostruzione, il principio in questione avrebbe ora un'incidenza senz'altro contenuta, soprattutto vista la mancata introduzione della Camera delle Regioni ed il fatto che non si è provveduto a costituzionalizzare sedi di raccordo (159) già da tempo sperimentate, come la Conferenza Stato/Regioni (160).

Rispetto al periodo antecedente alla riforma della Costituzione, quando la Corte costituzionale aveva fatto assurgere il principio di leale cooperazione a principio generale di governo dei rapporti tra Stato e Regioni in caso di "interferenza di competenze", vi sarebbe stato un peggioramento: ovvero, analogamente a quanti ritengono che la funzione di indirizzo e coordinamento non trovi più alcuna possibilità di legittimazione, il fatto che il legislatore costituzionale non abbia espresso il principio di leale cooperazione in una previsione

(158) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 210 e ss.

(159) A questo proposito nel Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione (Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente — Seduta del 26 giugno 2002) si esprime la necessità di pervenire, al più presto, al completamento della riforma realizzata.

(160) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 285 e ss.; F. S. MARINI, *La « pseudocollocazione » di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, pag. 652 e ss.

a carattere generale, nonostante l'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza costituzionale, recependolo soltanto in ipotesi particolari, porterebbe a ritenere che si sia voluta escludere l'esistenza implicita di un criterio del genere; non potrebbe soccorrere neanche l'art. 5 Cost. perché, pur potendo costituire la base di un principio collaborativo, non avrebbe un'operatività generale (161); né potrebbe fondarsi sulla pretesa parità tra le componenti della Repubblica, *ex art. 114 Cost.*, che invece non è reale (162). La conseguenza è che si potrebbe ancora invocare il principio di leale collaborazione, però senza ricevere più alcuna copertura costituzionale.

In realtà, la mancata esplicitazione, in sede di riforma, del principio di leale cooperazione quale criterio generale può essere anche interpretata nel senso che, vista la portata già acquisita da questo principio (163), si sia provveduto a richiamarlo o a prevedere momenti di coordinamento o di intesa, allorché lo abbia richiesto l'importanza della materia.

In particolare, a questo proposito occorre ripercorrere l'*iter* che ha portato all'elaborazione e al consolidamento di questo principio, al fine di verificare se, aldilà della sua mancata esplicitazione, non vi siano le condizioni per ritenerlo ancora valido, ovvero per sostenere che le singole ipotesi riportate nel testo costituzionale siano non già delle eccezioni, ma appunto l'espressione di un principio generale implicito.

(161) A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in E. ROZO ACUÑA, *Lo Stato e le autonomie ...*, op. cit., pag. 59 e ss.

(162) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 211.

(163) A questo proposito basta ricordare che, con la sent. n. 398/1998, la Corte costituzionale è giunta ad annullare una disposizione di legge statale che incideva sull'autonomia regionale, in ragione della violazione del principio di leale collaborazione, dal momento che non erano state sentite le Regioni prima di provvedere: in questo caso, non senza critiche da parte della dottrina, si è giunti addirittura a riconoscere una valenza talmente forte al principio di leale cooperazione da poter aggravare il procedimento legislativo statale.

3.3. Segue: *dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo. L'elaborazione del principio di cooperazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale.*

Una ricostruzione di questo tipo assume una particolare importanza proprio perché nella riforma non sono stati disciplinati solidi strumenti di raccordo tra Stato e Regioni (164), di conseguenza, è il principio di leale cooperazione, che consentirà di ovviare a questa mancanza e al quale si dovrà ricorrere soprattutto nel momento in cui si deciderà di dare attuazione alla riforma (165): difatti, il principio di sussidiarietà è strettamente legato a modelli flessibili, la cui funzionalità è, a sua volta, legata all'esistenza di momenti di raccordo adeguati.

Nelle prime pronunce (166) la Corte costituzionale ha proceduto tenendo distinte la separazione e la collaborazione, come se non vi fosse uno stretto collegamento; la contrapposizione è stata superata solo a partire dalla sent. n. 94/1985 dove si osserva come, fermo il riparto delle competenze disposto dalle norme costituzionali e sulla sua base, talvolta occorre comparare e bilanciare interessi pubblici diversi rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è necessaria per poter conseguire obiettivi comuni (167).

In un primo momento, la Corte costituzionale ha fondato la necessità, e quindi la validità costituzionale del principio di collaborazione fra Stato e Regioni, su principi costituziona-

(164) P. CARETTI, *La faticosa marcia ...*, op. cit., pag. 797; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance ...*, op. cit., pag. 1191 e ss.

(165) P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 245.

(166) La prima sentenza dove si parla di collaborazione fra Stato e Regioni in ragione del fatto che due soggetti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene è la n. 49/1958 e, ancor prima, nella n. 1/1958 si è parlato dell'importanza dell'intesa quale strumento di raccordo.

(167) A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, pag. 2482 e ss.

li specifici come, ad esempio, la tutela della salute, dell'ambiente, del diritto allo studio e all'istruzione (168), che sono dotati sì di una portata ampia, ma comunque delimitata.

A partire dalla sentenza n. 214/88 la Corte costituzionale ha precisato che le misure di raccordo « sono in perfetta armonia col principio fondamentale della “leale collaborazione” » ed ha affermato così la necessità di una « rete di raccordi che esige la previsione, da parte dello Stato, di misure in grado di conferire quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamata dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili ».

La novità di questa sentenza è da individuare nel fatto che, mentre prima la leale collaborazione veniva riferita a principi esterni all'ambito delle disposizioni direttamente dedicato alle Regioni, adesso viene collegata al principio del buon andamento dell'amministrazione, che è dotato di una portata generale ed è in grado di interessare tutti i rapporti fra Stato e Regioni (169): in questo modo, è stata ampliata la base di giustificazione a livello costituzionale della cooperazione.

La Corte costituzionale si preoccupa che vi sia un'effettiva corrispondenza della collaborazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione (170); essa si riserva, comunque, il potere di verificare l'adeguatezza degli schemi cooperativi alla ripartizione delle competenze e, quindi, di valutare la ragionevolezza delle scelte compiute nella disciplina di raccordo (171). Questa riserva è ovvia, in

(168) LA PERGOLA A., *La giustizia costituzionale nel 1986 (conferenza stampa del Presidente della Corte Costituzionale)*, in *Foro it.*, 1987, pag. 165.

(169) COSTANZO A., *Modelli, principi e loro genesi...*, op. cit., pag. 2489 e ss.

(170) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 747/1988.

(171) DE GÖTZEN S., *Iniziativa regionale nella definizione di forme di cooperazione con lo Stato e dovere di mutua informazione*, in *Reg.*, 1989, pag. 1055 e ss.

quanto la ragionevolezza della scelta implica corrispondenza al principio delineato nell'art. 97 Cost. (172).

Il giudice costituzionale riassume il canone di ragionevolezza relativamente ai rapporti cooperativi fra Stato e Regioni nella sentenza n. 1065/1988. Qui si afferma, infatti, la necessità di modalità procedurali che, da un lato, assicurino una ponderata valutazione delle reciproche esigenze dello Stato e delle Regioni in un quadro ampiamente collaborativo e, dall'altro, garantiscano allo Stato di soddisfare comunque gli interessi che è chiamato a realizzare, anche nel caso in cui non venga risolto il contrasto in un tempo ragionevole, da valutarsi di volta in volta, in armonia con il principio del buon andamento.

Gradualmente, la Corte costituzionale ha abbandonato l'individuazione del fondamento del principio di leale cooperazione nell'art. 97 Cost., preferendo ancorarlo all'art. 5 Cost. In realtà, già nella sent. n. 35/1972 vi era un rinvio non esplicitato che poi riemerge nella sentenza n. 470/1988 dove vengono ribadite le « esigenze della "leale cooperazione" fra le componenti essenziali dello Stato regionale » e si sottolinea come tale principio caratterizzi « i rapporti tra organi statali e regionali in un'amministrazione pubblica ispirata, a norma dell'art. 5 Cost., al riconoscimento delle autonomie nell'ambito di un disegno unitario ».

L'affermazione definitiva di tale ricostruzione si ha nella sent. n. 19/1997 in cui si ribadisce il diretto fondamento della leale collaborazione nell'art. 5 Cost., senza preoccuparsi di individuare ulteriori motivazioni e, poi, nella sent. n. 242/1997 dove emerge che il principio di collaborazione è una inevitabile conseguenza del contemperamento dei principi di unità ed autonomia fissati, appunto, nell'art. 5 Cost. (173).

(172) A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi...*, op. cit., pag. 2494.

(173) A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di*

3.4. Segue: *il principio di separazione come base per la leale collaborazione.*

Abbiamo avuto modo di vedere come il precedente sistema fosse fondato sull'idea di supremazia dello Stato; innovativo, da questo punto di vista, è l'art. 114 Cost. nel quale viene descritto un modello articolato territorialmente, caratterizzato da una certa parità fra le diverse componenti: mentre il precedente sistema era strutturato secondo un'impostazione gerarchica che consentiva margini comunque contenuti al regionalismo cooperativo, nel secondo caso dovranno necessariamente essere intensificati i momenti di raccordo, perché ora le modalità di riconduzione del sistema ad unità dovranno essere differenti (174).

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha proseguito nel solco della precedente giurisprudenza, perché ha avvertito la necessità di rafforzare il coordinamento delle aree legislative statali e regionali, vista l'insuperabile esigenza di garantire l'unità della Repubblica (175), come ha avuto modo di affermare nella sent. n. 198/2004 dove si è ritenuto che la Regione non può fare un uso improprio del potere legislativo per privare d'efficacia leggi adottate dallo Stato. Dopodiché, nella sent. n. 228/2004, ha avuto modo di precisare che l'esercizio del potere legislativo da parte dello Stato e delle Regioni dovrà improntarsi al principio di leale

leale collaborazione, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale ...*, op. cit., pag. 416 e ss.

(174) P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Reg.*, 2003, pag. 1021; A. PIRAINO, *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ...*, op. cit., pag. 37 e ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance ...*, op. cit., pag. 1195 e ss.; A. RUGGERI, *"Itinerari" di una ricerca ...*, op. cit., pag. 46; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Reg.*, 2004, *passim*.

(175) U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *www.astridonline.it*, 2004.

collaborazione (176), trattandosi di enti parimenti costitutivi della Repubblica, anche perché fra i due legislatori si potranno creare sempre più rapporti di reciproca interdipendenza (177).

Il fondamento del principio di leale collaborazione resta pur sempre l'art. 5 Cost., di modo che le singole previsioni che lo richiamano (art. 118, III co. dove si parla di forme di coordinamento fra Stato e Regioni in determinate materie e di forme di intesa; art. 119, II co. dove si parla dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; art. 120, II co. dove si richiama il principio di leale cooperazione per l'esercizio del potere sostitutivo) intendono rafforzare la necessità del rispetto di tale criterio in quei determinati casi e non porsi come eccezione ad una regola, ma come espressione del principio generale di leale collaborazione, nonostante che non sia stata costituzionalizzata la Conferenza Stato/Regioni e che non sia stata introdotta la Camera delle Regioni (178), limitandosi a prevedere la sola possibilità di integrazione della composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, peraltro, di insperata attuazione (179).

(176) F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pag. 827 e ss.

(177) U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa ...*, op. cit., espressamente richiama la vicenda del condono edilizio e, in particolare, la pronuncia n. 196/2004.

(178) R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Ist. fed.*, 2003, pag. 571 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in A. FERRARA, L. R. SCIUMBATA, *La riforma dell'ordinamento regionale ...*, op. cit., pag. 3; Z. CIUFFOLETTI, *Il nodo del federalismo*, in *Reg.*, 2001, pag. 1201.

(179) L'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 ha previsto che, fino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera e del Senato possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; quando un progetto di legge riguardante le materie di potestà concorrente o l'art. 119 Cost. contenga disposizioni sulle quali la Commissione bicamerale in formazione integrata abbia espresso parere contrario o favorevole, condizionato però all'introduzione di modificazioni specifica-

Secondo la ricostruzione di una parte della dottrina, il nuovo Titolo V Cost. si caratterizzerebbe per una visione accentuatamente dualista dei rapporti Stato/Regioni, per aver valorizzato i caratteri di separazione e contrapposizione tra centro e periferia (180), anche in ragione della scomparsa del limite dell'interesse nazionale: sarebbe questa una contro-

mente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, l'Assemblea dovrà deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle corrispondenti parti del progetto di legge. L'art. 11 è stato introdotto dopo che i tentativi compiuti per giungere alla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni non sono andati a buon fine e si è così pensato a questa soluzione a carattere transitorio. Le critiche all'art. 11 sono state numerose: innanzitutto, viene palesato il rischio che la soluzione divenga duratura. Ulteriori problemi si pongono, però, proprio per l'attuazione dell'art. 11, in ordine all'individuazione del numero dei rappresentanti di Regioni e di enti locali, a chi spetterà rappresentare l'ente territoriale (Presidenti delle Giunte o dei Consigli), a se la rappresentanza regionale dovrà essere paritaria fra le diverse Regioni e rispetto agli enti locali. La previsione ha il pregio di consentire la partecipazione delle autonomie territoriali all'interno del Parlamento, di modo che la sede di raccordo Stato/Regioni/enti locali non sarebbe più soltanto la Conferenza Unificata. Tuttavia, occorre osservare come, attraverso l'art. 11, l'equivoco presente in tema di discussione sulla composizione della seconda Camera sia passato in Costituzione: negli ordinamenti federali, non vede mai la partecipazione degli enti locali. Infatti, gli enti locali non si trovano mai su un piano di parità rispetto agli Stati membri: questo vale ad esempio per il sistema tedesco dove la Costituzione attribuisce alla potestà legislativa dei Länder la materia dell'ordinamento locale, ma è un modello riscontrabile anche negli Stati Uniti. La creazione di una Camera comune per tutti gli enti territoriali presenta l'inevitabile pericolo di renderla debole, perché le diverse autonomie territoriali non saranno in grado di costruire un fronte unitario, e quindi non verrà rafforzata la periferia rispetto al centro. Per evitare ciò, occorre costruire un sistema in cui gli enti locali si rapportino alle Regioni (a seguito della riforma, questo è possibile attraverso il Consiglio delle autonomie), mentre poi saranno queste ultime a dare voce, nella seconda Camera, anche alle esigenze degli enti infraregionali. In merito: R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 214 e ss.; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 1113 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., pag. 103; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Reg.*, 2002, pag. 603 e ss.

(180) A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in AA.Vv., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 225 e ss.

tendenza rispetto all'esperienza dominante negli Stati federali più avanzati (181); sarebbe quindi molto distante dal modello del regionalismo cooperativo verso il quale si era incamminata l'esperienza italiana, grazie all'elaborazione della giurisprudenza costituzionale (182).

In realtà dall'esame del quadro delle competenze statali e regionali e della loro ripartizione, possiamo vedere come la separazione non sia così netta: permane la potestà concorrente e anche nelle materie residuali regionali, il legislatore statale ha la possibilità di intervenire, comunque, per il tramite delle materie trasversali (183), senza parlare del modo di operare del principio di sussidiarietà, in forza del quale nessuna funzione amministrativa ha una sede predeterminata di attribuzione; anzi, il sistema realizzato richiede proprio e presuppone una necessaria integrazione (184).

Inoltre, un'accentuata demarcazione degli ambiti di rispettiva competenza fra Stato e Regioni costituisce il presupposto indispensabile per la creazione di un modello cooperativo efficace, privo di disfunzioni: proprio sulla base di un'individuazione precisa delle sfere di competenza e conseguentemente delle responsabilità, potranno nascere sedi di raccordo all'interno delle quali le diverse parti potranno cooperare fra loro. Non si riscontra, dunque, una dualità del sistema, quanto piuttosto un irrigidimento del principio di separazione a causa della mancata introduzione della Camera delle Regioni (185).

(181) F. ANGELINI, *Diritti civili e sociali e livelli essenziali di prestazione con riferimento agli ordinamenti tedesco e spagnolo*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 123 e ss.

(182) A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 265.

(183) A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 2003.

(184) A. RUGGERI, *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *N. aut.*, 2003, pag. 342 e ss.

(185) R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. GROPPI,

La giurisprudenza della Corte costituzionale è, comunque, decisamente nel senso di valorizzare il principio di leale collaborazione; anzi, mentre in passato invocava sovente il principio senza alcuna indicazione, oggi richiama sempre più spesso strumenti precisi di collaborazione, in particolare l'intesa forte (186); nella lettura compiuta dalla Corte costituzionale quindi vi sarebbe stato un deciso rafforzamento del principio di leale cooperazione (187): di conseguenza, a differenza del passato, non è più sufficiente soddisfare l'obbligo di motivazione per poter superare il dissenso regionale (188).

M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 266 e ss.

(186) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 233/2004.

(187) S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in www.federalismi.it, 2004.

(188) La Corte costituzionale ha incominciato a sottolineare l'importanza dello strumento dell'intesa a partire dalle sentenze n. 1/1958, 175/1976, 39/1984. È nella sent. n. 216/1985, relativamente alle intese fra Stato e Regioni ordinarie, ex art. 81, d.P.R. n. 616/1977, a proposito delle opere che devono essere realizzate dalle amministrazioni statali sul demanio statale, che la Corte costituzionale ritiene che la norma, pur riferendosi alle Regioni a statuto ordinario, abbia rilevanza ermeneutica anche per disciplinare i rapporti fra Stato e Regioni a statuto speciale e precisa, nella sent. n. 286/1985, che quando ricorra una molteplicità di interessi eterogenei, riferiti a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi, appunto, attraverso l'intesa. In questo modo la Corte costituzionale puntualizza il principio per cui le attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni non escludono la coesistenza di alcuni poteri statali, implicando conseguentemente la necessità di coordinamento, quando si tratti della tutela di esigenze che fuoriescono dall'ambito regionale. Ma vi è di più: in questa occasione come del resto in altri casi (sent. n. 175/1976), pur rimettendo al legislatore la scelta fra i diversi strumenti di cooperazione, riservandosi il compito di valutarne eventualmente la ragionevolezza, la Corte costituzionale ritiene, in assenza di una forma di raccordo normativamente predisposta, di poterla imporre sulla base dello stesso principio di cooperazione. Nelle sentenze n. 747/1988 e 220/1990, il modello dell'intesa viene precisato come principale mezzo di realizzazione della cooperazione. Con la sent. n. 337/1989, la Corte costituzionale, nell'evidenziare le differenze esistenti fra proposta e intesa, precisa che mentre il primo potere è correlativo ad una partecipazione al procedimento decisionale che non implica un coordinamento paritario, ma presuppone che il destinatario della proposta resti il *dominus* unico della decisione, l'intesa è, invece, una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano po-

Peraltro, dei primi effetti si producono sul contenuto

sti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare. È il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto al quale la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa. Ma la giurisprudenza della Corte costituzionale non si è espressa sempre in maniera coerente: nella sent. n. 514/1988, ha ritenuto che il semplice parere favorevole possa essere equiparato all'intesa partendo dall'assunto della mancanza di indicazioni in ordine al procedimento da seguire per realizzarla. Nella sent. n. 514/1988, la Corte costituzionale ha ritenuto soddisfatta l'esigenza dell'intesa, prevista per legge, dall'invio di una lettera di sollecito, in assenza di una pur minima attività di contrattazione. Incongruenze si sono manifestate ancora, successivamente: nella decisione n. 21/1991, in materia di localizzazione, sulla base dei bacini di utenza, delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi, la Corte costituzionale ha affermato che, visti i preminenti interessi alla sollecita approvazione e realizzazione del piano ed allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze, l'intesa non può essere concepita in senso forte, ostacolando la conclusione del procedimento. Nello stesso senso si è espressa con la sent. n. 482/1991, ritenendo che il mancato raggiungimento dell'intesa non possa costituire un ostacolo insuperabile alla conclusione dei procedimenti amministrativi, proprio in considerazione della necessità di soddisfare i preminenti interessi connessi all'attuazione del Piano energetico nazionale e, quindi, alla ricerca e allo sfruttamento ottimale di una materia prima energetica, quale gli idrocarburi; richiamando la sent. n. 21/1991, la Corte costituzionale ha ritenuto necessario che le autorità statali si attivino per promuovere la necessaria fase di contatto con le autonomie, nel rispetto delle loro esigenze da valutarsi proprio nel quadro di una leale collaborazione, fermo restando, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, l'ulteriore corso del procedimento. L'esame della giurisprudenza passata evidenzia come in taluni casi la Corte costituzionale abbia concepito le intese come vere e proprie forme di coordinamento paritario e quindi in senso forte (sentenze n. 337/1989, 747/1988, 220/1990, 38/1991), mentre in altri abbia interpretato le indicazioni legislative che si riferiscono alla necessità dell'intesa in un'accezione più debole (sentenze n. 514/1988, 180/1989, 21/1991, 482/1991). L'intesa è stata ritenuta uno strumento in grado di assumere differente valore a seconda delle circostanze, o meglio in base alla prevalenza degli interessi statali e regionali che nella fattispecie concreta vengono in considerazione: la deliberazione di un atto spettante in via esclusiva allo Stato e funzionale alla realizzazione di un preminente interesse nazionale, sebbene collegato a poteri regionali, può condurre la Corte costituzionale a degradare l'intesa a semplice parere da parte delle Regioni, mentre quando si è in presenza di competenze regionali primarie che non possono essere comprese dallo Stato, dal momento che non sussiste un preminente interesse nazionale, la Corte costituzionale ha concepito l'intesa nel senso di vero e proprio dovere di codeterminazione del contenuto della decisione. Nonostante la Corte costituzionale rifiuti espressamente l'equiparazione dell'intesa al parere o alla proposta, nella sostanza non vi è alcuna differenza fra l'intesa debole ed il semplice parere (che la giurisprudenza costituzionale reputa la più tenue misura di coordinamento sent. n. 517/1987).

degli atti legislativi, dal momento che viene posta una maggiore attenzione nell'individuare gli strumenti di cooperazione e nel disciplinarli (189) evidenziando, così, la centralità del principio perché sembra rappresentare un fattore di esclusione di arbitrii in sede di assunzione in sussidiarietà delle competenze da parte dello Stato.

Fino alla sent. n. 303/2003 la giurisprudenza costituzionale (190) era nel senso di negare la configurabilità dell'intesa regionale come requisito di legittimità della legge. In mancanza di una previsione costituzionale, le intese, gli accordi conclusi in Conferenza Stato/Regioni non potevano costituire un vincolo nell'adozione delle decisioni da parte degli organi costituzionali: in uno Stato di diritto, vi sono procedure tipizzate affinché la volontà politica esternata possa produrre effetti giuridici (191).

Il ricorso a pareri in seno alla Conferenza Stato/Regioni indicava ancora una volta l'esistenza di un'esigenza non soddisfatta adeguatamente (192), cioè la necessità di creare sedi di raccordo nell'*iter* di formazione degli atti legislativi. Diverso è il caso in cui il parere o l'intesa costituiscano elemento necessario previsto dalla legge come vincolo all'esercizio di poteri normativi delegati: infatti, dovranno essere poste in essere modalità collaborative atte a consentire a ciascuna componente di esprimere la propria posizione e, una volta raggiunta l'intesa, il Governo non se ne potrà discostare (193).

Tuttavia, a partire dalla sent. n. 303/2003, la Corte co-

(189) I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante ... per una Metro leggera*, in *www.federalismi.it*, 2004.

(190) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 373/1997, 437/2001, 376/2002.

(191) R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 4187 e ss.

(192) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 437/2001 e le osservazioni di: P. CARETTI, *Gli « accordi » tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del « sistema delle conferenze »?*, in *Reg.*, 2002, pag. 1171 e ss.

(193) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 206/2001 e 507/2002.

stituzionale ha affermato che una legge statale che incide su competenze legislative concorrenti delle Regioni senza prevedere procedure cooperative per l'avocazione in sussidiarietà deve essere ritenuta illegittima (194).

Potremmo peraltro osservare che da parte della Corte costituzionale vi è per certi aspetti una sopravvalutazione del principio di leale cooperazione, nel senso che il soddisfacimento di questo criterio sembra essere ritenuto sufficiente per l'operatività del principio di flessibilità.

Il pericolo è che la Corte abdichi a quello scrutinio stretto al quale devono essere sottoposte le ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà quando operi verso l'alto; un altro rischio (195), nasce nel caso in cui la Corte Costituzionale non scenda a sindacare neppure il rispetto del principio di proporzionalità. Con quest'ultimo criterio, il giudice costituzionale deve accertare che l'intervento statale non è stato tale da comprimere l'autonomia regionale al di là di quanto richiesto dall'esigenza di tutela degli interessi in gioco. Occorre cioè che la Corte costituzionale individui elementi esterni per valutare la congruità dell'intervento e quindi il grado di espropriazione del potere regionale, non potendosi limitare a valutare il rispetto del principio di leale collaborazione, come ha fatto fino ad oggi (196).

4. *Il potere sostitutivo.*

La l. cost. n. 3/2001 ha provveduto a costituzionalizzare il potere sostitutivo (197): volendo potenziare l'autono-

(194) I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione ...*, op. cit.

(195) S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 261 e ss.

(196) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 39/2003.

(197) Il potere sostitutivo è disciplinato anche nel testo della Commissione bicamerale: M. CARLI, *Intervento al Forum di Roma ...*, op. cit., pag. 108.

mia (198), occorre anche prevedere adeguati meccanismi che sopperiscano alle ipotesi di inattività degli enti autonomi. L'inserimento della previsione in Costituzione rappresenta, al contempo, la legittimazione di un forte potere dello Stato nei confronti degli altri livelli territoriali di governo, ma anche una forma di garanzia per questi ultimi: volendo, rappresenta la sintesi fra unità e autonomia.

L'art. 117, V co. Cost. stabilisce che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge statale che dovrà disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

L'art. 120, II co. Cost. afferma, invece, che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni (199), 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 richiedano 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 (200). Al legislatore viene rimesso il compito di defi-

(198) R. BIN, *Le potestà legislative regionali ...*, op. cit., pag. 147.

(199) Sull'estensione dell'art. 120 Cost. nei confronti delle Regioni a statuto speciale, la Corte costituzionale ha ritenuto (sent. n. 236/2004) che la previsione del potere sostitutivo faccia sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze consentendo un intervento degli organi centrali per tutelare gli interessi unitari, ancorché la relativa disciplina sia priva di efficacia nei confronti delle Regioni speciali, fino a quando le norme di attuazione degli statuti non abbiano provveduto al trasferimento delle funzioni ulteriori (parte I, cap. I, § 4, nota n. 89).

(200) Nonostante il diverso contesto, è palese l'assonanza con i criteri contenuti nell'art. 72, II co. GG, quali parametri espressivi del principio di unità.

nire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Ancora una volta, si pongono problemi di ordine interpretativo: innanzitutto, occorre verificare se l'art. 120 Cost. si riferisca non solo all'ipotesi del potere sostitutivo di tipo amministrativo, ma anche a quello legislativo, posto che il V co. dell'art. 117 Cost. riguarda il solo intervento sostitutivo legislativo a fronte della necessità di tutela degli obblighi assunti sul piano internazionale o comunitario. Dopodiché, occorre verificare se il legislatore costituzionale abbia provveduto a costituzionalizzare non solo l'ipotesi del potere sostitutivo a fronte di vere inadempienze, ma anche un potere surrogatorio da sperimentare in via preventiva per ragioni di urgenza.

Confrontando le previsioni dell'art. 117, V co. e dell'art. 120, II co. Cost. si possono individuare alcune differenze: la prima disposizione si riferisce alla sola ipotesi dell'inadempienza da parte delle Regioni e delle Province autonome nel dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali e agli atti comunitari; nel secondo caso, invece le ipotesi che consentono di intervenire in via sostitutiva sono, oltre il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, anche il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Proprio il fatto che l'art. 120, II co. Cost. inserisce fra le diverse ipotesi che consentono l'intervento in via sostitutiva anche quelle già previste dall'art. 117, V co. Cost., porterebbe a ritenere che nel primo caso si stia trattando della sostituzione in forma amministrativa, anche perché la si riferisce al Governo, mentre nel secondo della sostituzione da parte del legislatore, a meno di non ritenere che si sia incorso in una sorta di duplicazione della previsione, caratterizzata, peraltro, dal fatto che nel caso del-

l'art. 120, II co. Cost. si pongono anche delle limitazioni alla legge che dovrà definire la procedura sostitutiva, il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione (201), che invece non sarebbero richiamate dall'art. 117, V co. della Costituzione.

Il V co. dell'art. 117 Cost. riferisce l'inadempienza e quindi la possibilità di esercitare l'intervento sostitutivo alle sole Regioni e Province autonome, mentre l'art. 120, II co. Cost. non distingue fra Regioni ed enti locali: dal momento che la potestà legislativa, fra gli enti territoriali, spetta alla sola Regione, mentre la sostituzione in forma amministrativa è possibile nei confronti di tutti gli enti autonomi, sembra si debba ritenere che la seconda previsione abbia voluto accomunare tutti i soggetti richiamati in quanto sottoposti alla medesima funzione sostitutiva statale (202).

Un'ulteriore argomentazione è da individuare nel fatto che, mentre l'art. 117, V co. Cost. tace in ordine al soggetto legittimato a compiere l'intervento sostitutivo, l'art. 120, II co. Cost. fa espresso riferimento al Governo e non allo Stato in generale; di conseguenza, ancora una volta dovremmo propendere per la tesi in base alla quale la seconda previsione riguarderebbe il solo potere sostitutivo amministrativo (203).

Per superare il riferimento alla titolarità del Governo del potere in questione, sono stati compiuti alcuni tentativi e si è sostenuto che non vi sarebbe violazione della previsione testuale riconoscendo all'esecutivo la possibilità di far uso del proprio potere legislativo, attraverso decreti leggi e decreti legislativi, e riservando ad esso, in esclusiva, l'iniziativa

(201) S. RICCI, « *Municipalismo amministrativo* » e sussidiarietà nel nuovo Titolo V della Costituzione, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 161.

(202) C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Reg.*, 2001, pag. 1389.

(203) A. BARDUSCO, *Articolo 8 ...*, op. cit., pag. 217.

legislativa parlamentare in ordine all'approvazione di leggi in via sostitutiva (204). Tuttavia, per quando riguarda il ricorso ai decreti legge, occorre osservare che fra i presupposti per l'adozione di questi atti normativi vi è la straordinarietà, ovvero l'imprevedibilità degli eventi che portano all'intervento del Governo: dal momento, però, che l'esigenza di rispettare il principio di leale collaborazione impone di coinvolgere le Regioni interessate nel procedimento, l'intervento sostitutivo che poi si dovesse compiere sarebbe privo del carattere dell'imprevedibilità (205), a meno di non ritenere possibile predisporre delle garanzie procedurali, come ad esempio l'intervento della Commissione integrata per le questioni regionali in sede di conversione del decreto, nonché la Conferenza Stato/Regioni in sede di esame dello schema di decreto legge (206).

La soluzione, invece, dei decreti legislativi è particolarmente complessa: è stata utilizzata nella l. n. 59/1997 per l'ipotesi in cui le Regioni non si fossero attivate, entro un certo termine, per conferire le funzioni amministrative agli enti locali. Tuttavia, al di fuori di ipotesi di questo tipo, nel caso dell'art. 120, II co. Cost. si dovrebbe immaginare l'adozione di una preventiva legge di delega che dovrebbe contenere la previsione di eventuali inerzie legislative regionali in riferimento a tutte le ipotesi richiamate dalla norma e, comunque,

(204) P. CARETTI, *La faticosa marcia ...*, op. cit., pag. 796; *L'assetto dei rapporti ...*, op. cit., pag. 1229. In particolare, l'Autore sottolinea come la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni legittimerebbe l'intervento anche del legislatore. Nello stesso senso: R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie ...*, op. cit., pag. 185 e ss., ritiene che il novellato art. 120 Cost. consentirebbe un'evoluzione del sistema verso strutture del tipo di quelle dell'art. 72 GG.

(205) C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali ...*, op. cit., pag. 1388 e ss.

(206) P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 54 e ss.

nella legge di delega dovrebbero essere contenuti i tempi per l'esercizio del potere legislativo. Infine, l'ipotesi secondo la quale la disposizione dovrebbe leggersi nel senso che al Governo è riservata in via esclusiva l'iniziativa legislativa sembra oltremodo una forzatura dal momento che non è equiparabile alla titolarità del potere sostitutivo.

L'interpretazione compiuta ci porta a ritenere che l'art. 120, II co. Cost. riferisca il potere sostitutivo al solo Governo (207) perché la norma disciplina le sole ipotesi di inadempienze amministrative di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

L'intervenuta l. n. 131/2003 non risolve esplicitamente il problema, lasciando pur sempre margini di incertezza: infatti, l'art. 8, nel dare attuazione all'art. 120 Cost. e, in particolare, nel disciplinare il procedimento da poter avviare per operare in via sostitutiva, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegni all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari (208). Nel caso decorra inutilmente il termine, il Consiglio dei Ministri, alla cui riunione partecipa il Presidente della Regione, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche nor-

(207) G. FALCON, *Il nuovo titolo V ...*, op. cit., pag. 12; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, op. cit., pag. 111.

(208) L'art. 120, II co. Cost. non specifica se l'inadempimento debba avere una natura omissiva o commissiva: la dottrina prevalente è orientata in questo secondo senso, dal momento che anche nel secondo caso, cioè con l'adozione di norme o provvedimenti, si può avere il mancato rispetto di norme internazionali o comunitarie, la situazione di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, nonché una situazione tale da minare la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del Paese, ovvero la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: V. CERULLI IRELLI, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia" ...*, op. cit., pag. 175 e ss.

mativi, ovvero nomina un apposito commissario. In particolare, il richiamo generico agli atti normativi, che fra l'altro aveva animato il dibattito durante l'*iter* di approvazione della legge, ha portato taluni a ritenere che non faccia riferimento all'esercizio del solo potere regolamentare, ma anche alla possibilità di adozione di atti aventi forza di legge.

Oltre alle considerazioni già svolte si può però osservare come l'art. 8, II co., nel disciplinare l'intervento sostitutivo per rimediare alla violazione della normativa comunitaria, a parte riconoscere il potere di proposta in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia, espressamente fa riferimento all'attività amministrativa contenuta nell'abrogato art. 11, l. n. 86/1989 (209).

Una conferma della tesi può essere individuata nella stessa ricostruzione compiuta dalla Corte costituzionale, quando ha osservato come con l'art. 120, II co. Cost., il legislatore costituzionale abbia voluto che, « a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire » alcuni interessi essenziali (210).

In secondo luogo, occorre verificare se l'art. 120, II co. Cost. abbia contemplato la sola ipotesi dell'intervento sostitutivo in senso proprio a fronte di vere e proprie inerzie, oppure se vi rientri anche il caso dell'intervento surrogatorio.

Il dettato dell'articolo non si riferisce espressamente alle

(209) V. CERULLI IRELLI, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione ...*, op. cit., pag. 177 e ss. Per l'ammissione da parte della legge "La Loggia" di tutte le forme di sostituzione che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno individuato dal 1970 ad oggi: A. PAPA, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in V. ITALIA, *Il nuovo ordinamento della Repubblica ...*, op. cit., pag. 568.

(210) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 43/2004.

sole ipotesi di inerzia o inadempimento: questo dato, unitamente all'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza costituzionale potrebbe portare a ritenere che anche gli interventi compiuti dal Governo in via d'urgenza, ma non in caso di vera inattività dell'ente, possano trovare copertura costituzionale nell'art. 120, II co. Cost. e che, dunque, il legislatore debba definire il relativo procedimento di intervento. Così anche le espressioni « mancato rispetto » di norme, trattati o della normativa comunitaria, « pericolo grave » per l'incolumità e la sicurezza pubblica, « tutela » dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni, sembra possano essere riferite sia all'ipotesi dell'inattività che a quella dell'urgenza.

Tuttavia, è altresì vero che, nel secondo periodo del comma in oggetto si parla espressamente di soli poteri sostitutivi (211): quelli surrogatori non sono sostitutivi in senso proprio, di conseguenza, soltanto i primi sarebbero stati contemplati dalla norma in commento (212).

L'art. 8, IV co., l. n. 131/2003 ha previsto che, nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 Cost., il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli

(211) F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 99 e ss.

(212) C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali ...*, op. cit., pag. 1412 e ss. L'Autore sostiene anche che, accogliendo la tesi per cui l'art. 120 Cost. può trovare immediata applicazione attraverso le disposizioni di legge ordinaria già in vigore, si debba ritenere che, dal complesso dei dati normativi ad oggi presenti nell'ordinamento, ed in particolare alla luce dell'art. 5, d.lgs. n. 112/1998, non sia legittimo configurare poteri di intervento statale di natura surrogatoria ma sganciati da inerzie o inadempimenti regionali imposti *ex lege*, nonostante l'eventuale presupposto dell'urgenza di provvedere. Tuttavia, non è chiaro il motivo per il quale la previsione secondo la quale « la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati » non possa significare che il legislatore deve attivarsi per contemplare anche le ipotesi surrogatorie.

enti locali, adottati i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato/Regioni o alla Conferenza Stato/Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. Sembra che la previsione richiami la possibilità di utilizzo di poteri atipici, riconducibili al potere di adozione delle ordinanze contingibili e urgenti che possono sospendere, per il tempo strettamente necessario, l'efficacia degli atti aventi forza di legge, nel rispetto dei principi costituzionali (213).

Fra l'altro la configurazione della possibilità di intervento del Governo con ordinanze contingibili ed urgenti porterebbe a rafforzare la tesi che nell'art. 120, II co. Cost. non sia stata contemplata la possibilità di intervento con provvedimenti legislativi, consentendo ad esso di derogare alle fonti primarie soltanto in ipotesi del tutto eccezionali e per un periodo limitato di tempo, anche per non dover confondere l'intervento in via sostitutiva con l'appropriazione legislativa da parte dello Stato di competenze regionali elaborata, come abbiamo visto, dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 303/2003 (214). Difatti, come la stessa Corte costituzionale ha cercato di sottolineare in questa pronuncia, ben diversi sono i presupposti, i soggetti competenti, le modalità e gli effetti giuridici fra assunzione in sussidiarietà e intervento in via sostitutiva (215): in particolare, nel secondo caso ricorrerebbero pur sempre gli elementi della temporaneità e della

(213) V. CERULLI IRELLI, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione ...*, op. cit., pag. 178; A. BARDUSCO, *Articolo 8 ...*, op. cit., pag. 222 e ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 87 e ss.

(214) R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2004.

(215) G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, op. cit., pag. 340.

permanenza della titolarità della funzione in capo all'ente che subisce l'intervento sostitutivo, che potrà riappropriarsi del relativo potere esercitandolo correttamente (216).

Due ultime considerazioni riguardano uno dei criteri ai quali il legislatore dovrà improntare le procedure volte a disciplinare i poteri sostitutivi: quello di sussidiarietà. Nonostante il primo periodo del II co. dell'art. 120 Cost. riconosca la titolarità in capo al Governo, tuttavia è da ritenere che, proprio in ossequio a questo criterio (217), il legislatore debba prevedere interventi sostitutivi sempre da parte di quei livelli territoriali più vicini al cittadino e, perciò, da parte dell'ente immediatamente superiore a quello che si è reso inadempiente. L'ulteriore questione attiene a come questo principio debba essere interpretato, se in termini di efficienza o adeguatezza, oppure attraverso uno scrutinio di proporzionalità stretta (218).

(216) Per completezza si richiama la tesi prospettata da una parte della dottrina, secondo la quale non vi sarebbe un reale distinguo fra attrazione in sussidiarietà e intervento in via sostitutiva, anche perché il secondo sarebbe imposto dalla stesso canone di sussidiarietà quando l'allocazione verso l'alto della titolarità della funzione sia sproporzionata rispetto alle esigenze di soddisfazione dell'istanza unitaria. Il rapporto sarebbe tra *genus* e *species* e non si vedrebbe una differenza sostanziale perché anche l'assunzione in via sussidiaria determinerebbe una deroga al riparto delle competenze e quindi non si rilevarebbe alcun carattere aggiuntivo dell'intervento sostitutivo *ex* art. 120, II co. Cost.: S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004. La ricostruzione seppur interessante, non ci convince perché nell'intervento in via sostitutiva, l'ente sostituito conserva la titolarità della funzione e se ne può riappropriare in qualsiasi momento, semplicemente esercitandola in maniera corretta. In secondo luogo, la tesi riferita muove dalla premessa che il potere sostitutivo venga imposto dalla stessa sussidiarietà; in realtà, per quanto argomentato fino a questo momento, il principio di sussidiarietà è un criterio allocativo delle competenze che descrive l'anima di un nuovo modello di amministrazione e di rapporti istituzionali, ma ciò che ci preme evidenziare è che il potere sostitutivo non è in alcun modo espressione di questo criterio, pur rifacendosi ad esso per le modalità esplicative, ma della autonomia come abbiamo inteso ricostruirla, ovvero del suo mancato esercizio. L'intervento in via sostitutiva opera là dove l'ente sostituito non abbia curato l'interesse pubblico, pregiudicando potenzialmente i destinatari dei servizi e delle prestazioni.

(217) E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, op. cit., pag. 187.

(218) P. RIDOLA, *Il nuovo assetto dell'amministrazione ...*, op. cit., pag. 109.

A questo proposito l'art. 8, III co. l. n. 131/2003 ha previsto che, fatte salve le competenze delle Regioni a regime differenziato, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione; il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. Il IV co., dell'art. 8 aggiunge che i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionali alle finalità perseguite.

I due vincoli, sussidiarietà e leale cooperazione (219), indicati in Costituzione ed esplicitati dal legislatore, rimarcano ancora una volta l'importanza procedurale per garantire gli enti autonomi costituitivi della Repubblica in caso di esercizio del potere sostitutivo.

In aggiunta è stato portato ed esplicitato il principio di proporzionalità, non senza critiche da parte della dottrina poiché è stato osservato che nella giurisprudenza costituzionale è stato solitamente ricostruito come elemento tecnico-strumentale dei processi argomentativi nell'ambito delle motivazioni e in quanto tale comparabile al criterio di ragionevolezza, di modo che una sua positivizzazione sarebbe stata del tutto superflua (220).

La Corte costituzionale, con una interpretazione che si pone nel solco della continuità con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di poteri sostitutivi (221), ha cercato di definire le modalità di intervento in via sostitutiva nei confronti degli enti locali alla luce dell'art. 120, II co. Cost. e della relativa disciplina di attuazio-

(219) S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. GAMBINO, *Il "nuovo" ordinamento regionale ...*, op. cit., pag. 46 e ss.

(220) S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità ...*, op. cit., pag. 261 e ss.; A. BARDUSCO, *Articolo 8 ...*, op. cit., pag. 224 e ss.

(221) Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 177/1988.

ne (222). Nel nuovo quadro costituzionale, tenendo conto della clausola di preferenza espressa nell'art. 118, I co. Cost. per gli enti più vicini ai cittadini, la concreta allocazione delle funzioni è demandata al legislatore statale e regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione. In questo quadro, anche il potere di intervento in via sostitutiva deve essere affidato nella sua disciplina al legislatore competente per materia (223), onde evitare l'assurda conseguenza che, per impedire la compromissione di interessi unitari, a causa dell'inerzia dei potenziali destinatari della funzione, il legislatore (statale o regionale) collochi la funzione ad un livello di governo più comprensivo, per assicurare appunto l'esercizio unitario, ricorrendo, in questa maniera, ad una soluzione sproporzionata e contraria al criterio generale proprio del principio di sussidiarietà.

Con la disciplina prevista nell'art. 120, II co. Cost., il legislatore costituzionale ha voluto consentire al Governo di intervenire, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, per garantire alcuni interessi essenziali. Tuttavia, l'art. 120, II co. Cost. non esaurisce, concentrandole in capo allo Stato, le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi (224): la previsione richiamata disciplinerebbe soltanto un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi richiamati, lasciando tuttavia l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore,

(222) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 313/2003, 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173 e 227 del 2004 e 167/2005.

(223) F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Reg.*, 2004, pag. 1074 e ss.; R. TODERO, *Il principio di leale collaborazione: la Corte precisa i limiti e le modalità di esercizio del potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali*, in *Cons. St.*, 2004, pag. 1685 e ss.

(224) G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giur. cost.*, 2004, pag. 609 e ss.

statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione al riparto delle funzioni amministrative.

L'art. 120, II co. Cost. non impedisce alla Regione, nel disciplinare materie di propria competenza e nel regolare, *ex artt.* 117, III e IV co. e 118, I e II co. Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, di riservarsi poteri sostitutivi per il compimento di atti o di attività obbligatorie in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari altrimenti suscettibili di essere compromessi. Tuttavia, tale potere dovrà svolgersi nel rispetto di alcuni limiti analoghi a quelli elaborati dal giudice costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Le condizioni individuate dalla Corte costituzionale, rifacendosi alla sent. n. 177/1988 sono: *a)* le ipotesi di intervento sostitutivo devono essere disciplinate dalla legge quanto ai presupposti sostanziali e procedurali; *b)* la sostituzione deve riguardare il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; *c)* il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo; *d)* la legge di disciplina deve prevedere congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Infine, quanto ai contenuti dei vari presupposti di intervento in via sostitutiva, la Corte costituzionale, ad oggi, non si è soffermata per definirli; nella sent. n. 43/2003 si è limitata a constatare come l'art. 120, II co. Cost. sia volto ad assicurare la possibilità di tutelare, al di là dei criteri di riparto delle materie e delle attribuzioni amministrative, alcuni interessi essenziali che il sistema costituzionale riconduce alla responsabilità dello Stato: il rispetto degli obblighi in-

ternazionali e comunitari (art. 117, V co. Cost.), la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, II co., lett. *b*) e *m*) Cost.), l'unità giuridica e l'unità economica che richiamano ad interessi naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.).

Soltanto per quanto riguarda la tutela dell'unità dell'ordinamento, in una pronuncia successiva (sent. n. 198/2004), dove si era posto l'interrogativo se norme regionali meramente demolitorie e di reazione alle norme statali potevano considerarsi lesive dell'unità giuridica, la Corte costituzionale ha rilevato che Stato e Regioni, secondo i criteri di riparto delle competenze descritti in Costituzione, contribuiscono a produrre un unitario ordinamento giuridico, all'interno del quale è senz'altro possibile una certa dialettica, ma non è ammissibile, implicitamente, che il legislatore regionale (o quello statale) possa utilizzare la potestà legislativa per rendere inapplicabile nel proprio territorio la legge statale ritenuta illegittima costituzionalmente, anziché utilizzare gli strumenti dell'azione in giudizio, secondo quanto previsto dall'art. 127 Cost.: né le Regioni, né lo Stato possono risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra le rispettive fonti del diritto esercitando il relativo potere legislativo.

5. *Le Regioni nel sistema locale.*

5.1. *Il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali.*

L'art. 117, II co., lett. *p*), riserva alla potestà esclusiva statale la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; di conseguenza, come abbiamo visto, in base alla clausola re-

siduale del IV co. (225), spetta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni tutto ciò che, in materia di ordinamento degli enti locali, non sia ricompreso nella competenza statale (226).

La potestà legislativa regionale ha, comunque, dei limiti che discendono dalle stesse previsioni costituzionali: difatti, Comuni, Province e Città metropolitane godono, ora, di una condizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione analogamente a quanto previsto per le Regioni (227). La potestà statutaria di questi enti infraregionali è adesso riconosciuta nell'art. 114, II co. Cost. e comprende, ancorché diverse siano le ricostruzioni dei confini dell'autonomia statutaria, la definizione dei principi fondamentali di organizzazione degli uffici. Inoltre, il VI co. dell'art. 117 Cost. riconosce a Comuni, Province e Città metropolitane potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (228).

Il legislatore regionale dovrà muoversi, perciò, in un ambito strettamente limitato: probabilmente, per comporre le diverse esigenze, la soluzione da adottare è quella dell'art. 1, II co. del d.lgs. n. 267/2000, secondo il quale la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite deve enunciare espressamente i principi che costituiscono il limite inderogabile per la loro autonomia normativa (229), sebbene tale connotato della legislazione sia stato decostituzionalizzato dopo l'abrogazione dell'art. 128 Cost. e nella formulazione dell'art. 117 Cost. non sia possibile ricavare la regola che le norme

(225) Nel progetto della Commissione bicamerale, mancava il riconoscimento alle Regioni del minimo potere di disciplina in materia di ordinamento degli enti locali: G. FALCON, *La potestà amministrativa ...*, op. cit., pag. 37.

(226) L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali ...*, op. cit., pag. 284 e ss.

(227) F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2003, pag. 59 e ss.

(228) A. CORPACI, *Revisione del titolo V ...*, op. cit., pag. 1318.

(229) G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni ...*, op. cit., pag. 166 e ss.

che incidono sull'autonomia degli enti locali devono essere soltanto di principio (230).

L'aver riconosciuta la competenza delle Regioni in materia di ordinamento degli enti locali comporta, di conseguenza, l'introduzione di un ulteriore elemento di accentuazione della diversificazione sul territorio, in grado di portare, insieme ad un'allocatione delle funzioni secondo i criteri dell'adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, alla realizzazione di una varietà di enti territoriali (231), nel momento in cui le Regioni decidano di incominciare a legiferare in materia: difatti, non si è prodotta un'automatica caducazione del T.U. degli enti locali che continuerà a svolgere una funzione suppletiva (232), secondo quanto previsto dall'art. 2, l. n. 131/2003.

Tuttavia, occorre osservare anche come la riforma non sia stata coraggiosa; non è giunta a riconoscere potestà legislativa primaria in materia di enti locali alla sola Regione: si è scelto di non realizzare il modello a cascata, per l'opposizione degli enti locali che vedono nelle Regioni, rispetto allo Stato, il pericolo dell'accentramento e di una minore autonomia (233): ancora una volta si è optato per un sistema di separazione/contrapposizione fra Regioni ed enti locali (234), confermando un modello triangolare (235).

(230) G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, pag. 863 e ss.

(231) M. CAMELLI, *Dopo il titolo V: quali poteri locali?*, in *Reg.*, 2002, pag. 4 e ss.

(232) T. MIELE, *La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull'ordinamento*, in *Giust. amm.*, 2001, pag. 1153. Sul carattere di norma interposta del d.lgs. n. 267/2000: G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni ...*, op. cit., pag. 163.

(233) G. FALCON, *Il nuovo titolo V ...*, op. cit., pag. 8.

(234) G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in *AA.Vv.*, *Problemi del federalismo*, op. cit., pag. 220.

(235) D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Reg.*, 2002, pag. 177 e ss.

Le sentenze della Corte costituzionale in materia di rapporti Regioni/enti locali, fino a questo momento, hanno avuto per oggetto i poteri sostitutivi che le prime possono svolgere nei confronti dei secondi; tuttavia è possibile ricavare dalle indicazioni che si riflettono anche in tema di allocazione delle funzioni amministrative.

Nella sent. n. 43/2004, il giudice costituzionale ha avuto modo di chiarire che, a differenza, del regime precedente, gli interventi sostitutivi, pur in via eccezionale rispetto al normale svolgimento di attribuzioni da parte dei Comuni, al fine di salvaguardare interessi unitari, devono essere compiuti nel rispetto delle condizioni e dei limiti non diversi, perché fondati sulla medesima ragione costituzionale, da quelli elaborati dalla Corte costituzionale a proposito dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Sulla ricostruzione del ruolo degli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale deve essere richiamata l'attenzione anche sulla sent. n. 6/2004 nella quale, ipotizzata la possibile lesione dell'autonomia locale, poiché anche nei loro confronti opera il principio di leale cooperazione, si è andati a guardare se vi era stato un adeguato coinvolgimento degli enti infraregionali in ragione degli interessi di cui sono portatori e delle funzioni svolte.

Dalle pronunce ora richiamate, si può arrivare a ritenere che, in sede di allocazione delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali, i principi e le modalità elaborate dalla Corte costituzionale possono essere riferiti anche alla legislazione regionale quando deve essere salvaguardato l'esercizio unitario (236).

(236) Per una critica nel senso che, comunque, gli strumenti descritti in Costituzione non consentono di contrastare in maniera efficace leggi regionali e statali elusive del principio di preferenza per i Comuni nell'allocazione delle funzioni amministrative: M. CARLI, *Le funzioni di Comuni e Province negli statuti regionali*, in *Amm.*, 2004, pag. 483 e ss. l'Autore, fra l'altro, suggerisce di ricorrere

In questa prospettiva, il Consiglio delle autonomie locali, quale sede deputata al confronto fra la Regione e le rappresentanze degli enti locali, subordinatamente ai criteri che verranno definiti in ordine alla composizione e al modo di operare, potrà assumere un ruolo importante nel coinvolgimento degli enti infraregionali (237).

5.2. Segue: *i raccordi Regioni/enti locali. Il Consiglio delle autonomie locali.*

Allo scopo di evitare un neocentralismo regionale e per favorire la cooperazione fra Regioni ed enti locali in un sistema in cui le prime hanno, comunque, un notevole potere di apprezzamento in sede di distribuzione delle funzioni amministrative in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si è provveduto a costituzionalizzare il Consiglio delle autonomie locali (238), recependo un'esigenza manifestata dalle associazioni rappresentative di Comuni e Province, che già aveva avuto una certa eco nella l. n. 59/1997, laddove si prevede che le Regioni, prima di procedere al conferimento delle funzioni, ascoltino gli organismi rappresentativi delle autonomie ove costituiti con legge regionale (239).

L'art. 123, IV co. Cost. prevede, adesso, che in ogni Re-

a procedure di conferimento delle funzioni che operino dal basso, cioè attraverso la proposta e la individuazione da parte degli enti locali delle funzioni da conferire agli enti infraregionali.

(237) A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Reg.*, 2004, pag. 427 e ss.

(238) G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2003, pag. 231 e ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Reg.*, 2002, pag. 989 e ss.; A.M. CITRIGNO, *Una nuova figura partecipativa nell'ambito dell'attuale modello regionalistico: il Consiglio delle autonomie locali*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA, *Il regionalismo differenziato ...*, op. cit., pag. 377 e ss.

(239) G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 396 e ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 1078.

gione (240) lo statuto disciplini il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali. La formula è senz'altro timida e pone numerosi interrogativi, la maggior parte dei quali verranno sciolti dalle scelte che saranno compiute in sede di adozione degli statuti; l'unica certezza sembra concernere il fatto che non si è voluto inserire a pieno titolo la rappresentanza degli enti locali nel processo decisionale della Regione, probabilmente come conseguenza del mancato completo inserimento degli enti infra-regionali nel sistema regionale (241). Così le scelte in ordine al modello organizzativo, se a composizione elettiva, di diritto da parte dei titolari di uffici o mista, e alla formazione delle deliberazioni dell'organo (maggioranza o unanimità) sono rimesse a ciascuna Regione, come anche le decisioni se collocare il Consiglio delle autonomie presso il Consiglio regionale o presso la Giunta (242) a seconda che si voglia rafforzare o meno l'organo assembleare e se possa svolgere funzioni consultive nei confronti del solo organo presso il quale è istituito o nei confronti di entrambi. La composizione del Consiglio delle autonomie ha delle immediate ripercussioni anche sulla forza che si vuole dare alla voce degli enti locali, evitando di farlo diventare la sede dove anziché confrontarsi con la Regione, si stemperino fra loro (243).

Anche sul carattere consultivo dell'organo si devono fare delle scelte: difatti, occorrerà individuare le materie per le quali il parere è obbligatorio e consentire, altresì, la possibilità di richiedere pareri facoltativi ogni qualvolta l'organo che deve deliberare lo ritenga opportuno. Dopodiché, occorre sce-

(240) A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pag. 907 e ss.

(241) G. FALCON, *Il nuovo titolo V ...*, op. cit., pag. 8.

(242) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 284 e ss.

(243) R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Reg.*, 2002, pag. 1009 e ss.

gliere il valore da riconoscere al parere dato dagli enti locali: può essere non vincolante e, in tal caso, il peso riconosciuto agli enti infraregionali non sarà incisivo, oppure vincolante ma superabile con una maggioranza qualificata (244). Pare, tuttavia, che non possa essere concepito, nel caso abbia un contenuto negativo, come un veto insuperabile, dal momento che in questo caso si snaturerebbe la funzione consultiva del Consiglio delle autonomie locali, espressamente attribuita dal legislatore costituzionale, che appunto esclude la possibilità che possa assurgere ad organo di codecisione (245).

Un'ultima considerazione attiene al fatto che nell'art. 123, IV co. Cost. si afferma che il Consiglio delle autonomie locali è organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali, ma non viene precisato "enti locali territoriali". Una parte della dottrina (246), ritenendo opportuno assumere i diffe-

(244) Occorre osservare che, secondo parte della dottrina, nel caso in cui vi sia un contrasto fra l'indirizzo del Consiglio regionale e quello del Consiglio delle autonomie, sarebbe opportuna l'introduzione di una Commissione mista conciliativa al fine di rendere più proficuo l'intervento del secondo; l'idea viene tratta dall'esperienza del Comitato di conciliazione che opera a livello comunitario, composto da un numero pari di membri del Consiglio e del Parlamento e da rappresentanti della Commissione: F. VARRIALE, *Gli istituti di raccordo e collaborazione tra organi: il Comitato di conciliazione previsto dall'art. 251 del Trattato di Amsterdam*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive ...*, op. cit., pag. 49 e ss.; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie ...*, op. cit., pag. 596. Tuttavia, occorre osservare che il Comitato in questione opera soltanto nell'ambito delle procedure di codecisione del Parlamento, in quei casi in cui, altrimenti, potrebbe esercitare un vero e proprio diritto di veto; si comprende allora che la funzione di questo organismo è quella di evitare un contrasto insuperabile fra due organi chiamati ad adottare congiuntamente una decisione. Poiché il Consiglio delle autonomie non può svolgere funzioni di codecisione (art. 123, IV co. Cost.), l'introduzione di una Commissione mista conciliativa desta delle perplessità; tuttavia, non si porrebbero problemi di legittimità nel caso in cui venisse mantenuta l'ultima parola al Consiglio regionale: M. CARLI, *Decreti legislativi sostitutivi ...*, op. cit., pag. 239.

(245) G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, op. cit., pag. 400 e ss. Secondo l'Autrice una conferma potrebbe essere rinvenuta nello stesso art. 121 Cost. che impedisce l'istituzione di forme di bicameralismo volte a introdurre organismi che possano incidere sull'esclusività dell'appartenenza della funzione legislativa al Consiglio regionale.

(246) E. BALBONI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della*

renti punti di vista e le diverse esigenze che emergono dalle molteplici forme di autonomia, al fine anche di una loro composizione, ha ritenuto che sarebbe opportuno che il Consiglio delle autonomie locali divenisse un *forum* composto dalle rappresentanze delle autonomie locali territoriali, delle autonomie funzionali e delle formazioni sociali: pur dovendo articolarsi in tre delegazioni distinte, in maniera tale che l'assenso delle rispettive rappresentanze venga assunto distintamente, sarebbe comunque opportuno far interagire questi tre comparti autonomistici.

La tesi, sebbene esprima l'esigenza imprescindibile di consentire la partecipazione delle diverse componenti sociali all'attività politica regionale, non convince del tutto, dal momento che in questa maniera si perverrebbe, comunque, a realizzare un organismo misto e, perciò, dotato di una minore forza nei confronti degli organi regionali che si paleserebbe soprattutto nel caso in cui i pareri espressi dai diversi gruppi autonomistici non coincidessero.

6. *La ricostruzione dell'interesse nazionale. Rinvio.*

L'interesse nazionale, contemplato nel previgente titolo V della Costituzione quale limite di merito, era stato elaborato dalla Corte costituzionale quale limite di legittimità delle leggi regionali (247) che determinava l'individuazione di due distinti livelli di interesse nell'ambito di ciascuna materia (248).

riforma costituzionale: il ruolo del Consiglio regionale, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 8 e ss.

(247) S. MABELLINI, *La legislazione regionale. Tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 104 e ss., osserva come la trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità abbia portato ad assegnare, di fatto, la competenza della competenza alla legislazione statale.

(248) A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 103; L. CUOCOLO,

Abbiamo avuto modo di vedere come l'interesse nazionale abbia assunto, nell'uso che ne è stato fatto, diversi aspetti: è stato inteso quale interesse infrazionabile, rispondente ad esigenze di uniformità e unitarietà, ed interpretato congiuntamente al principio di uguaglianza o a quello di unità. È stato utilizzato per giustificare diversi istituti di creazione legislativa e come principio in sé di chiusura del sistema: nel tempo, non si è più guardato all'esigenza di garantire le diverse sfere di competenza, quanto all'esigenza di preservare il funzionamento del sistema nel suo complesso e, quindi, di assicurare la tutela degli interessi generali (249). In questa prospettiva, l'interesse nazionale è stato invocato per supplire ad una rigida ripartizione delle competenze, per rendere il sistema più flessibile.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione, la scomparsa del riferimento all'interesse nazionale ha portato una parte della dottrina a ritenere che non sussisterebbe più, né tanto meno potrebbe essere ricavato dall'art. 5 Cost. e dal principio di unità ed indivisibilità, perché si incorrerebbe in un errore ermeneutico, tipico nelle transizioni degli ordinamenti, di interpretare il nuovo testo normativo alla luce delle categorie sorte nel precedente contesto (250). L'interesse nazionale genericamente inteso non esisterebbe più, ma soltanto dei titoli abilitanti puntuali e distinti con riferimento a singoli istituti (251): il carattere di netta separazione fra centro e periferia, la mancanza di sedi di raccordo costituzionalizzate, l'assenza di clausole generali di chiusura e la sola previsione

Gli interessi nazionali tra declino ..., op. cit., pag. 438; L.A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. Reg.*, 2001, pag. 946 e ss.

(249) P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà ...*, op. cit., pag. 16 e ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 108; R. BIN, *Legge regionale*, op. cit., pag. 199 e ss.

(250) S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo ...*, op. cit., pag. 149.

(251) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 36 e ss.

di ipotesi tipizzate porterebbero a ritenere che l'art. 5 Cost. oggi esprima l'esigenza di unità nei soli casi in cui la stessa Costituzione preveda strumenti adeguati per la loro salvaguardia (252).

Interrogarsi in astratto sull'esistenza o meno dell'interesse nazionale può apparire inutile dal momento che quando si porranno i conflitti o le questioni dinanzi alla Corte costituzionale si andrà a verificare non già l'avvenuto rispetto dell'interesse nazionale in astratto, ma delle singole previsioni; l'interesse nazionale, o meglio il principio unitario è implicito sebbene trovi un aggancio testuale nell'art. 5 Cost. ed è un criterio che è alla base di tutte le forme di Stato accentrate o territorialmente articolate, dal momento che si identifica con i fini e i valori attorno ai quali le diverse forze del Paese si riconoscono (253). Tuttavia, si rende necessario verificare come questo principio, che è espresso, lo ripetiamo, nella prima parte della Costituzione, sia stato interpretato ed applicato nel titolo V riformato, allo scopo di verificare il suo contenuto e come, oggi, venga posto nei confronti dell'autonomia, ma soprattutto se le esigenze unitarie, gli interessi infrazionabili, il coordinamento e tutti gli altri problemi trovino un'adeguata tutela.

Nel nuovo titolo V è possibile individuare ipotesi specifiche preordinate alla tutela delle istanze unitarie (254): il po-

(252) A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo « duale »*, op. cit., pag. 231 e ss.

(253) A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pag. 345 e ss.; *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione ...*, op. cit., pag. 13; R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Reg.*, 2003, pag. 551 e ss. In merito, si veda anche l'intervento di E. Cheli nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione (Atti parlamentari — I Commissione permanente — Seduta del 27 novembre 2001).

(254) In particolare, secondo taluni non vi sarebbe la possibilità di un ampliamento secondo le logiche del sistema pregresso, vista la mancata introdu-

tere sostitutivo (255), i principi fondamentali nella sfera di competenza concorrente, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema finanziario, il fondo perequativo e la possibilità di erogare risorse aggiuntive e compiere interventi speciali, la competenza statale esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le altre materie trasversali che individuano ambiti funzionali per mezzo dei quali il legislatore statale potrà penetrare anche le materie di potestà residuale regionale (256), nonché l'insieme di valori e metodi che consentiranno inter-

zione di una clausola generale e il fatto che non può essere utilizzato l'art. 5 Cost. quale base diretta e generale dal momento che, ora, garantirebbe le ragioni dell'unità soltanto nei limiti in cui esse siano poi individuate espressamente dal testo costituzionale: A. ANZON, *I poteri delle Regioni ...*, op. cit., pag. 214 e ss.; G. GERBASI, *La potestà legislativa delle Regioni. I limiti alla potestà legislativa regionale: fra vecchio e nuovo Titolo V Cost.*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 69 e ss.; S. PANUNZIO, *Intervento*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, op. cit., pag. 410 e ss.; F. PIZZETTI, *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pag. 27; R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Reg.*, 2003, pag. 547. In caso contrario, si realizzerebbe un aperto contrasto con la previsione dell'art. 114, II co. Cost. che offre al principio di autonomia un'esplicita base costituzionale, prevedendo l'impossibilità di limiti ulteriori rispetto a quelli posti dal legislatore costituzionale: G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Reg.*, 2003, pag. 719 e ss. Poiché l'interesse nazionale avrebbe perduto rilevanza autonoma, il legislatore costituzionale avrebbe compiuto un'operazione di valutazione di ciò che appariva meritevole di tutela, stabilendone le modalità: G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, op. cit., pag. 136 e ss. Nello stesso senso si veda anche l'intervento di S. Panunzio nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione (Atti parlamentari — I Commissione permanente — Seduta del 20 novembre 2001).

(255) G. ROLLA, *Diritto regionale ...*, op. cit., pag. 250.

(256) A. BARBERA, *L'assetto complessivo dell'ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell'art. 114 Costituzione*, in C. BOTTARI, *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, op. cit., pag. 377 e ss.

venti del legislatore statale per soddisfare gli obblighi internazionali e comunitari, l'unità giuridica ed economica, lo stesso principio di sussidiarietà (257).

La sussidiarietà verticale, come abbiamo visto, è un principio volto a rendere flessibile la ripartizione delle competenze, attraverso la concorrenza di più livelli istituzionali, in ragione della dimensione dell'interesse, sul medesimo ambito materiale (258): tutto questo presuppone che su una logica di assoluta separazione si innesti quella di cooperazione (259), anche allo scopo di individuare fin dove la differenziazione è un valore e cosa invece deve essere ricondotto nell'ambito dell'uniformità e della solidarietà per garantire al tempo stesso la democraticità del sistema (260): assicurata la soglia minimale, si apre la possibilità per la differenziazione anche in tema di diritti (261), non solo sotto il profilo organizzativo e procedimentale per raggiungere quegli obiettivi (262), ma anche nel senso di poter andare oltre gli *standards* quantitativi e qualitativi.

Tutto questo significa che l'interesse nazionale, ovvero il principio unitario, esiste ancora (263); ciò che è mutato è il

(257) A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in E. ROZO ACUÑA, *Lo Stato e le autonomie ...*, op. cit., pag. 12 e ss.

(258) R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Reg.*, 2001, pag. 1219 e ss.

(259) A. D'ALOIA, *Autonomie territoriali e "autonomie sociali" nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, pag. 93.

(260) G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, pag. 409.

(261) E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. fed.*, 2001, pag. 1110 e ss.

(262) U. ALLEGRETTI, *Intervento al Forum di Roma, 27 febbraio 1998*, in A. FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 69 e ss.

(263) M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza - Roma, 30.6.2004*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.

criterio che deve fondare i rapporti fra Stato, Regioni e gli altri enti territoriali, non più ispirato ad una logica di supremazia dello Stato e di gerarchia, ma di coinvolgimento di tutti i livelli territoriali per conseguire gli interessi comuni.

Si tratta però di vedere se l'interesse nazionale, aldilà delle ipotesi tipizzate, possa ancora costituire una clausola di chiusura (264). Dopodiché, i diversi strumenti esplicitati o che potranno trovare spazio fra le pieghe del dettato costituzionale dovranno essere valutati alla luce non del solo interesse nazionale, ma anche del principio di leale collaborazione (265).

Potremmo ritenere che tutte le tipizzazioni compiute in Costituzione per ricondurre ad unità il sistema siano indice di un principio generale implicito (266), sottostante e imprescindibile in ogni sistema unitario articolato territorialmente; sussisterebbe pur sempre una clausola di chiusura (267) che, però, non è stata esplicitata perché non si è stati in grado di realizzare la Camera espressione delle istanze regionali (268)

(264) L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Reg.*, 2002, pag. 351.

(265) G. BIANCO, *Principio unitario, principio autonomistico ed interesse nazionale*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione ...*, op. cit., pag. 290 e ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma ...*, op. cit., pag. 1220 e ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, pag. 1287 e ss.; Q. CAMERLENGO, *L'ineluttabile destino di un concetto ...*, op. cit., pag. 342 e ss.

(266) Nel Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione (Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente, Seduta del 26 giugno 2002) si afferma, invece, che permane il valore dell'interesse nazionale nei termini definiti dall'art. 120 Cost., ma prima ancora dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica espresso dall'art. 5 Cost., che rappresenta un principio fondamentale della nostra Costituzione, capace di porsi come limite alla competenza legislativa sia esclusiva che concorrente delle Regioni.

(267) In tal senso è il documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione.

(268) N. LUPO, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. TARANTINI, *Il federalismo a Costituzione variata*, op. cit., pag. 121; C.

e neppure, al momento, quella sede di minore respiro che costituirebbe, tuttavia, un utile rimedio, soprattutto per evitare che lo Stato finisca con l'utilizzare in maniera distorta gli altri strumenti previsti (in particolare il potere sostitutivo e le materie esclusive trasversali) (269).

PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 883.

(269) M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Reg.*, 2002, pag. 1369 e ss. Dobbiamo, tuttavia, osservare come la Corte costituzionale sembra disconoscere quest'ultima ricostruzione quando afferma che non è invocabile la sussistenza di un interesse nazionale, sotteso alla disciplina del Titolo V Cost., come limite implicito ed imprescindibile di cui tener conto nel porre la disciplina di settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini (sent. n. 370/2003): secondo il giudice costituzionale, una categoria del genere è estranea al disegno costituzionale vigente perché l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale (sent. n. 303/2003). Nello stesso senso ha poi rilevato che la previsione di un Fondo, quale riflesso dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non può essere giustificata sulla base di un presunto interesse nazionale: difatti, l'interesse nazionale non è più un limite autonomo della legislazione regionale, né può fondare un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale (sent. n. 16/2004).

Giuffrè, Editore

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA REGIONE QUALE ENTE ESPONENZIALE DELLA COLLETTIVITÀ RAPPRESENTATA

SOMMARIO: 1. I contenuti dell'autonomia regionale. — 1.1. Gli elementi identificativi dell'autonomia amministrativa regionale. — 1.2. *Segue*: linee di sviluppo. — 2. Principio unitario e clausola di prevalenza dello Stato: interesse pubblico, interessi pubblici, interesse nazionale, sussidiarietà. — 3. Riflessi sul potere legislativo. — 3.1. I contenuti legislativi. — 3.2. *Segue*: eccesso di potere legislativo e obbligo di motivazione degli atti legislativi. — 3.3. *Segue*: intese e leale cooperazione.

1. *I contenuti dell'autonomia regionale.*

1.1. *Gli elementi identificativi dell'autonomia amministrativa regionale.*

La riforma del Titolo V della Costituzione dovrebbe sancire il superamento del modello amministrativo che ha caratterizzato il nostro sistema.

Inizialmente l'impalcatura amministrativa è servita per unificare il nostro Paese cercando di dare forma allo Stato nazionale dopo la sua fondazione (1) e nel periodo fascista, fino alla metà del secolo scorso, ha favorito lo sviluppo economico svolgendo anche un ruolo di traino dell'innovazione. Adesso, la trasformazione in un sistema più articolato e dota-

(1) La creazione dell'identità nazionale è stata, invece, affidata a istituzioni come l'esercito o la scuola: soprattutto quest'ultima è stata utilizzata quale strumento per educare la collettività più che per coinvolgerla nella vita del Paese.

to di una maggiore flessibilità, anche in ragione degli effetti legati al processo di integrazione europea e di globalizzazione, impone che gli apparati amministrativi assumano un nuovo ruolo, acquisendo una capacità di adattamento che necessita di solidi rapporti di collaborazione fra i diversi livelli territoriali, dal momento che un'amministrazione responsabile e funzionalmente legata agli interessi da soddisfare presuppone la predisposizione di strutture ed articolazioni e un'organizzazione in tal senso orientate che risulteranno inevitabilmente differenziate in ragione dei diversi ambiti territoriali.

Le istituzioni possono rispondere ai bisogni della collettività sempreché gli apparati a diretto contatto con la società — in particolare, l'amministrazione intesa come funzione esplicita dai livelli di governo e di amministrazione più vicini territorialmente — se ne facciano interpreti, rilevandoli e consentendo di predisporre un'azione a ciò finalizzata: esigenza questa tanto più manifesta, oggi, poiché per consentire al Paese di collocarsi nel contesto delle scelte politico-economiche sovranazionali, occorre raccordare gli ordinamenti a livello normativo e tutto ciò può essere realizzato soltanto per il tramite delle amministrazioni (2).

A partire dagli anni Novanta è stata prestata maggiore attenzione alla responsabilizzazione dell'amministrazione per i risultati raggiunti, quando cioè si è passati dalla cultura per il decentramento inteso come sostanziale ristrutturazione burocratica basata sullo spostamento di funzioni dal centro alla periferia e come riconduzione delle Regioni a momento di mera attuazione amministrativa, all'affermazione dell'autonomia nel senso di potenziamento della sfera di autodeterminazione di un'istituzione (3).

(2) G. BERTI, *Legalità nelle istituzioni*, op. cit., pag. 19 e ss.

(3) M. CAMELLI, *Amministrazione di risultato*, in AA.Vv., *Annuario 2002 dell'Associazione dei professori di diritto amministrativo*, op. cit., pag. 107 e ss., sottolinea come nel dibattito dottrinale si sia diffusa l'espressione "amministrazione"

Non a caso, nel 1993 per gli enti locali e nel 1999 per le Regioni a statuto ordinario si è ritenuto necessario potenziare i relativi sistemi di governo, a coronamento delle riforme già compiute e nella prospettiva di quella costituzionale: consentire cioè la stabilità degli esecutivi per permettere la realizzazione di programmi politici nell'ambito di progetti di lungo periodo. Per le Regioni, la forza politica e la solidità istituzionale costituiscono altresì i presupposti necessari per sostenere la loro crescita di ruolo rapportata alle maggiori funzioni da esplicare e per poter riequilibrare i rapporti con gli enti locali.

Per quanto riguarda l'amministrazione-apparato, invece, almeno sulla carta, il modello del doppio binario è oramai abbandonato e gradualmente si dovrebbe affermare un sistema caratterizzato da strutture amministrative statali snelle al centro e dalla sensibile riduzione della presenza delle stesse a livello periferico; altrettanto agile dovrà presentarsi l'amministrazione regionale, a condizione che sia potenziata quella a livello locale, anche attraverso il ricorso a soluzioni associative.

Il modello descritto nel nuovo Titolo V, consentendo potenzialmente ampi margini di differenziazione amministrativa attraverso le modalità di allocazione delle funzioni, trae ispirazione da quello tedesco, sebbene da un punto di vista strutturale e dei rapporti fra i diversi livelli territoriali se ne discosti perché, pur recependo con le precisazioni che diremo un modello amministrativo caratterizzato dal binomio Regioni/enti locali, manca l'articolazione a cascata caratterizzante i rapporti fra i diversi livelli territoriali in Germania. Quest'ultima soluzione era difficilmente proponibile nel nostro sistema contraddistinto da una diversa tradizione e, soprattutto, da una consistente forza politica degli enti locali, ma il

ne di risultato" proprio a partire dalle riforme degli anni '90 in concomitanza con l'affermazione di forme generalizzate di autonomia territoriale, funzionale e gestionale.

suo mancato accoglimento ha comportato la persistenza in forma attenuata della contraddizione del sistema previgente dove si optava per istituti come la delega fra enti caratterizzati da rapporti di netta separazione, costituendo lo Stato il referente principale delle autonomie locali. Inoltre, si acuisce un'ulteriore incoerenza, legata al fatto che, nelle Regioni a statuto speciale, a seguito della l. cost. n. 2/1993 (per la Regione Sicilia, invece, fin dall'entrata in vigore dello Statuto), la competenza in materia di ordinamento degli enti locali rientra nella loro potestà esclusiva.

Pur mantenendo un sistema triangolare di rapporti centro/periferia, vi è una differenza rispetto alle indicazioni che sembravano emergere dalla legislazione più recente e, in particolare, dalla stessa riforma della seconda metà degli anni Novanta, dal momento che la Regione non viene configurata come centro propulsore e direttivo di un sistema amministrativo locale, visti il rafforzamento del ruolo costituzionale degli enti infraregionali e il privilegio dato agli strumenti di garanzia e di separazione delle autonomie locali.

La capacità della Regione di fare sistema dipenderà, perciò, dalla possibilità di portare avanti scelte politiche di lungo periodo (4) e dal coinvolgimento degli enti locali nell'assunzione delle stesse.

Dobbiamo infatti sottolineare che, a differenza del modello tedesco, l'esistenza nel nuovo Titolo V di due clausole generali, la competenza legislativa residuale regionale e il *favor* per i Comuni nell'attribuzione delle funzioni amministrative, rende ancor più necessaria una stretta collaborazione fra Regioni ed enti locali, evidenziando l'importanza del Consiglio delle autonomie locali.

(4) A. FERRARA, *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in *www.federalismi.it*, 2005, muovendo dalla constatazione della mancanza di idee innovative all'interno dei nuovi statuti, ritiene di potervi leggere una conferma della perdurante debolezza politica e istituzionale delle Regioni.

Partendo dalla constatazione che il concetto di autonomia, come qualsiasi espressione giuridica, è al contempo il prodotto « di una esperienza storica e uno strumento di lavoro » (5), dobbiamo ora dire del suo arricchimento, della sua evoluzione, nonché della vocazione regionale nel nuovo contesto normativo.

Nella ricostruzione compiuta, abbiamo confermato il ruolo prevalentemente amministrativo della Regione, nell'accezione di cura concreta dell'interesse pubblico, peraltro amplificato dal potenziamento dell'autonomia legislativa, di modo che rileva l'aspetto della funzione pubblica non solo e non tanto nella sua dipendenza dalla legge, ma nel rispondere adeguatamente ai bisogni sociali dopo averli sviluppati, determinando l'indirizzo politico da seguire.

La nozione di autonomia è mutata ormai definitivamente con l'introduzione del principio di sussidiarietà, poiché questo criterio, imponendo l'individuazione dei destinatari della funzione in ragione dell'azione da esplicare e del fine da perseguire, è estraneo alla mera rivendicazione di potere da parte dei diversi livelli territoriali e richiede una valutazione di funzionalità.

Proprio l'inserimento di questo elemento di flessibilità determina una spinta verso il basso nell'attribuzione delle funzioni, la cui esplicazione non comporta una mera esecuzione, ma presuppone l'adozione di scelte politiche.

La vocazione amministrativa delle Regioni è adesso accentuata sotto altri due profili: innanzitutto, abbiamo visto come le mutate condizioni economico-produttive legate al fenomeno della globalizzazione e al processo di integrazione europea portino a rivalutare le articolazioni territoriali dotate di una dimensione tale da garantire flessibilità e rapidità de-

(5) F. GALASSO, *Autonomia, a) premessa storica*, in *Enc. dir.*, 1959, pag. 349.

cisionale nel valorizzare le risorse locali rispetto al contesto europeo e globale. Ancora una volta le amministrazioni interessate saranno chiamate a svolgere attività amministrativa non meramente esecutiva, ma che presuppone una scelta di interessi funzionale al proprio ambito territoriale.

In secondo luogo, l'articolazione in quattro livelli — U. E., Stato, Regioni, enti locali — che rende le Regioni adatte a dare attuazione agli indirizzi europei e statali, previo coordinamento dell'attività con gli enti locali, fa sì che le Regioni siano anche i livelli territoriali in grado di innescare meccanismi competitivi attraverso l'assunzione di decisioni (politiche) di cui dovranno rispondere alle collettività che rappresentano, potendo peraltro costituire gli ambiti territoriali ideali nei quali sperimentare nuove tecniche e modalità di azione.

Dunque, i cardini del nuovo modello costituzionale conseguenti alla riforma del Titolo V sono: innanzitutto, l'amministrazione nella sua dimensione di piena autonomia. La lettura degli artt. 117 e 118 Cost. evidenzia, infatti, lo scontro fra il potere legislativo e quello amministrativo: il primo, ancorché ampliato per i settori di intervento in ragione dell'inversione della clausola di ripartizione e per le minori limitazioni, incontra pur sempre dei confini. L'amministrazione ha, invece, una vocazione alla generalità per questo è la funzione caratterizzante un ente posto a governare una collettività.

Altro elemento qualificante è il principio di sussidiarietà: per un verso, questo criterio consente all'amministrazione regionale/locale di nascere svincolata da quella statale; per un altro, questo principio fa sì che il sistema amministrativo si fondi, adesso, non più sulle strutture centrali, ma sul complesso delle autonomie, dal momento che, secondo l'art. 118 Cost., l'amministrazione è locale e regionale, mentre quella statale è soltanto residuale. L'amministrazione è dunque la funzione dell'autonomia.

Il principio di cooperazione è l'ulteriore criterio indefettibile, sebbene non si possa fare a meno di osservare come l'insufficienza di sedi nelle quali le Regioni possono partecipare all'esercizio delle funzioni dello Stato impedisca il confronto fra il "centro" e l'ente deputato a svolgere un ruolo preminente nell'attuazione del principio di sussidiarietà rispetto ai livelli di governo substatali. Proprio in ragione di ciò, il principio di cooperazione costituisce anche un criterio imprescindibile nei rapporti Regioni/enti locali, dal momento che le prime per poter assolvere il compito di ente di sistema dovranno preventivamente coinvolgere le autonomie locali, allo scopo di garantire l'attuazione delle decisioni.

1.2. Segue: *linee di sviluppo*.

Il ruolo politico delle Regioni di cura dell'interesse della comunità rappresentata è un profilo che costituisce un'ulteriore prova di come le entità substatali concorrano nell'attuazione del fine unitario ed è stato ricavato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla fine degli anni Ottanta, dal complessivo disegno costituzionale ed in particolare dall'art. 5 Cost., nonché dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione, ripresi e talvolta integrati dalla totalità degli statuti regionali e legittimanti, di conseguenza, la presenza politica della Regione in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, relativamente a tutte le questioni di interesse della comunità regionale.

Il giudice costituzionale ha proprio sottolineato come questo aspetto dell'autonomia regionale venga « affermato nelle disposizioni di principio della Costituzione e degli Statuti », oltre che essere sviluppato nella legislazione statale (sent. n. 829/1988).

In sede di adozione dei nuovi statuti regionali, se è auspicabile evitare l'enunciazione di principi velleitari o meramente

riproduttivi di quelli previsti in Costituzione, è però opportuna l'indicazione di regole programmatiche espressive dell'orientamento della politica regionale, dal momento che sono destinate a durare nel tempo e possono costituire elementi qualificanti il ruolo di enti esponenziali della collettività regionale.

Senza la pretesa di affrontare un problema che ha già visto sviluppare un ampio dibattito e, quindi, soffermandoci soltanto su alcuni aspetti strettamente attinenti all'oggetto della nostra ricerca, dobbiamo osservare come la Corte costituzionale, con alcune recenti pronunce (sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004), compiendo una lettura riduttiva della sua precedente giurisprudenza perché ha privato le norme programmatiche statutarie di efficacia giuridica, abbia confermato, però, la « presenza politica della Regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'articolo 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima », ritenendo che il compito delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle collettività sia rilevante ai fini « dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitori delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo » (6).

(6) Ripercorrendo brevemente la vicenda, possiamo osservare come il giudice costituzionale, preoccupandosi di sciogliere i dubbi avanzati già nella sent. n. 2/2004 sulla « misura dell'efficacia giuridica » dei contenuti ulteriori degli statuti, non abbia riconosciuto alcuna valenza giuridica alle norme programmatiche, ancorché inserite in un atto-fonte, poiché esprimerebbero precipuamente i convincimenti delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto; svolgerebbero, pertanto, una mera funzione culturale o anche politica, ma certo non normativa. Dobbiamo innanzitutto sottolineare come, nella sent. n. 2/2004 richiamata dalla Corte costituzionale a sostegno dell'opinabilità dell'efficacia giuridica dei contenuti eventuali degli Statuti, venga fatto rinvio alla sent. n. 171/1999, dove però si osserva semplicemente che « gli statuti regionali, pur competenti a vincolare la disciplina dell'organizzazione

Lo statuto regionale, in particolare nelle disposizioni iniziali, costituisce lo strumento di adattamento dei principi e di

interna della Regione, non possono costituire, di per sé, parametri per la valutazione di costituzionalità dei “principi fondamentali” recati dalle leggi dello Stato, che, invece, vanno scrutinati — se del caso — in base alle norme costituzionali pertinenti ». Inoltre, la Corte costituzionale ha rilevato l'impossibilità di assimilare le norme programmatiche statutarie a quelle della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo il valore programmatico nei confronti del legislatore, ma anche la funzione di integrazione e di interpretazione della normativa vigente: gli statuti regionali non sono, difatti, Carte costituzionali, ma solo fonti regionali a competenza riservata e specializzata e « anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione ». Immedie le critiche, più o meno accese, da parte della dottrina: A. ANZON, *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004. Quest'ultimo Autore osserva come le norme programmatiche degli statuti, indicando obiettivi, finalità e priorità alla cui osservanza le Regioni si impegnano nell'assunzione delle decisioni e nello svolgimento dei poteri di impulso, di proposta e di partecipazione alle decisioni degli altri soggetti istituzionali, non potevano e non possono che avere il valore di norme vincolanti l'attività legislativa e di governo delle Regioni stesse. Invece, è per un giudizio favorevole: R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005. La Corte costituzionale sembra, dunque, negare la valenza giuridica delle norme programmatiche statutarie, quasi a voler dare un salvacondotto agli statuti, almeno per queste parti eventuali, depotenziandone però la forza politica ed innescando delle conseguenze discutibili: difatti, attraverso queste previsioni aventi una valenza meramente culturale e politica, si potrebbero inserire anche norme manifestamente contrastanti con i principi supremi della Costituzione. *Contra*: T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *www.astridonline.it*, 2004, secondo la quale « se in un atto-fonte come lo statuto si incontrassero enunciazioni manifestamente incostituzionali, ed esse fossero oggetto di giudizio incidentale, difficilmente la Corte potrebbe dire che sono inidonee a ledere... la Costituzione »: l'interesse del Governo a ricorrere sarebbe perciò circoscritto, nel giudizio sugli statuti, nell'ambito della difesa delle competenze statali e dei limiti posti all'attività statutaria dal Titolo V, di modo che il ricorso sugli statuti regionali assumerebbe caratteristiche diverse rispetto a quello sulle leggi regionali. La tesi, sebbene sug-

implementazione dei diritti fondamentali (7) previsti dalla Costituzione in ragione dell'indirizzo politico-istituzionale dell'ente; oggi, questa funzione è, peraltro, accentuata dai più ampi poteri legislativi ed amministrativi riconosciuti dopo la riforma del Titolo V. Le norme programmatiche esprimono, dunque, le linee di sviluppo degli elementi qualificanti l'amministrazione regionale (8).

La precedente giurisprudenza costituzionale aveva legittimato le Regioni ad individuare negli statuti le finalità da raggiungere, visto il ruolo di ente a fini generali, di modo che tali previsioni assumevano lo stesso valore delle disposizioni che esprimono il contenuto necessario e, quindi, il carattere vincolante per la successiva attività legislativa e di governo della Regione (9).

gestiva, porta a riconoscere alle medesime previsioni una diversa efficacia giuridica a seconda del tipo di giudizio instaurato; inoltre, non sembra tener conto delle motivazioni adottate dalla Corte costituzionale che non rapporta il valore delle previsioni al tipo di giudizio instaurato, ma alla sola natura delle norme. Non soddisfa neppure la tesi che riconduce l'inefficacia giuridica delle previsioni programmatiche al difetto di interesse per carenza di lesività perché, comunque, non consente di superare il fatto che, negli statuti potrebbero essere inserite previsioni contrarie ai principi supremi della Costituzione. Per superare il problema, autorevole dottrina ha osservato come le norme programmatiche, dal momento che sono collocate nello statuto, ancorché prive di valore normativo, hanno pur sempre un significato: difatti, per modificarle occorre attivare la procedura di revisione statutaria. Di conseguenza, il contenuto di queste norme non può essere indifferente costituzionalmente: vi sarebbe un limite costituzionale oltre il quale anche le norme programmatiche non possono essere ritenute legittime. Si può allora ritenere che, in queste sentenze, l'inammissibilità sia stata pronunciata dopo aver, comunque, valutato la compatibilità delle norme programmatiche con i valori costituzionali: G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, op. cit.

(7) P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005, osserva che proprio sul terreno dell'attuazione e tutela dei diritti è possibile « costruire solide e percepibili identità regionali diverse ».

(8) Gli statuti delle Regioni a regime speciale si caratterizzano per la mancanza di disposizioni di principio al loro interno; dobbiamo, tuttavia, segnalare come il progetto di statuto approvato nel febbraio di quest'anno dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia le abbia contemplate.

(9) G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale ...*, op. cit.

Adesso, però, la Corte costituzionale ha privato le norme programmatiche della valenza giuridica: di conseguenza, non possono avere più il valore di un impegno e viene indebolita la loro funzione di mezzo di indirizzo, di strumento attraverso il quale riassumere le finalità che la Regione intende perseguire nella cura degli interessi della comunità di riferimento.

Si assiste ad una contraddizione: nel momento in cui viene valorizzata l'amministrazione regionale e locale che deve occuparsi della cura degli interessi e della promozione dello sviluppo delle comunità locali, viene depotenziato lo strumento che per primo, a livello regionale, si deve fare carico del compito di tracciare le linee di attuazione dei valori costituzionali indicando alla collettività rappresentata le finalità perseguite quale ente di governo (10). Ecco perché la Corte costituzionale ha ritenuto opportuno ribadire che il compito di rappresentanza degli interessi della collettività è comunque proprio delle Regioni.

2. *Principio unitario e clausola di prevalenza dello Stato: interesse pubblico, interessi pubblici, interesse nazionale, sussidiarietà.*

Prima della riforma del Titolo V (11), l'interesse nazio-

(10) *Contra*: R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari (nota a Corte cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in *www.federalismi.it*, 2005, secondo il quale queste disposizioni « non disciplinano, ma evocano, non regolano ma proclamano » non assolvendo « alla funzione di costruire ed integrare l'ordinamento giuridico regionale: recano previsioni in materie [...] che, in quanto disciplinate in Costituzione o di competenza esclusiva del legislatore statale, sono sottratte alla competenza normativa regionale ». Dobbiamo tuttavia osservare che queste materie sono sottratte alla competenza normativa regionale, ma non a quella amministrativa non meramente esecutiva.

(11) Il pendente disegno di legge costituzionale n. 2544-B (Modifiche alla Parte II della Costituzione), approvato in prima deliberazione dalla Camera il 15 ottobre 2004 e dal Senato il 23 marzo 2005, prevede la reintroduzione della clau-

nale consentiva l'assunzione di funzioni da parte dello Stato, quando il fine da tutelare presentava alcune caratteristiche, attraverso una definizione unilaterale, di modo che non vi era una distinzione fra procedimento di individuazione dell'interesse da tutelare e quest'ultimo: vi era una pluralità di interessi pubblici rapportabili alle diverse entità territoriali, ma mancava il mezzo logico-giuridico attraverso il quale esprimere un giudizio di valore sui diversi interessi qualificabili come pubblici.

L'intervenuta riforma, da questo punto di vista, ha compiuto un'innovazione importante, attraverso l'espressione del principio di sussidiarietà, anche se non è stata portata a compimento a causa della mancata costituzionalizzazione di sedi appropriate di confronto, indice di un'inadeguata tutela in positivo dell'autonomia: il criterio di sussidiarietà, grazie anche alla giurisprudenza pretoria della Corte costituzionale, può essere ritenuto lo strumento, il mezzo logico-giuridico, attraverso il quale è possibile tener conto dei diversi interessi e dei differenti ambiti territoriali ai quali poterli riferire.

Contrariamente a quanto ritiene un parte della dottrina (12), secondo la quale nell'art. 117 Cost. sarebbe stata compiuta una valutazione esaustiva degli interessi pubblici, tanto che l'operata riforma avrebbe reso superfluo l'interesse pubblico nazionale quale principio aggiuntivo al criterio di riparto di competenze, in realtà uno strumento di flessibilità è assolutamente necessario: difatti, nell'art. 117 Cost., il legislatore costituzionale ha compiuto una valutazione in ordine alla

sola dell'interesse nazionale, affidando al Parlamento in seduta comune la possibilità di annullare la legge regionale o singole disposizioni, qualora la Regione non abbia accolto l'invito del Governo a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli: P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004, pag. 777.

(12) G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale ...*, op. cit., pag. 151 e ss.

prevalenza o al concorso degli interessi statali e regionali, procedendo di conseguenza all'individuazione del soggetto titolare della potestà legislativa.

Il procedimento di valutazione della dimensione delle finalità da perseguire e, perciò, la concretizzazione degli interessi da tutelare è, invece, demandata ad un momento successivo: quello dell'allocazione delle funzioni fra le diverse entità territoriali, quando si dovrà operare secondo il criterio del *favor* per il livello territoriale più vicino ai cittadini e dei connessi principi per l'ottimizzazione dell'esercizio delle funzioni, di modo che lo svolgimento delle funzioni da parte dell'ente individuato sia adeguato ai bisogni da soddisfare.

La riforma consente di utilizzare (per assonanza) la distinzione fra interesse pubblico e interessi pubblici da tutelare (13), intendendo con la prima espressione il procedimento che consente di valutare i molteplici interessi che vengono in gioco e con la seconda, appunto, le finalità concrete dei diversi soggetti. In precedenza l'interesse nazionale rilevava sia come interesse pubblico, inteso quale strumento giuridico per far valere interessi concreti, sia come fine reale da tutelare. Adesso si è pervenuti, invece, ad una distinzione fra meccanismo logico-giuridico (interesse pubblico) di individuazione delle finalità concrete da soddisfare e interessi pubblici territorialmente articolati da conseguire.

La seconda innovazione riguarda la ricostruzione dell'art. 5 Cost. secondo l'interpretazione da noi proposta e, ormai, esplicitata nel Titolo V, seconda parte della Costituzio-

(13) A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pag. 57 e ss., osserva come debba essere tenuto distinto l'interesse pubblico dagli interessi pubblici: questi ultimi sono le finalità concrete da perseguire, invece il primo è il nesso logico-giuridico che consente agli operatori di tener conto di siffatte finalità. Mentre gli interessi pubblici sono veri e propri interessi, l'interesse pubblico è soltanto uno strumento giuridico al quale ricorrere per far valere gli interessi concreti qualificati come pubblici.

ne: il limite dell'interesse nazionale, o meglio, il principio unitario non equivale più all'interesse statale, poiché il primo ha una valenza onnicomprensiva e costituisce un limite per il legislatore statale stesso nella misura in cui un fine, ancorché comune, può essere adeguatamente soddisfatto a livello infrastatale garantendo, al contempo, l'uguaglianza sostanziale attraverso la diversità di scelte. D'altro canto, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica costituiscono ancora un principio supremo del nostro ordinamento in grado di operare come clausola di prevalenza (o supremazia) dello Stato (14) e di limite nei confronti dell'autonomia regionale, nel caso in cui la differenziazione nell'assunzione delle decisioni possa pregiudicare i valori indefettibili del nostro sistema.

Appurata l'esistenza di una pluralità di interessi e di limiti reciproci che li rendono non più ordinati gerarchicamente, occorre precisare che non è l'interesse nazionale, inteso come interesse statale, ad essere stato riassunto nel principio di sussidiarietà: quest'ultimo, concepito quale criterio ascensionale e proiezione dell'art. 5 Cost., ha proceduralizzato il principio o interesse unitario nel senso che si deve procedere all'allocazione delle funzioni al livello territoriale più vicino ai cittadini quando questo sia in grado di provvedere adeguatamente, contribuendo al conseguimento dei fini co-

(14) In termini per certi aspetti analoghi è la posizione di A. Baldassarre nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della parte II della Costituzione (Atti parlamentari — Senato della Repubblica — I Commissione permanente — Seduta del 18 novembre 2004) che evidenzia l'essenzialità di un principio di flessibilità nella divisione delle competenze in ogni sistema articolato territorialmente che il giudice costituzionale potrebbe adeguatamente ricostruire sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 5 Cost., sebbene sia convinzione dello Stesso che l'eliminazione formale dell'interesse nazionale dalla Costituzione abbia costretto la Corte costituzionale a utilizzare come surrogato il criterio di sussidiarietà provvedendo ad una proceduralizzazione dell'interesse nazionale che, per definizione, non è proceduralizzabile perché alcun compromesso è possibile sull'interesse nazionale: A. BALDASSARRE, *Se si "politizza" la Costituzione ...*, op. cit., pag. 40 e ss.

muni nel rispetto di soluzioni differenziate, mentre si deve guardare ai livelli territoriali più ampi, quando gli interessi da assicurare potrebbero essere pregiudicati dal compimento di scelte differenti.

Se l'interesse nazionale come utilizzato in precedenza non rivelava la dimensione procedimentale, se non in minima parte attraverso i *test* elaborati dalla Corte costituzionale, la sussidiarietà rileva sotto il profilo puramente procedimentale, anche in assenza di sedi di raccordo adeguate, e sarà nell'ambito del relativo *iter* che dovranno essere temperati i differenti interessi pubblici (statale e regionale). Volendo, possiamo individuare un riscontro testuale nello stesso art. 118, I co. Cost., dove al legislatore si danno indicazioni sull'allocatione delle funzioni dicendo che, di regola, devono essere attribuite ai Comuni, mentre nel caso in cui ricorrano esigenze unitarie si dovrà instaurare un procedimento ispirato al criterio della funzionalità: l'ente più vicino ai cittadini, dotato delle necessarie capacità.

Una conferma di tutto ciò, può essere trovata nelle previsioni contenute nell'art. 120 Cost., ovvero in quelle ipotesi patologiche di tutela dell'interesse unitario che nuovamente richiamano i parametri della sussidiarietà e della leale cooperazione.

Le conseguenze sono due: innanzitutto, pur essendo presente nel testo del Titolo V in maniera frammentata, possiamo compiere una ricostruzione unitaria del principio di sussidiarietà intendendolo quale procedimento logico-giuridico di valutazione degli interessi pubblici coinvolti, nel rispetto di alcuni parametri.

In secondo luogo, vista la natura procedimentale, non è il principio di sussidiarietà, ancorché nella dimensione ascensionale verso l'alto, a costituire la clausola di chiusura del sistema, ma pur sempre il principio di unità e indivisibilità espresso nell'art. 5 Cost. come criterio complementare a

quello di autonomia, vale a dire nella sua dimensione di “normale attuazione” (15).

In particolare, ad avvalorare la tesi secondo la quale sarebbe il principio di sussidiarietà a costituire la clausola di chiusura del sistema, non può essere eccepito neppure il fatto che a differenza dell'esperienza comunitaria, la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità di attrazione in sussidiarietà non solo nelle materie di potestà concorrente, ma anche in quelle residuali: difatti, nel sistema tedesco, la clausola dell'art. 72, II co. GG opera nell'ambito di materie proprie dei Länder e l'intervento alternativo-esclusivo del Bund è possibile in quanto ricorrano parametri riconducibili ad esigenze di unità. Di conseguenza, possiamo rilevare che, anche nell'esperienza tedesca, come in quella italiana, alle presunzioni compiute dal legislatore costituzionale di prevalenza di interessi substatali viene affiancato un criterio di flessibilità qualora dette previsioni vengano contraddette dalla manifestata esigenza di tutelare interessi unitari.

Questa soluzione è, peraltro, coerente con la ricostruzione che abbiamo proposto, dal momento che, leggendo il principio di unità e indivisibilità quale clausola di chiusura del sistema, sarà allora possibile considerare gli interventi dello Stato-sussidiario non finalizzati a rendere uniforme l'azione dei livelli di governo territoriali, ma diretti a far loro sviluppare il massimo delle capacità, dal momento che autonomia e differenziazione, in quanto strumenti di garanzia dell'uguaglianza sostanziale e degli altri valori costituzionali, sono anch'esse elementi necessari della forma di stato.

(15) G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.*, 2004, pag. 630 e ss., osserva come sia ininfluenza che “l'interesse nazionale” compaia o meno nel testo costituzionale, in quanto è elemento necessario della forma di stato.

3. *Riflessi sul potere legislativo.*

3.1. *I contenuti legislativi.*

Alle osservazioni che abbiamo già portato (16) a proposito della trasformazione qualitativa della funzione legislativa, dobbiamo aggiungere come l'elaborazione compiuta negli artt. 117 e 118 Cost., ancorché innovativa perché costituisce un'esplicitazione, sancisca un modo di essere della funzione amministrativa rispetto a quella legislativa: quest'ultima può essere confinata in settori definiti o esclusa da determinati ambiti, l'amministrazione, come abbiamo già detto, ha invece un'innata disposizione alla generalità nel senso che non si manifesta per singoli profili, ma nella sua complessità: è allora da questa che si deve partire.

Secondo la ricostruzione che abbiamo prospettato, occorre procedere dalla definizione dell'interesse da soddisfare, dopodiché la legge potrà provvedere all'allocazione della funzione: la ripartizione delle competenze compiuta nell'art. 117 Cost., dove si individuano materie in senso tradizionale, materie trasversali, "materie spezzate" e materie residuali da individuare nel momento della loro manifestazione, attribuisce in linea di massima la titolarità legislativa delle stesse, mentre demanda ad un momento successivo l'assegnazione dell'esercizio della funzione all'ente dotato delle necessarie capacità in ragione dell'interesse da soddisfare, con la possibilità, là dove vi siano esigenze unitarie da tutelare, che lo Stato conservi prima ancora della potestà amministrativa, quella legislativa necessaria per poter disciplinare ed esercitare, appunto, i relativi poteri amministrativi.

Un ulteriore effetto del riformato Titolo V sul potere legislativo, soprattutto sotto il profilo del contenuto dei relativi atti esplicativi, è che i limiti di competenza della legislazione

(16) Cfr. cap. II, § 5 di questa stessa parte.

statale si sono evoluti in limiti di contenuto (vedi *infra*) determinando un mutamento qualitativo dell'atto e per certi aspetti della stessa funzione legislativa statale. Il Parlamento sarà chiamato ad esercitare oltre alle competenze legislative connesse ad interessi propri dello Stato anche un'attività più propriamente finalizzata all'attuazione dei valori della Repubblica per garantirne l'unità giuridica ed economica (17). Ed anche per questo, neppure l'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001 sarebbe sufficiente a rendere il Parlamento effettivamente rappresentativo delle istanze di autonomia per far sì che possa esprimere la sintesi unitaria dell'interesse generale.

3.2. *Segue: eccesso di potere legislativo e obbligo di motivazione degli atti legislativi.*

Il giudice costituzionale, pur avendo affermato nella sent. n. 282/2002 che nella verifica del rispetto del criterio di competenza occorre andare a guardare se la materia rientra fra i *nomina* costituzionali, ovvero se la legge statale è fondata su riserve esclusive o parziali, in ragione dell'inversione del criterio di ripartizione, dovendo sussistere un preciso titolo di legittimazione dell'intervento del legislatore statale, ha spesso compiuto, tuttavia, interpretazioni estensive delle materie trasversali (pensiamo ad esempio alla tutela della concorrenza), mentre, in alcuni casi (sent. n. 307/2003), ha sottolineato che l'impossibilità di riferire immediatamente un determinato oggetto ad una delle materie elencate nell'art. 117 Cost. non comporta necessariamente la riconduzione nell'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale

(17) P. BILANCIA, *Il paradigma della legge statale: i riflessi del nuovo art. 117, comma 2, sull'art. 70 Cost.*, in FRANCO MODUGNO, PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 76 e ss.

delle Regioni, sottolineando, così, più che lo sforzo di analisi dell'interesse da tutelare, un atteggiamento estremamente cauto verso le materie residuali di cui all'art. 117, IV co. Cost., massima espressione dell'autonomia (18).

Dal quadro tratteggiato, possiamo individuare diverse ipotesi caratterizzate tutte da un esercizio del potere legislativo finalizzato, nel senso cioè che il suo esercizio è condizionato al soddisfacimento di un interesse preventivamente individuato dal legislatore costituzionale, oppure oggetto di specificazione in sede di esercizio della funzione, secondo i parametri della sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, quali criteri, appunto, di individuazione dell'interesse da garantire.

Difatti, nel caso delle materie trasversali o materie-funzione, occorre che la finalità dell'atto legislativo sia teleologicamente volta al conseguimento del bene che esse esternano e l'invasione delle competenze legislative regionali deve presentare i caratteri della necessità e della proporzionalità rispetto allo scopo tutelato dalla previsione costituzionale. Per un altro verso, il criterio secondo il quale la naturale spettanza delle funzioni amministrative deve essere riconosciuta in capo al Comune, con possibilità di deroga per esigenze unitarie, imponendo prescrizioni nei confronti del legislatore statale o regionale per la conseguente allocazione, determina pur sempre delle scelte condizionate da precisi parametri e uno *strict scrutiny* da parte della Corte costituzionale in sede di sindacato.

In tutte queste ipotesi, l'attività del legislatore non incontra soltanto dei limiti esterni, ma può incorrere nella violazione dei limiti interni alla discrezionalità legislativa, pur risolvendosi sempre, in ultima analisi, nella violazione di una norma costituzionale puntuale; la Corte costituzionale si è ri-

(18) A. RUGGERI, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza... resta*, in *www.federalismi.it*, 2004.

servata la valutazione della legittimità della funzione legislativa nel suo divenire, attraverso l'esternazione o meno di alcuni parametri, per verificare l'intrinseca razionalità della graduazione dei diversi interessi da comporre.

In questo senso abbiamo parlato di verifica, in termini stretti, da parte della Corte costituzionale della legittimità della scelta del legislatore sotto il profilo dell'eccesso di potere: guardando all'evoluzione giurisprudenziale, quest'ultima osservazione può sembrare intrinsecamente contraddittoria. Difatti, nella giurisprudenza amministrativa si è passati da ricostruzioni che hanno cercato di definire la natura giuridica e i connotati del vizio dell'eccesso di potere, secondo una visione privatistica dell'atto, posto che lo si riferiva alla volontà o alla causa, per poi guardare ai motivi e, infine, alla funzione complessivamente intesa (19), cioè al vizio della discrezionalità nella comparazione dei diversi interessi che emergono nell'*iter* procedimentale, di modo che l'eccesso di potere non è riferibile unicamente alla deviazione dal fine tipico, ma ad una sequenza procedimentale e alla coerenza che deve sussistere fra i diversi momenti e le valutazioni compiute. Il vizio in sé, pur risultando ampliato nei confini, non implica di conseguenza un giudizio più blando, ma semplicemente l'utilizzo di parametri o di sequenze non esternate compiutamente in regole giuridiche scritte, ma in successioni logico-ricostruttive, in principi e criteri direttivi di origine pretoria.

In questa prospettiva, la necessità dell'intesa fra Stato e Regioni, nell'ambito dell'*iter* che porta all'assunzione in sussidiarietà da parte del primo di funzioni amministrative e delle connesse funzioni legislative, qualora ricorrano esigenze di carattere unitario, pur rappresentando un'applicazione del principio generale di leale collaborazione, costituisce un re-

(19) F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pag. 1 e ss.

quisito elaborato dal giudice costituzionale al quale il legislatore dovrà attenersi.

L'eccesso di potere legislativo, quale vizio funzionale, implicando una valutazione necessaria del fine legislativo, per poter essere riscontrato richiede la presenza di una motivazione inadeguata, insufficiente o incongrua. La Corte costituzionale, di recente (sent. n. 379/2004), pur non parlando di obbligo di motivazione dell'atto legislativo, ha tuttavia riconosciuto come la previsione da parte dello statuto della regione Emilia-Romagna (art. 17) che « nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi [o amministrativi di carattere generale], l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica » non mini la riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi, ma sia volta « a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche » e, quindi, a tutelare « l'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative ». Dopodiché, ha ritenuto legittimo che una Regione, attraverso le previsioni contenute nella propria fonte statutaria, possa introdurre l'obbligo di motivazione degli atti legislativi [e di quelli amministrativi generali] con riferimento alle risultanze istruttorie, analogamente alle scelte operate da altre democrazie contemporanee e, soprattutto, dall'ordinamento comunitario (20).

Sembra, dunque, che la Corte costituzionale sia pervenuta ad una diversa soluzione rispetto a quanto ha affermato nella sent. n. 14/1964, nella quale riteneva che « di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e

(20) Peraltro, dobbiamo sottolineare come l'analogia previsione contenuta all'art. 39 dello statuto della regione Toscana non sia stata ricompresa fra le norme oggetto del ricorso da parte del Governo alla Corte costituzionale.

nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto », anche perché in un sistema sempre più caratterizzato dalla compresenza nei diversi settori di una molteplicità di fonti, non solo di diritto interno, il criterio di competenza non è più esaustivo nell'individuazione della titolarità della funzione e la motivazione assume il carattere di strumento di legittimazione dell'intervento, attraverso i percorsi argomentativi esternati (21).

Come abbiamo visto (22), la motivazione degli atti normativi è una questione che è stata ed è ampiamente dibattuta dalla dottrina: nell'economia della nostra disamina, dobbiamo tuttavia verificare se, alla luce della ricostruzione compiuta, dei principi costituzionali e delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V, non si possa ritenere necessaria la motivazione degli atti normativi, quale strumento di verifica dell'allocazione delle funzioni fra le diverse componenti territoriali, per consentire cioè in ogni fase del procedimento normativo la ottimalizzazione della trasparenza nella comparazione degli interessi, allo scopo di rendere la scelta legislativa un elemento razionale dell'ordinamento, poiché rendendo evidente il fine perseguito, in caso di contraddizione con quello ricavabile dalle norme, verrà manifestata la contraddizione logica della legge, rivelando un prodromo, necessitante di un accertamento in concreto, dello sviamento rispetto ai fini previsti in Costituzione.

Sia la giurisprudenza costituzionale che le nuove previsioni costituzionali depongono in tal senso: le materie trasversali o materie-funzione impongono la verifica che la finalità dell'atto legislativo corrisponda ad una di quelle indi-

(21) Nella sent. n. 303/2003, la Corte costituzionale ha sottolineato come l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e di quelle legislative richieda, di regola, di essere resa « evidente in maniera esplicita », dal momento che verrebbe derogato il riparto di competenze descritto in Costituzione.

(22) Cfr. parte II, cap. III, § 4.

cate dall'art. 117 Cost. e che la conseguente limitazione della competenza legislativa regionale presenti i caratteri della necessarietà e proporzionalità rispetto al fine da tutelare. Ma vi è di più: l'inversione del criterio di ripartizione delle competenze legislative ha reso necessario che il legislatore statale debba evidenziare il titolo in forza del quale compie l'intervento (23), imponendo quindi la specificazione della base sulla quale viene posta la disciplina; questa esigenza è resa ancor più stringente se si considera, per altro verso, che la clausola residuale in favore delle Regioni non comporta necessariamente l'attribuzione a queste ultime di tutte le materie che non rientrino fra i *nomina* costituzionali dell'art. 117 Cost.

Il sistema di ripartizione delle competenze enunciato in Costituzione non descrive compiutamente la concreta allocazione delle funzioni che, come abbiamo visto, richiede lo svolgimento di alcuni criteri nell'ambito di un *iter* procedimentale, indefettibile in assenza di adeguate sedi di raccordo fra le componenti della Repubblica, nel quale emergano i diversi interessi pubblici da tutelare. La scelta ultima, quanto più si discosterà dal criterio cardine del nuovo sistema — l'allocazione all'ente più vicino ai cittadini — (24) nonché dallo stesso principio di sussidiarietà orizzontale (25), tanto più necessiterà di un'esternazione delle ragioni che l'hanno determinata per consentire il controllo del rispetto dei parametri individuati dal legislatore costituzionale.

Peraltro, la ripartizione delle funzioni amministrative, dovendo essere declinata a parametri di adeguatezza, necessiterà per la sua concretizzazione di valutazioni che tengano

(23) Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 282/2002 e 1/2004.

(24) R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 2003, pag. 63 e ss.

(25) N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi ...*, op. cit., pag. 43.

conto di riferimenti non meramente giuridici, ma economici (26): tali cioè da ponderare l'efficacia e l'efficienza del loro esercizio secondo valutazioni *ex ante*. Anche in questa prospettiva, la spiegazione dei motivi e delle stime fondanti la scelta compiuta dal legislatore, statale e regionale, consentirà di ripercorrere le argomentazioni compiute, vagliandone la congruenza.

3.3. Segue: *intese e leale cooperazione*.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale, sembra si possa ritenere che il grado di coinvolgimento delle Regioni debba essere di una differente intensità in ragione del grado di interferenza del fine unitario con gli interessi regionali: è sufficiente l'intesa debole o il parere quando l'infrazionabilità dell'interesse nazionale è espressione del principio di coordinamento finanziario (sent. 376/2003), da reputarsi, fra l'altro, più che una materia, una funzione (sent. n. 414/2004); quando rilevino interessi attinenti a materie costituzionalmente attribuite alle Regioni e si operi una vera espropriazione, sarà invece necessaria l'intesa forte (sentenze n. 303/2003 e 6/2004) (27). Infine, nei casi in cui l'intervento statale sia diretta espressione dei principi caratterizzanti l'unità dello Stato sociale (sent. n. 307/2004) non è neppure necessaria una minima forma di collaborazione perché, secondo il giudice costituzionale, l'intervento risponderrebbe a finalità di interesse generale che tutte le componenti della Repubblica devono perseguire.

Occorre, tuttavia, che la Corte costituzionale non abdi-

(26) M. ABRESCIA, *Sull'utilità dell'analisi economica del diritto: il caso della sussidiarietà*, in *Giur. cost.*, 2003, pag. 637 e ss.

(27) P. CAVALERI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo. La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2004, pag. 63; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie ...*, op. cit., *passim*.

chi ad un compiuto sindacato di tutti i parametri del *test* di costituzionalità elaborato, riducendo il proprio controllo ad un mero riscontro del momento soddisfacente del principio di leale cooperazione, ritenendolo di per sé sufficiente ad esaurire anche il criterio di proporzionalità, o confinando le ipotesi di eccesso di potere, come ha fatto la Corte di Giustizia nelle valutazioni sul principio di sussidiarietà (28), ai soli casi di errore manifesto.

Possiamo osservare come la Corte costituzionale deducendo il principio di collaborazione da quello di sussidiarietà, disconosca il fondamento costituzionale autonomo del primo, svalutando però anche il principio di sussidiarietà che, in una lettura procedimentale, riduce la legittimità della scelta operata alla verifica dell'intervenuta intesa o delle altre forme di collaborazione.

L'occasione della cooperazione non può bastare da sola a superare il criterio di favore per gli enti più vicini ai cittadini perché non può concretizzare i valori dell'unitarietà ed i principi della funzionalità nella tutela degli interessi pubblici: non è di per sé sufficiente per valutare la necessità dell'intervento statale in funzione dell'interesse da attuare.

L'art. 5 Cost. postula il principio di collaborazione per poter confrontare unità e autonomia e dunque rappresenta un momento nell'ambito del più ampio procedimento in cui, comunque, dovrà essere riscontrata la congruità tra la scelta operata rispetto al fine, ovvero la ragionevolezza, nonché il *quantum*, o proporzionalità dell'intervento. Relativamente a quest'ultimo parametro, deve essere evitato quanto accade nel sistema tedesco dove il *quantum* di intervento, anche nel caso della legislazione quadro, è assorbito dalla necessità di intervenire. Difatti, l'autonomia non costituisce l'oggetto del-

(28) D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 13 e ss.

l'intervento del legislatore, ma un limite alla fonte che disciplina e ripartisce le funzioni e un fine da perseguire, posto che rappresenta un valore del nostro sistema.

Inoltre, più contenuto è il controllo esercitato dalla Corte costituzionale nell'assunzione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative, tanto maggiore sarà l'importanza data al parametro della leale cooperazione che, tuttavia, presuppone sedi di raccordo adeguate per dar voce agli enti più deboli, sebbene non debbano essere raggiunti eccessi con un'ulteriore frammentazione dei settori di intervento per non creare sovrapposizioni e per non pregiudicare l'azione amministrativa sotto il profilo della responsabilità.

Infine, quanto più ampio è il numero degli elementi che integrano il *test* di costituzionalità e quindi i parametri da valutare, non ultima la motivazione della scelta legislativa operata nonché le valutazioni prognostiche compiute nella fase istruttoria, tanto minori saranno gli spazi di pura discrezionalità politica non sindacabili dal giudice costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Nuove regioni e riforma dello Stato*, XXI secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- ABBAMONTE, GIUSEPPE, *Funzioni pubbliche per settori organici. (Principi della Costituzione e della legislazione per il riordinamento dei poteri pubblici in relazione alle istanze del Corpo Sociale)*, in GIUSEPPE SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1990, pag. 73.
- ABBAMONTE, GIUSEPPE, *La delega delle funzioni agli enti locali: aspetti finanziari*, in *Regioni e comunità locali*, 1976, pag. 11.
- ABRESCIA, MICHELE, *Sull'utilità dell'analisi economica del diritto: il caso della sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 637.
- ADAMOVICH, LUDWIG K. - FUNK, BERND CHRISTIAN, *Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungsrechtslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft*, Wien, Springer-Verlag, 1985.
- ADAMOVICH, LUDWIG K. - FUNK, BERND CHRISTIAN - HOLZINGER, GERHART, *Österreichisches Staatsrecht. Grundlagen*, Wien, Springer-Verlag, 1997.
- ADONIS, ANDREW, *Subsidiarity: theory of a new federalism?*, in PRESTON KING, ANDREA BOSCO (edited by), *A Constitution for Europe. A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for the United States of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1991, pag. 63.
- AGOSTA, STEFANO, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in www.federalismi.it, 2004.
- AGOSTA, STEFANO, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- ALBANESE, ALESSANDRA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, pag. 51.
- ALBANESE, ALESSANDRA - MARZUOLI CARLO, *Assistenza, servizio pubblico, sussidiarietà*, in ALESSANDRA ALBANESE, CARLO MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 11.
- ALBERTONI, ETTORE A., *Statualità e centralismo in Italia*, in ETTORE A. ALBERTONI (a cura di), *Stati e Federazioni. Interpretazioni del federalismo*, Milano, EURED, 1998, pag. 167.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 9.

- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Centralismo e federalismo nell'Italia repubblicana*, in OLIVER JANZ, PIERANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 347.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, Oasi, 2002.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 1997, pag. 498.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Intervento al Forum di Roma, 27 febbraio 1998*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 67.
- ALLEGRETTI, UMBERTO, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- ALSTON, PHILIP, *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1999.
- ALTAN, CARLO TULLIO, *La nostra Italia: clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'Unità al 2000*, Milano, Egea, 2000.
- AMATO, GIULIANO, *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Regione e governo locale*, 1991, pag. 11.
- AMBROSINI, GASPARE, *Autonomia regionale e federalismo. Austria-Spagna-Germania-U.R.S.S.*, Roma, Edizioni Italiane, 1933.
- AMIRANTE, CARLO, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2001.
- AMORTH, ANTONIO, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, Como, Marzorati, 1945.
- AMORTH, ANTONIO, *L'attività amministrativa delle Regioni*, in AA.Vv., *Atti del primo convegno di studi regionali. Bressanone 27 settembre-1 ottobre 1954*, Padova, Cedam, 1955, pag. 299.
- ANELLO, WALTER - CAPRIO, GIOVANNI, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 47.
- ANGELINI, FRANCESCA - BIFULCO, RAFFAELE, *Rapporto sulla tipologia della legge*, in PAOLO CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, pag. 163.
- ANGELINI, FRANCESCO, *Diritti civili e sociali e livelli essenziali di prestazione con riferimento agli ordinamenti tedesco e spagnolo*, in FRANCO MODUGNO, PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 113.
- ANGELINI, GIOVANNA, *Bovio e il riscatto del Sud*, in GIOVANNA ANGELINI, ARTURO COLOMBO, V. PAOLO GASTALDI (a cura di), *Poteri e libertà. Autonomie e federalismo nel pensiero democratico italiano*, Milano, Franco Angeli, 2001, pag. 61.
- ANGIOLINI, VITTORIO, « *Emergenza* » e interpretazione dei « *diritti fondamentali* », in *Le Regioni*, 1990, pag. 1611.
- ANGIOLINI, VITTORIO, *Federalismo e diritti sociali*, in GIORGIO GHEZZI, GIOVANNI NACCARI, AMELIA TORRICE (a cura di), *Il Libro Bianco e la Carta di Nizza. Il futuro dei diritti sociali in Italia e in Europa*, Roma, Ediesse, 2002, pag. 105.

- ANGIOLINI, VITTORIO, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 1265.
- ANIASI, ALDO, *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1982.
- ANTONINI, LUCA, *Il lento cammino della sussidiarietà tra convergenze teoriche e ostacoli di fatto*, in *Non profit*, 2000, pag. 41.
- ANTONINI, LUCA, *Il principio di sussidiarietà nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 5.
- ANTONINI, LUCA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, pag. 99.
- ANTONINI, LUCA, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale per il T.A.A.*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ANTONINI, LUCA, *L'attuazione dell'art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 223.
- ANTONINI, LUCA, *La nuova potestà statutaria e l'ipotesi di un regionalismo differenziato*, in AA.Vv., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 119.
- ANTONINI, LUCA, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 635.
- ANTONINI, LUCA, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 157.
- ANTONINI, LUCA - ROVERSI MONACO, FABIO, *Introduzione*, in LUCA ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del « terzo decentramento ». Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 1.
- ANTONUCCI, CARLA, *Bundesrat e rappresentanza del territorio. La tradizione storica del federalismo tedesco dall'impero alla costituente del '49*, in *Il Politico*, 1997, pag. 353.
- ANZON, ADELE, « *Leale collaborazione* » tra Stato e regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pag. 8581.
- ANZON, ADELE, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2782.
- ANZON, ADELE, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2256.
- ANZON, ADELE, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ANZON, ADELE, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.
- ANZON, ADELE, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 1149.
- ANZON, ADELE, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pag. 1103.

- ANZON, ADELE, L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”, in *www.costituzionalismo.it*, 2005.
- ANZON, ADELE, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995.
- ANZON, ADELE, *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in EDUARDO ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 53.
- ANZON, ADELE, *Un passo indietro verso il regionalismo « duale »*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 225.
- APARICIO, MIGUEL A., *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Torino, Giappichelli, 1992.
- AQUARONE, ALBERTO, *L'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- ARMENANTE, FRANCESCO, *Indirizzo e coordinamento, sussidiarietà e potere sostitutivo nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Nuove autonomie*, 1998, pag. 693.
- ARMIN, HANS HERBERT VON, *Finanzzuständigkeit*, in JOSEF ISENSEE, PAUL KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV - Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1990, pag. 987.
- ARNOLD, RAINER, *Dix ans d'unité allemande: une évaluation constitutionnelle*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 2000, pag. 395.
- ARNOLD, RAINER, *La ripartizione delle potestà fra Bund e Länder alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 868.
- ARNOLD, RAINER, *Le fédéralisme allemand dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle de 2002*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2003, pag. 199.
- ARNOLD, RAINER, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in M. PAOLA VIVIANI SCHLEIN, ENRICO BULZI, LINO PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del Convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22/23 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 3.
- ASCARELLI, TULLIO, *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1952.
- ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA DEL MEZZOGIORNO, *Riforme federaliste e politiche per lo sviluppo delle aree economicamente svantaggiate. Documento sulle implicazioni delle recenti riforme costituzionali*, Roma, Svinez, 2001.
- AUER, ANDREAS - MALINVERNI, GIORGIO - HOTTELIER, MICHEL, *Droit constitutionnel suisse. L'Etat*, Berne, Stämpfli Editions, 2000.
- AZZARITI, GAETANO, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pag. 653.
- AZZENA, ALBERTO, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 415.

- BADURA, PETER, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Verlag C. H. Beck, 2003.
- BALBONI, ENZO, *Festina lente: 'tempo a due velocità' e concorrenza di fonti normative nell'emergenza parcheggi*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1816.
- BALBONI, ENZO, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1183.
- BALBONI, ENZO, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 1103.
- BALBONI, ENZO, *Il federalismo amministrativo: ovvero verso un pieno e maturo autonomismo regionale e locale*, in *Nuove autonomie*, 1998, pag. 21.
- BALBONI, ENZO, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale: il ruolo del Consiglio regionale*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 3.
- BALBONI, ENZO, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 17.
- BALBONI, ENZO, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il « caso Calabria »*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 467.
- BALBONI, ENZO - PASTORI, GIORGIO, *Il governo regionale e locale*, in GIULIANO AMATO, AUGUSTO BARBERA (a cura di), Bologna, Il Mulino, 1991, pag. 567.
- BALDASSARRE, ANTONIO, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, Laterza, 2002.
- BALDASSARRE, ANTONIO, *La riforma del governo locale in Italia*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 1067.
- BALDASSARRE, ANTONIO, *Se si "politicizza" la Costituzione ...*, in FRANCO BASSANINI (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004, pag. 38.
- BALDI, BRUNETTA, *La Spagna fra regionalismo e federalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 917.
- BALDINI, VINCENZO, *La sussidiarietà come « valore » e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in LORENZO CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, pag. 53.
- BALDUZZI, RENATO, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003, pag. 63.
- BALDUZZI, RENATO, *Titolo V e tutela della salute*, in RENATO BALDUZZI, GIUSEPPE DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di Studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 11.
- BALESTRIERI, ADOLFO MARIO, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione fra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, in *Diritto amministrativo*, 1998, pag. 615.
- BANDIN-CULLIÈRE, FRÉDÉRIC, *Principe de subsidiarité et administration locale*, Paris, Université Panthéon-Assas, 1995.
- BANTI, ALBERTO MARIO, *Il Risorgimento italiano*, Bari, Laterza, 2004.
- BARATTA, PAOLO, *La questione meridionale e la questione industriale in Italia, secondo Pasquale Saraceno*, Roma, Simez, 2004.

- BARBAGALLO, RENATO, *Note (e interrogativi) sull'Ufficio Territoriale di Governo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pag. 109.
- BARBATI, CARLA, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 1081.
- BARBATI, CARLA, *I poteri sostitutivi*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCESCO MERLONI, FRANCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 89.
- BARBATI, CARLA, *Inerzia e pluralismo amministrativo. Caratteri, sanzioni, rimedi*, Milano, Giuffrè, 1992.
- BARBATI, CARLA, *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 109.
- BARBATI, CARLA, *Le autonomie territoriali ancora una volta di fronte ai poteri sostitutivi dello Stato*, in *Le Regioni*, 1993, pag. 612.
- BARBERA, AUGUSTO, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pag. 345.
- BARBERA, AUGUSTO, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in EDUARDO ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 11.
- BARBERA, AUGUSTO, *I contributi della Toscana a favore di piccoli e medi esercenti il commercio al dettaglio. Verso un superamento della « separazione » delle competenze?*, in *Le Regioni*, 1973, pag. 735.
- BARBERA, AUGUSTO, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1095.
- BARBERA, AUGUSTO, *L'assetto complessivo dell'ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell'art. 114 Costituzione*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 371.
- BARBERA, AUGUSTO, *La « elezione diretta » dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, pag. 572.
- BARBERA, AUGUSTO, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 13.
- BARBERA, AUGUSTO, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, pag. 741.
- BARBERA, AUGUSTO, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in *Regione e governo locale*, 1981, pag. 41.
- BARBERA, AUGUSTO, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977.
- BARBERA, AUGUSTO, *Per una rifondazione regionalista dello Stato*, in *Regione e governo locale*, 1991, pag. 19.
- BARBERA, AUGUSTO, *Per un moderno Stato regionale*, in AA.Vv., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, Mucchi, 1992, pag. 121.
- BARBERA, AUGUSTO, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BARBERA, AUGUSTO, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- BARBERIS, WALTER, *Il bisogno di patria*, Torino, Einaudi, 2004.

- BARCELLONA, PIETRO, *Ipotesi interpretativa del processo di globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2003, pag. 15.
- BARCELLONA, PIETRO, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Troina, Oasi, 2001.
- BARDUSCO, ALDO, *Articolo 8 (Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)*, in PAOLO CAVALERI, ELISABETTA LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 209.
- BARDUSCO, ALDO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1980.
- BARILE, PAOLO - CHELI, ENZO - GRASSI, STEFANO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1995.
- BARONE, GIUSEPPE, *L'amministrazione mediante delega. (Aspetti problematici delle deleghe alle regioni e agli enti locali)*, in *Diritto e società*, 1974, pag. 751.
- BARRA CARACCILO, LUCIANO, *Evoluzione del potere di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 29.
- BARTOLE, SERGIO, *Articolo 7. Norme regionali di attuazione*, in AUGUSTO BARBERA, FRANCO BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 128.
- BARTOLE, SERGIO, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 578.
- BARTOLE, SERGIO, *Dal regionalismo delle regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 963.
- BARTOLE, SERGIO, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 797.
- BARTOLE, SERGIO, *Equivoci del c.d. parallelismo delle funzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, pag. 1090.
- BARTOLE, SERGIO, *Il caso italiano*, in *Le Regioni*, 1984, pag. 411.
- BARTOLE, SERGIO, *L'ordinamento regionale*, in SERGIO BARTOLE, FRANCO MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 13.
- BARTOLE, SERGIO, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 563.
- BARTOLE, SERGIO, *Le esperienze di delega agli enti locali nelle regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trentino-Alto Adige)*, in AA.Vv., *La delega delle funzioni agli enti locali*, Napoli, Formez, 1974, pag. 7.
- BARTOLE, SERGIO, *Le Regioni*, in AA.Vv., *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pag. 9.
- BARTOLE, SERGIO, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in SERGIO BARTOLE (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 1.
- BARTOLE, SERGIO, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- BARTOLE, SERGIO, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 259.

- BARTOLE, SERGIO, *Riflessioni sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium iuris*, 1999, pag. 380.
- BARTOLE, SERGIO, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pag. 85.
- BARTOLE, SERGIO - BIN, ROBERTO - FALCON, GIANDOMENICO - TOSI, ROSANNA, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BARTOLE, SERGIO - VANDELLI, LUCIANO, *Articolo 7. Norme regionali di attuazione*, in AUGUSTO BARBERA, FRANCO BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 128.
- BASSANINI, FRANCO, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Le Regioni*, 1977, pag. 148.
- BASSANINI, FRANCO, *Dal d.P.R. 616 al nuovo regionalismo*, in *Regione e governo locale*, 1991, pag. 773.
- BASSANINI, FRANCO, *I decreti sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni nel quadro del sistema delle autonomie regionali*, in PIETRO CALANDRA, GIUSEPPE TROCCOLI (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni (decreti delegati ex legge n. 281-16/5/70)*, Roma, Edizioni Lega per le autonomie e i poteri locali, 1972, pag. 7.
- BASSANINI, FRANCO, *Indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in DONATELLO SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Milano, Edizioni Comunità, 1972, pag. 43.
- BASSANINI, FRANCO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 83.
- BASSANINI, FRANCO, *Intervento al seminario "Governo locale in Europa". Madrid-4/11/1997*, in *Azienda Pubblica*, 1997, pag. 429.
- BASSANINI, FRANCO, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970.
- BASSANINI, FRANCO, *La legge sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1975, pag. 890.
- BASSANINI, FRANCO, *Riflessioni sull'applicazione del principio del parallelismo delle funzioni e sulle competenze regionali in materia ospedaliera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pag. 2149.
- BASSANINI, FRANCO - ONIDA, VALERIO, *Problemi di diritto regionale. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, Giuffrè, 1971.
- BASSANINI, FRANCO - PINTO, FERNANDO, *Regione: D organizzazione e funzioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991.
- BATTINI, FRANCESCO, *La Presidenza del Consiglio: il modello organizzativo*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 107.
- BATTINI, STEFANO, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, Giuffrè, 2003.

- BAUER, HARTMUT, *Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, pag. 837.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Bari, Laterza, 2001.
- BAUMGARTNER, ALOIS, "Jede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen nach subsidiär". *Zur anthropologischen und theologischen Begründung der Subsidiarität*, in KNUT WOLFGANG NÖRR, THOMAS OPPERMAN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 13.
- BAYER, HERMANN-WILFRIED, *Die Bundestreue*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1961.
- BECATTINI, GIACOMO, *Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre « il territorio » nell'analisi socioeconomica*, in GIACOMO BECATTINI, MARCO BELLANDI, GABI DEI OTTATI, FABIO SFORZI (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001, pag. 9.
- BECK, ULRICH, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 2001.
- BECK, ULRICH, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BECKER, FLORIAN, *Die uneinheitliche Stimmabgabe im Bundesrat - Zur Auslegung von Art. 51, III 2 GG*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2002, pag. 569.
- BELLETTI, MICHELE, I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. *Alla ricerca del parametro plausibile ...*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pag. 613.
- BELLITI, DANIELA, *Globalizzazione e Stati nazionali: la ridefinizione dell'identità*, in *Democrazia e diritto*, 1999, pag. 175.
- BENCARDINO, FILIPPO, *Federalismo, regionalismo e sviluppo locale*, in FILIPPO BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997, pag. 7.
- BENELLI, FILIPPO, *Corte costituzionale e regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Rimini, Maggioli, 1998.
- BENELLI, FILIPPO, *L'ambiente tra « smaterializzazione » della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 176.
- BENVENUTI, FELICIANO, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pag. 1.
- BENVENUTI, FELICIANO, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria Universitaria, 1967.
- BENVENUTI, FELICIANO, *L'organizzazione impropria della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pag. 968.
- BENVENUTI, FELICIANO, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in FELICIANO BENVENUTI, GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 65.
- BENVENUTI, FELICIANO, *Trasferimento di funzioni alle Regioni e trasformazioni funzionali dei Ministeri*, in AA.Vv., *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 3.

- BENVENUTI, LUIGI, *Nuovi compiti e funzioni per le regioni e gli enti locali: un disegno ripreso*, in *Il diritto della Regione*, 1998, pag. 3.
- BENZ, ARTHUR, *Abstimmungsverfahren im Bundesrat*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0086, den 28. Oktober 2004*.
- BENZ, ARTHUR, *Antwort auf die Fragen von Ernst Burgbacher, MdB, an die Sachverständigen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zum Themenkomplex "Hochschulautonomie"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0078-d, den 11. Oktober 2004*.
- BENZ, ARTHUR, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 - neu - c, den 29. August 2004*.
- BENZ, ARTHUR, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*.
- BENZ, ARTHUR, *De l'État fédéral unitaire à un État asymétrique*, in ANNE MARIE LE GLOANNEC (direction de), *L'État en Allemagne. La République fédérale après la réunification*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, pag. 87.
- BENZ, ARTHUR, *Dezentralisierung und Demokratie - Anmerkungen zur Aufgabenverteilung im Bundesstaat*, in AA.Vv., *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz — Tagungs — und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pag. 21.
- BENZ, ARTHUR, *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 years*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1999, pag. 55.
- BENZ, ARTHUR, *Perspektiven des Föderalismus in Deutschland*, in *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 1991, pag. 586.
- BENZ, ARTHUR, *Stellungnahme zum Thema "Finanzbeziehungen" zur Vorlage für die 5. Sitzung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung am 11. März 2004*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0028, den 4. März 2004*.
- BENZ, ARTHUR, *Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf Bund und Länder sowie Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung, insbesondere vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der Europäischen Union*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0010, den 10. Dezember 2003*.
- BENZ, ARTHUR, *Zur Reform der Kompetenzverteilung im Bundesstaat*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0017, den 21. Januar 2004*.

- BERENGO MARINO, *Cultura e istituzioni nell'Ottocento italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BERNARDI, LUIGI - GANDULLIA, LUCA, *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*, in AA.Vv., *Federalismo 2004. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, Associazione riforme, 2004, pag. 1.
- BERSELLI, ALDO, *Marco Minghetti e le leggi di unificazione amministrativa*, in FELICIANO BENVENUTI, GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 319.
- BERTI, GIORGIO, *Art. 5*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, pag. 277.
- BERTI GIORGIO, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.
- BERTI, GIORGIO, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, pag. 405.
- BERTI, GIORGIO, *L'amministrazione come libertà (dalla politica)*, in AA.Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 383.
- BERTI, GIORGIO, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, pag. 147.
- BERTI, GIORGIO, *La revisione della forma di Stato*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 39.
- BERTI, GIORGIO, *Legalità nelle istituzioni*, in *Jus*, 1991, pag. 3.
- BERTI, GIORGIO, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, pag. 381.
- BERTI, GIORGIO, *Relazione di sintesi*, in AA.Vv., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 209.
- BERTI, GIORGIO, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in EUGENIO DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 31.
- BERTOLISSI, MARIO, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova, Cedam, 2002.
- BERTOLISSI, MARIO, *Lineamenti costituzionali del "Federalismo Fiscale". Prospettive comparate*, Padova, Cedam, 1982.
- BETRI, MARIA LUISA, *La questione del « discentramento » in Stefano Jacini*, in ANGELO VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 93.
- BIANCO, GIOVANNI, *Principio unitario, principio autonomistico ed interesse nazionale*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 287.
- BIERI, ANDREAS, *Vollzugsföderalismus. Probleme, Ursachen, Lösungen*, Luzern, Koppier- und Druckereibetriebe S. Lötscher, 1979.
- BIFULCO, DANIELA, *Pluralismo, diritti di partecipazione dei lavoratori e dinamiche neocorporative nel contesto del "diritto sociale" comunitario: appunti a margine dell'art. 28 della Carta*, ROBERTO TONIATTI (a cura di), *Diritto, diritti, giurisdizione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2002, pag. 135.
- BIFULCO, RAFFAELE, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in TANIA GROPPI,

- MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino Giappichelli, 2003, pag. 265.
- BIFULCO, RAFFAELE, *In attesa della seconda camera federale*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 211.
- BIFULCO, RAFFAELE, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995.
- BILANCIA, FRANCESCO, *Il paradigma della legge statale: i riflessi del nuovo art. 117, comma 2, sull'art. 70 Cost.*, FRANCO MODUGNO, PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 1.
- BILANCIA, PAOLA, *Art. 11 Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 201.
- BILANCIA, PAOLA - PIZZETTI, FEDERICO GUSTAVO, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.
- BIN, ROBERTO, *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 419.
- BIN, ROBERTO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 4*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 489.
- BIN, ROBERTO, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Disposizioni generali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 485.
- BIN, ROBERTO, « *Coordinamento tecnico* » e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni, in *Le Regioni*, 1992, pag. 1449.
- BIN, ROBERTO, *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 227.
- BIN, ROBERTO, *Federalismo e forma di governo, in Regione e governo locale*, 1994, pag. 469.
- BIN, ROBERTO, I « *referendum regionali* » e la giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 1997, pag. 246.
- BIN, ROBERTO, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 85.
- BIN, ROBERTO, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1445.
- BIN, ROBERTO, *In primo luogo, ripensare i Consigli regionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1087.
- BIN, ROBERTO, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1009.
- BIN, ROBERTO, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 320.
- BIN, ROBERTO, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1207.

- BIN, ROBERTO, *L'indirizzo e coordinamento nella « Bassanini »: ritorno alla legalità*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 406.
- BIN, ROBERTO, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1213.
- BIN, ROBERTO, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 365.
- BIN, ROBERTO, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 4184.
- BIN, ROBERTO, *La potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in ANTONIO RUGGERI, GAETANO SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 129.
- BIN, ROBERTO, *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1994, pag. 173.
- BIN, ROBERTO, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 209.
- BIN, ROBERTO, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.
- BIN, ROBERTO, *Piani territoriali e principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 114.
- BIN, ROBERTO, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del « nuovo » art. 117, 6° c., Cost.?*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 110.
- BIN, ROBERTO, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pag. 551.
- BIN, ROBERTO, *Sulle « leggi di reazione »*, www.forumcostituzionale.it, 2005.
- BIN, ROBERTO, *Sullo « statuto costituzionale » delle deleghe*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 126.
- BIN, ROBERTO, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 909.
- BIN, ROBERTO, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in AA.Vv., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 61.
- BINDER, CHRISTINE, *Metodi di interpretazione costituzionale: l'interpretazione degli articoli della Costituzione austriaca sulle competenze degli Stati e della Federazione da un punto di vista federalistico*, in *Le Regioni*, 1986, pag. 867.
- BIONDI, FRANCESCA, *I poteri sostitutivi*, in NICOLÒ ZANON, ALESSANDRA CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 99.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, PAOLO, *Le scelte costituzionali fondamentali dell'Italia e della Germania nel 1947-49 considerate dopo un quarantennio di attuazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, pag. 3.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, PAOLO, *1988-1990 un triennio di profonde trasformazioni costituzionali. In Occidente, nell'URSS e negli Stati socialisti dell'Est Europeo*, Milano, Giuffrè, 1991.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, PAOLO, *Profili costituzionali del federalismo degli Stati Uniti d'America*, in *Il Politico*, 1979, pag. 51.
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO L., *Cinque tesi sul decentramento in Spagna*, in SILVIO

- GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 105.
- BLANCO VALDÉS, ROBERTO L., *Stato delle autonomie, asimmetria politica e governabilità (riflessioni sull'esperienza spagnola)*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 121.
- BLÜMEL, WILLI, *Verwaltungszuständigkeit*, in JOSEF ISENSEE, PAUL KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV - Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung*, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1990, pag. 857.
- BOBBIO, LUIGI - PIPERNO, STEFANO, *Le relazioni tra Regioni ed Enti locali: un primo inquadramento concettuale*, in STEFANO PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 13.
- BOECKELMAN, KEITH, *Federal Systems in the Global Economy: Research Issues*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, pag. 1.
- BOGNETTI, GIOVANNI, *Federalismo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, 2000, pag. 279.
- BOGNETTI, GIOVANNI, *Le Regioni in Europa: alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in AA.Vv., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 89.
- BONAGLIA, FEDERICO - GOLDSTEIN, ANDREA, *Globalizzazione e sviluppo. Due concetti inconciliabili? Quattro luoghi comuni da sfatare*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BONELLI, ENRICO, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001.
- BONELLI, ENRICO, *Stato regionale, federale, anzi « sussidiario »?*, in AA.Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 409.
- BONETTI, PAOLO, *L'ultimo tentativo di potenziare il ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri: il riordino della Presidenza*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pag. 863.
- BONINI, FRANCESCO, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, NIS, 1993.
- BONINI, FRANCESCO, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, Le Monnier, 2004.
- BONOMI, ANDREA, *Unità nazionale-Regioni: « l'una contro l'altra armata »?*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 77.
- BONORA, PAOLA, *Regionalità. Il concetto di Regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- BORCHMANN, MICHAEL - MEMMINGER, GERHARD, *Die föderalen Kernforderungen der Länder*, in CHRISTIAN BRUNS KLOESS, GERHARD MEMMINGER, OTTSTEIN (herausgegeben von), *Die deutschen Länder. Politische Union um Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, pag. 17.

- BORGONOVO RE, DONATA, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 174.
- BOTHE, MICHAEL, *Föderalismus. Ein Konzept im geschichtlichen Wandel*, in THILMAN EVERS (herausgegeben von), *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pag. 19.
- BOURQUIN, JEAN-FRED, *Le principe de subsidiarité ou la répartition des compétences entre les Etats-membres*, in THOMAS FLEINER-GERSTER, NICOLAS SCHMITT (direction de), *Versus une Constitution européenne. L'Europe et les expériences fédérales*, Fribourg, Institut du Fédéralisme Fribourg Suisse, 1996, pag. 259.
- BOWIE, ROBERT R. - FRIEDRICH, CARL J., *Études sur le fédéralisme*, Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1960.
- BOYSEN, SIGRID, *Gleichheit im Bundesstaat*, Berlin, Mohr Siebeck, 2005.
- BRANCASI, ANTONIO, *Autonomie locali e finanza*, in AA.Vv., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 41.
- BRANCASI, ANTONIO, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 763.
- BREUILLY, JOHN, *La formazione dello Stato nazionale tedesco*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BRANCATI, RAFFAELE, *La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico*, Roma, Donzelli, 1995.
- BREGOLI, NADIA - MEOLA, ANGELO, *La riforma delle autonomie in Europa occidentale*, in AA.Vv., *Una riforma per le autonomie*, Milano, Giuffrè, 1986, pag. 203.
- BRIENZA, GIUSEPPE, *Famiglia, sussidiarietà e riforma dei servizi sociali*, Roma, Città Nuova, 2002.
- BROSIO, GIORGIO, *Ambiti di discrezionalità per le politiche degli Enti sub-nazionali nei sistemi federali*, in AA.Vv., *Regionalismo, federalismo, Welfare State. Atti del Convegno di Roma, 9-10 maggio 1996*, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 429.
- BROß, SIEGFRIED, *Art. 83*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 299.
- BROß, SIEGFRIED, *Art. 84*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 313.
- BROß, SIEGFRIED, *Art. 85*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 331.
- BRÜCKNER, PETER, *Stato autoritario e movimenti alternativi in Germania. Passato e presente della Repubblica federale*, Torino, Einaudi, 1982.
- BRÜHL, CARL RICHARD, *Carlo Magno era tedesco o francese?* (scelta di brani curata da Olivier Guyotjeannin, estratti da "Nascita di due popoli"), in *Limes*, 1995, pag. 199.
- BRUNO, FERNANDA, *Le autonomie territoriali e l'Unione Europea: prime riflessioni*, in *Nomos*, 2002, pag. 99.
- BUCCI, ODDO, *L'ordinamento regionale. Considerazioni storico-introductive*, in PAOLO DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Roma, Edizioni Kappa, 1989, pag. 3.
- BUGLIONE, ENRICO - DESIDERI, CARLO - FERRARA, ANTONIO - FRANCE, GEORGE -

- MELONI, GUIDO - SANTANTONIO, VINCENZO - VISCO COMANDINI, VINCENZO, *Per un nuovo regionalismo*, in *Le Regioni*, 1994, pag. 1337.
- BUGLIONE, ENRICO - PICCHI, MARTA, *Il finanziamento regionale degli Enti locali: alcune indicazioni per il nuovo statuto della regione Toscana*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 171.
- BUITTA, ARIBERTO, *Decentramento dei poteri nel sistema costituzionale svizzero*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BULL, HANS PETER, *Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, in Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Neuwied, Hermann Luchterhand Verlag, 1989, pag. 637.
- BUNDSCHUH, PETER, *Le mancate riforme del federalismo austriaco*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 245.
- BUOSO, ELENA, *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 1225.
- BUOSO, ELENA, *L'art. 72, II comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 959.
- BUSSJÄGER, PETER, *Il sistema federale austriaco*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 139.
- BUZZACCHI, CAMILLA, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003.
- CACCIA, LAURA - MARCUCCIO, MANILA, *Il sistema di monitoraggio degli sportelli unici in Lombardia*, in LUCA ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del « terzo decentramento ». Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 25.
- CACIAGLI, MARIO, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CAFAGNA, LUCIANO, *Cavour*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- CAFAGNA, LUCIANO, *Il saccheggio del Sud*, in GIOVANNI BELARDELLI, LUCIANO CAFAGNA, ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, GIOVANNI SABBATUCCI (a cura di), *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1999, pag. 49.
- CAFARI PANICO, RUGGIERO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*, 1994, pag. 381.
- CAFIERO, SALVATORE, *Questione meridionale e unità nazionale 1861-1995*, Roma, NIS, 1996.
- CAIA, GIUSEPPE, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 135.
- CAIANIELLO, VINCENZO, *Il cittadino e le trasformazioni dello Stato (Spunti introduttivi per un consuntivo sull'attuazione del d.P.R. n. 616 del 1977)*, in *Diritto e società*, 1990, pag. 655.
- CAIANIELLO, VINCENZO, *Premesse storico culturali dell'ordinamento delle autonomie locali (Legge n. 142 del 1990)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 305.

- CALANDRA, PIERO, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- CALIFANO, LICIA, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 49.
- CALIFANO, LICIA, *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1983, pag. 1054.
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Die Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Hintergrund von kooperativem und kompetitivem Föderalismus*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1997, pag. 889.
- CALLIESS, CHRISTIAN, *Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung*, in *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2003, pag. 181.
- CALVELLI, ADRIANA, *Specificità ambientali locali e strategie globali*, in AA.Vv., *Competizione globale e sviluppo locale tra etica e innovazione. Atti del XXV Convegno AIDEA, Novara, 4-5 ottobre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 21.
- CALVI, GABRIELE, *Il mondo si globalizza o si frantuma? Lo scontro delle identità culturali*, in *Queste istituzioni*, 1998, pag. 5.
- CALVIERI, CARLO, *Il modello autonomistico italiano tra regionalismo forte e federalismo amministrativo. La nuova allocazione di competenze a livello territoriale*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 337.
- CALVIERI, CARLO, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CAMERLENGO, QUIRINO, *Coordinamento tecnico e autonomia regionale speciale*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 639.
- CAMERLENGO, QUIRINO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.
- CAMERLENGO, QUIRINO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 623.
- CAMERLENGO, QUIRINO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 689.
- CAMERLENGO, QUIRINO, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 327.
- CAMMARANO, FULVIO, *La costruzione dello Stato e la classe dirigente*, in GIOVANNI SABBATUCCI, VITTORIO VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia. Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, Bari, Editori Laterza, 1995, pag. 3.
- CAMMARANO, FULVIO, *Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione*, in ROBERT LUMLEY, JONATHAN MORRIS (a cura di), *Oltre il meridionalismo. Nuove prospettive sul Mezzogiorno d'Italia*, Roma, Carocci, 1999, pag. 177.
- CAMMELLI, MARCO, *Amministrazione di risultato*, in AA.Vv., *Annuario 2002 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 107.

- CAMMELLI, MARCO, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1273.
- CAMMELLI, MARCO, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato?*, in *Diritto pubblico*, 1999, pag. 765.
- CAMMELLI, MARCO, *Appunti per una conclusione del processo di regionalizzazione in Italia*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, pag. 221.
- CAMMELLI, MARCO, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in ANGELO VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 203.
- CAMMELLI, MARCO, *Autonomie locali e riforme amministrative: due letture*, in *Il Mulino*, 2000, pag. 313.
- CAMMELLI, MARCO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 5*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 492.
- CAMMELLI, MARCO, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 617.
- CAMMELLI, MARCO, *Delega amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- CAMMELLI, MARCO, *Dopo il titolo V: quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 3.
- CAMMELLI, MARCO, *Gli atti di indirizzo e coordinamento con veste amministrativa*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 41.
- CAMMELLI, MARCO, *Il nuovo assetto dell'amministrazione. Relazione*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 87.
- CAMMELLI, MARCO, *Il sistema amministrativo regionale*, in *Regione e governo locale*, 1993, pag. 593.
- CAMMELLI, MARCO, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1206.
- CAMMELLI, MARCO, *L'Ufficio Territoriale del Governo (articolo 11)*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 165.
- CAMMELLI, MARCO, *La Conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 421.
- CAMMELLI, MARCO, *La pubblica amministrazione. Cosa è, cosa fa e come è cambiata la pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CAMMELLI, MARCO, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, pag. 447.
- CAMMELLI, MARCO, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.
- CAMMELLI, MARCO, *Osservazioni sulla delega di funzioni amministrative regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1969, pag. 1203.
- CAMMELLI, MARCO, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2002, pag. 453.
- CAMMELLI, MARCO, *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle*

- autonomie*, in GIANDOMENICO FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 199.
- CAMMELLI, MARCO, *Regionalismo serio e riforma amministrativa*, in AA.Vv., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 81.
- CAMMELLI, MARCO, *Regioni, federalismo, riforma amministrativa*, in AUGUSTO BARBERA, LICIA CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 309.
- CAMMELLI, MARCO, *Riforme istituzionali e regole*, in *Il Mulino*, 2001, pag. 226.
- CAMMELLI, MARCO, *Sistema politico bloccato, Stato accentrato*, in *Il Mulino*, 1994, pag. 470.
- CAMMELLI, MARCO, *Sussidiarietà e pubblica amministrazione*, in *Non profit*, 2000, pag. 23.
- CAMMELLI, MARCO, *Verso uno 'statuto' delle funzioni decentrate?*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 162.
- CANNIZZARO, ENZO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- CAPELLO, ROBERTA, *Economia regionale*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CAPOLUPO, CARMELA, *Principio di sussidiarietà e forma di Stato*, in AA.Vv., *La riforma della Costituzione nei lavori della bicamerale. Atti dell'incontro di studio di Napoli, 6-7 maggio 1998*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 31.
- CAPPELLIN, RICCARDO, *Principio di sussidiarietà, cooperazione interregionale e integrazione nazionale ed europea*, in FRANCESCA PASQUINI, TOMASO POMPILI, PIERO SECONDINI (a cura di), *Modelli d'analisi e d'intervento per un nuovo regionalismo*, Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 217.
- CAPPUCCIO, LAURA, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in MICHELE SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali. Contributi sui temi della ricerca*, Napoli, Jovene, 2002, Vol. II, tomo II, pag. 329.
- CARANTA, ROBERTO, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 990.
- CARAVITA DI TORITTO, BENIAMINO, *I « poteri sostitutivi » dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1987, pag. 315.
- CARAVITA DI TORITTO, BENIAMINO, *I rapporti tra regione, comune e provincia dopo la legge n. 142 del 1990, con particolare riferimento alle competenze in materia ambientale*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, Vol. I, pag. 513.
- CARAVITA DI TORITTO, BENIAMINO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 309.
- CARAVITA DI TORITTO, BENIAMINO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giapichelli, 2002.
- CARBONE, LUIGI, *Prime riflessioni sulle prospettive giurisdizionali possibili in materia di sussidiarietà dopo il progetto di Costituzione presentato dalla Convenzione europea*, in *www.astridonline.it*, 2004.
- CARETTI, PAOLO, *Anche il differimento di un termine fissato da un atto di indirizzo e coordinamento si traduce in elemento di incostituzionalità della legge regionale*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 903.
- CARETTI, PAOLO, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Servizi alla persona e*

- alla comunità. Osservazioni generali, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 627.
- CARETTI, PAOLO, *Gli « accordi » tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del « sistema delle conferenze »?*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1169.
- CARETTI, PAOLO, *I riflessi del nuovo sistema delle fonti comunitarie sul diritto interno*, in *www.astridonline.it*, 2004.
- CARETTI, PAOLO, *Il nuovo assetto delle competenze normative. Relazione*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 57.
- CARETTI, PAOLO, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1979, pag. 1170.
- CARETTI, PAOLO, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1845.
- CARETTI, PAOLO, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, pag. 7.
- CARETTI, PAOLO, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 547.
- CARETTI, PAOLO, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 338.
- CARETTI, PAOLO, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1223.
- CARETTI, PAOLO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in AA.Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 583.
- CARETTI, PAOLO, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 381.
- CARETTI, PAOLO, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- CARETTI, PAOLO, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 795.
- CARETTI, PAOLO, *La forma di Stato italiana tra regionalismo e federalismo*, in AA.Vv., *Stato federale o Stato delle autonomie?*, Firenze, Testimonianze, 1994, pag. 21.
- CARETTI, PAOLO, *La lenta nascita della « bicameralina », strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 351.
- CARETTI, PAOLO, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 711.
- CARETTI, PAOLO, *Motivazione. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999.
- CARETTI, PAOLO, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, pag. 2223.
- CARETTI, PAOLO, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in *Quaderni regionali*, 2002, pag. 447.

- CARETTI, PAOLO, *Proposte di riforma dell'autonomia regionale e limiti alla revisione costituzionale*, in *Regione e governo locale*, 1994, pag. 567.
- CARETTI, PAOLO, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1324.
- CARETTI, PAOLO, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzioni di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in AA.VV., *La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale (1995-1996). Atti del seminario di aggiornamento, Firenze-aprile 1997*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1997, pag. 85.
- CARETTI, PAOLO, *Riflessioni sul decennio costituzionale 1993/2003*, in *www.costituzionalismo.it*, 2004.
- CARETTI, PAOLO, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003.
- CARETTI, PAOLO, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 775.
- CARETTI, PAOLO - DE SIERVO, UGO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996.
- CARETTI, PAOLO - STROZZI, GEROLAMO, *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento agli obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 196.
- CARINGELLA, FRANCESCO, *Sussidiarietà ed attività amministrativa alla luce delle riforme Bassanini e della l. n. 265 del 1999*, in GIUSEPPE BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 181.
- CARIOLA, AGATINO, *Le modificazioni del d.P.R. 616 e la conferma di uno 'statuto' della sostituzione statale nei confronti delle Regioni: la Corte costituzionale giustifica le scelte del legislatore ma non ne indica i limiti*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1009.
- CARLASSARE, LORENZA, *Atti governativi d'indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, in *Le Regioni*, 1982, pag. 1190.
- CARLASSARE, LORENZA, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 29.
- CARLASSARE, LORENZA, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte costituzionale*, in *Quaderni regionali*, 1987, pag. 383.
- CARLASSARE, LORENZA, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 920.
- CARLI, MASSIMO, *Decreti legislativi sostitutivi di leggi regionali?*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 233.
- CARLI, MASSIMO, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, commi 1-6*, in GIANDOMENICO FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 147.
- CARLI, MASSIMO, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1357.
- CARLI, MASSIMO, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992.
- CARLI, MASSIMO, *Intervento al Forum di Roma, 27 febbraio 1998*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 107.

- CARLI, MASSIMO, *L'autonomia statutaria*, in GIUSEPPE BRANCA, ALESSANDRO PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pag. 159.
- CARLI, MASSIMO, *L'indirizzo e il coordinamento*, in CINSEDO (a cura del), *Il rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 101.
- CARLI, MASSIMO, *L'indirizzo e il coordinamento*, in CINSEDO (a cura del), *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1989, pag. 145.
- CARLI, MASSIMO, *Le funzioni di Comuni e Province negli statuti regionali*, in *Amministrare*, 2004, pag. 483.
- CARLI, MASSIMO, *Materie di « competenza regionale » e materie di « interesse regionale »*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pag. 1848.
- CARLI, MASSIMO, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 349.
- CARLI, MASSIMO, *Regionalismo e forma di Stato*, in MARIO P. CHITI, LAURA STURLESE (a cura di), *La riforma costituzionale. Atti del convegno di studi in ricordo di Silvano Tosi. Firenze, 27-28 marzo 1998*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 45.
- CARLI, MASSIMO, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 415.
- CARLI GARDINO, ADRIANA, *I « legittimi confini » dell'esercizio in via amministrativa del potere statale di indirizzo e coordinamento*, in *Quaderni regionali*, 1982, pag. 1477.
- CARLI GARDINO, ADRIANA, *Indirizzo e coordinamento dello Stato e potestà amministrativa regionale*, in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche di Genova*, 1978-1979, pag. 541.
- CARLI GARDINO, ADRIANA, *Stato e regioni nel processo di attuazione della legge n. 59/1997: cronache di un decentramento ancora in gran parte virtuale*, in *Quaderni regionali*, 1998, pag. 83.
- CARLONI, ENRICO, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pag. 1001.
- CARNELUTTI, FRANCESCO, *Eccesso di potere legislativo*, in *Rivista di diritto processuale*, 1947, pag. 193.
- CARNEVALI, GIORGIO, *Nazionalismo o federalismo? Dilemmi di fine secolo*, Torino, UTET, 1996.
- CARPANI, GUIDO, *Il ruolo delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e autonomie locali e Unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCESCO MERLONI, FRANCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 297.
- CARPANI, GUIDO, *Strumenti di collaborazione tra Regioni ed autonomie locali nella legislazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 1999, pag. 1181.
- CARPINO, RICCARDO, *Gli enti locali nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 131.
- CARROZZA, PAOLO, *Le riforme degli anni '90: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2000*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CASAVOLA, FRANCESCO PAOLO, *Dal federalismo alla sussidiarietà: le ragioni di un principio*, in *Il foro italiano*, 1996, pag. 176.

- CASSANO, FRANCO, *Del federalismo ben temperato*, in FRANCO CASSANO, GIUSEPPE COTTURRI (a cura di), *Federalismo e mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1999, pag. 20.
- CASSESE, SABINO, *Cultura giuridica e riforma costituzionale*, in SABINO CASSESE, AIDA GIULIA ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 163.
- CASSESE, SABINO, *Federalismo e regionalismo: un falso problema*, in MARCO SABELLA, NADIA URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 51.
- CASSESE, SABINO, *Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 869.
- CASSESE, SABINO, *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in CLAUDIO FRANCHINI, LUIGI PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo. Riflessione in ricordo di Massimo Severo Giannini*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 11.
- CASSESE, SABINO, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pag. 417.
- CASSESE, SABINO, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- CASSESE, SABINO, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in FABIO ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni. Atti del Convegno per il 40° della Spisa. Bologna, 25-26 settembre 1995*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 73.
- CASSESE, SABINO, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002.
- CASSESE, SABINO, *La nuova Costituzione economica*, in GIOVANNA CAVALLARI (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, Roma, Carocci, 2001, pag. 297.
- CASSESE, SABINO, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Il foro italiano*, 1994, pag. 249.
- CASSESE, SABINO, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 99.
- CASSESE, SABINO, *Lo Stato italiano e la sua riforma*, Bologna, CLUEB, 1998.
- CASSESE, SABINO, *Poteri locali, Regioni, federalismo: il loro contributo ad una democrazia pluralista in Italia*, in *Il foro amministrativo*, 1995, pag. 221.
- CASSESE, SABINO, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1977.
- CASSETTI, LUISA, *Il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle regioni a statuto ordinario e la leale collaborazione*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 375.
- CASSETTI, LUISA, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in www.federalismi.it, 2004.
- CASTRONOVO, VALERIO - DE FELICE, RENZO - SCOPPOLA, PIETRO, *L'Italia del Novecento*, Torino, UTET, 2004.
- CATALUDDI, MICHELE, *Il federalismo risorgimentale*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2004, pag. 62.
- CATELANI, ALESSANDRO, *Stato regionale e prospettive di riforma secondo il modello federalista*, in AA.Vv., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi Editore, 1996, pag. 463.

- CAVALERI, PAOLO, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo. La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Il foro italiano*, 2004, pag. 61.
- CAVALERI, PAOLO, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Il foro italiano*, 2001, pag. 199.
- CAZZOLA, GIULIANO, *Federalismo e solidarietà*, in *Il Mulino*, 1995, pag. 227.
- CECCANTI, STEFANO, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- CECCANTI, STEFANO, *Replca a Marco Olivetti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 463.
- CELOTTO, ALFONSO, *Corte costituzionale ed « eccesso di potere legislativo »*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pag. 3724.
- CELOTTO, ALFONSO, *Le funzioni amministrative regionali*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 141.
- CENSIS, *Autonomie con l'Europa. Città e Regioni nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- CENSIS, *Verso un governo da Länder*, in *Federalismo & società*, 1995, pag. 199.
- CENTRA, PAOLA, *Federalismo amministrativo: le tematiche trasversali*, in CATERINA CITTADINO (a cura di), *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione. L'evoluzione di un sistema*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 33.
- CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *La distribuzione dei poteri nell'Unione europea. Un'analisi delle implicazioni del principio di sussidiarietà nel processo di integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- CERASE, FRANCESCO PAOLO, *Un'amministrazione bloccata. Pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- CEREA, GIANFRANCO, *Gli assetti finanziari delle regioni alla luce di possibili riforme costituzionali*, in *Regione e governo locale*, 1993, pag. 605.
- CEREA, GIANFRANCO, *Regionalismo possibile e regionalismo auspicabile*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 101.
- CERRI, AUGUSTO, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 203.
- CERRONE, FRANCESCO, *Indirizzo e coordinamento e disposizioni di dettaglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 5563.
- CERRONI, UMBERTO, *Globalizzazione e democrazia*, Lecce, Manni, 2002.
- CERULLI IRELLI, VINCENZO, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 172.
- CERULLI IRELLI, VINCENZO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 77.
- CERULLI IRELLI, VINCENZO, *Intervento introduttivo al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in ANTONIO FERRARA, LETIZIA RITA SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 3.

- CERULLI IRELLI, VINCENZO, *Parlamento e riforma amministrativa*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 65.
- CERULLI IRELLI, VINCENZO, *Prolusione: Parlamento e Governo nella riforma dell'amministrazione*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2000*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CHARPENTIER, JEAN, *Quelle subsidiarité?*, in *Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 1994, pag. 49.
- CHELI, ENZO, *Dieci anni di Regioni in Italia: prime indicazioni per un bilancio*, in AA.Vv., *Libertà e autonomie nella Costituzione. Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982, pag. 793.
- CHELI, ENZO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 35.
- CHELI, ENZO, *L'esperienza del regionalismo in Italia: una sintesi per l'osservatore straniero*, in *Città e Regione*, 1977, pag. 189.
- CHELI, ENZO, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- CHELLINI, ALBERTO, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regioni, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 13.
- CHELLINI, ALBERTO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 587.
- CHESNAIS, FRANÇOIS, *Dodici tesi sulla mondializzazione del capitale*, in *Democrazia e diritto*, 2003, pag. 63.
- CHESSA, OMAR, *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pag. 1442.
- CHESSA, OMAR, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a Corte cost., sent. n. 6/2004)*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 941.
- CHEVALLIER, JACQUES, *Vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 1998, pag. 659.
- CHIAPPETTI, ACHILLE, *La ricerca della Costituzione perduta*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CHIARAMONTE, UMBERTO, *Il dibattito sulle autonomie nella storia d'Italia. 1796-1996 Unità-Federalismo-Regionalismo-Decentramento*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- CHIEFFI, LORENZO, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia, svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 730.
- CHIEFFI, LORENZO, *Premessa. Luci ed ombre nei recenti sviluppi dello Stato delle autonomie*, in LORENZO CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, pag. 11.

- CHIMENTI, CARLO, *Sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni previsto dal disegno di legge sulle zone umide*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, pag. 345.
- CHITI BATELLI, ANDREA, *Il problema del federalismo interno italiano visto da un federalista europeo*, in *Federalismo & società*, 1997, pag. 55.
- CIARLO, PIETRO, *Le nuove Regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, 2001, pag. 767.
- CICALINI, LINDA, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1996, pag. 159.
- CICI, LOREDANA, *Il Ministero delle attività produttive e il Ministero per le politiche agricole e forestali (articoli 27-34, 78)*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 271.
- CINTIOLI, FABIO, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- CITRIGNO, ANNA MARIA, *Una nuova figura partecipativa nell'ambito dell'attuale modello regionalistico: il Consiglio delle autonomie locali*, in DOMENICO DOMINICI, GIUSEPPE FALZEA, GIOVANNI MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 376.
- CITTADINO, CATERINA, *Art. 7 Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 154.
- CITTADINO, CATERINA, *I rapporti Stato-Regioni. Prospettive di Federalismo*, Torino, Giappichelli, 1998.
- CIUFFOLETTI, ZEFFIRO, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari, Laterza, 1994.
- CIUFFOLETTI, ZEFFIRO, *Il nodo del federalismo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1197.
- CLARICH, MARCELLO, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento agli artt. 9-10*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 142.
- CLARICH, MARCELLO, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, pag. 679.
- CLARIZIA, ANGELO, *Regioni (diritto amministrativo)*, in GIUSEPPE GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1978, pag. 501.
- CLEMENTI, FABRIZIO, *L'autonomia locale tra statalismo e federalismo: la prospettiva della sussidiarietà*, in *Nuova rassegna*, 1994, pag. 2434.
- COCCO, GIOVANNI, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Diritto pubblico*, 1998, pag. 697.
- COCOZZA, VINCENZO, *Corte costituzionale e federalismo amministrativo*, in LORENZO CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, pag. 75.
- CODDING, GEORGE ARTHUR JR., *The Federal Government of Switzerland*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1961.

- COGNO, RENATO, *Frammentazione comunale, cooperazione e politiche regionali*, in STEFANO PIPERNO (a cura di), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 93.
- COLANGELO, TIZIANA, *Autonomia e decentramento nell'articolo 5 della Costituzione*, in *Regioni e comunità locali*, 1998, pag. 11.
- COLLIER, PAUL - DOLLAR, DAVID, *Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- COLTELLI, ROBERTO, *Procedimenti sostitutivi ed esercizio dell'attività sostitutiva*, in *Il foro amministrativo*, 1988, pag. 3920.
- COLUCCI, LAURETTA, *Carlo Cattaneo e il Regno Lombardo-Veneto*, in FRANCO LIVORSI (a cura di), *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 199.
- COLUCCI, MARTINO, *Deleghe*, in *Guida per le autonomie locali*, 1980, pag. 177.
- COLUCCI, MARTINO, *Deleghe*, in *Guida per le autonomie locali*, 1979, pag. 229.
- COLUCCI, MARTINO, *Deleghe*, in *Guida per le autonomie locali*, 1978, pag. 230.
- COLUCCI, MARTINO, *Regioni e costruzione delle nuove province*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 346.
- COLZI, GIORGIO, *Delegazione amministrativa*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1969, pag. 351.
- COMMISSIONE DIOCESANA "GIUSTIZIA E PACE" DELLA DIOCESI DI MILANO, *Autonomie regionali e federalismo solidale*, Milano, Centro Ambrosiano, 1996.
- CONCARO, ALESSANDRA, *Articolo 11 (Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)*, in PAOLO CAVALERI, ELISABETTA LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 301.
- CONTINI, GIUSEPPE, *Garibaldi dittatore e il regionalismo siciliano*, in *Nuove autonomie*, 1999, pag. 715.
- COPPINI, ROMANO PAOLO, *Il Piemonte sabaudo e l'unificazione (1849-1861)*, in GIOVANNI SABBATUCCI, VITTORIO VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia. Le premesse dell'Unità. Dalla fine del Settecento al 1861*, Bari, Editori Laterza, 1994, pag. 337.
- CORLETTI, DANIELE, *Articolo 10 (Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie)*, in PAOLO CAVALERI, ELISABETTA LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia' (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 259.
- CORNI, GUSTAVO, *Storia della Germania. Dall'unificazione alla riunificazione 1871-1990*, Milano, Il Saggiatore, 1995.
- CORPACI, ALFREDO, *Atribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 423.
- CORPACI, ALFREDO, *Il Titolo V tra indirizzi continuisti, spinte all'attuazione e progetti di revisione*, in *Rivista amministrativa della Regione Toscana*, 2003, pag. 67.
- CORPACI, ALFREDO, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1305.
- CORPACI, ALFREDO, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 509.

- CORSI, CECILIA, *Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunta-Sindaco dalla l. n. 142/1990 al T.U. n. 267/2000*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 304.
- CORSO, GUIDO, *Oggi e domani. Gli enti locali nella Costituzione italiana*, in *Nuove autonomie*, 1998, pag. 175.
- COSTANZO, ANGELO, *In tema d'indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pag. 666.
- COSTANZO, ANGELO, *Logica del principio di « sussidiarietà » e questioni di tecnica legislativa*, in *Justitia*, 2000, pag. 350.
- COSTANZO, ANGELO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pag. 2464.
- COSTANZO, PASQUALE, *Nota a C. cost. sent. n. 242/1989*, in *Il foro italiano*, 1989, pag. 2067.
- COSTANZO, PASQUALE, *Osservazioni alla sent. n. 49 del 1991 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pag. 1544.
- COSTANZO, PASQUALE, *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990, pag. 527.
- COSTATO, LUIGI, *L'istituzione del Ministero per le politiche agricole. Commento al decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997, pag. 295.
- COSULICH, MATTEO, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 217.
- COSULICH, MATTEO, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 67.
- COTTA, MAURIZIO, *La classe politica italiana e la crisi degli anni Settanta*, in GABRIELE DE ROSA, GIANCARLO MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 363.
- COTTURRI, GIUSEPPE, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, Carocci, 2001.
- CRISAFULLI, VEZIO, *Osservazioni a Corte costituzionale, sent. n. 56/1958*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pag. 862.
- CRISAFULLI, VEZIO, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1937, pag. 415.
- CRISAFULLI, VEZIO, *Vicende della « questione regionale »*, in *Le Regioni*, 1982, pag. 495.
- CROISAT, MAURICE, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992.
- CUGURRA, GIORGIO, *La semplificazione del procedimento amministrativo nell'art. 17 della l. 15 maggio 1997 n. 127*, in *Diritto amministrativo*, 1998, pag. 479.
- CUOCOLO FAUSTO, *Amministrazione regionale: l'indirizzo e il coordinamento statale*, in AA.VV., *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, Mucchi, 1992, pag. 457.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 635.

- CUOCOLO, FAUSTO, *Cittadino e pubblica amministrazione: l'indirizzo e il coordinamento dell'amministrazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990, pag. 463.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Diritto regionale italiano*, Torino, UTET, 1991.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1994.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Le Regioni ordinarie dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1974, pag. 211.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Regioni a statuto ordinario*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, 1997, pag. 1.
- CUOCOLO, FAUSTO, *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in *Quaderni regionali*, 1990, pag. 3.
- CUOCOLO, LORENZO, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni regionali*, 2002, pag. 423.
- CUOCOLO, LORENZO, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria e assistenziale. Primi spunti dopo la riforma costituzionale*, in RENATO BALDUZZI, GIUSEPPE DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di Studio, Genova, 15 gennaio 2002*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 319.
- D'ADDIO, MARIO, *Progetti costituzionali di Antonio Rosmini*, in FRANCO LIVORSI (a cura di), *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 88.
- D'ADDIO, MARIO, *Sturzo e Rosmini*, in *Il Politico*, 2000, pag. 169.
- D'ADDIO, MARIO - NEGRI, GUGLIELMO (a cura di), *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- D'AGNOLO, GIANLUCA, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1998.
- D'ALBERTI, MARCO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 99.
- D'ALBERTI, MARCO, *La riforma amministrativa in Italia*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 15.
- D'ALESSANDRO, DANIELE, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004.
- D'ALESSIO, GIANFRANCO, *Decentramento e riorganizzazione della P.A. nella legge n. 59/1997*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, pag. 9.
- D'ALESSIO, GIANFRANCO, *Prospettive di riforma*, in STEFANO SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma. Atti del seminario di studio - Roma, 25 marzo 1996*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 27.
- D'ALOIA, ANTONIO, *Autonomie territoriali e "autonomie sociali" nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale*, in LORENZO CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, pag. 91.
- D'ALOIA, ANTONIO, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1063.

- D'ANDREA, ANTONIO, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, pag. 227.
- D'ARPE, ENRICO, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- D'ATENA ANTONIO, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pag. 13.
- D'ATENA, ANTONIO, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, Giuffrè, 1991.
- D'ATENA, ANTONIO, *Funzione: III) funzioni amministrative delle Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.
- D'ATENA, ANTONIO, *Il completamento dell'ordinamento regionale. (Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977)*, in AA.VV., *Libertà e autonomie nella Costituzione. Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982, pag. 807.
- D'ATENA, ANTONIO, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1997, pag. 603.
- D'ATENA, ANTONIO, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in GIUSEPPE BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 173.
- D'ATENA, ANTONIO, *Intervento*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, Luiss Edizioni, 2002, pag. 303.
- D'ATENA, ANTONIO, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2776.
- D'ATENA, ANTONIO, *L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico istituzionali. Intervento*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1168.
- D'ATENA, ANTONIO, *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001.
- D'ATENA, ANTONIO, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 2027.
- D'ATENA, ANTONIO, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 305.
- D'ATENA, ANTONIO, *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 627.
- D'ATENA, ANTONIO, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 199.
- D'ATENA, ANTONIO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- D'ATENA, ANTONIO, *Regione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 317.
- D'ATENA, ANTONIO, *Sull'ammissibilità di provvedimenti « puntuali » dello Stato nelle materie di pertinenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 2143.
- D'AURIA, GAETANO, *Giannini e la riforma amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, pag. 1209.

- D'AURIA, GAETANO, *La nuova geografia dei ministeri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 17.
- D'AURIA, GAETANO, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Il foro italiano*, 2001, pag. 212.
- D'AURIA, GAETANO - DE BENEDETTO, MARIA - BELLI, ANGELA - GALLUCCI, CLAUDIO - MANTO, GIULIANA - PORTELLI, IGNAZIO - ROCCHIO, HANNELORE, *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i « conferimenti » di funzioni a Regioni ed enti locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, pag. 205.
- D'AVENA, PAOLA, *Le leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 597.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *Il processo di attuazione regionale della l. n. 59/1997 e dei relativi decreti legislativi: prime considerazioni*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Il processo di attuazione regionale della l. 59/1997 e dei relativi decreti legislativi*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1998, pag. 11.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *La legislazione regionale di attuazione della l. 142/90: bilancio di un'esperienza e prospettive*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 797.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *La nuova forma di Stato nel progetto di riforma costituzionale*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Roma, Philos, 1998, pag. 9.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *La riforma dell'ordinamento locale nella legislazione regionale di attuazione*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 285.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *Processo d'integrazione comunitaria e principio di autonomia*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario. Principi e tradizioni costituzionali comuni. La formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 163.
- D'IGNAZIO, GUERINO, *Riforme Bassanini e Regioni: alcune considerazioni sulla legislazione di attuazione*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, « *Riforme Bassanini* » e *Regioni. Un'analisi comparata della legislazione regionale di attuazione*», Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 2000, pag. 11.
- D'IGNAZIO, GUERINO - GAMBINO, SILVIO - URBANI, PAOLO, *Le funzioni locali*, in SILVIO GAMBINO, GUERINO D'IGNAZIO, GIOVANNI MOSCHELLA (a cura di), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 139.
- D'ONOFRIO, FRANCESCO, *Le premesse di un regionalismo autenticamente pluralistico*, in *Regione e governo locale*, 1991, pag. 65.
- D'ORSOGNA, MARINA, *L'amministrazione per Ministeri: la crisi di un modello*, in AA.VV., *I nuovi modelli di amministrazione pubblica: problemi e prospettive*, Roma, Cenform, 1997, pag. 3.
- D'ORTA, CARLO, *La riforma della Presidenza del Consiglio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 5.
- DAFFLON, BERNARD, *L'attribuzione di funzioni ad un governo decentrato: dalla teoria alla pratica*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1994, pag. 111.
- DAHRENDORF, RALF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari, Laterza, 1995.

- DALU, LUCIANA (a cura di), *Contro lo statalismo*, Messina, Rubbettino, 1995.
- DAVID, RENÉ, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Padova, Cedam, 1973.
- DE AREILZA CARVAJAL, JOSÈ MARÍA, *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995, pag. 53.
- DE BERNARDI, ALBERTO - GANAPINI, LUIGI, *Storia d'Italia 1860-1995*, Milano, Mondadori, 2000.
- DE CARLI, PAOLO, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 251.
- DE CARLI, PAOLO, *I Cantoni svizzeri di fronte al progetto di revisione della Costituzione federale*, in *Amministrare*, 1979, pag. 365.
- DE CARLI, PAOLO, *Regioni e riallocazione dei poteri locali dopo la riforma « Bassanini »*, in AA.Vv., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, Jovene, 1999, pag. 439.
- DE CARLI, PAOLO, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, Giuffrè, 2002.
- DE CESARE, GIUSEPPE, *La formazione dello Stato unitario (1860-1871)*, Milano, Giuffrè, 1978.
- DE FRANCESCO, ANTONINO, *Municipalismo e Stato unitario nel giovane Crispi*, in *Storia amministrazione costituzione*, 1996, pag. 39.
- DE GÖTZEN, SANDRO, *Iniziativa regionale nella definizione di forme di cooperazione con lo Stato e dovere di mutua informazione*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 1055.
- DE MARCO, EUGENIO, *Il federalismo nella prospettiva delle riforme istituzionali e nel processo di integrazione europea*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, Vol. II, pag. 53.
- DE MARIA, BRUNO, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale*, in MICHELE SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali. Contributi sui temi della ricerca*, Napoli, Jovene, 2002, Vol. II, tomo II, pag. 351.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Autonomie e federalismo tra attuazione della Costituzione vigente e riforme costituzionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pag. 5.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in *Nuove autonomie*, 1993, pag. 5.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Commento all'art. 4. Sistema regionale delle autonomie locali*, in MARIO BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 69.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Il nodo della determinazione delle funzioni locali dopo la legge di riforma del 1990: elementi per un'interpretazione dell'art. 3 della l. n. 142*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 23.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Il problema della qualità delle fonti normative locali*, in GIUSEPPE BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 167.

- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 183.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Il ruolo della Regione nel processo di riforma delle autonomie locali*, in AA.Vv., *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 339.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1984.
- DE MARTIN, GIAN CANDIDO - MERLONI, FRANCESCO, *Le ragioni e i tratti salienti della proposta di norme costituzionali su Regioni, Province e Comuni*, in SABINO CASSESE, AIDA GIULIA ARABIA (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione. Proposte per la Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 99.
- DE MARTINO, ANDREA - MONTEFUSCO, FRANCESCO, *La delega di funzioni amministrative regionali*, in *Confronti*, 1985, pag. 93.
- DE MARTINO, ARMANDO, *Amministrazione e società nel Mezzogiorno del primo Ottocento*, Napoli, Jovene, 2000.
- DE MITA, ENRICO, *Intervento*, in AA.Vv., *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 71.
- DE PASQUALE, PATRIZIA, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.
- DE PASQUALE, PATRIZIA, *Il principio di sussidiarietà secondo il Trattato di Amsterdam*, in AA.Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 511.
- DE PETRIS, ANDREA, "Eppur si muove...". *La Commissione Bicamerale per la Modernizzazione dell'Ordinamento Federale tedesco nelle parole di un suo protagonista. Intervista con il Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- DE PETRIS, ANDREA, *L' "antiriforma" del federalismo tedesco: un giallo istituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2005.
- DE PETRIS, ANDREA, *L'unità e giuridica ed economica dello Stato? Ci pensano i Länder*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2005.
- DE ROBERTO, ALBERTO, *Commento all'articolo 4, III comma*, in ENZO CAPACCIOLI, FILIPPO SATTA (a cura di), *Commento al decreto 616 (d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616)*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 99.
- DE ROSA, GABRIELE, *Luigi Sturzo fra Toniolo e Rosmini*, in AA.Vv., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, Mucchi Editore, 1996, pag. 671.
- DE ROUGEMONT, DENIS, *L'uno e il diverso. Per una nuova definizione del federalismo*, Roma, Edizioni lavoro, 1995.
- DE SETA, GLAUCO, *I controlli sugli enti locali in Germania*, in *Amministrare*, 1992, pag. 71.
- DE SIERVO, UGO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 195.
- DE SIERVO, UGO, *Il problema delle funzioni regionali*, in *Regione e governo locale*, 1994, pag. 439.
- DE SIERVO, UGO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 591.

- DE SIERVO, UGO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *www.astridonline.it*, 2004.
- DE SIERVO, UGO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo « forte »*, *Le Regioni*, 1995, pag. 27.
- DE SIERVO, UGO, *La difficile attuazione delle Regioni*, in GABRIELE DE ROSA, GIANCARLO MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 389.
- DE SIERVO, UGO, *Le autonomie locali*, in ROBERTO CARDINI, PAOLO CARETTI (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Roma, Bulzoni, 1997, pag. 47.
- DE SIERVO, UGO, *Le potestà regolamentari*, in ANTONIO RUGGERI, GAETANO SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 155.
- DE SIERVO, UGO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993, pag. 1253.
- DE SIERVO, UGO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in NICOLA ANTONETTI, UGO DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 67.
- DE SIERVO, UGO, *Sturzo e la realizzazione delle Regioni*, in *Il Politico*, 1989, pag. 43.
- DE SIERVO, UGO, *Trasferimento di funzioni alle Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994.
- DE SIERVO, UGO - ORSI BATTAGLINI, ANDREA - SORACE, DOMENICO - ZACCARIA, ROBERTO, *L'indirizzo e il coordinamento*, in AA.VV., *Il trasferimento delle funzioni negli schemi di decreti delegati*, Firenze, Consiglio Regionale della Toscana, 1971, pag. 1.
- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1981.
- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE, *Stati federali e Stati regionali*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 43.
- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, pag. 831.
- DE VILLIERS, BERTUS, *Bundestreue: the soul of an Intergovernmental partnership*, Johannesburg, Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- DEEG, RICHARD, *Economic Globalization and the Shifting Boundaries of German Federalism*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, pag. 27.
- DEGENHART, CHRISTOPH, *Art. 70, Gesetzgebung des Bundes und der Länder*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1495.
- DEGENHART, CHRISTOPH, *Art. 71, Ausschließliche Gesetzgebung*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1518.
- DEGENHART, CHRISTOPH, *Art. 72, Konkurrierende Gesetzgebung*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1523.
- DEGENHART, CHRISTOPH, *Art. 75, Rahmenvorschriften*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1598.

- DEL CARRIA, RENZO, *Kenichi Ohmae: la fine dello Stato-nazione*, in *Federalismo & società*, 1996, pag. 153.
- DELBONO, FLAVIO, *Sussidiarietà e politiche regionali*, in *Non profit*, 2000, pag. 17.
- DELCAMP, ALAIN, *Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 1995, pag. 609.
- DELL'ANNA, LUCIANO - TRANIELLO GRADASSI, ANNA, *I poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 155.
- DELLA PERUTA, FRANCO, *Le ideologie del federalismo italiano*, in LUIGI DE ROSA, ENNIO DI NOLFO (a cura di), *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, Firenze, Leo S. Olschki Editore, 1986, pag. 135.
- DELLA PERUTA, FRANCO, *Unità e federazione durante il Risorgimento*, in ANGELO VARNI (a cura di), *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 11.
- DELZIO, FRANCESCO, *Indirizzo e coordinamento ed autonomie speciali (a proposito della sentenza n. 121 del 1997)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pag. 4115.
- DEMURO, GIANMARIO, *La istituzione di nuove Province tra principio d'eguaglianza e ragioni della specialità*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 167.
- DENNINGER, ERHARD, *L'impatto della globalizzazione sulle democrazie contemporanee*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, pag. 25.
- DENNINGER, ERHARD, *1998: tendenze del federalismo in Germania*, Bologna, CLUEB, 1998.
- DENTE, BRUNO, *Federalismo e amministrazione note per un necessario dibattito*, in *Federalismo & società*, 1994, pag. 35.
- DENTE, BRUNO, *Governare in un contesto federale: quali lezioni per la transizione italiana?*, in AA.Vv., *Governare con il federalismo*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1997, pag. 1.
- DENTE, BRUNO, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- DENTE, BRUNO, *Il riformismo nell'amministrazione centrale e locale: quale modello?*, in *Politica del diritto*, 1984, pag. 397.
- DENTE, BRUNO, *Le Regioni nella stampa del capitale*, in ETTORE ROTELLI (a cura di), *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, Roma, Officina Edizioni, 1974, pag. 55.
- DENTE, BRUNO, *Riforme (e controriforme) amministrative*, in *Il Mulino*, 2001, pag. 1050.
- DESIDERI, CARLO, *Il regionalismo di Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, pag. 1149.
- DESIDERI, CARLO, *La Corte costituzionale sulla l. n. 59/1997: chiarimenti ed incoraggiamenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, pag. 553.
- DESIDERI, CARLO, *Presentazione*, in AA.Vv., *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 1.
- DETTI, TOMMASO - GOZZINI, GIOVANNI, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Milano, Mondadori, 2002.

- DI COSIMO, GIOVANNI, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 11.
- DI GENIO, GIUSEPPE, *Stato federale e Stato regionale come modelli convergenti di decentramento politico*, in *Nuove autonomie*, 2000, pag. 621.
- DI GIANNATALE, BARBARA, *L'iter del « federalismo possibile » nascente dal basso*, in *Nuova rassegna*, 2000, pag. 1465.
- DI GIOVINE, ALFONSO, *Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio: aspetti problematici*, in AA.Vv., *L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 165.
- DI LISO, ROBERTO, *Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione n. 39 del 4 marzo 1971*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pag. 183.
- DI NUOVO, DOMENICO, *Federalismo e meridionalisti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.
- DI PIETRO, ADRIANO, *Le Regioni nella nuova costituzione finanziaria*, in AA.Vv., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 99.
- DI SPIRITO, VESPASIANO, *Le province nella legge 142/90*, in *Nuova rassegna*, 1993, pag. 613.
- DI TURI, CLAUDIO, *Sussidiarietà, revisione costituzionale e partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea: verso nuovi equilibri Stato-Regioni in materia comunitaria?*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 465.
- DICKMANN, RENZO, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2269.
- DICKMANN, RENZO, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*, in *Il Corriere giuridico*, 2004, pag. 41.
- DICKMANN, RENZO, *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in *www.federalismi.it*, 2003.
- DICKMANN, RENZO, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in *www.federalismi.it*, 2005.
- DICKMANN, RENZO, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- DICKMANN, RENZO, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 485.
- DICKMANN, RENZO, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo. Il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Diritto e società*, 1994, pag. 273.
- DIMORA FLAVIA, *Osservazioni alla sent. n. 97 del 1977 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1977, pag. 1124.
- DITTMANN, ARMIN, *Art. 84, Länderverwaltung und Bundesaufsicht*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1701.
- DITTMANN, ARMIN, *Art. 85, Bundesauftragsverwaltung durch die Länder*, in MI-

- CHAEEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1713.
- DITTMANN, ARMIN, *Föderalismus in Gesamtdeutschland*, in JOSEF ISENSEE, PAUL KIRCHHOF (herausgegeben von), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Die Einheit Deutschlands - Festigung und Übergang*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1997, pag. 229.
- DOLSO, GIAN PAOLO, *Emergenza, diritto alla salute e interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 1158.
- DOLSO, GIAN PAOLO, *Emergenza e Regioni*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 1075.
- DOMENICHELLI, LUISA, *Asimmetria territoriale e cittadinanza differenziata come strumenti di protezione delle identità*, in ANTONIO D'ATENA, PIERFRANCESCO GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 317.
- DONATI, DANIELE, *Il quadro dei rapporti fra Regione, Comuni ed altri Enti locali*, in AA.VV. *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1991, pag. 61.
- DUFF, ANDREW, *Towards a definition of subsidiarity*, in ANDREW DUFF (edited by), *Subsidiarity within the European Community*, London, Federal Trust Report, 1993, pag. 7.
- DURET, PAOLO, *La sussidiarietà « orizzontale »: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, pag. 95.
- DURET, PAOLO, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004.
- EHLERS, DIRK, *Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung*, in DIRK EHLERS, WALTER KREBS (herausgegeben von), *Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts*, Berlin, Walter de Gruyter, 2000, pag. 59.
- ELAZAR, DANIEL JUDAH, *Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1998.
- ELAZAR, DANIEL JUDAH, *Federalism*, in *Encyclopedia Britannica*, 1974, pag. 202.
- ELAZAR, DANIEL JUDAH, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995.
- ENDERS, CHRISTOPH, *Die neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts*, in *Juristische Schulung*, 2001, pag. 462.
- EPINEY, ASTRID, *Subsidiarität als verfassungsrechtlicher Grundsatz*, in *Rapports suisses présentés au XIVème Congrès international de droit comparé*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1994, pag. 9.
- ERBGUTH, WILFRIED, *Art. 30, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1087.
- ERMACORA, FELIX, *La Pubblica Amministrazione in Austria*, Milano, Giuffrè, 1972.
- ESPOSITO, CARLO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ETTORE ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 97.
- ESSER, SIGRID, *Il federalismo fiscale della Germania Occidentale. Il sistema degli interventi regionali nella Repubblica federale di Germania*, Milano, Franco Angeli, 1981.
- ESTERBAUER, FRIED, *Das "parlamentarische" Regierungssystem Österreichs: Verfas-*

- sungsrecht und politische Wirklichkeit*, in *Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 70. Geburtstag*, Wien, Verlag Österreich, 2002, pag. 81.
- FÄRBER, GISELA, *Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2001, pag. 485.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Art. 118, I comma*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pag. 224.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 601.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in AA.VV., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 115.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 383.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1141.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 453.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 3.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 3.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Intervento*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 283.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 147.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in GIANDOMENICO FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 11.
- FALCON, GIANDOMENICO, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 391.
- FALCON, GIANDOMENICO, *La potestà amministrativa tra Stato, Regioni e governo locale*, in GIUSEPPE ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 27.
- FALCON, GIANDOMENICO, *La pubblica amministrazione e i cittadini*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 475.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 305.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Lo stato della questione sulla funzione di indirizzo e coordinamento*, in ELIO GIZZI, ANDREA ORSI BATTAGLINI (a cura di), *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 1988, pag. 17.

- FALCON, GIANDOMENICO, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1247.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. L'esportabilità dei modelli giuridici*, in *Federalismo & libertà*, 1999, pag. 124.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Questioni quasi nuove e questioni nuove in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 1291.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 1184.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 57.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Diritto dell'economia*, 1999, pag. 83.
- FALCON, GIANDOMENICO, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 207.
- FARELLA, RAFFAELE, *Dinamiche e prospettive della politica economica estera territoriale: alcune riflessioni sulla base di un'analisi della letteratura*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 943.
- FAßBENDER, KURT, *Eine Absichtserklärung aus Karlsruhe zur legislativen Kompetenzverteilung im Bundesstaat*, in *Juristen Zeitung*, 2003, pag. 332.
- FEDELE, MARCELLO, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti: le forme politiche del regionalismo*, Milano, Giuffrè, 1988.
- FEDELE, MARCELLO, *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Bari, Editori Laterza, 1998.
- FEOLA, MARCELLO GIUSEPPE, *Indirizzo e coordinamento, Conferenza Stato-Regioni e principio di leale cooperazione*, in *Nuove autonomie*, 1999, pag. 398.
- FERAL, PIERRE ALEXIS, *Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et à l'Étranger*, 1996, pag. 203.
- FERRAJOLI, LUIGI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Bari, Laterza, 1997.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Quali sono i diritti fondamentali?*, in ERMANNO VITALE (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze. Problemi etici, politici, giuridici*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2000, pag. 105.
- FERRARA, ANTONIO, *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in *www.federalismi.it*, 2005.
- FERRARA, ANTONIO, *Dell'indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa policentrica nel nuovo ordinamento della Repubblica*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 295.
- FERRARA, ANTONIO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 189.
- FERRARA, ANTONIO, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in ANTONIO FERRARA, LETIZIA RITA SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 70.

- FERRARA, ANTONIO, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle « funzioni fondamentali »*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 157.
- FERRARA, ANTONIO, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 185.
- FERRARA, ANTONIO, *Verso un nuovo modo di intendere la concorrenza delle competenze?*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 1486.
- FERRARA, ROSARIO, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, 2004, pag. 1018.
- FERRARESE, MARIA ROSARIA, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- FERRARESE, MARIA ROSARIA, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il mulino, 2000.
- FERRARI, ADA, *Autonomia regionale: la prima legge, la lunga stasi e il risveglio*, in *Civitas*, 1981, pag. 29.
- FERRARI, ADA, *Gli anni decisivi dell'ente Regione*, in *Civitas*, 1981, pag. 49.
- FERRARI, ADA, *L'idea regionalistica nella Resistenza e agli inizi della ricostruzione*, in *Civitas*, 1981, pag. 41.
- FERRARI, ADA, *La Regione alla Costituente*, in *Civitas*, 1981, pag. 5.
- FERRARI, ERMINIO, *Funzioni locali, autonomia locale ed autonomia regionale: appunti*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della L. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 3.
- FERRARI, ERMINIO, *Organizzazione amministrativa*, in AA.VV., *La Regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 629.
- FERRARI, GIUSEPPE FRANCO, *« Diritto alla casa » e interesse nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 842.
- FERRARIS, LAURA, *Decentramento amministrativo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, 2000, pag. 182.
- FILIGNANO, TERESA, *Il principio di sussidiarietà nelle esperienze statali, comunitarie e nella legge n. 59/1997: elementi di continuità e novità*, in *Nuova rassegna*, 1997, pag. 1201.
- FILIPPINI, RITA, *Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive*, in *Regione e governo locale*, 1995, pag. 599.
- FINO, ANTONIO, *Riforma della Pubblica Amministrazione e decentramento. Province e Prefetti dalla Liberazione alla Costituente*, Galatina, Congedo, 2004.
- FIorentino, LUIGI, *La riforma del Ministero dell'economia e delle finanze*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, pag. 701.
- FISICHELLA, DOMENICO, *Federalismo: una forzatura, non una soluzione*, in MARCO SABELLA, NADIA URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 65.
- FLEINER GERSTER, THOMAS, *Die Gemeindeautonomie, der Föderalismus und das Prinzip der Subsidiarität*, in ALOIS RIKLIN, GERARD BATLINER (herausgegeben von), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.-25. september 1993*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, pag. 321.

- FLEINER GERSTER, THOMAS, *La democrazia semidiretta nel sistema federale elvetico*, in GUSTAVO ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pag. 115.
- FLEINER GERSTER, THOMAS, *Le fédéralisme suisse: la influence du fédéralisme américain*, in *Le fédéralisme en Europe*, Barcellona, Édition Institut d'Éditions de la Diputació de Barcelona, 1992, pag. 9.
- FLEINER GERSTER, THOMAS, *Multicultural Federalism. The Swiss Case*, Fribourg, Institute of Federalism, 2003.
- FOLLIERI, ENRICO, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 439.
- FONT I LLOVET, TOMÀS, *Il processo di "federalizzazione" in Spagna: l'organizzazione amministrativa*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, pag. 151.
- FONTANA, GIANPAOLO, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in FRANCO MODUGNO, PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 63.
- FONTANA, GIANPAOLO, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pag. 609.
- FONTANA, SANDRO, *Autonomie della cultura. Cultura delle autonomie*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- FORSTHOFF, ERNST, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1972.
- FOSSATI, ALBERTO, *Gli enti locali territoriali nelle leggi per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione dell'attività amministrativa*, in *Il nuovo governo locale*, 1998, pag. 49.
- FRACCHIA, FABRIZIO, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Il foro italiano*, 2004, pag. 1014.
- FRACCHIA, FABRIZIO, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in GIUSEPPE FRANCO FERRARI, GIANPAOLO PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pag. 159.
- FRAGOLA, UMBERTO, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Rivista amministrativa*, 1999, pag. 1121.
- FRANCHINI, CLAUDIO, *Ipotesi sulla riforma dei Ministeri*, in *Il foro amministrativo*, 1995, pag. 745.
- FRANCHINI, FLAMINIO, *La delegazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1950.
- FRANCIOSI, GIORGIO, *Revisione della Costituzione svizzera e forma di Stato*, in ANTONIO REPOSO (a cura di), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 29.
- FRATTINI, FRANCO, *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni. Relazione introduttiva*, in FABIO ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni. Atti del Convegno per il 40° della Spisa*. Bologna, 25-26 settembre 1995, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 61.
- FRENI, ELISABETTA, *La complessa riforma degli enti pubblici nazionali tra nuovi e vecchi interventi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 535.
- FRIEDRICH, CARL J., *Constitutional Government and democracy. Theory and practi-*

- ce in Europe and America*, Waltham (Massachusetts), Blaisdell Publishing Company, 1968.
- FROMONT, MICHEL, *Les institutions allemandes depuis le Traité d'Union du 30 Août 1990*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 1991, pag. 733.
- FROMONT, MICHEL, *République fédérale d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 2002*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 2004, pag. 1119.
- FROMONT, MICHEL, *République fédérale d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 1998 et 1999*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 2001, pag. 119.
- FROWEIN, JOCHEN A., *The federal system of the Federal Republic of Germany*, in *Quaderni regionali*, 1985, pag. 1385.
- FUNK, BERND CHRISTIAN, *Einführung in das österreichische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, Graz, Leykam Verlag, 1985.
- FUNK, BERND CHRISTIAN, *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea*, in GUSTAVO ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pag. 209.
- FUSARO, CARLO, *La fusione di comuni dopo la riforma delle autonomie*, in *Regione e governo locale*, 1993, pag. 655.
- FUSARO, CARLO, *Le forme di governo regionali*, in GIUSEPPE BRANCA, ALESSANDRO PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pag. 37.
- FUSARO, CARLO - STROPPIANA, LUCA - ZAMPOLLA, SILVIA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 3.
- GABRIELE, FRANCESCO, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano, Giuffrè, 1980.
- GABRIELE, FRANCESCO, *L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'« enigma »*. *Le Regioni vincono una « battaglia » ma perdono la « guerra »?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pag. 620.
- GABRIELE, FRANCESCO, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, Cacucci, 1992.
- GALASSO, FRANCESCO, *Autonomia*, a) *premessa storica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1959, 349.
- GALETTA, DIANA URANIA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998.
- GALETTA, DIANA URANIA - KRÖGER, DETLEV, *Giustiziabilità del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale tedesco e concetto di « necessarietà » ai sensi del principio di proporzionalità tedesco e comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pag. 905.
- GALLI, GIORGIO, *I partiti politici italiani (1943-2004). Dalla Resistenza al governo del Polo*, Milano, BUR, 2004.

- GALLI DELLA LOGGIA, ERNESTO, *Il brigantaggio*, in GIOVANNI BELARDELLI, LUCIANO CAFAGNA, ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, GIOVANNI SABBATUCCI (a cura di), *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1999, pag. 39.
- GALLI DELLA LOGGIA, ERNESTO, *La « conquista regia »*, in GIOVANNI BELARDELLI, LUCIANO CAFAGNA, ERNESTO GALLI DELLA LOGGIA, GIOVANNI SABBATUCCI (a cura di), *Miti e storia dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1999, pag. 21.
- GAMBINO, SILVIO, *Istituzioni locali e organizzazione del governo fra Stati unitari e Stati federali. (Riflessioni comparatistiche a partire da una ricerca sulla forma del governo locale in alcuni paesi europei e negli U.S.A.)*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Austria, U.S.A.)*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 23.
- GAMBINO, SILVIO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 343.
- GAMBINO, SILVIO, *La potestà legislativa delle Regioni. Il limite dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali nonché dei principi fondamentali*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 83.
- GAMBINO, SILVIO, *Le amministrazioni territoriali: difficile attuazione di un modello*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 301.
- GAMBINO, SILVIO, *Regionalismo e federalismo nell'evoluzione della forma di Stato contemporanea. Riflessioni comparatistiche a partire dall'esperienza italiana*, in TANIA GROPPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 33.
- GAMBINO, SILVIO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 3.
- GAMBINO, SILVIO - D'IGNAZIO, GUERINO - MARTINO, ANTONIO, *Il trasferimento delle funzioni agli Enti locali*, in CINSEDO (a cura del), *Il rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 537.
- GAMBINO, SILVIO - MOSCHELLA, GIOVANNI, *Rappresentanza politica e governo nell'ordinamento delle autonomie locali*, in SILVIO GAMBINO, GUERINO D'IGNAZIO e GIOVANNI MOSCHELLA (a cura di), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 13.
- GAMBINO, SILVIO - URBANI, PAOLO, *La delega di funzioni regionali agli enti locali di fronte all'attuazione della l. n. 142/90: un bilancio in rosso*, in *Regione e governo locale*, 1991, pag. 371.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUIN, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: il caso spagnolo*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 103.
- GASTALDI, V. PAOLO, *L'eredità federalistica nella scuola di Cattaneo*, in GIOVANNA ANGELINI, ARTURO COLOMBO, V. PAOLO GASTALDI (a cura di), *Poteri e li-*

- bertà. *Autonomie e federalismo nel pensiero democratico italiano*, Milano, Franco Angeli, 2001, pag. 98.
- GAVAZZI, GIACOMO, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, 1974, pag. 173.
- GEERTZ, CLIFFORD, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- GEMMA, GLADIO, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2260.
- GENTILINI, ALESSANDRO, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2805.
- GENTILINI, ALESSANDRO, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, pag. 907.
- GERBASI, GIAMPAOLO, *La potestà legislativa delle Regioni. I limiti alla potestà legislativa regionale: fra vecchio e nuovo Titolo V Cost.*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli Enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 56.
- GERBASI, GIAMPAOLO, *Stati e sussidiarietà comunitaria*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 447.
- GERBER, CARL FRIEDRICH VON, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971.
- GERMANN, RAIMUND E., *Vollzugsföderalismus in der Schweiz als Forschungsobjekt*, in *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, 1976, pag. 223.
- GERMANÒ, ALBERTO, *La « materia » agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 117.
- GERMANÒ, ALBERTO, *Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad « oggetti » atinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni (l. 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143)*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 877.
- GERN, ALFONS, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- GHELARDUCCI, FRANCO, *Federalismo amministrativo e riordino dei trasporti pubblici locali*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 367.
- GHISALBERTI, CARLO, *Stato unitario e federalismo in Italia*, in OLIVER JANZ, PIETRANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 93.
- GHISALBERTI, CARLO, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002.
- GHISALBERTI, CARLO, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Bari, Laterza, 1996.
- GIANANGELI, VITTORIO, *La riforma della pubblica amministrazione: una grande mistificazione*, in *Federalismo & libertà*, 2000, pag. 17.
- GIANFRANCESCO, EDUARDO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 627.
- GIANFRANCESCO, EDUARDO, *Il potere esecutivo*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVET-

- TI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 183.
- GIANFRANCESCO, EDUARDO, *Spunti critici in tema di potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Amministrazioni regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pag. 3086.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Del lavare la testa all'asino*, in AUGUSTO BARBERA, FRANCO BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, Il Mulino, 1978, pag. 7.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Diritto amministrativo - Vol. I*, Milano, Giuffrè, 1993.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.Vv., *Atti del terzo convegno di Studi giuridici sulla Regione (Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959)*, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 183.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni*, in AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni Comunità, 1973, pag. 127.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pag. 231.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, pag. 552.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Il foro italiano*, 1979, pag. 289.
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO, *Regioni e riforma istituzionale: note introduttive*, in AA.Vv., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet. Amministrazione e Organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 343.
- GIANNINI, LUIGI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, in Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 1113.
- GIARDA, PIERO, *Regioni e federalismo fiscale. La costruzione di un nuovo sistema di finanza regionale: un quadro preciso della situazione e alcune proposte di riforma*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GIDDENS, ANTHONY, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- GINANNESCHI, CLAUDIA, *Fra federalismo e regionalismo. La nuova legge per l'elezione dei Consigli regionali*, Rimini, Maggioli, 1997.
- GIACOLI NACCI, PAOLO, *La subdelegazione delle funzioni come mezzo dell'azione amministrativa regionale*, in AA.Vv., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 753.
- GIOVENCO, LUIGI, *L'ordinamento regionale*, Roma, Jandi Sapi, 1967.
- GIOVENCO, LUIGI, *Regione*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1968, pag. 15.
- GIROTTO, DIMITRI, *Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pag. 1265.
- GIUBBONI, STEFANO, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

- GIUFFRÈ, FELICE, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- GIUSEPPONE, VITTORIO, *Compatibilità tra riforme e pubblica amministrazione*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1998, pag. 379.
- GIZZI, ELIO, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991.
- GIZZI, ELIO, *Problemi e frammenti di vita regionale*, in AA.Vv., *Le regioni tra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1982, pag. 161.
- GÖTZ, VOLKMAR - HECKER, MICHAEL, *Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale*, in ANGELO RINELLA, LEOPOLDO COEN, ROBERTO SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pag. 45.
- GORLA, GIANLUIGI - BOSCACCI, FLAVIO, *Competizione territoriale e mercato unico europeo*, in FLAVIO BOSCACCI, GIANLUIGI GORLA (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, Milano, Franco Angeli, 1991, pag. 11.
- GORLA, GINO, *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1964, pag. 928.
- GORLA, GINO, *Diritto comparato e straniero*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.
- GORLANI, MARIO, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2004.
- GRANATA, RENATO, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in *Il foro italiano*, 2002, pag. 87.
- GRASSI, STEFANO, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- GRASSI, STEFANO, *Riforma costituzionale e forma di Stato*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pag. 143.
- GRASSI, STEFANO, *Sull'inammissibilità dei conflitti di attribuzioni per le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, pag. 1319.
- GRASSO, PIETRO GIUSEPPE, *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'Unità d'Italia*, in *Il Politico*, 1994, pag. 233.
- GRATTERI, ANDREA, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 80.
- GREBLO, EDOARDO, *A misura del mondo. Globalizzazione, democrazia, diritti*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- GRECO, GIUSEPPE, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, Rimini, Maggiori, 1990.
- GRECO, GIUSEPPE, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni. (Note de iure condito e de iure condendo)*, in *Il foro amministrativo*, 1989, pag. 876.
- GRIECO, RUGGERO, *Unità statale e decentramento*, in ENZO SANTARELLI (a cura di), *Dossier sulle Regioni*, Bari, De Donato, 1970, pag. 350.
- GRIMALDI, LUCA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in *Il Filangieri*, 2004, pag. 105.
- GRIMM, DIETER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR

- MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 2. Sitzung*. Berlin, Freitag, den 28. November 2003.
- GRIMM, DIETER, *Le fédéralisme allemand: développement historique et problèmes actuels*, in *Le fédéralisme en Europe*, Barcelona, Edición Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 1992, pag. 33.
- GRIMM, DIETER, *Zugriffsrechte und Öffnungsklauseln bei der konkurrierenden Gesetzgebung*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0018*, den 29. Januar 2004.
- GRISOLIA, MARIA CRISTINA, *La riforma della Presidenza del Consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 113.
- GROPPI, TANIA, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994.
- GROPPI, TANIA, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in LAURA AMMANNATI, MARIA AGOSTINA CABIDDU, PAOLO DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 31.
- GROPPI, TANIA, *Commento all'art. 11. Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni*, in GIANCARLO ROLLA, TANIA GROPPI (a cura di), *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 308.
- GROPPI, TANIA, *Federalismo e Costituzione: la revisione costituzionale negli stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.
- GROPPI, TANIA, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in www.astridonline.it, 2004.
- GROPPI, TANIA, *I rapporti Regioni-enti locali tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 121.
- GROPPI, TANIA, *Il conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca: la prima attuazione della legge n. 59 del 1997 sotto la spinta delle richieste referendarie*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 887.
- GROPPI, TANIA, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in GIANCARLO ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 143.
- GROPPI, TANIA, *Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome*, Torino, Giappichelli, 1992.
- GROPPI, TANIA, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Principi generali*, in GIANCARLO ROLLA, TANIA GROPPI (a cura di), *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 1.
- GROPPI, TANIA, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 219.
- GROPPI, TANIA, *Profili costituzionali del conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali*, in *Rivista amministrativa*, 2000, pag. 751.
- GROPPI, TANIA, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 1057.

- GROSSI, PAOLO, *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 2000, pag. 551.
- GROSSI, PAOLO, *L'ordine giuridico medievale*, Bari, Laterza, 2001.
- GUALMINI, ELISABETTA, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2003.
- GUARINO, GIUSEPPE, *Verso l'Europa ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997.
- GUARRACINO, SCIPIONE, *Storia degli ultimi sessant'anni. Dalla guerra mondiale al conflitto globale*, Milano, Mondadori, 2004.
- GUBELT, MANFRED, Art. 30, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, München, Verlag C. H. Beck, 2001, pag. 429.
- GUBELT, MANFRED, Art. 31, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, München, Verlag C. H. Beck, 2001, pag. 449.
- GUCCIONE, EUGENIO, *Dal federalismo mancato al regionalismo tradito*, Torino, Giappichelli, 1998.
- GUCCIONE, EUGENIO, *Dall'esperienza storica siciliana le spinte verso la federazione*, in *Federalismo & società*, 1996, pag. 105.
- GUCCIONE, EUGENIO, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino, SEI, 1994.
- GUICHONNET, PAUL, *Carlo Cadorna, Luigi Federico Menabrea e le leggi del 1865*, in FELICIANO BENVENUTI, GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 283.
- GUZZETTA, GIOVANNI, *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *www.forumcostituzionale*, 2003.
- GUZZETTA, GIOVANNI, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- GUZZETTA, GIOVANNI, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 1123.
- GUZZETTA, GIOVANNI, *Riforma dello Stato e riforma delle istituzioni*, in AA.Vv., *I nuovi modelli di amministrazione pubblica: problemi e prospettive. Seminario organizzato dal Cenform. Roma, 20 febbraio 1997*, Roma, Cenform, 1997.
- HÄBERLE, PETER, *Das Prinzip der Subsidiarität aus der Sicht der vergleichenden Verfassungslehre*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1994, pag. 169.
- HÄBERLE, PETER, *Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*, Bad Homburg, Athenäum Verlag, 1970.
- HÄBERLE, PETER, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in GUSTAVO ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994, pag. 141.
- HAHN, JÖRG UWE, *Vorschläge der FDP-Fraktionsvorsitzenden in den Landtagen zur Föderalismusreform "Motor für Wettbewerb und Subsidiarität"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0058, Mai 2004*.
- HAILBRONNER, KAY, *Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage einer Regionalisierung der Europäischen Union?*, in DANIL THÜRER, ELMAR LEDERGERBER (herausgegeben von), *Regional- und sicherheitspolitische Aspekte Europas*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1995, pag. 13.

- HARDT, MICHAEL - NEGRI, ANTONIO, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2002.
- HAUG, VOLKER, *Die Föderalismusreform - Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staat -*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 2004, pag. 190.
- HEINTZEN, MARKUS, *Art. 104a*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 839.
- HELD, DAVID - MCGREW, ANTHONY, *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- HENNEKE, HANS GÜNTER, *Abhandlungen - Föderalismusreform kommt in Fahrt*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003, pag. 845.
- HENNEKE, HANS GÜNTER, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 2. Sitzung. Berlin, Freitag, den 28. November 2003*.
- HESSE, KONRAD, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, Verlag C. F. Müller, 1962.
- HILLGRUBER, CHRISTIAN, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden?*, in *Juristische Schulung*, 2004, pag. 837.
- HÖFFE, OTFRIED, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München, Verlag C. H. Beck, 1999.
- HÖFFE, OTFRIED, *Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?*, in ALOIS RIKLIN, GERARD BATLINER (herausgegeben von), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.-25. September 1993*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, pag. 19.
- HÖFFE, OTFRIED, *Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip*, in KNUT WOLFGANG NÖRR, THOMAS OPPERMANN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1997, pag. 49.
- HOFFMAN, GEORGE W., *Federalism and Regional Development. Case studies on the Experience in the United States and the Federal Republic of Germany*, Austin, University of Texas Press, 1981.
- HOFMANN, RAINER, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, pag. 23.
- HOMBURG, STEFAN, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 - neu - b, den 19. August 2004*.
- HUBER, PETER M., *Art. 31, Vorrang des Bundesrechts*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1099.
- HUBER, PETER M., *Antwort auf die Fragen von Ortwin Runde, MdB, an die Sachverständigen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zum Themenkomplex "Mischfinanzierungen"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDESRAT ZUR MODERNI-

- SIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0073-e, den 17. September 2004.*
- HUBER, PETER M., *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003.*
- HUBER, PETER M., *Ergänzung der Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)* (Kommissionsdrucksache 0071 -neu-), in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 - neu - k, den 27. Oktober 2004.*
- HÜGLIN, THOMAS O., *Althusius - Vordenker des Subsidiaritätsprinzips*, in ALOIS RIKLIN, GERARD BATLINER (herausgegeben von), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.-25. September 1993*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, pag. 97.
- HÜRTEIN, HEINZ, *Il federalismo come tratto fondamentale della storia tedesca*, in *Federalismo & società*, 1997, pag. 149.
- IEVA, LORENZO, *Riflessioni sul principio di « sussidiarietà » nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Rivista amministrativa*, 2001, pag. 81.
- IPSEN, JÖRN, *Staatsorganisationsrecht (Staatsrecht I)*, Luchterhand, Alfred Metzner, 1992.
- IPSEN, JÖRN, *Staatsrecht I (Staatsorganisationsrecht)*, Neuwied, Kriftel, Berlin, Luchterhand, 1997.
- ISNENGI, MARIO, *L'Italia in piazza. I luoghi della vita pubblica dal 1848 ai giorni nostri*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- JANZ, OLIVER - SIEGRIST, HANNES, *Centralismo e federalismo in Italia e Germania: strutture e culture a confronto*, in OLIVER JANZ, PIERANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 9.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL, *L'amministrazione pubblica nello Stato autonomico: tre riflessioni sul futuro della proposta di amministrazione unica*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 227.
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL, *La "administración única" en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 1998.
- JOCHUM, HEIKE, *Richtungsweisende Entscheidung des BVerfGE zur legislativen Kompetenzordnung des Grundgesetzes*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2003, pag. 28.
- JOERGES, CHRISTIAN, *The Law's problems with the Governance of the European Market*, in CHRISTINA JOERGES, RENAUD DEHOUSSE (edited by), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, New York, Oxford University Press, 2002, pag. 3.
- KARPEN, ULRICH, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988.

- KASPER, WOLFGANG, *Le regole del federalismo competitivo*, in *Biblioteca della libertà*, 1996, pag. 29.
- KEATING, MICHAEL, *Europe's Changing Political Landscape: Territorial Restructuring and New Forms of Government*, in PAUL BEAUMONT, CAROLE LYONS, NEIL WALKER (edited by), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Portland, Hart Publishing, 2002, pag. 3.
- KEMENY, PIETRO, *Le Regioni nella stampa dei partiti*, in ETTORE ROTELLI (a cura di), *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, Roma, Officina Edizioni, 1974, pag. 205.
- KENNTNER, MARKUS, *Der Föderalismus ist (doch) justiziabel! - Anmerkungen zum "Altenpflegegesetz-Urteil" des BVerfGe*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2003, pag. 821.
- KING, BOLTON, *Storia dell'unità d'Italia 1814-1871*, Roma, Editori riuniti, 1960.
- KIRCHHOF, FERDINAND, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0011, den 11. Dezember 2003*.
- KIRCHHOF, FERDINAND, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 3. Sitzung. Berlin, Freitag, den 12. Dezember 2003*.
- KIRCHHOF, FERDINAND, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004*.
- KIRCHHOF, FERDINAND, *Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?* in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2004, pag. 977.
- KISKER, GÜNTER, *Guida e controllo dell'amministrazione locale da parte dei Länder e della Federazione*, in AA.VV., *Regioni ed Enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. (Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989)*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 53.
- KISKER, GÜNTER, *L'equilibrio tra il Bund e i Länder*, in *Amministrare*, 1996, pag. 39.
- KISKER, GÜNTER, *Riflessioni critiche sulla prassi della cooperazione per accordi tra il governo federale e i Länder e fra i Länder nella Repubblica Federale Tedesca*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1985, pag. 77.
- KLEIN, FRANZ, *Der Bund und die Länder*, in BRUNO SCHMIDT-BLEIBTREU, FRANZ KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 512.
- KLEIN, FRANZ, *Il Bund e i Länder secondo la costituzione finanziaria posta dalla Legge fondamentale*, in *Amministrare*, 1996, pag. 53.
- KNAPP, BLAISE, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994.
- KNAPP, BLAISE, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des Cantons*, in THÜRER DANIEL, AUBERT JEAN FRANÇOIS, MÜLLER JÖRG PAUL (herausgegeben von), *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 2001, pag. 457.
- KNAPP, BLAISE, *Problemi attuali del federalismo in Svizzera*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pag. 155.
- KNEMEYER, FRANZ LUDWIG, *Kommunale Neugliederung vor den Landesverfassungsgerichten*, in STARCK CHRISTIAN, STERN KLAUS (herausgegeben von), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit: Verfassungsauslegung*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983, pag. 143.

- KNEMEYER, FRANZ LUDWIG, *Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung*, in FRANZ LUDWIG KNEMEYER (herausgegeben von), *Europa der Regionen - Europa der Kommunen - Wissenschaftliche und politische Bestandesaufnahme und Perspektive*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pag. 37.
- KÖLZ, ALFRED, *Bundestreue als Verfassungsprinzip?*, in *Zschweizerisches Entralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1980, pag. 145.
- KOSLOWSKI, PETER, *Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft*, in KNUT WOLFGANG NÖRR, THOMAS OPPERMANN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 39.
- KOTZUR, MARKUS, *Federalism and Bicameralism - the German "Bundesrat" (Federal Council) as an Atypical Model*, 2005, paper.
- KUNIG, PHILIP, *Art. 70*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1.
- KUNIG, PHILIP, *Art. 72*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 27.
- KUNIG, PHILIP, *Art. 74*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 67.
- KUNIG, PHILIP, *Art. 75*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 133.
- LA BARBERA, ROSARIO, *Regioni ed Enti locali nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 1999.
- LA FALCE, MARIA GIUSEPPINA, *La Conferenza Stato-Regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 27.
- LA PERGOLA, ANTONIO, *La giustizia costituzionale nel 1986 (conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale)*, in *Il foro italiano*, 1987, pag. 149.
- LAFAY, GÉRARD, *Capire la globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- LANCHESTER, FULCO, *L'erosione della sovranità nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, pag. 413.
- LANCHESTER, FULCO, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2002.
- LANDI, GUIDO, *Le leggi di unificazione amministrativa del 1865 (in margine alle celebrazioni del centenario)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè. Diritto amministrativo e costituzionale, Diritto ecclesiastico, Diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 547.
- LAVAGNA, CARLO, *Avvio alle Regioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 1972, pag. 33.
- LAVAGNA, CARLO, *Considerazioni in tema di deleghe regionali ad enti locali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1959, pag. 815.
- LAVAGNA, CARLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, UTET, 1985.
- LE GOFF, JACQUES, *Il cielo sceso in terra. Le radici medievali dell'Europa*, Bari, Laterza, 2004.
- LE GOFF, JACQUES, *Il Medioevo. Alle origini dell'identità europea*, Bari, Laterza, 1996.

- LE GOFF, JACQUES, *L'Europa medievale e il mondo moderno*, Bari, Laterza, 1994.
- LEGRAND, PIERRE, I "trapianti giuridici" non sono possibili. Perché le norme non sono trasferibili, in *Queste istituzioni*, 1998, pag. 75.
- LEIBHOLZ, GERHARD, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, Giuffrè, 1996.
- LEICHT, ROBERT, *La Germania - Il Paese delle piccole patrie*, in *www.federalismi.it*, 2003.
- LEISNER, WALTER, *Intervento*, in AA.Vv., *Atti del Convegno « I Länder Tedeschi e le Regioni italiane per l'Europa. Esperienze a confronto »*. Bologna, 18-19 ottobre 1991, pag. 33.
- LEISNER, WALTER, *Struttura e funzionamento della Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca*, in AA.Vv., *La Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca e in Polonia*, Milano, Giuffrè, 1965, pag. 1.
- LENSCH, REINHARD, *Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und die neuen Länder*, in AA.Vv., *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pag. 95.
- LEPRE, AURELIO, *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- LERCHE, PETER, *Art. 83 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1983.
- LERCHE, PETER, *Art. 84 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1985.
- LERCHE, PETER, *Art. 85 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1987.
- LERCHE, PETER, *Art. 86 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1989.
- LERCHE, PETER, *Art. 87 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992.
- LEUZZI, BRUNO, *Autonomia locale e integrazione europea*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 319.
- LEVI, FRANCO, *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, Giappichelli, 1978.
- LEVI, LUCIO, *Il Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- LICCIARDELLO, SEBASTIANO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Torino, Giappichelli, 2000.
- LIVORSI, FRANCO, *Libertà e Stato nel 1848-49 europeo. Note e riflessioni*, in FRANCO LIVORSI (a cura di), *Libertà e Stato nel 1848-49. Idee politiche e costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 23.
- LOESER, ROMAN, *Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland - Be-*

- stand, Rechtsformen un System der Aufbauorganisation* -, Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1989.
- LOESER, ROMAN, *System des Verwaltungsrechts. Verwaltungsorganisation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, Band 2, 1995.
- LÖWER, WOLFGANG, Art. 28, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69)*, München, Verlag C. H. Beck, 2001, pag. 313.
- LOMBARDI, GIAN VALERIO, Art. 10 *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*, in VITTORIO ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 588.
- LOMBARDI, GIORGIO, *Intervento*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 9.
- LOMBARDI, GIORGIO, *Motivazione (diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1964, pag. 954.
- LONGOBARDI, NINO, *Il sistema politico-amministrativo e la riforma mancata. Temi, sintesi, approfondimenti, considerazioni*, Torino, Giappichelli, 1999.
- LÒPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978. Un'analisi dello Stato delle autonomie nella prospettiva del costituzionalismo comparato: federalismo asimmetrico e "fatti differenziali costituzionalmente rilevanti"*, Padova, Cedam, 1999.
- LOPEZ GUERRA, LUIS, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 271.
- LOZANO MIRALLES, JORGE, *Alcune riflessioni sul progetto di amministrazione unica in Spagna*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 369.
- LUCARELLI, ALBERTO, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei « processi statutari regionali »*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, pag. 43.
- LUCARELLI, ALBERTO, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in *Il Filangieri*, 2004, pag. 87.
- LUCARELLI, ALBERTO, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2004.
- LUCATELLO, GUIDO, *Lo stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, pag. 98.
- LUCATELLO, GUIDO, *Stato federale*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1971, pag. 333.
- LUCIANI, MASSIMO, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, pag. 345.
- LUCIANI, MASSIMO, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pag. 124.
- LUCIANI, MASSIMO, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 355.
- LUCIANI MASSIMO, *Un regionalismo senza modello*, *Le Regioni*, 1994, pag. 1313.

- LUCIFREDI, PIER GIORGIO, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, Giuffrè, 1989.
- LUCIFREDI, PIER GIORGIO, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco (la Repubblica federale)*, Milano, Giuffrè, 1992.
- LUPO, NICOLA, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 67.
- LUPO, NICOLA, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- LUPO, NICOLA, *Il Parlamento alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in GIOVANNI TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 93.
- LUPO, NICOLA, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 101.
- LUPO, NICOLA, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, 2002, pag. 29.
- LUTHER, JÖRG, *Il modello tedesco dello Stato federale sociale*, in FRANCO PIZZETTI (a cura di), *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, pag. 241.
- LUTHER, JÖRG, *Il principio di sussidiarietà: un « principio speranza » per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Il foro italiano*, 1996, pag. 184.
- LUTHER, JÖRG, *La Funktionalreform tedesca*, in *Amministrare*, 1993, 113.
- LUTHER, JÖRG, *La giustizia costituzionale tedesca nel biennio 1993-94*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pag. 3879.
- LUTZ, HEINRICH, *Tra Asburgo e Prussia. La Germania dal 1815 al 1866*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- MABELLINI, STEFANIA, *La legislazione regionale. Tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano, Giuffrè, 2004.
- MACCHIA, PATRIZIA, *Ancora una sentenza della Corte sulla potestà statale di indirizzo e coordinamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, pag. 187.
- MACCHIA, PATRIZIA, *Il federalismo austriaco: anomalie e aspetti problematici*, in *Diritto e società*, 1987, pag. 599.
- MACCHIA, PATRIZIA, *Il sistema federale austriaco: profilo storico ed aspetti peculiari*, in NINO OLIVETTI RASON, LUCIO PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, Cedam, 1996, pag. 13.
- MACCORMICK, NEIL, *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel « commonwealth » europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MACCORMICK, NEIL, *Sovereignty, Democracy and Subsidiarity*, in RICHARD BELLAMY, VITTORIO BUFACCHI, DARIO CASTIGLIONE (edited by), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1995, pag. 95.
- MACK SMITH, DENIS, *Da Cavour a Mussolini*, Acireale, Bonanno, 1987.
- MACK SMITH, DENIS, *Garibaldi. Una grande vita in breve*, Milano, Mondadori, 1994.
- MACK SMITH, DENIS, *Il Risorgimento italiano. Storia e testi*, Bari, Laterza, 1999.
- MACK SMITH, DENIS, *La « casualità » del centralismo italiano*, in MARCO SABELLA,

- NADIA URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 135.
- MACK SMITH, DENIS, *Storia d'Italia dal 1861 al 1997*, Bari, Laterza, 1998.
- MACK SMITH, DENIS, *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Bari, Laterza, 1983.
- MACK SMITH, DENIS, *Vittorio Emanuele II*, Milano, Mondadori, 1995.
- MAGAGNOLI, STEFANO, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in STEFANO MAGAGNOLI, EMMA MANA, LEANDRO CONTE (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag. 11.
- MAGAGNOTTI, PAOLO, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna, Edizioni Studio Domenicano, 1991.
- MAGGIORA, ENRICO, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Firenze, Noccioni, 2000.
- MAINARDIS, CESARE, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1357.
- MAINARDIS, CESARE, *Il potere sostitutivo. Commento all'articolo 8*, in GIANDOMENICO FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 157.
- MAINARDIS, CESARE, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- MAINARDIS, CESARE, *Quale spazio per la leale collaborazione fra Regioni ed enti locali?*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 150.
- MAIORINI, MARIA GRAZIA, *Storia dell'amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 1997.
- MAIORINO, ROSA, *Tesoro e Bilancio unificati. Un caso di attuazione concreta della legge Bassanini?*, in *Queste istituzioni*, 1998, pag. 39.
- MALANDRINO, CORRADO, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998.
- MALANDRINO, CORRADO, *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in GIOVANNA CAVALLARI (a cura di), *Comunità, individuo e globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello Stato contemporaneo*, Roma, Carocci, 2001, pag. 279.
- MALINVERNI, GIORGIO, *Il federalismo in Svizzera*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 121.
- MALINVERNI, GIORGIO, *Ipotesi di revisione costituzionale: la forma federale dello Stato*, in *Diritto e società*, 1996, pag. 43.
- MALINVERNI, GIORGIO, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994.
- MAMELI, BARBARA, *L'agricoltura e il diritto comunitario: Stato e Regioni in campo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, pag. 1209.
- MANGIAMELI, STELIO, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 563.
- MANGIAMELI, STELIO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in EDUARDO ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 17.
- MANGIAMELI, STELIO, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pag. 1131.

- MANGIAMELI, STELIO, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- MANGIAMELI, STELIO, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992.
- MANGIAMELI, STELIO, *Materie di competenza regionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.
- MANGIAMELI, STELIO, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 61.
- MANGIAMELI, STELIO, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 517.
- MANGIONE, GABRIELLA, *La perequazione finanziaria tra Länder: spunti per una riflessione*, in M. PAOLA VIVIANI SCHLEIN, ENRICO BULZI, LINO PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del Convegno tenutosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22/23 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 473.
- MANZIN, SERENA, *Il Governo federale « rappresentante » dei diritti dei Länder. Gli sviluppi del federalismo tedesco alla luce di una recente sentenza del Tribunale costituzionale federale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, pag. 589.
- MARAZZITA, GIUSEPPE, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Regioni*, 2004 (in corso di pubblicazione).
- MARAZZITA, GIUSEPPE, *Irragionevole o inopportuna?*, in *Rivista amministrativa*, 1995, pag. 274.
- MARCELLI, FRANCESCO - GIAMMUSSO, VALERIA, *La legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, Roma, Senato della Repubblica, 2003.
- MARCHETTI, GLORIA, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 371.
- MARCHETTI, GLORIA, *La valorizzazione del ruolo delle Regioni da parte delle istituzioni comunitarie*, in LORENZA VIOLINI (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano, Guerini e Associati, 2001, pag. 155.
- MARCHETTI, GLORIA, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARCHETTI, VALENTINA, *Dallo Statuto alla Costituzione. Cenni sulla vicenda dell'autonomia in un secolo di storia italiana*, in PIERANGELO SCHIERA (a cura di), *Le autonomie e l'Europa. Profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- MARCHI, GIADA, *Il ruolo delle Camere di commercio dopo le riforme degli anni '90*, in CARLO EMANUELE GALLO, ANNAMARIA POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del convegno di Torino, 14 giugno 2001*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 73.
- MARCOU, GÉRARD, *L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification*, in *Revue du Droit Public et de la science Politique en France et a l'Étranger*, 1995, pag. 883.

- MARENGHI, ENZO MARIA, *Interesse esclusivamente locale e programmazione amministrativa infraregionale*, Napoli, Jovene, 1977.
- MARENGHI, ENZO MARIA, *L'organizzazione amministrativa regionale. Strumenti e procedimenti*, Salerno, Elea Press, 1998.
- MARENGHI, ENZO MARIA, *La delega di funzioni nel quadro dei rapporti tra Regioni ed Enti locali nel nuovo diritto*, in *Il foro amministrativo*, 1997, pag. 961.
- MARINI, FRANCESCO SAVERIO, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 399.
- MARINI, FRANCESCO SAVERIO, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie « trasversali »: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 2951.
- MARINI, FRANCESCO SAVERIO, *La « pseudocollocazione » di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, pag. 649.
- MARINO, IGNAZIO MARIA, *Cenno su alcuni aspetti attuali dello Stato regionale italiano*, in *Diritto e società*, 1979, pag. 391.
- MARINO, IGNAZIO MARIA, *L'assetto degli interessi pubblici nell'ordinamento costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pag. 909.
- MARINO, IGNAZIO MARIA, *Revisione del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezze e miserie della costruzione di una nuova « forma di Stato »*, in *AA.Vv., Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino*, Padova, Cedam, 2001, pag. 961.
- MARINO, IGNAZIO MARIA, *Sull'organizzazione regionale dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale (profili interpretativi dell'art. 3, l. 8 giugno 1990, n. 142)*, in *AA.Vv., Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 375.
- MARIUCCI, LUIGI, *I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 11.
- MARIUCCI, LUIGI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, pag. 1149.
- MARIUCCI, LUIGI, *La riforma federale. Vademecum per la commissione bicamerale e il parlamento "costituente"*, Rimini, Maggioli, 1997.
- MARRAMA, ROBERTO, *Gli ordinamenti locali tra uniformismo ed autonomia*, in *Diritto e società*, 1991, pag. 281.
- MARRAMA, ROBERTO - SPASIANO, MARIO R., *Spunti di riflessione intorno al criterio di adeguatezza*, in *Nuove autonomie*, 2000, pag. 261.
- MARSILIO, FABIO, *La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pag. 558.
- MARTIN, ANTONIO, *Dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: brevi riflessioni a margine del principio di sussidiarietà*, in *Il diritto della Regione*, 1998, pag. 559.
- MARTINES, TEMISTOCLE, *Il comune nel Mezzogiorno dopo l'Unità*, in *Opere. Ordinamento della Repubblica. Sez. I — Lo Stato. Sez. II — Le autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 545.
- MARTINES, TEMISTOCLE, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pag. 100.

- MARTINES, TEMISTOCLE - RUGGERI, ANTONIO, *Le deleghe regionali agli enti infra-regionali: modello costituzionale e modelli di sperimentazione-attuazione*, in LAURA AMMANNATI, SILVIO GAMBINO (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 19.
- MARTINES, TEMISTOCLE - RUGGERI ANTONIO, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- MARTINES, TEMISTOCLE - RUGGERI, ANTONIO - SALAZAR, CARMELA, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MARTINES, TEMISTOCLE - RUGGERI, ANTONIO - SALAZAR, CARMELA, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARTIRE, VITO, *Problemi inerenti all'istituto della delega amministrativa con rilevanza esterna (analisi differenziale rispetto al mandato, al decentramento, alla supplenza ed alla concessione traslativa di poteri)*, in *Il foro amministrativo*, 1968, pag. 928.
- MARTORANO, VINCENZO, *Uffici periferici dello Stato: tramonta il piano di convergenza*, in *Guida agli Enti Locali*, 2004, n. 9, pag. 45.
- MARTUCCI, ROBERTO, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002.
- MARZANATI, ANNA, *Art. 7 Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, in VITTORIO ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 432.
- MARZUOLI, CARLO, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 2005, pag. 71.
- MASCIOCCHI, GIOVANNI, *La Regione. Fonti, organizzazione, funzionamento*, Milano, Giuffrè, 1990.
- MASELLA, LUIGI, *Declino del meridionalismo unitario e centralista*, in FRANCO CASSANO, GIUSEPPE COTTURRI (a cura di), *Federalismo e mezzogiorno*, Milano, Franco Angeli, 1999, pag. 28.
- MASSA PINTO, ILENIA, *Il principio di sussidiarietà nel « Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa »*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pag. 1220.
- MASSA PINTO, ILENIA, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003.
- MASSARANI, TULLO, *Studi di politica e di storia*, Firenze, 1869.
- MASTROIANNI, ROBERTO, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pag. 1738.
- MATTINA, ENZO, *Una sfida per il Mezzogiorno. Sulle orme di Gaetano Salvemini per un federalismo meridionalista*, Napoli, Age, 1995.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 28 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1977.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 30 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1982.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 37 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN

- HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1989.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 89 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1962.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 90 GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1962.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 91a GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 91b GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980.
- MAUNZ, THEODOR, *Art. 104a GG*, in THEODOR MAUNZ, GÜNTHER DÜRIG, ROMAN HERZOG (herausgegeben von), *Grundgesetzkommentar*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1977.
- MAYNTZ, RENATE, *Decentramento politico e governo locale nella Repubblica federale tedesca*, in RENATE MAYNTZ, LAURENCE JAMES SHARPE, BRUNO DENTE (a cura di), *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni Comunità, 1977, pag. 15.
- MAYNTZ, RENATE, *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso tedesco*, in AA.Vv., *Regioni ed Enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. (Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989)*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 217.
- MAZZANTI PEPE, FERNANDA, *Cattaneo, il Mezzogiorno e i poteri locali*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 2002, pag. 287.
- MAZZANTI PEPE, FERNANDA, *Il movimento per le autonomie locali e il decentramento amministrativo nell'ultimo decennio dell'Ottocento*, in *Storia amministrazione costituzione*, 1998, pag. 127.
- MAZZAROLLI, LUDOVICO A., *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Il diritto della Regione*, 2001, pag. 945.
- MAZZIOTTI DI CELSO, MANLIO - SALERNO, GIULIO M., *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 3976.
- MAZZONIS, FILIPPO, *La Monarchia e il Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MELE, FRANCESCO, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (cd. « riforma Bassanini »)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1997, pag. 781.
- MELIDORO, CARMINE, *Dalle leggi Bassanini ai decreti legislativi nn. 300 e 303*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2000, pag. 303.
- MELIS, GUIDO, *L'amministrazione*, in RAFFAELE ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pag. 187.
- MELIS, GUIDO, *La burocrazia. Da monsù Travet alla riforma del Titolo V: vizi e virtù della burocrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MELIS, GUIDO, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- MELONCELLI, ACHILLE, *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative re-*

- gionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1989.
- MELONI, GUIDO, *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98: spunti ricostruttivi*, in GUIDO MELONI (a cura di), *Rapporto sul conferimento delle funzioni amministrative nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/1998*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2001, pag. 5.
- MELONI, GUIDO, *Il ruolo della Regione nella determinazione delle funzioni locali*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 79.
- MELONI, GUIDO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 195.
- MELONI, GUIDO, *L'attuazione del d.lgs. 112 del 1998 e il precedente della l. 142 del 1990*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCESCO MERLONI, FRANCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 29.
- MELONI, GUIDO, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2000, pag. 121.
- MENY, YVES, *Istituzioni e politica. Le democrazie: Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia e Repubblica Federale Tedesca*, Rimini, Maggioli, 1987.
- MERIGGI, MARCO, *Centralismo e federalismo in Italia. Le aspettative preunitarie*, in OLIVER JANZ, PIERANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 49.
- MERIGGI, MARCO, *Gli Stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- MERLONI, FRANCESCO, *Gli strumenti di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 47.
- MERLONI, FRANCESCO, *I raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali. Relazione*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 175.
- MERLONI, FRANCESCO, *Il decentramento*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio di Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 71.
- MERLONI, FRANCESCO, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 409.
- MERLONI, FRANCESCO, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Diritto pubblico*, 1999, pag. 717.
- MERLONI, FRANCESCO, *L'amministrazione periferica dello Stato in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, pag. 1008.

- MERLONI, FRANCESCO, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pag. 827.
- MERLONI, FRANCESCO, *Le possibili diverse letture delle norme della l. n. 142/90*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 35.
- MERLONI, FRANCESCO, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 1074.
- MERLONI, FRANCESCO - ANTONELLI, PIERO, *L'ordinamento delle funzioni del governo locale*, in CINSEDO (a cura di), *Rapporto sulle Regioni*, Milano, Franco Angeli, 1989, pag. 559.
- MERTEN, DETLEF, *Subsidiarität als Verfassungsprinzip*, in DETLEF MERTEN (herausgegeben von), *Die Subsidiarität Europas*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, pag. 77.
- MERUSI, FABIO, *La logica del decentramento amministrativo, effetti e conseguenze*, in *L'amministrazione italiana*, 1998, pag. 1236.
- MESSINA, SALVO, *Sviluppo locale: alcune questioni generali*, in SALVO MESSINA (a cura di), *Lo sviluppo locale tra decentramento e globalizzazione. Guida per gli attori locali*, Roma, DataneWS, 2002, pag. 15.
- MEYER, HANS, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0012, den 11. Dezember 2003*.
- MEYER, HANS, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004*.
- MEYER, HANS, *Erste Überlegungen zum Themenkomplex "Finanzrelevante Verflechtungen im föderalen System"*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0020, den 1. Februar 2004*.
- MEYER, HANS, *Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen und Neuordnung der Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Rechtsetzung*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0013, den 6. Januar 2004*.
- MEYER, WOLFGANG, *Art. 93*, in PHILIP KUNIG (herausgegeben von), *Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister)*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 597.
- MEZZANOTTE, CARLO, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 631.
- MEZZETTI, LUCA, *Il sistema federale tedesco*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 181.
- MIELE, GIOVANNI, *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 905.
- MIELE, GIOVANNI, *La Regione*, in PIERO CALAMANDREI, ALESSANDRO LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, G. Barbera, 1950, pag. 225.
- MIELE, TOMMASO, *La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della*

- Costituzione: gli effetti sull'ordinamento*, in *Giustizia amministrativa*, 2001, pag. 1143.
- MIGLIO, GIANFRANCO, *Intervento*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA (a cura di), *Atti del Convegno "I Länder tedeschi e le Regioni italiane per l'Europa. Esperienze a confronto"*. Bologna, 18/19 ottobre 1991, pag. 47.
- MIGLIO, GIANFRANCO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in FELICIANO BENVENUTI, GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 25.
- MIGLIO, GIANFRANCO, *Un federalismo forte*, in MARCO SABELLA, NADIA URBINATI (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Firenze, Vallecchi, 1994, pag. 77.
- MILITELLO, ARNALDO, *Metodo e strumenti del federalismo amministrativo*, in CATERINA CITTADINO (a cura di), *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione. L'evoluzione di un sistema*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 21.
- MILLON DELSOL, CHANTAL, *Le Principe de Subsidiarité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- MILLON DELSOL, CHANTAL, *Lo Stato della sussidiarietà*, Gorle, CEL, 1995.
- MINGARELLI, ALBERTO, *Il principio di sussidiarietà: un criterio flessibile per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, divenuto in Italia norma di diritto positivo, dopo l'entrata in vigore dell'articolo 4 della legge n. 59/97*, in *Rivista Amministrativa*, 1997, pag. 461.
- MISTÒ, MICHELE, *Il principio unitario nella Germania riunificata quale emanazione della "clausola di necessità" ex art. 72, c. 2 Grundgesetz*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pag. 36.
- MODUGNO, FRANCO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla « crisi della legge »*, in FRANCO MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 1.
- MODUGNO, FRANCO, *Ancora sulla mancata determinazione del thema decidendum e sull'« eccesso di potere legislativo »*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, pag. 2072.
- MODUGNO, FRANCO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 1000.
- MONTEMURRO, FRANCESCO, *Enti locali minori, l'unione fa la forza*, in *Guida agli enti locali*, 2002, n. 15, pag. 7.
- MOOR, PIERRE, *Il caso della Svizzera*, in *Le Regioni*, 1984, pag. 474.
- MOOR, PIERRE, *Le istituzioni comunali in Svizzera*, in *Le Regioni*, 1980, pag. 633.
- MOR, GIANFRANCO, *Centralismo e autonomie territoriali negli ultimi dieci anni: dallo Stato burocratico allo Stato dei partiti*, in AA.Vv., *Studi in onore di Antonio Amorth. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, Giuffrè, 1982, Vol. II, pag. 367.
- MOR, GIANFRANCO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 3*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 485.
- MOR, GIANFRANCO, *Commento al decreto legislativo 112/1998. Sviluppo economico e attività produttive. Osservazioni generali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 497.

- MOR, GIANFRANCO, *I « referendum regionali » e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 269.
- MOR, GIANFRANCO, *Interessi locali e garanzia costituzionale delle autonomie territoriali*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della l. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 125.
- MOR, GIANFRANCO, *Intervento al Forum di Roma, 27 febbraio 1998*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 81.
- MOR, GIANFRANCO, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: materie, apparato, potestà statutaria*, in *Amministrare*, 1992, pag. 357.
- MOR, GIANFRANCO, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 195.
- MOR, GIANFRANCO, *Poteri sostitutivi nei confronti di U.S.L. e Regioni: l'indirizzo e coordinamento si consolida, ma entra in un vicolo cieco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, pag. 1667.
- MOR, GIANFRANCO, *Problemi attuali del governo locale nella Repubblica Federale Tedesca*, in PAOLO BISCARETTI DI RUFFÌA (a cura di), *Problemi attuali del governo locale in alcuni Stati occidentali (Belgio, Francia, Rep. Federale Tedesca, Stati Uniti d'America)*, Milano, Giuffrè, 1977, pag. 337.
- MOR, GIANFRANCO, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, Giuffrè, 1974.
- MOR, GIANFRANCO, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 191.
- MOR, GIANFRANCO, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 513.
- MORANA, DONATELLA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, in LOREDANA DE ANGELIS, DONATELLA MORANA (a cura di), *Materiali sulla attuazione della riforma delle autonomie locali. La giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 63.
- MORBIDELLI, GIUSEPPE, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero della strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1998, pag. 287.
- MORRA, GIANFRANCO, *Alla ricerca del principio di sussidiarietà*, in *Federalismo & società*, 1996, pag. 13.
- MORRA, GIANFRANCO, *Breve storia del pensiero federalista*, Cles, Mondadori, 1993.
- MORRA, GIANFRANCO, *Due leggi contro il federalismo*, in *Federalismo & società*, 1997, pag. 11.
- MORRA, GIANFRANCO, *Falso d'autore: il federalismo del centro-sinistra*, in *Federalismo & libertà*, 2001, pag. 9.
- MORRA, GIANFRANCO, *Minghetti e Rosmini, cattolici, liberali, federalisti*, in *Federalismo & libertà*, 1998, pag. 135.
- MORRONE, ANDREA, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 818.
- MORTATI, COSTANTINO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.
- MORTATI, COSTANTINO, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968.
- MORTATI, COSTANTINO, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1949, 457.
- MOSCARINI, ANNA, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo*

- allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, Cedam, 2003.
- MOSCARINI, ANNA, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 2791.
- MOSCARINI, ANNA, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2003.
- MÜLLER BRANDECK BOCQUET, GISELA, *Perspektiven des deutschen Föderalismus nach der Verfassungsreform*, in *Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften*, 1996, pag. 143.
- MURGIA, COSTANTINO, *Intervento*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 143.
- MUSSGNUG, REINHARD, *L'evoluzione del federalismo nella Repubblica federale tedesca*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 889.
- MUTIUS, ALBERT VON, *Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik*, in KURT G. A. JESERICH, HANS POHL GEORG, CHRISTOPF VON UNRUH (herausgegeben von), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, Band V, 1987, pag. 312.
- NICOLETTI, FRANCESCO, *Cattolici e laici di fronte al decentramento regionale in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1983.
- NIERHAUS, MICHAEL, *Art. 28, Verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern, Wahlrecht, kommunale Selbstverwaltung, Gewährleistung durch den Ländern*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1030.
- NIGRO, MARIO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- NIRO, RAFFAELLA, *Il controllo della ragionevolezza delle scelte del legislatore*, in *Il foro italiano*, 1998, pag. 359.
- NIZZA, ELENA, *Riallocazione di funzioni e compiti in capo a regioni ed enti locali*, in *Rivista amministrativa*, 1997, pag. 357.
- NOCITO, WALTER, *Il « governo delle reti » e la garanzia 'pluralista' dell'inclusione: tra principio unitario e principio (e nuovi spazi) di autonomia*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 243.
- NOCITO, WALTER, *Lo sviluppo economico come interesse pubblico tra Stato, regioni ed enti locali: alcuni profili problematici alla luce del processo di decentramento in atto*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 354.
- NOVAK, RICHARD, *Ist ein "Vollzugsföderalismus" noch föderalistisch?*, in AA.VV., *Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich*, Wien, Hermann Böhlau Nachf., 1977, pag. 27.
- O'ROURKE, KEVIN H. - WILLIAMSON, JEFFREY G., *Globalizzazione e storia. L'evoluzione dell'economia atlantica nell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- ÖHLINGER, THEO, *Centralizing and decentralizing trends in the austrian Constitution*, in C. LLOYD BROWN-JOHN (edited by), *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, Lanham, University Press of America, 1988, pag. 225.

- ÖHLINGER, THEO, *Il federalismo in Austria*, in AA.Vv., *Federalismo regionalismo ed autonomie differenziate*, Atti del Convegno internazionale. Palermo, Taormina 24-28 settembre 1985, Palermo, 1991, pag. 23.
- ÖHLINGER, THEO, *Regionalismo in Austria: lo Stato federale accentrato*, in *Le Regioni*, 1984, pag. 282.
- ÖHLINGER, THEO, *Uno Stato federale sulla via di Bruxelles. Problemi costituzionali di una futura appartenenza dell'Austria alla Comunità Europea*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 3.
- ÖHLINGER, THEO, *Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus*, in RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT SALZBURG (herausgegeben von der), *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, pag. 313.
- OETER, STEFAN, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1998.
- OHMAE, KENICHI, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996.
- OHMS, BRIGITTE L., *La legge costituzionale degli Stati federali della Repubblica d'Austria*, in *Le Regioni*, 1986, 852.
- OLIVETTI, MARCO, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 435.
- OLIVETTI, MARCO, *Le funzioni legislative regionali*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 85.
- OLIVETTI, MARCO, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, I comma)*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 37.
- OLIVETTI, MARCO, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- OLIVETTI, MARCO, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- OLIVETTI RASON, NINO - PEGORARO, LUCIO, *Federalismo e regionalismo nell'Europa che cambia*, in OLIVETTI RASON NINO, PEGORARO LUCIO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, Cedam, 1996, pag. 1.
- ONIDA, FABRIZIO, *La globalizzazione aumenta o riduce disuguaglianze e povertà?*, in *Il Mulino*, 2002, pag. 131.
- ONIDA, VALERIO, *Il regionalismo in Italia: origini, caratteri, prospettive*, in AA.Vv., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Milano, Giuffrè, 1993, pag. 79.
- ONIDA, VALERIO, *Il modello tedesco: analogie e differenze con l'Italia*, in MARCELLO DEGNI, GENNARO IOVINELLA (a cura di), *Federalismo modello Germania*, Roma, Ediesse, 1995, pag. 73.
- ONIDA, VALERIO, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 679.
- OPPERMANN, THOMAS, *Subsidiarität im Sinne des Deutschen Grundgesetzes. Einige grundsätzliche Bemerkungen*, in KNUT WOLFGANG NÖRR, THOMAS OPPER-

- MANN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 214.
- ORSELLO, GIAN PIERO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1993.
- ORSI BATTAGLINI, ANDREA, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1974.
- ORSI BATTAGLINI, ANDREA, *Le proposte di modifica costituzionale relative alla funzione di indirizzo e coordinamento*, in ELIO GIZZI, ANDREA ORSI BATTAGLINI (a cura di), *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 1988, pag. 47.
- ORTINO, SERGIO, *La sfida federalista nell'era della globalizzazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, pag. 53.
- OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *La legislazione regionale di attuazione della L. 142/1990*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1996.
- PACCHIAROTTI, ANDREA, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Regioni*, Rimini, Maggioli, 2004.
- PACE, ALESSANDRO, *I progetti « PC ai giovani » e « PC alle famiglie »: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in www.associazionecostituzionalisti.it, 2005.
- PACI, RAFFAELE - PIGLIARU, FRANCESCO - PUGNO, MAURIZIO, *Le disparità nella crescita economica e nella disoccupazione tra le Regioni europee: una prospettiva settoriale*, in FRANCESCO FARINA, ROBERTO TAMBORINI (a cura di), *Da Nazioni a Regioni. Mutamenti istituzionali e strutturali dopo l'Unione monetaria europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 155.
- PADDISON, RONAN, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, in *Problemi di amministrazione pubblica, quaderno n. 20*, 1995, pag. 23.
- PADOAN, PIER CARLO - PARASCANDOLO, PAOLA - TOZZI, MASSIMO, *La nuova geografia economica delle Regioni europee*, in CER/IRS (a cura di), *Fra decentramento amministrativo e integrazione europea. Decimo rapporto sull'industria e la politica industriale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 143.
- PAGANETTO, GIULIANA, *Il significato della « specialità » regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 1087.
- PAGANETTO, GIULIANA, *Potestà legislativa regionale e « limiti » alle competenze esclusive statali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 3347.
- PAGANETTO, LUIGI, *Lo Stato e l'economia nell'età dell'integrazione economica internazionale*, in CLAUDIO FRANCHINI, LUIGI PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo. Riflessione in ricordo di Massimo Severo Giannini*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 19.
- PAGLIAI, ALBERTO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1994, pag. 154.
- PAGLIAI, ALBERTO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1993, pag. 163.
- PAGLIAI, ALBERTO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1988, pag. 163.
- PAGLIAI, ALBERTO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1986, pag. 157.
- PAGLIAI, ALBERTO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1984, pag. 203.
- PAJNO, ALESSANDRO, *Il metodo della riforma*, in AA.Vv., *Riforma dello Stato e riforma dell'amministrazione in Italia e in Francia. Atti del seminario di studio Roma, 21 marzo 1997*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 77.

- PAJNO, ALESSANDRO, *Il riordino della Presidenza del Consiglio*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCO MERLONI, FRANCESCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 285.
- PAJNO, ALESSANDRO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 105.
- PAJNO, ALESSANDRO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 667.
- PAJNO, ALESSANDRO, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 35.
- PAJNO, ALESSANDRO - TORCHIA, LUISA, *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 11.
- PALADIN, LIVIO, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991.
- PALADIN, LIVIO, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992.
- PALADIN, LIVIO, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 7.
- PALADIN, LIVIO, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1964, pag. 304.
- PALADIN, LIVIO, *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 609.
- PALADIN, LIVIO, *Relazione di sintesi*, in GIUSEPPE ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 81.
- PALADIN, LIVIO, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pag. 189.
- PALADIN, LIVIO, *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, Vol. II, pag. 369.
- PALERMO, FRANCESCO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 291.
- PALERMO, FRANCESCO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1997.
- PALERMO, FRANCESCO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, pag. 935.
- PALERMO, FRANCESCO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1999.
- PALERMO, FRANCESCO, *Il regionalismo differenziato*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 51.

- PALERMO, FRANCESCO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2001-2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pag. 3331.
- PALERMO, FRANCESCO, *La parabola dello Stato "federale, democratico e sociale" in Germania*, in SALVATORE PRISCO (a cura di), *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 255.
- PALERMO, FRANCESCO, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. L'esportabilità (o meno) dei modelli federali degli ordinamenti tedescofoni verso l'ordinamento italiano*, in *Federalismo & libertà*, 1999, pag. 128.
- PALERMO, FRANCESCO - WOELK, JENS, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 1097.
- PALERMO, FRANCESCO - WOELK, JENS, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrare*, 2001, pag. 423.
- PALERMO, FRANCESCO - WOELK, JENS, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco boccia le riforme "a colpi di maggioranza"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pag. 393.
- PALLOTTA, RICCARDO, *Il Ministero delle politiche agricole e forestali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, pag. 711.
- PANNO, ALFREDO, *Assetto territoriale e funzioni dei comuni tra Stato e regioni*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 425.
- PANUNZIO, SERGIO P., *Il processo riformatore della XIII legislatura. Intervento*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 39.
- PANUNZIO, SERGIO P., *Intervento*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 410.
- PANZERA, CLAUDIO, *Il doppio volto della sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 849.
- PAPA, ANNA, *Art. 8 Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in VITTORIO ITALIA (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 522.
- PARISI, STEFANIA, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- PARISIO, VERA, *"Carta europea delle autonomie locali" e principio di sussidiarietà*, in FABIO ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni. Atti del Convegno per il 40° della Spisa. Bologna, 25-26 settembre 1995*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 391.
- PASCARIELLO, MAURO, *Attività assistenziali di rilievo sanitario e coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 1427.
- PASQUINO, GIANFRANCO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bologna, Bononia University Press, 2002.
- PASQUINO, GIANFRANCO, *Organizzazione dei partiti*, in AA.Vv., *La regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 785.
- PASTORI, GIORGIO, *Amministrazione e finanza locale tra autonomia e responsabilità*.

- Considerazioni introduttive*, in AA.Vv., *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 11.
- PASTORI, GIORGIO, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 217.
- PASTORI, GIORGIO, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 411.
- PASTORI, GIORGIO, *Il conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCESCO MERLONI, FRANCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 13.
- PASTORI, GIORGIO, *Il riordino delle funzioni locali e le Regioni*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 340.
- PASTORI, GIORGIO, *L'amministrazione regionale in evoluzione. Considerazioni introduttive*, in VITTORIO ANGIOLINI, LORENZA VIOLINI, NICOLÒ ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 277.
- PASTORI, GIORGIO, *La delega delle funzioni regionali agli enti locali: parabola di un istituto*, in *Confronti*, 1985, pag. 17.
- PASTORI, GIORGIO, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in AA.Vv., *Annuario 2002 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 463.
- PASTORI, GIORGIO, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, in AA.Vv., *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, Giuffrè, 1971, pag. 27.
- PASTORI, GIORGIO, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 487.
- PASTORI, GIORGIO, *La questione amministrativa oggi*, in *Nuove autonomie*, 1998, pag. 9.
- PASTORI, GIORGIO, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 749.
- PASTORI, GIORGIO, *La sussidiarietà « orizzontale » alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in ANGELO RINELLA, LEOPOLDO COEN, ROBERTO SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pag. 169.
- PASTORI, GIORGIO, *Le Regioni nella legge n. 142 del 1990*, in CINSEDO (a cura di), *Regioni e autonomie locali. Criteri ed indicazioni per l'attuazione della riforma*, Milano, Franco Angeli, 1991, pag. 13.
- PASTORI, GIORGIO, *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale*, in *Le Regioni*, 1994, pag. 496.
- PASTORI, GIORGIO, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.
- PASTORI, GIORGIO, *Relazione di sintesi*, in CINSEDO (a cura di), *Il rapporto sulle Regioni* Milano, Franco Angeli, 1994, pag. 17.
- PASTORI, GIORGIO, *Riordino delle funzioni regionali e redistribuzione a livello locale*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 21.
- PASTORI, GIORGIO, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 1534.

- PASTORI, GIORGIO, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Diritto pubblico*, 1999, pag. 675.
- PASTORI, GIORGIO, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 71.
- PASTORI, GIORGIO, *Verso la Regione ente generale*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 231.
- PASTORI, GIORGIO - RENNA, MAURO, *La riforma della pubblica amministrazione « a Costituzione invariata »: la legge n. 59 del 1997*, in *Studium iuris*, 1998, pag. 459.
- PATRONI GRIFFI, FILIPPO, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Il Consiglio di Stato*, 1998, pag. 1711.
- PAUSINI, GIUSEPPE, *Bettino Ricasoli e l'unificazione amministrativa dello Stato italiano*, in FELICIANO BENVENUTI, GIANFRANCO MIGLIO (a cura di), *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Milano, Neri Pozza, 1969, pag. 377.
- PAVONE, CLAUDIO, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964.
- PAVONE, CLAUDIO, *Stato e istituzioni in Italia*, in TOMMASO DETTI, GIOVANNI GOZZINI (a cura di), *Ernesto Ragionieri e la storiografia del dopoguerra*, Milano, Franco Angeli, 2001, pag. 55.
- PEDETTA, MAURIZIO, *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, pag. 672.
- PEDETTA, MAURIZIO, *L'« inerzia » delle Regioni e l'intervento dello Stato con norme di dettaglio nelle materie di competenza regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 87.
- PEGORARO, LUCIO - GIUPPONI, TOMMASO F., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 283.
- PELLICANI, LUCIANO, *Gramsci e la questione comunista*, Firenze, Vallecchi, 1976.
- PELLIZZER, FRANCO - MALTONI, ANDREA, *Conferimento di funzioni amministrative, raccordi procedurali, semplificazione amministrativa, liberalizzazione e ruolo dei soggetti privati*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, pag. 1279.
- PEPE, CARMINE, *Questione meridionale e forma di Stato*, in *Diritto e società*, 2003, pag. 379.
- PEPE, VINCENZO, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Napoli, Jovene, 2002.
- PERNTHALER, PETER, *Il modello di federalismo differenziato alla luce dell'esperienza austriaca*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, pag. 358.
- PERNTHALER, PETER, *Il principio di specialità come parametro del regionalismo nel diritto comparato*, in JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, pag. 196.
- PERNTHALER, PETER, *Lo Stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco*, Bologna, IL Mulino, 1998.
- PERNTHALER, PETER, *Österreichische Föderalismusbegriffe*, in THEODOR VEITER (herausgegeben von), *Föderalismus, Regionalismus und Volksgruppenrecht in Europa. Festschrift für Guy Héraud*, Wien, Braumüller, 1989, pag. 315.

- PERNTHALER, PETER - ESTERBAUER, FRIED, *Der Föderalismus*, in HERBERT SCHAMBECK (herausgegeben von), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1980, pag. 325.
- PERONGINI, SERGIO, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa dei Länder nella Repubblica federale di Germania. Tecniche di distribuzione del potere organizzativo e modelli organizzativi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1987.
- PERRINO, MARIA PIA, *L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 1047.
- PESCOSOLIDO, GUIDO, *Unità nazionale e sviluppo economico 1750-1913*, Bari, Laterza, 1998.
- PESENDORFER, WOLFGANG, *La forma di stato federale in Austria*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Milano, Casagrande, 2003, pag. 33.
- PETERS, B. GUY, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- PETRICCIONE, LUIGI, *Necessità di una « rifondazione » dell'apparato amministrativo dello Stato*, in *Il foro amministrativo*, 1977, pag. 963.
- PETTA, PAOLO, *Il sistema federale austriaco*, Milano, Giuffrè, 1980.
- PETZOLD, HERBERT, *The Convention and the Principle of Subsidiarity*, in R. ST. J. MACDONALD, F. MATSCHER, H. PETZOLD (edited by), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pag. 41.
- PEZZINI, BARBARA, *Il Bundesrat della Germania Federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1990.
- PFÖSTL, EVA, *La Camera di commercio fra locale e globale*, in JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 892.
- PICCHI, MARTA, *Gli incentivi all'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 219.
- PICCHI, MARTA, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale e la legge 10 febbraio 1953, n. 62*, in UGO DE SIERVO, SANDRO GUERRIERI, ANTONIO VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, Vol. II pag. 125.
- PICCHI, MARTA, *Sistema amministrativo regionale e rapporti centro-periferia. Spunti dal "federalismo d'esecuzione" nella prospettiva di una riforma costituzionale in Italia*, Firenze, 1997.
- PICCHI, MARTA - PERINI, CARLA - TICCI, DANIELA, *Un modello di legge regionale di allocazione delle funzioni. Potestà normativa regionale e autonomia regolamentare di Comuni e Province*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 129.

- PINARDI, ROBERTO, *Spunti e riflessioni per una nuova regionalizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 1287.
- PINELLI, CESARE, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 878.
- PINELLI, CESARE, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, pag. 1225.
- PINELLI, CESARE, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, pag. 725.
- PINELLI, CESARE, *I progetti di revisione del Titolo V della Costituzione e il « federalismo d'esecuzione »*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 215.
- PINELLI, CESARE, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 181.
- PINELLI, CESARE, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 149.
- PINELLI, CESARE, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il foro italiano*, 2001, pag. 194.
- PINELLI, CESARE, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, Giapichelli, 1999.
- PINELLI, CESARE, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, pag. 881.
- PINI, ROLANDO, *Sussidiarietà ed essenzialità nei servizi pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 1997, pag. 47.
- PINNA, PIETRO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1983, pag. 202.
- PINNA, PIETRO, *Deleghe*, in *Annuario delle autonomie locali*, 1982, pag. 209.
- PIRAINO, ANDREA, *Intervento*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Atti del Convegno, Roma 31 gennaio 2002*, Roma, Luiss Edizioni, 2002, pag. 35.
- PIRAINO, ANDREA, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giapichelli, 1998.
- PIRAS, ALDO, *Le Regioni e lo Stato*, in AA.VV., *Le Regioni*, Roma, ERI, 1971, pag. 7.
- PIREDDA, MARCO, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 1997.
- PIRENNE, HENRI, *Storia d'Europa. Dalle invasioni al XVI secolo*, Firenze, Sansoni, 1991.
- PISANESCHI, ANDREA, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento agli artt. 14-15*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 208.
- PITRUZZELLA, GIOVANNI, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 10*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 518.

- PITRUZZELLA, GIOVANNI, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 501.
- PITRUZZELLA, GIOVANNI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in ANTONIO FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. Atti del Forum di Roma, 5 maggio 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 13.
- PITRUZZELLA, GIOVANNI, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 297.
- PITRUZZELLA, GIOVANNI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale. Relazione*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 131.
- PIZZETTI, FRANCO, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 437.
- PIZZETTI, FRANCO, *Art. 2 Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 57.
- PIZZETTI, FRANCO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 9*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 51.
- PIZZETTI, FRANCO, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 7*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 502.
- PIZZETTI, FRANCO, *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pag. 599.
- PIZZETTI, FRANCO, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996.
- PIZZETTI, FRANCO, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 1014.
- PIZZETTI, FRANCO, *I soggetti del pluralismo istituzionale tra regionalismo e federalismo: l'equilibrio instabile tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in GIUSEPPE FRANCO FERRARI, GIANPAOLO PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pag. 17.
- PIZZETTI, FRANCO, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- PIZZETTI, FRANCO, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002.

- PIZZETTI, FRANCO, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non profit*, 2001, pag. 267.
- PIZZETTI, FRANCO, *Il processo riformatore della XIII legislatura. Relazione*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 23.
- PIZZETTI, FRANCO, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 473.
- PIZZETTI, FRANCO, *Il sistema normativo nella Repubblica delle Autonomie*, in ANDREA PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province, e Città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, Quattrosoli, 2002, pag. 71.
- PIZZETTI, FRANCO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 39.
- PIZZETTI, FRANCO, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in ANTONIO FERRARA, LETIZIA RITA SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 40.
- PIZZETTI, FRANCO, *La Conferenza Stato-Città e autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pag. 668.
- PIZZETTI, FRANCO, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 599.
- PIZZETTI, FRANCO, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in FRANCO BASSANINI, GIULIA TIBERI (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 81.
- PIZZETTI, FRANCO, *Le deleghe relative agli enti locali. Commento all'articolo 2*, in GIANDOMENICO FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 41.
- PIZZETTI, FRANCO, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1153.
- PIZZETTI, FRANCO, *Le « nuove » Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 803.
- PIZZETTI, FRANCO, *Leggi di spesa e autonomia legislativa delle Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pag. 366.
- PIZZETTI, FRANCO, *Pubblica amministrazione e amministrazione locale fra efficienza e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano*, in AA.VV., *L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 242.
- PIZZETTI, FRANCO, *Stato, regioni e autonomie locali nella definizione delle regole sulla programmazione negli enti locali: osservazioni su una complessa vicenda*, in *Le Regioni*, 1996, pag. 888.
- PIZZOLATO, FILIPPO, *Il principio di sussidiarietà*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVET-

- TI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 151.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, pag. 57.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO, *La Costituzione ferita*, Bari, Laterza, 1999.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO, *Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Commento all'art. 2*, in GIUSEPPE BRANCA, ALESSANDRO PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 29.
- PIZZORUSSO, ALESSANDRO, *Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*, in GIUSEPPE BRANCA, ALESSANDRO PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1996, pag. 17.
- PLEYER, MARCUS C.F., *Föderative Gleichheit*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005.
- POGGESCHI, GIOVANNI, *Regionalismo forte e asimmetrico: il caso spagnolo*, in *Federalismo & società*, 1996, pag. 89.
- POGGI, ANNA, *Regioni speciali e ordinarie hanno identico potere ordinamentale sugli enti. Coerente evoluzione del sistema autonomistico locale*, in *Diritto e giustizia*, 2001, pag. 26.
- POGGI, ANNAMARIA, *Il principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica. Spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *www.astridonline.it*, 2005.
- POGGI, ANNAMARIA, *L'opportuna ripresa di un tema: il ruolo degli enti ad autonomia funzionale nel decentramento amministrativo*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 239.
- POGGI, ANNAMARIA, *La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomia e principio di rappresentatività*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, pag. 1327.
- POGGI, ANNAMARIA, *La revisione degli statuti regionali e il modello di amministrazione regionale. Alcune considerazioni e molti nodi da sciogliere*, in AA.Vv., *I nuovi Statuti delle regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 55.
- POGGI, ANNAMARIA, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in *Quaderni regionali*, 2001, pag. 933.
- POGGI, ANNAMARIA; *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in CARLO EMANUELE GALLO, ANNAMARIA POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del convegno di Torino, 14 giugno 2001*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 31.
- POGGI, ANNAMARIA, *Le autonomie funzionali « tra » sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- POHMER, DIETER, *Umverteilung und Subsidiarität*, in KNUT WOLFGANG NÖRR, THOMAS OPPERMAN (herausgegeben von), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1997, pag. 131.
- POLLARD, SIDNEY, *L'integrazione politica ed economica dell'Europa*, in PAUL BAI-

- ROCH, ERIC J. HOBBSBAWN (a cura di), *Storia d'Europa. L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, Torino, Einaudi, 1996, pag. 145.
- PORCIANI, ILARIA, *Identità locale - identità nazionale: la costruzione di una doppia appartenenza*, in OLIVER JANZ, PIERANGELO SCHIERA, HANNES SIEGRIST (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 141.
- PORCIANI, ILARIA, *Stato e nazione: l'immagine debole dell'Italia*, in SIMONETTA SOLDANI, GABRIELE TURI (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea. La nascita dello Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1993, pag. 385.
- POTOTSCHNIG, UMBERTO, *Anche in Campania una legge generale sulle deleghe?*, in *Le Regioni*, 1973, pag. 690.
- POTOTSCHNIG, UMBERTO, *L'amministrazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990, pag. 17.
- POTOTSCHNIG, UMBERTO, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Il foro amministrativo*, 1971, pag. 427.
- POTOTSCHNIG, UMBERTO, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del comune*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 331.
- PREDIERI, ALBERTO, *Le società finanziarie regionali. Problemi giuridici*, Milano, Giuffrè, 1972.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, Vol. I.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio). I Ministeri*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, Vol. I.
- PRICE, ROGER, *Le rivoluzioni del 1848*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- PROSPERI, RAFFAELE, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Il foro amministrativo*, 1985, pag. 4.
- PROSPERI, RAFFAELE, *Interesse nazionale, funzione di indirizzo e coordinamento, interessi insuscetibili di frazionamento*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, pag. 44.
- PUTNAM, ROBERT D. - LEONARDI, ROBERT - NANETTI, RAFFAELLA Y., *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- QUADRIO CURZIO, ALBERTO, *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 2002.
- QUADRIO CURZIO, ALBERTO - D'ADDA, CARLO - MARSEGUERRA, GIOVANNI - BERETTA, SIMONA, *Riflessioni sulla globalizzazione finanziaria: rischi, problemi e prospettive*, Città del Vaticano, Fondazione Centesimus Annus Pro Pontificie, 2000.
- RACCA, EDUARDO, *Federalismo fiscale e riforme costituzionali: contro i comuni centralismi vecchi e nuovi*, in *Guida agli enti locali*, 2002, n. 15, pag. 6.
- RACCA, EDUARDO, *Piccoli Comuni, la scommessa dell'unione tra voglia di aggregazione e convivenza difficile*, in *Guida agli enti locali*, 2003, n. 27, pag. 6.
- RAGAZZI, GIORGIO, *Federalismo fiscale e questione meridionale*, in *Federalismo & società*, 1995, pag. 29.
- RAGIONIERI, ERNESTO, *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*, in

- La Regione: rivista bimestrale edita sotto il patrocinio della Provincia di Firenze*, 1/1963, pag. 11.
- RAGIONIERI, ERNESTO, *Il partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in MASSIMO LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, pag. 273.
- RAGIONIERI, ERNESTO, *La concezione dello Stato in Gramsci*, in GIANPASQUALE SANTOMASSIMO (a cura di), *Storiografia in cammino*, Roma, Editori Riuniti, 1987, pag. 251.
- RAGIONIERI, ERNESTO, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ETTORE ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 43.
- RAGIONIERI, ERNESTO, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1979.
- RAMPULLA, FRANCESCO CIRO, *Delegazione amministrativa*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice Vol. II, Torino, UTET, 1981.
- RASI CALDOGNO, ADRIANO, *La nuova programmazione regionale come fattore di competitività territoriale*, in FABRIZIO PANOZZO (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Milano, Franco Angeli, 2005, pag. 217.
- RAVASI, VIVIANA, *Dal Sacro Romano Impero alla Germania, Svizzera e Austria*, in ETTORE A. ALBERTONI (a cura di), *Stati e Federazioni. Interpretazioni del federalismo*, Milano, EURED, 1998, pag. 61.
- RAVASI, VIVIANA, *Il federalismo in Germania, Svizzera e Austria*, in AA.VV., *Dottrine Politiche e Istituzioni del Federalismo (America e Europa)*, Milano, Eured, 1993, pag. 213.
- RAZZANO, GIOVANNA, *Il Consiglio di Stato e il principio di sussidiarietà*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003, pag. 1770.
- RAZZANO, GIOVANNA, *Il principio di sussidiarietà nel progetto di riforma della Costituzione della Commissione Bicamerale*, in *Diritto e società*, 1997, pag. 523.
- RAZZANO, GIOVANNA, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in www.federalismi.it, 2004.
- RAZZANO, GIOVANNA, *Sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione*, in FRANCO MODUGNO, PAOLO CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 1.
- REBORA, GIANFRANCO, *La riforma delle autonomie locali: problemi e prospettive*, in *Azienda pubblica*, 1990, pag. 343.
- REBORA, GIANFRANCO, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano, Guerini e Associati, 1999.
- REGASTO, SAVERIO F., *I rapporti centro/periferia nell'esperienza (con)federale elvetica. Temi e tracce per una ricerca*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 441.
- REISSERT, BERND - SCHÄFER, GÜNTHER F., *Le relazioni centro-periferia nella Repubblica Federale di Germania*, in *Le Regioni*, 1984, pag. 351.

- RENNA, MAURO, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pag. 1195.
- REPOSO, ANTONIO, *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2000.
- REPOSO, ANTONIO, *Saggio introduttivo sulla nuova Costituzione svizzera*, in *Diritto e società*, 1999, pag. 609.
- REPOSO, ANTONIO, *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- REPOSO, ANTONIO, *Tecniche costituzionali del federalismo: modelli recenti*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, pag. 21.
- RESCIGNO, FRANCESCA, *La prospettiva "federalista" italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2000, pag. 43.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, pag. 231.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1990.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *La redazione degli atti normativi*, in www.cnf.it/centrofor/convegni/firrescignorel.htm, 2002.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002, pag. 5.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pag. 152.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni regionali*, 2002, pag. 381.
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO, *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1556.
- REUTER, KONRAD, *Föderalismus. Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, R. v. Decker's Verlag, G. Schenk, 1985.
- RIALL, LUCY, *Il Risorgimento. Storia e interpretazioni*, Roma, Donzelli, 1997.
- RIBAUDO, MASSIMO, *La sussidiarietà: una divinità dai troppi volti*, in *Queste istituzioni*, 1996, pag. 28.
- RICCI, SILVIA, « *Municipalismo amministrato* » e sussidiarietà nel nuovo Titolo V della Costituzione, in GIOVANNI TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 123.
- RIDOLA, PAOLO, *Das Prinzip der Subsidiarität in Regionalstaat. Die Beispiele Spaniens und Italiens: eine kritische Würdigung*, in ALOIS RIKLIN, GERARD BATTLINER (herausgegeben von), *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.-25. September 1993*, Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1994, pag. 343.
- RIDOLA, PAOLO, *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pag. 177.
- RIDOLA, PAOLO, *Il nuovo assetto dell'amministrazione. Intervento*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 105.
- RIDOLA, PAOLO, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in ANGELO ANTONIO CERVATI, SERGIO P. PANUNZIO, PAOLO RIDOLA

- (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 193.
- RIGGIO, VITO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali nella politica di decentramento*, in *Il foro amministrativo*, 1973, pag. 711.
- RINALDI, PIO G., *L'autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 178.
- RINELLA, ANGELO, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in ANGELO RINELLA, LEOPOLDO COEN, ROBERTO SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 1999, pag. 3.
- RIVOSECCHI, GUIDO, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in EDUARDO ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 217.
- RIZZONI, GIOVANNI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 23.
- ROLLA, GIANCARLO, *Al termine della quinta legislatura regionale: progetti, propositi, inerzie*, in GIANCARLO ROLLA (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, Giappichelli, 1995, pag. 125.
- ROLLA, GIANCARLO, *Brevi note in ordine alla competenza della Regione di creare enti destinatari della delega di funzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pag. 2610.
- ROLLA, GIANCARLO, *Commento all'art. 25. Consorzi*, in GIANCARLO ROLLA, TANIA GROPPI (a cura di), *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, pag. 515.
- ROLLA, GIANCARLO, *Delega di funzioni e sistema dei rapporti tra Regioni ed Enti locali*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1050.
- ROLLA, GIANCARLO, *Differenziazioni regionali e nuovi criteri per il riparto delle competenze: considerazioni riassuntive*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 543.
- ROLLA, GIANCARLO, *Diritto degli enti locali. Profili istituzionali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ROLLA, GIANCARLO, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002.
- ROLLA, GIANCARLO, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 995.
- ROLLA, GIANCARLO, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 853.
- ROLLA, GIANCARLO, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quaderni regionali*, 2004, pag. 627.
- ROLLA, GIANCARLO, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 703.

- ROLLA, GIANCARLO, *L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti di esercizio nelle Regioni ad autonomia speciale: considerazioni in merito all'art. 2 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348*, in *Le Regioni*, 1983, pag. 1190.
- ROLLA, GIANCARLO, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in TANIA GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 1998, pag. 3.
- ROLLA, GIANCARLO, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in TANIA GROPPI, MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 157.
- ROLLA, GIANCARLO, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 321.
- ROMAGNOLI, GIANFRANCO, *Riforme istituzionali e autonomia*, in *Nuove autonomie*, 2000, pag. 211.
- ROMANELLI, RAFFAELE, *Centralismo e autonomie*, in ROMANELLI RAFFAELE (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pag. 125.
- ROMANELLI, RAFFAELE, *L'Italia liberale 1861-1900*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- ROMANELLI, RAFFAELE, *Le radici storiche del localismo italiano*, in *Il Mulino*, 1991, pag. 711.
- ROMANI, FRANCO, *Se lo Stato-nazione possa ancora essere utile ai suoi cittadini*, in *Biblioteca della libertà*, 2001, pag. 11.
- ROMANO, ANTONIO, *L'utilizzazione degli uffici degli enti locali*, in *Nuova rassegna*, 1979, pag. 2615.
- ROMBOLI, ROBERTO, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Il foro italiano*, 2001, pag. 185.
- ROMEO, ROSARIO, *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Bari, Laterza, 1974.
- ROMEO, ROSARIO, *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, in ETTORE ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, pag. 75.
- ROMEO, ROSARIO, *Vita di Cavour*, Bari, Editori Laterza, 1990.
- RONZA, ROBI, *Federalismo, autonomia sociale, sussidiarietà: gli equivoci dei "cattolici democratici"*, in *Federalismo & libertà*, 1998, pag. 61.
- ROSELLI, ORLANDO, *I principali atti normativi conseguenti la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, Giappichelli, 2001, pag. 137.
- ROSELLI, ORLANDO, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 45.
- ROSSI, EMANUELE, *Le trasformazioni costituzionali secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ANTONINO SPADARO (a cura di), *Le « trasformazioni » costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 119.
- ROSSI, GIAMPAOLO, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 903.
- ROSSI, GIOVANNA - BOCCACIN, LUCIA, *Principio di sussidiarietà e servizi alla persona: trend da una indagine empirica*, in LUCA ANTONINI (a cura di), *L'attuazione regionale del « terzo decentramento ». Analisi comparata dell'esperienza lombarda*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 237.

- ROSSI, PAOLO, *Le ricadute organizzative derivanti dall'attuazione del riassetto delle funzioni amministrative locali da parte delle Regioni*, in FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Riforme amministrative e organizzazione regionale. Prima attuazione del d.lgs. n. 29/93*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 181.
- ROTELLI, ETTORE, *Art. 128, 129*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pag. 1.
- ROTELLI, ETTORE, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- ROTELLI, ETTORE, *Federalismo e presidenzialismo*, Milano, Anabasi, 1994.
- ROTELLI, ETTORE, *Il federalismo ancora possibile*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 91.
- ROTELLI, ETTORE, *Il federalismo di Carlo Cattaneo: pensiero e azione*, in *Storia amministrazione costituzione*, 2001, pag. 23.
- ROTELLI, ETTORE, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Il foro amministrativo*, 1972, pag. 59.
- ROTELLI, ETTORE, *Il regionalismo dopo l'unità*, in *Il foro amministrativo*, 1970, pag. 399.
- ROTELLI, ETTORE, *L'avvento della Regioni in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.
- ROTELLI, ETTORE, *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- ROTELLI, ETTORE, *La non riforma. Le autonomie nell'età dei partiti*, Roma, Edizioni Lavoro, 1981.
- ROTELLI, ETTORE, *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Il foro amministrativo*, 1968, pag. 698.
- ROTELLI, ETTORE - TRANIELLO, FRANCESCO, *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in MASSIMO LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, pag. 19.
- ROVERSI MONACO, FABIO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988.
- ROVERSI MONACO, FABIO, *I rapporti tra Regioni ed enti locali, a livello di amministrazione*, in AA.VV., *Stato, Regioni ed Enti locali nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 247.
- ROVERSI MONACO, FABIO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1970.
- RUDOLF, WALTER, *Verwaltungsorganisation*, in HANS UWE ERICHSEN (herausgegeben von), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin, Walter de Gruyter, 1998, pag. 771.
- RUFFILLI, ROBERTO, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971.
- RUGGE, FABIO, *Le leggi « Bassanini »: continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, in *Il Mulino*, 1997, pag. 717.
- RUGGERI, ANTONIO, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 377.

- RUGGERI, ANTONIO, *Corsi e ricorsi storici della vicenda regionale in Italia*, in *Nuove autonomie*, 2003, pag. 311.
- RUGGERI, ANTONIO, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- RUGGERI, ANTONIO, "Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in GIANCARLO ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*. Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, Torino, Giappichelli, 2003, pag. 91.
- RUGGERI, ANTONIO, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pag. 109.
- RUGGERI, ANTONIO, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- RUGGERI, ANTONIO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 121.
- RUGGERI, ANTONIO, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. V studi dell'anno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- RUGGERI, ANTONIO, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.
- RUGGERI, ANTONIO, *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 regionali*, 2001, pag. 565.
- RUGGERI, ANTONIO, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza... resta*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- RUGGERI, ANTONIO, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001.
- RUGGERI, ANTONIO, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. La potestà regolamentare*, in *Il foro italiano*, 2001, pag. 207.
- RUGGERI, ANTONIO, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- RUGGERI, ANTONIO, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001, pag. 191.
- RUGGERI, ANTONIO, *Prospettive di una « specialità » diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 2000, pag. 845.
- RUGGERI, ANTONIO, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 2003.
- RUGGERI, ANTONIO, *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- RUGGERI, ANTONIO - NICOSIA, PAOLO, *Verso quale regionalismo? (Note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre 2000)*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, pag. 85.

- RUGGIU, ILENIA, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo « sommerso »*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 853.
- RUGGIU, ILENIA, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 195.
- RUGGIU, ILENIA, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante ... per una Metro leggera*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- RUIZ RICO RUIZ, GERARDO, *Le Comunità autonome in Spagna: un'esperienza di regionalismo forte*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 125.
- SABBATUCCI, GIOVANNI, *Rappresentanza e partiti*, in UGO DE SIERVO, SANDRO GUERRIERI, ANTONIO VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, Vol. I pag. 224.
- SACCO, PIERO, *Il profilo della delega e subdelega di funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 1984.
- SACCOMANNO, ALBINO, *Autonomia comunale: principi costituzionali e sistema delle fonti del diritto*, in CARLO AMIRANTE, ALBINO SACCOMANNO (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Messina, Rubbettino, 1995, pag. 15.
- SACK, OLIVER, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 259.
- SALA, GIOVANNI A., *Autonomie speciali e poteri statali di sostituzione*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 101.
- SALA, GIOVANNI A., *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 11.
- SALAZAR, CARMELA, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, pag. 417.
- SALERNO, GIULIO M., *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 331.
- SALVADORI, MASSIMO L., *Il Novecento. Un'introduzione*, Roma, Laterza, 2002.
- SALVADORI, MASSIMO L., *Storia d'Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana 1861-1996*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- SALVADORI, MASSIMO L., *Storia d'Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana 1861-2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- SANDEN, JOACHIM, *Die Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland. Staatsrechtliche Studie zu einem postmodernen Ansatz der Bundesstaatsreform*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005.
- SANDULLI, ALDO, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- SANTARELLI, ENZO, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Firenze, Bulgarini, 1973.
- SANTARELLI, ENZO, *L'ente regione. L'idea regionalistica nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, Editori Riuniti, 1960.
- SANTINELLO, PAOLA, *Ancora in tema di coordinamento tecnico e norme di attuazione dello statuto della regione Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 714.
- SANTINELLO, PAOLA, *Nota a C. cost. sent. n. 121/1997*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 917.

- SANTINELLO, PAOLA, *Piano territoriale provinciale e poteri regionali*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 1001.
- SAPORITO, LEARCO, *Le competenze regionali*, Milano, Giuffrè, 1973.
- SCACCIA, GINO, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 1999, pag. 387.
- SCACCIA, GINO, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.
- SCACCIA, GINO, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, 2004, pag. 461.
- SCACCIA, GINO, *Solidarietà e competizione nel sistema federale tedesco: riflessioni in margine alla sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla perequazione finanziaria tra Länder (BVerfGe 11 novembre 1999)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pag. 3586.
- SCARCIGLIA, ROBERTO, *Amministrazione locale e riforme territoriali in Germania*, in *Regioni e governo locale*, 1995, pag. 685.
- SCARCIGLIA, ROBERTO, *L'esercizio del potere sostitutivo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pag. 1061.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich*, in *Österreichische Juristen-Zeitung*, 1981, pag. 1.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung und seine praktische Entwicklung*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 103, 1987.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Der österreichische Föderalismus. Rechtskonzept und politische Realität*, in JUTTA KRAMER (herausgegeben von), *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pag. 171.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Il federalismo austriaco*, in *Nomos*, 1997, pag. 29.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Il federalismo austriaco: stato e prospettive*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pag. 173.
- SCHÄFFER, HEINZ, *Le fédéralisme autrichien: concept juridique et réalité politique*, in *Le fédéralisme en Europe*, Barcellona, Edición Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 1992, pag. 59.
- SCHAMBECK, HERBERT, *Der Föderalismus der Republik Österreich*, in DETLEF MERTEN, RUDOLF MORSEY (herausgegeben von), *30 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 47. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1979 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, pag. 55.
- SCHAMBECK, HERBERT, *Regionalismus und Föderalismus im Vergleich der Verfassungen Italiens und Österreichs*, in PETER JABORNEGG, KARL SPIELBÜCHLER (herausgegeben von), *Festschrift für Rudolf Strasser zum 70. Geburtstag*, Wien, Manzsche-Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1993, pag. 325.
- SCHARPF, FRITZ W., *Abweichungsrechte als Realisierung des Subsidiaritätsprinzips*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0087, den 14. November 2004*.
- SCHARPF, FRITZ W., *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Stenografischer Bericht - 5. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 11. März 2004*.

- SCHARPF, FRITZ W., *Kostenfolgen von Bundesgesetzen (Bedenken gegen den Vorschlag Schneider - Kommissionsdrucksache 67)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0068, den 2. August 2004*.
- SCHARPF, FRITZ W., *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 1986, pag. 175.
- SCHARPF, FRITZ W., *Zur Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen. Anmerkungen zu den "Überlegungen" des Kollegen Meyer und ein Gegenvorschlag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0014, den 12. Januar 2004*.
- SCHEFOLD, DIAN, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in ANTONIO D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 165.
- SCHEFOLD, DIAN, *Funzione, contenuto e limiti delle Costituzioni dei Länder in Germania*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di studio e atti del seminario di Roma, 29 marzo 2001*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 175.
- SCHEFOLD, DIAN, *Il federalismo tedesco fra legge fondamentale e prassi*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 107.
- SCHEFOLD, DIAN, *L'effettività del principio di eguaglianza nel sistema tedesco*, in GIORGIO BERTI, GIAN CANDIDO DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici. Atti del Convegno - Roma, 9 giugno 2003*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 79.
- SCHEFOLD, DIAN, *Le competenze della Federazione e dei Länder in Germania*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 79.
- SCHEFOLD, DIAN, *Modelli di federalismo e sistema finanziario tedesco nel quadro dell'integrazione europea*, in SERGIO P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 261.
- SCHEFOLD, DIAN, *Separazione e collegamento tra l'amministrazione del Bund e quella dei Länder*, in *Amministrare*, 1996, 17.
- SCHENKE, WOLF RÜDIGER, *Die verfassungswidrige Bundesratsabstimmung*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2002, pag. 1318.
- SCHIATTONE, MARIO, *Alle origini del federalismo italiano*. Giuseppe Ferrari, Bari, Dedalo, 1996.
- SCHIAVONE, ALDO, *Italiani senza Italia. Storia e identità*, Torino, Einaudi, 1998.
- SCHMEHL, ARNDT, *Die erneuerte Erforderlichkeitsklausel in Art. 72, Abs. 2 GG*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1996, pag. 724.
- SCHMIDT, GEROLD, *Die neue Subsidiaritätsprinzipregelung des Art. 72 GG in der deutschen und europäischen Wirtschaftsverfassung*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1995, pag. 657.
- SCHMIDT JORTZIG, EDZARD, *Antwort auf die Fragen von Volker Krönig, MdB, an*

- die Sachverständigen in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesstaatlichen Ordnung im Hinblick auf eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen (vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 2004)*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0071 - neu - j, den 18. Oktober 2004*.
- SCHMIDT BLEIBTREU, BRUNO, *Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung* in BRUNO SCHMIDT BLEIBTREU, FRANZ KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 942.
- SCHMIDT BLEIBTREU, BRUNO, *Die Gesetzgebung des Bundes*, in BRUNO SCHMIDT BLEIBTREU, FRANZ KLEIN (herausgegeben von), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1990, pag. 811.
- SCHNEIDER, HANS PETER, *Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz - Eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips?*, in JUTTA KRAMER (herausgegeben von), *Die Entwicklung des Staates der Autonomen in Spanien und der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein spanisch-deutsches Verfassungskolloquium*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, pag. 37.
- SCHNEIDER, HANS PETER, *Kostenfolgen von Bundesgesetzen*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0067, den 2. August 2004*.
- SCHNEIDER, HANS PETER, *Nascita e sviluppo del federalismo in Germania*, in *Amministrare*, 1996, pag. 5.
- SCHNUR, ROMAN, *Il secondo livello dell'amministrazione locale nella Repubblica Federale di Germania: i circondari*, in AA.Vv., *L'ente intermedio. Esperienze straniere e prospettive di riforma in Italia*, Milano, Giuffrè, 1981, pag. 3.
- SCHOLSEM, JEAN CLAUDE, *Il ruolo delle comunità e delle regioni nell'evoluzione dello Stato belga*, in SERGIO BARTOLE (a cura di), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nelle vicende del federalismo. Atti della Tavola Rotonda Trieste, 6 marzo 1995*, Torino, La Rosa, 1996, pag. 59.
- SCHOLZ, RUPERT, *Beitrag*, in KOMMISSION VON BUNDESTAG UND BUNDES RAT ZUR MODERNISIERUNG DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG, *Kommissionsdrucksache 0005, den 4. Dezember 2003*.
- SCHRECKENBERGER, WALDEMAR, *Les relation intergouvernementales au sein de la Federation*, in KLAUS KÖNIG, HANS JOACHIM VON OERTZEN, FRIDO WAGENER (direction de), *L'Administration publique en République Fédérale d'Allemagne*, Paris, Ed. Economica, 1983, pag. 91.
- SCHUBERT, KLAUS, *Il federalismo tra politica e scienza*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, pag. 411.
- SCHULZE, HAGEN, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- SCHULZE, HAGEN, *Storia della Germania*, Roma, Donzelli, 2000.
- SCHWARZE, JÜRGEN, *Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, pag. 615.
- SCHWARZE, JÜRGEN, *The distribution of legislative powers and the principle of sub-*

- sidiarity: the case of federal States*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, pag. 713.
- SCIROCCO, ALFONSO, *In difesa del Risorgimento*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- SCIULLO, GIROLAMO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- SCIULLO, GIROLAMO, *Federalismo amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- SCIULLO, GIROLAMO, *Indirizzo e coordinamento*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1993, pag. 228.
- SCIUMBATA, LETIZIA RITA, *Il ruolo delle Regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea*, Roma, Bibliosofica, 2001.
- SCOPPOLA, PIETRO, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- SCOPPOLA, PIETRO, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- SCOPPOLA, PIETRO, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- SCOPPOLA, PIETRO, *Una crisi politica e istituzionale*, in GABRIELE DE ROSA, GIANCARLO MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 17.
- SCOTT, ALLEN J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- SCUDIERO, MICHELE, *Il concorso di competenze tra enti pubblici nelle materie regionali ed il buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 637.
- SCUDIERO, MICHELE, *Intervento*, in AA.VV., *Le regioni tra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1982, pag. 123.
- SCUDIERO, MICHELE, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza - Roma*, 30.6.2004, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004.
- SCUDIERO, MICHELE, *La legislazione regionale in tema di deleghe: inquadramento generale, esperienze e nuovi profili*, in LAURA AMMANNATI, SILVIO GAMBINO (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 41.
- SEGATORI, ROBERTO, *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 2003.
- SEPE, FERRUCCIO, *La struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, pag. 389.
- SEPE, STEFANO, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, Maggioli, 1995.
- SEPE, STEFANO, *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Milano, Giuffrè, 1996.
- SEPE, STEFANO, *Identità e "senso dello Stato" dei pubblici funzionari nella storia unitaria*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, pag. 57.
- SEPE, STEFANO, « *In margine alle linee della legge Bassanini "uno" »*, in *Amministrazione civile*, 1997, pag. 5.
- SEPE, STEFANO, *La crisi dello Stato. La pubblica amministrazione fra continuità e innovazione*, in GABRIELE DE ROSA, GIANCARLO MONINA (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pag. 421.

- SEPE, STEFANO, *Note sulle riforme amministrative*, in *Azienda Pubblica*, 1997, pag. 435.
- SEPE, STEFANO, *Profili storici*, in STEFANO SEPE (a cura di), *I modelli organizzativi delle amministrazioni pubbliche tra accentramento e decentramento: dalla riflessione storica alle prospettive di riforma. Atti del seminario di studio - Roma, 25 marzo 1996*, Milano, Giuffrè, 1999, pag. 13.
- SEPE, STEFANO, *Profilo storico dell'Amministrazione centrale dello Stato dalla Costituente alla fine degli anni '70*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1987, pag. 39.
- SEPE, STEFANO - MAZZONE, LAURA - PORTELLI, IGNAZIO - VETRITTO, GIOVANNI, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, Carocci, 2003.
- SERFATI, CLAUDE, *Globalizzazione e militarismo*, in *Democrazia e diritto*, 2003, pag. 76.
- SERGIO, MARIA LUISA LUCIA, *De Gasperi e la « questione socialista ». L'anticomunismo democratico e l'alternativa riformista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- SERRA, MARIA TERESA, *Il c.d. federalismo amministrativo nella legge 59/197 e nella sua prima attuazione. Riflessioni su una riforma "a Costituzione invariata"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1999, pag. 55.
- SERRA, MARIA TERESA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale. Le ragioni della riforma*, Milano, Giuffrè, 1999.
- SERRANI, DONATELLO, *Il dibattito dottrinale sul tema della delega e il dibattito regionale sulla legge generale sulle deleghe*, in AA.Vv., *La delega delle funzioni agli enti locali*, Napoli, Formez, 1974, pag. 27.
- SERRANI, DONATELLO, *L'organizzazione per ministeri. L'amministrazione centrale dello Stato nel periodo repubblicano*, Roma, Officina Edizioni, 1979.
- SESSA, EMANUELE, *Adesso: « Potestà statale di indirizzo e coordinamento »*, in *Rivista amministrativa*, 1992, pag. 908.
- SESSA, EMANUELE, *Del riordino del nostro sistema amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997*, in *Rivista Amministrativa*, 1999, pag. 151.
- SEVERI, FABIO SEVERO, *Amministrazione dello Stato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1987, pag. 227.
- SEVERI, FABIO SEVERO, *Delegazione amministrativa e utilizzazione degli uffici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989, pag. 552.
- SEVERI, FABIO SEVERO, *Sulla delegazione amministrativa*, in *Il foro amministrativo*, 1965, pag. 167.
- SICO, LUIGI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto comunitario)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2001, 1062.
- SIEDENTOPF, HEINRICH, *Federalismo e decentramento nella Repubblica Federale Tedesca: un profilo*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1982, pag. 29.
- SILVESTRI, GAETANO, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 185.
- SILVESTRI, GAETANO, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 1119.

- SILVESTRI, GAETANO, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005.
- SILVESTRI, GAETANO, *Nuovi statuti e nuova forma di governo regionale*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, pag. 119.
- SIMONCINI, ANDREA, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e « livelli essenziali » nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1199.
- SIRIANNI, GUIDO, *Il sistema dei poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 300.
- SIRIANNI, GUIDO, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, Giuffrè, 1991.
- SMEETS, MAARTEN, *Globalisation of International Trade and Investment*, in FRANS BUELENS (edited by), *Globalisation and the Nation-State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pag. 7.
- SORACE, DOMENICO, *Il problema dell'amministrazione nelle attuali prospettive di riforme costituzionali dei rapporti Stato-Regioni*, in *Regione e governo locale*, 1994, pag. 521.
- SORACE, DOMENICO, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 757.
- SORACE, DOMENICO, *La redistribuzione delle funzioni degli enti locali (ed altro) nell'art. 3 della L. n. 142 del 1990*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della L. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 17.
- SORACE, DOMENICO, *Le Regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Le Regioni*, 1979, pag. 521.
- SORACE, DOMENICO, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1985, pag. 61.
- SPADARO, ANTONINO, *La transizione costituzionale nell'età di Cassiodoro ... e in quella odierna. (Analogie e spunti problematici)*, in ANTONINO SPADARO (a cura di), *Le « trasformazioni » costituzionali nell'età della transizione. Incontro di studio, Catanzaro 19 febbraio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 195.
- SPAGNA MUSSO, ENRICO, *Corso di diritto regionale*, Padova, Cedam, 1987.
- SPAGNA MUSSO, ENRICO, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1992.
- SPAGNA MUSSO, ENRICO, *Il ruolo della Regione nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pag. 1731.
- STADERINI, FRANCESCO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2003.
- STADERINI, FRANCESCO, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 1994.
- STADERINI, FRANCESCO, *I rapporti tra Regione ed enti locali nel sistema costituzionale*, in *Nuova rassegna*, 1999, pag. 7.
- STADERINI, FRANCESCO, *Il nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali*, in *Il Consiglio di Stato*, 2002, pag. 1255.
- STADERINI, FRANCESCO, *La riforma Bassanini ed il regime cooperativo tra Regioni ed enti locali (prime valutazioni sul d.P.R. 112/98)*, in *Il diritto della Regione*, 1998, pag. 15.
- STAIANO, SANDRO, *Sanità, indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 161.

- STEIN, ERIC, *Un nuovo diritto per l'Europa. Uno sguardo d'oltre oceano*, Milano, Giuffrè, 1991.
- STERN, KLAUS, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I - Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984.
- STERN, KLAUS, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II - Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980.
- STERN, KLAUS, *La Costituzione della Germania dopo la riunificazione*, in *Diritto e società*, 1995, pag. 415.
- STEWING, CLEMENS, *Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union*, Köln, Berlin, Bonn, München, Karl Heyman Verlag KG, 1992.
- STIPO, MASSIMO, *Il Mezzogiorno d'Italia (ipotesi di un nuovo modello istituzionale per lo sviluppo)*, in AA.Vv., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 583.
- STOBER, ROLF, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1996.
- STORINI, CLAUDIA, *Eterogeneità e asimmetria tra le Comunità autonome spagnole*, in SILVIO GAMBINO, GIUSEPPE FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pag. 477.
- STROZZI, GIROLAMO, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, Giappichelli, 2001.
- STROZZI, GIROLAMO, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Jus*, 1994, 359.
- STURM, GERD, *Art. 93, Bundesverfassungsgericht, Zuständigkeiten*, in MICHAEL SACHS (herausgegeben von), *Grundgesetz. Kommentar*, München, Verlag C. H. Beck, 2003, pag. 1926.
- STURZO, LUIGI, *La Regione nella Nazione (1949)*, Bologna, Zanichelli, 1974.
- SYRQUIN, MOSHE, *Globalizzazione e sviluppo economico moderno: i paesi in via di sviluppo*, in ALBERTO QUADRIO CURZIO (a cura di), *La globalizzazione e i rapporti Nord-Est-Sud*, Bologna, Il Mulino, 2004, pag. 71.
- TALAMO, GIUSEPPE, *Il problema delle Regioni nella cultura politica del Risorgimento*, in AA.Vv., *Le Regioni*, Roma, ERI, 1971, pag. 232.
- TALAMO, GIUSEPPE, *Storia e cultura nel Risorgimento italiano*, Roma, Archivio Guido Izzi, 1993.
- TARANTINI, GIOVANNI, *Coordinamento e collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali nella prospettiva del federalismo amministrativo*, in AA.Vv., *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, Jovene, 1999, pag. 1299.
- TASSI, ARDUINO, *La legislazione regionale di attuazione della L. n. 142 del 1990*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, GUIDO MELONI, FRANCESCO MERLONI (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della L. 142/90*, Milano, Giuffrè, 1995, pag. 169.
- TERESI, FRANCESCO, *Il regionalismo in Italia: il sistema della ripartizione delle competenze*, in DOMENICO DOMINICI, GIUSEPPE FALZEA, GIOVANNI MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, pag. 41.

- TERESI, FRANCESCO, *La « delegazione » e l'« avvalersi », come strumenti di coordinamento tra la Regione ed i minori Enti locali territoriali: aspetti problematici*, in *Il foro amministrativo*, 1971, pag. 361.
- TERESI, FRANCESCO, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998.
- TESAURO, FRANCESCO, *Modello costituzionale e modello statutario della delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1971, pag. 173.
- TERZINI, FILOMENA, *Convenzioni di tesoreria delle unità sanitarie locali e poteri statali di coordinamento*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 1417.
- TESAURO, GIUSEPPE, *L'influenza della Comunità Europea nei rapporti tra Stato ed economia*, in CLAUDIO FRANCHINI, LUIGI PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo. Riflessione in ricordo di Massimo Severo Giannini*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 37.
- THIESSE, ANNE MARIE, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- THÖNI, ERICH, *Il coordinamento regionale delle attività degli enti locali in Austria*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale. Atti del Convegno internazionale. Venezia, 13-14 aprile 1989*, Milano, Giuffrè, 1992, pag. 437.
- TODERO, ROCCO, *Il principio di leale collaborazione: la Corte precisa i limiti e le modalità di esercizio del potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli enti locali*, in *Il Consiglio di Stato*, 2004, pag. 1685.
- TOESCA, PIETRO M., *Teoria del potere diffuso. Federalismo e municipalismo*, Milano, Elèuthera, 1998.
- TOJA, ROSALINDA, *In tema di delegazione intersoggettiva*, in *Il foro amministrativo*, 1965, pag. 99.
- TONIATTI, ROBERTO, *Alcuni spunti intorno al « riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche » sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle camere di commercio di Trento e Bolzano*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 198.
- TONIATTI, ROBERTO, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 917.
- TORCHIA, LUISA, *Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante 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. Commento all'art. 1*, in *Le Regioni*, 1998, pag. 476.
- TORCHIA, LUISA, *« Concorrenza » fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 647.
- TORCHIA, LUISA, *Cooperazione e concertazione tra livelli di governo nel nuovo Titolo V*, in CARLO BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 333.
- TORCHIA, LUISA, *Il nuovo ordinamento dei Ministeri: le disposizioni generali (articoli 1-7)*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla rior-*

- ganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 125.
- TORCHIA, LUISA, *Il riordino dell'amministrazione centrale: criteri, condizioni e strumenti*, in *Diritto pubblico*, 1999, pag. 689.
- TORCHIA, LUISA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *www.astridonline.it*, 2003.
- TORCHIA, LUISA, *Intervento al Forum di Roma, 2 giugno 1997*, in CARLO DESIDERI, GUIDO MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Milano, Giuffrè, 1998, pag. 67.
- TORCHIA, LUISA, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni: profili generali*, in LUISA TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, NIS, 1990, pag. 15.
- TORCHIA, LUISA, *La giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 della L. 142/1990*, in *Le Regioni*, 1993, pag. 425.
- TORCHIA, LUISA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 329.
- TORCHIA, LUISA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 342.
- TORCHIA, LUISA, *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2001, pag. 65.
- TORCHIA, LUISA, *Regioni e « federalismo amministrativo »*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 257.
- TORCHIA, LUISA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 495.
- TOSATO, EGIDIO, *La Regione nel sistema costituzionale*, in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 103.
- TOSATO, EGIDIO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, pag. 83.
- TOSATTI, GIOVANNA, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, in UGO DE SIERVO, SANDRO GUERRIERI, ANTONIO VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, Vol. I pag. 61.
- TOSI, ROSANNA, *A proposito di un decreto ministeriale di indirizzo*, in *Le Regioni*, 1992, pag. 282.
- TOSI, ROSANNA, *Cittadini. Stato e Regioni di fronte ai « livelli essenziali delle prestazioni... »*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pag. 629.
- TOSI, ROSANNA, *Il potere legislativo tra Stato e Regioni*, in GIUSEPPE ZACCARIA (a cura di), *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale. Atti del Seminario di Studio*, Padova, Cedam, 1998, pag. 19.
- TOSI, ROSANNA, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1232.
- TOSI, ROSANNA, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 547.
- TOSI, ROSANNA, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 603.

- TRAVI, ALDO, *Delega di funzioni regionali agli enti locali e 'scelta' dell'organo chiamato ad esercitarle*, in *Le Regioni*, 1984, pag. 530.
- TREMONTI, GIULIO - VITALETTI, GIUSEPPE, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, Laterza, 1994.
- TREVES, GIUSEPPINO, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni Comunità, 1973, pag. 251.
- TRIMARCHI BANFI, FRANCESCA, *I rapporti fra Stato e Regioni*, in AA.Vv., *Stato, Regioni ed Enti locali nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1973, pag. 1.
- TRIMARCHI BANFI, FRANCESCA, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 255.
- TRIMARCHI BANFI, FRANCESCA, *Indirizzo e coordinamento ed interventi d'urgenza*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 762.
- TRIMARCHI BANFI, FRANCESCA, *Nuovi 'risvolti positivi' per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, 1988, pag. 729.
- TRIMARCHI BANFI, FRANCESCA, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1990, pag. 1711.
- TRIZIO, EUGENIO, *Verso un federalismo diffuso*, in *Il diritto della Regione*, 2000, pag. 347.
- TROCCOLI, ANTONIO, *Il problema della "Regione" in Italia. Studi e saggi storici*, in *Nuova rassegna*, 1963, 3259.
- TRUINI, ALESSANDRO, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, Cedam, 2003, Vol. II.
- TRUINI, ALESSANDRO, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto. Principi e modelli*, Padova, Cedam, 2001, Vol I.
- TRUINI, ALESSANDRO, *Le disposizioni generali*, in AA.Vv., *Commento al d.lgs. 112/98. Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 39.
- TUBERTINI, CLAUDIA, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, pag. 305.
- TULLOCK, GORDON, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, [a cura di Andrea Villani], Milano, Franco Angeli, 1996.
- URBANI, PAOLO, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.: una prima lettura*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 85.
- URBANI, PAOLO, *La legge di riforma delle autonomie locali: riflessioni sui profili funzionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1990, pag. 13.
- URBANI, PAOLO, *Prime riflessioni sull'attuazione regionale dei decreti legislativi in attuazione della L. n. 59/97*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 291.
- VALENTINO, NINO, *Il lungo « iter » dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, in AA.Vv., *Le Regioni*, Roma, ERI, 1971, pag. 141.
- VALIA, DOMENICO, *Sussidiarietà e partecipazione degli enti locali alle politiche co-*

- munitarie: integrazione europea e processo di riforma*, in AA.Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, Jovene, 2000, pag. 603.
- VANDELLI, LUCIANO, *Aspetti dei rapporti tra regione ed enti locali in alcuni scritti di Franco Levi*, in AA.Vv., *Riflessioni sulle regioni. Atti del convegno in memoria di Franco Levi (Torino, 15 maggio 1991)*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 133.
- VANDELLI, LUCIANO, *Art. 118, II e III comma*, in GIUSEPPE BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1985, pag. 267.
- VANDELLI, LUCIANO, *Coerenza fra livelli di normazione e principio di sussidiarietà*, in GIUSEPPE BARBAGALLO (a cura di), *Sovranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 209.
- VANDELLI, LUCIANO, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 611.
- VANDELLI, LUCIANO, *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in *Le Regioni*, 1997, pag. 831.
- VANDELLI, LUCIANO, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- VANDELLI, LUCIANO, *I rapporti fra Regioni ed enti locali: riordino delle funzioni e programmazione*, in CINSEDO (a cura di), *Regioni e autonomie locali. Criteri ed indicazioni per l'attuazione della riforma*, Milano, Franco Angeli, 1991, pag. 25.
- VANDELLI, LUCIANO, *Il principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 2000, pag. 9.
- VANDELLI, LUCIANO, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, pag. 379.
- VANDELLI, LUCIANO, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- VANDELLI, LUCIANO, *Intervento*, in AA.Vv., *Le Regioni tra potere centrale e potere locale*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana, 1982, pag. 142.
- VANDELLI, LUCIANO, *Intervento al Seminario di Roma, 29 settembre 2000*, in ANTONIO FERRARA, LETIZIA RITA SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 9.
- VANDELLI, LUCIANO, *Introduzione. L'attuazione della riforma del titolo V e le prospettive dalla legge 131*, in AA.Vv., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pag. 7.
- VANDELLI, LUCIANO, *L'ordinamento locale*, in LUCIANO VANDELLI, FRANCO MASTRAGOSTINO (a cura di), *Le autonomie territoriali. I comuni e le province*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 11.
- VANDELLI, LUCIANO, *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milano, Giuffrè, 1980.
- VANDELLI, LUCIANO, *La distribuzione delle competenze: le tendenze in Italia dopo l'attuazione della legge 59/1997*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 283.
- VANDELLI, LUCIANO, *La Regione come « centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali » e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pag. 2738.

- VANDELLI, LUCIANO, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1992.
- VANDELLI, LUCIANO, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000 Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 2000.
- VANDELLI, LUCIANO, *Osservazioni sul nuovo ordinamento delle autonomie locali. Principi generali, autonomia statutaria, competenza degli organi*, in *Regione e governo locale*, 1990, pag. 747.
- VANDELLI, LUCIANO, *Tendenze dell'attuazione del decreto 112. Piccoli Comuni e riforme di fronte all'attuazione del decreto 112*, in GIAN CANDIDO DE MARTIN, FRANCESCO MERLONI, FRANCO PIZZETTI, LUCIANO VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, pag. 103.
- VANDELLI, LUCIANO, *Traditions and problems of public administration in Italy*, in LUCIANO VANDELLI (edited by), *The administrative reforms in Italy: experience and perspectives*, Bologna, CLUEB, 2000, pag. 7.
- VARRIALE, FRANCESCO, *Gli istituti di raccordo e collaborazione tra organi: il Comitato di conciliazione previsto dall'art. 251 del Trattato di Amsterdam*, in MASSIMO CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra Regioni, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giapichelli, 2001, pag. 43.
- VAUSSARD, MAURICE, *Il pensiero politico e sociale di Luigi Sturzo*, Brescia, Morcelliana, 1966.
- VENTURA, LUIGI, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, UTET, 1995, pag. 30.
- VENTURA, SOFIA, *Il federalismo. Il potere diviso tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- VERONESI, GIAMPIERO, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pag. 733.
- VERONESI, GIAMPIERO, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 13.
- VERONESI, PAOLO, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1007.
- VESPERINI, GIULIO, *I poteri locali*, Catanzaro, Meridiana Libri, 1999.
- VESPERINI, GIULIO, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, pag. 655.
- VESPERINI, GIULIO, *Le agenzie (articoli 8-10)*, in ALESSANDRO PAJNO, LUISA TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 145.
- VESPERINI, GIULIO, *Le nuove misure di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, pag. 430.
- VIESTI, GIANFRANCO - PROTA, FRANCESCO, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- VIGNOCCHI, GUSTAVO, *Evoluzione degli apparati politico-amministrativi italiani dall'unificazione in poi*, in AA.VV., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, Giuffrè, 1987, pag. 1319.
- VILLONE, MASSIMO, *Deleghe, amministrazione locale e promozione dello sviluppo economico: stato attuale della normativa e spazi di innovazione nella am-*

- ministrazione locale*, in LAURA AMMANNATI, SILVIO GAMBINO (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, Maggioli, 1992, pag. 59.
- VIOLA, PAOLO, *Il Novecento*, Torino, Einaudi, 2000.
- VIOLINI, LORENZA, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì, ma ancora molto da chiarire*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 183.
- VIOLINI, LORENZA, *Germania*, in AA.Vv., *La Regionalizzazione*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 1957.
- VIOLINI, LORENZA, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 587.
- VIOLINI, LORENZA, *I nuovi Uffici Territoriali del Governo: quale rapporto con il sistema delle autonomie?*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 241.
- VIOLINI, LORENZA, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 989.
- VIPIANA, PATRIZIA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazione e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002.
- VIRGA, PIETRO, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949.
- VITALE, ALESSANDRO, *Ancora sul modello tedesco: è un federalismo vero o falso?*, in *Federalismo & libertà*, 1998, pag. 49.
- VITALE, ALESSANDRO, *Il modello tedesco: federalismo apparente e centralismo strisciante*, in *Federalismo & società*, 1997, pag. 129.
- VITALE, ALESSANDRO, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. Il "modello" tedesco*, in *Federalismo & libertà*, 1999, pag. 58.
- VITTA, CINO, *Il regionalismo*, Firenze, La Voce, 1923.
- VITTADINI, GIORGIO, *Il principio di sussidiarietà per una nuova Welfare society*, in *Non profit*, 1999, pag. 625.
- VITTADINI, GIORGIO, *Le politiche regionali e la sussidiarietà*, in *Non profit*, 2000, pag. 187.
- VIVIANI SCHLEIN, MARIA PAOLA, *Federalismo e regionalismo in Svizzera. Recenti sviluppi*, in ALESSANDRA LANG, CECILIA SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Esperienze italiana, svizzera e dell'Unione europea a confronto*, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 107.
- VIZIOLI, NICOLA, *Il federalismo svizzero: nella riforma costituzionale in corso*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, pag. 843.
- VIZIOLI, NICOLA, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- VOCI, PIETRO, *Il decentramento amministrativo e le autonomie locali*, in SABINO CASSESE, CLAUDIO FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo. Il problema dell'ammodernamento del sistema-Italia: un quadro preciso e aggiornato dello stato in cui si trova oggi la pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 85.
- VOLPE, GIUSEPPE, *Nota a C. Cost. sent. n. 150/1982*, in *Il foro italiano*, 1983, pag. 603.
- VOLPE, GIUSEPPE, *Nuove forme di esercizio di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, pag. 2241.

- VOLPE, GIUSEPPE, *Sul trasferimento delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario*, in *Il foro italiano*, 1972, pag. 3347.
- VOLPI, MAURO, *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- VOLPI, MAURO, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pag. 399.
- VOLPI, MAURO, *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- VOLPI, MAURO, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, pag. 367.
- VOLPI, MAURO, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- WACHENDORFER SCHMIDT, UTE, *Föderalismus und Finanzverfassung*, in MÄNNLE URSULA (herausgegeben von), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz: Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutsche Föderalismus*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pag. 57.
- WÄLTI, SONJA, *Il federalismo in Svizzera: processo politico e realizzazione delle decisioni*, in AA.VV., *Governare con il federalismo*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1997, pag. 105.
- WAHL, RAINER, *Die Länder*, in KURT G. A. JESERICH, HANS POHL GEORG, CHRISTOPF VON UNRUH (herausgegeben von), *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, Band V, 1987, pag. 208.
- WIDDER, HELMUT, *Die Gesetzgebung*, in HERBERT SCHAMBECK (herausgegeben von), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1980, pag. 349.
- WOELK, JENS, *Centralismo apparente e federalismo strisciante: il modello tedesco. In margine ad un saggio di A. Vitale*, in *Federalismo & società*, 1997, pag. 221.
- WOELK, JENS, *Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reformen*, in HANS PETER MANSSEL (herausgegeben von), *Hundert Jahre BGB und die italienische Rechtswissenschaft. Kindschaftsrechtsreform, Verfassungsrechtsreform. Jahrbuch für Italienisches Recht*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2000, Band 13, pag. 105.
- WOELK, JENS, *Indirizzo e coordinamento, leale collaborazione e loro applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano*, in JOSEPH MARKO, SERGIO ORTINO, FRANCESCO PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, 604.
- WOELK, JENS, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. "Leale collaborazione" und Bundestreue im Vergleich*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- WOELK, JENS, *Monitoraggio del federalismo nei paesi tedescofoni. Resoconti di una giornata di studio a Bolzano. Il caso tedesco. Come rendere più competitivo lo stato federale unitario*, in *Federalismo & libertà*, 1999, pag. 88.
- WOELK, JENS, *Primo riconoscimento giurisprudenziale di un federalismo (più) competitivo in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, pag. 933.

- WOELK, JENS, *Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppi istituzionali in Germania nell'ultimo decennio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, pag. 247.
- WOELK, JENS, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, 1999, pag. 217.
- WOODCOCK, GEORGE, *The idea of regional autonomy in Italy from Mazzini to Ambrosini*, in *Il Politico*, 1986, pag. 695.
- ZAFFARANO, MICHELE, *Ordinamento e funzioni delle Regioni a statuto ordinario*, Brescia, Apollonio, 1971.
- ZAMAGNI, VERA, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- ZEIDLER, KARL, *Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1960, pag. 573.
- ZITO, ALBERTO, *L'impatto della « riforma Bassanini » sul sistema amministrativo*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2000, pag. 49.
- ZOPPI, SERGIO, *De Gasperi e la nuova Italia. Le riforme negli anni difficili e l'affermazione della vita democratica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- ZUCCARO, ANTONIO, *L'esperienza della riforma. Per una periodizzazione*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LA FUNZIONE PUBBLICA (a cura di), *La riforma dell'amministrazione. Gli archivi e le pubblicazioni di Palazzo Vidoni*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, pag. 11.

Giuffrè, Editore

INDICE

<i>Introduzione</i>	VII
---------------------------	-----

Parte I

SISTEMA AMMINISTRATIVO E SCELTA REGIONALISTA

CAPITOLO I

LA SCELTA DI UN SISTEMA AD AMMINISTRAZIONE DUALE

1. L'unità nazionale e la scelta di un sistema amministrativo accentrato..	3
2. La soluzione adottata dalla Costituente: il sistema binario	18
3. <i>Segue</i> : unità e autonomia come valori complementari	30
4. Il principio del parallelismo delle funzioni.	38

CAPITOLO II

L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE FINO ALLA METÀ DEGLI ANNI NOVANTA

1. La regione quale « ente ad amministrazione indiretta necessaria »	55
2. Aspetti della delega delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali	59
2.1. Ricostruzione dell'istituto: il regime giuridico	59
2.2. Valutazioni del ruolo della delega agli enti locali nell'esperienza delle Regioni.	70
3. Il significato dell'espressione "funzioni di interesse esclusivamente locale"	79
3.1. La ricostruzione della nozione nel corso del tempo	81
4. La delega e l'attribuzione delle funzioni regionali agli enti locali dopo l'attuazione della l. n. 142/1990	84
5. L'utilizzazione degli uffici	97
6. La delega di funzioni dallo Stato alle Regioni	101
7. Limiti all'esclusività della potestà amministrativa: la posizione della dottrina	112
8. La funzione di indirizzo e coordinamento	116
8.1. La disciplina di diritto positivo	116
8.2. Il fondamento giuridico: la posizione della dottrina	120

8.3.	La ricostruzione della funzione di indirizzo e coordinamento nella giurisprudenza costituzionale	124
8.4.	<i>Segue</i> : la costituzionalizzazione della funzione di indirizzo e coordinamento	139
9.	Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni	143
9.1.	L'introduzione nell'ambito del diritto positivo	143
9.2.	La posizione della dottrina	146
9.3.	La tipizzazione del potere sostitutivo statale nella giurisprudenza costituzionale	150
10.	Interesse nazionale e "concorso" di interventi: dalla tutela mediata alla tutela diretta	159
11.	L'interesse nazionale quale strumento per superare il criterio di competenza	167

Parte II

IL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO A COSTITUZIONE INVARIATA

CAPITOLO I

INNOVARE LE ISTITUZIONI ATTRAVERSO L'AMMINISTRAZIONE

1.	Premesse per una riforma	177
2.	La cosiddetta riforma "Bassanini"	181
2.1.	Le fasi del processo di riforma	181
2.2.	I principi in tema di allocazione delle funzioni	193
2.3.	<i>Segue</i> : il principio di sussidiarietà	194
2.4.	<i>Segue</i> : il principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario	204
2.5.	<i>Segue</i> : l'introduzione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano	216
2.6.	<i>Segue</i> : gli altri criteri di allocazione delle funzioni	220
2.7.	La riorganizzazione degli apparati amministrativi	223
2.8.	<i>Segue</i> : l'Ufficio Territoriale del Governo	227
3.	Gli sviluppi della potestà amministrativa regionale	234
3.1.	La rottura del principio del parallelismo	234
3.2.	Il conferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali	243
3.3.	<i>Segue</i> : l'attuazione del conferimento da parte delle Regioni	250
3.4.	Gli organismi di raccordo tra le Regioni e gli enti locali	253
3.5.	La funzione di indirizzo e coordinamento	258
3.6.	I poteri sostitutivi del Governo nei confronti degli enti territoriali	263

CAPITOLO II

IL FEDERALISMO D'ESECUZIONE IN GERMANIA

1.	Il modello federale tedesco	267
2.	La ripartizione delle competenze legislative	282
3.	<i>Segue</i> : la potestà legislativa concorrente. Clausola di necessarietà e principio di sussidiarietà	285
4.	La distribuzione delle competenze amministrative	305
4.1.	L'esecuzione delle leggi federali da parte dei Länder come questione di propria competenza (Landesvollzug di Bundesgesetze)	309
4.2.	L'esecuzione delle leggi federali su incarico del Bund	315
4.3.	L'esecuzione delle leggi mediante l'amministrazione federale	317
4.4.	Le competenze amministrative non scritte del Bund	320
4.5.	Deroghe al divieto di amministrazione mista	322
4.6.	La coazione federale	325
5.	L'amministrazione locale	331
5.1.	I diversi livelli di amministrazione locale	331
5.2.	Le riforme territoriali degli anni Settanta	334
5.3.	La garanzia costituzionale dell'autonomia locale	337
6.	La formula Vollzugsföderalismus (federalismo d'esecuzione) nell'esperienza tedesca	346
7.	<i>Segue</i> : la perequazione finanziaria fra solidarietà e competitività	353
8.	<i>Segue</i> : federalismo d'esecuzione e necessità di cooperazione	360

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA REGIONE

DOPO LA RIFORMA A COSTITUZIONE INVARIATA

1.	La l. n. 59/1997 e il modello binario	369
2.	<i>Segue</i> : il ruolo della Regione nella l. n. 59/1997	371
3.	Il federalismo amministrativo a Costituzione invariata	376
4.	<i>Segue</i> : la mutata nozione di autonomia. Rinvio	377

Parte III

L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA REGIONALE
DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

CAPITOLO I

LINEE DI SVILUPPO DELL'AUTONOMIA REGIONALE

1.	Gli effetti della globalizzazione: un nuovo ruolo per lo Stato e la rivitalizzazione delle Regioni	391
----	--	-----

2.	Gli effetti della mutata forma di governo regionale nel rinnovato quadro istituzionale.....	403
3.	Il potenziamento della potestà amministrativa regionale	410
4.	Il regionalismo differenziato	416
5.	Il nuovo ruolo delle Regioni.....	420

CAPITOLO II

LA DISTRIBUZIONE DEI POTERI NORMATIVI

1.	I tempi della riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione ..	425
2.	Il nuovo Titolo V: un quadro d'insieme. Rinvio.....	431
3.	La ripartizione della potestà legislativa	438
3.1.	La distribuzione delle competenze: il riparto per materia affiancato dal criterio funzionale	438
3.2.	<i>Segue</i> : la potestà legislativa concorrente e quella residuale. Tracce di regionalismo asimmetrico.....	448
4.	La potestà regolamentare.....	456
5.	Prime valutazioni.....	462

CAPITOLO III

IL RUOLO DELLA REGIONE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

1.	L'autonomia amministrativa regionale	467
1.1.	Il superamento del principio del parallelismo	467
1.2.	<i>Segue</i> : il principio di sussidiarietà. Rinvio.....	471
1.3.	Le fonti di distribuzione delle funzioni amministrative	477
1.4.	<i>Segue</i> : funzioni fondamentali, attribuite, proprie e conferite di Comuni, Province e Città metropolitane.....	483
1.5.	<i>Segue</i> : il conferimento delle funzioni amministrative nella l. n. 131/2003	492
1.6.	<i>Segue</i> : la necessità di norme di trasferimento delle funzioni amministrative	503
2.	Flessibilità delle competenze e principio di sussidiarietà: la lettura del Titolo V della Costituzione da parte della Corte costituzionale.....	507
2.1.	Alla ricerca della flessibilità nel riparto delle competenze legislative per garantire l'unitarietà della Repubblica: buon andamento e principio di legalità	507
2.2.	Il <i>test</i> di valutazione elaborato dalla Corte costituzionale nel solco della tradizione	512
2.3.	<i>Segue</i> : dinamicità e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà. Un raffronto con l'interesse nazionale.....	514
2.4.	<i>Segue</i> : leale collaborazione e intesa	518
2.5.	Le ulteriori ipotesi di assunzione della funzione amministrativa da parte dello Stato. Rinvio.....	521

3.	Coordinamento e cooperazione fra Stato e Regioni	525
3.1.	La funzione di indirizzo e coordinamento	525
3.2.	La leale cooperazione	532
3.3.	<i>Segue</i> : dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo. L'elaborazione del principio di cooperazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale	535
3.4.	<i>Segue</i> : il principio di separazione come base per la leale collaborazione.	538
4.	Il potere sostitutivo.	545
5.	Le Regioni nel sistema locale	558
5.1.	Il ruolo delle Regioni nei confronti degli enti locali.	558
5.2.	<i>Segue</i> : i raccordi Regioni/enti locali. Il Consiglio delle autonomie locali.	562
6.	La ricostruzione dell'interesse nazionale. Rinvio	565

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LA REGIONE QUALE ENTE ESPONENZIALE DELLA COLLETTIVITÀ RAPPRESENTATA

1.	I contenuti dell'autonomia regionale	573
1.1.	Gli elementi identificativi dell'autonomia amministrativa regionale	573
1.2.	<i>Segue</i> : linee di sviluppo	579
2.	Principio unitario e clausola di prevalenza dello Stato: interesse pubblico, interessi pubblici, interesse nazionale, sussidiarietà	583
3.	Riflessi sul potere legislativo	589
3.1.	I contenuti legislativi.	589
3.2.	<i>Segue</i> : eccesso di potere legislativo e obbligo di motivazione degli atti legislativi.	590
3.3.	<i>Segue</i> : intese e leale cooperazione.	596
	<i>Bibliografia</i>	599

Giuffrè, Editore