

# L'autonomia comunale e il federalismo

MARIA CINQUE\*

## **PARTE I**

### **IL PROBLEMA GIURIDICO DELL'AUTONOMIA COMUNALE NELLO SVILUPPO STORICO- LEGISLATIVO DEL COMUNE**

#### **CAPITOLO I**

#### **L'AUTONOMIA DEL COMUNE FINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948**

1. Il comune come soggetto di autonomia e autarchia; 2. Indirizzo politico statale e indirizzo politico-amministrativo comunale; 3. L'autonomia di indirizzo politico-amministrativo del Comune fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948; 4. Autonomia comunale e decentramento amministrativo nella Costituzione Repubblicana del 1948;

#### **1. IL COMUNE COME SOGGETTO DI AUTONOMIA E AUTARCHIA**

Un'analisi dell'ente locale<sup>1</sup> "Comune", sotto profilo della sua autonomia, non può prescindere da un preliminare tentativo diretto a dare, di esso, una definizione il più possibile esaustiva.

<sup>1</sup> Gli enti locali si identificano in quegli enti la cui azione «è circoscritta a una parte soltanto del territorio statale», S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1912, p. 176.

\* Avvocato, Ufficio legale Snav S.p.A., Napoli.

In tal senso può essere utile il ricorso all'art. 3 comma 2 del D. Lgs 267/2000 (TUEL) che dice: «Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove lo sviluppo.» Qui si pone subito in evidenza che il Comune è ente esponenziale della collettività locale, preposto a rappresentare, tendenzialmente, tutti gli interessi della comunità stanziata su di un territorio, sempre che non si tratti di interessi curati, assunti, adottati direttamente da enti superiori come la Regione e poi lo Stato<sup>2</sup>.

Inoltre, a seguito della l. Cost. 3/2001, che ha riformato il sistema delle autonomie territoriali, la formula secondo la quale il Comune è ente a fini generali, competente, in linea tendenziale, a provvedere agli interessi delle popolazioni allocate su un territorio, appare colorarsi di nuove suggestioni.<sup>3</sup> Infatti, già con il ribaltamento dell'elencazione degli enti territoriali di cui all'art 114 Cost., il Comune ha visto esaltata la sua natura di ente territoriale originario più vicino ai cittadini amministrati.

Ma se questo è vero, allora i Comuni, oggi più che mai, non sono chiamati a svolgere solo quelle funzioni e a rappresentare quegli interessi preventivamente individuati dalle leggi dello Stato e della Regione, c.d. funzioni conferite, ma sono anche «titolari di funzioni proprie [...], secondo il principio di sussidiarietà» (art. 3 comma 5 TUEL). Inoltre «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (art. 3 comma 5 TUEL)<sup>4</sup>. Ma dire che il Comune ha funzioni proprie, che esercita in quanto ente esponenziale delle rispettive collettività e rappresentative dei loro interessi, significa che può anche adottare e soddisfare interessi che non siano preventivamente previsti dalla legge, che, cioè, ha una “potenzialità di espressione politica”<sup>5</sup>.

Questo primo accenno al momento politico, che si pone come aspetto essenziale del potere locale del Comune, consente di individuare la prospettiva alla cui luce si intende inquadrare il problema giuridico dell'autonomia comunale.

Infatti, la vera autonomia è questa: scegliere di soddisfare interessi a

---

2 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 52.

3 cfr. F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 2.

4 Si tratta del principio di sussidiarietà orizzontale. «La formulazione del principio nel T.U. (e, ancor prima, nella l. 265/1999) è tuttavia ancora limitata, in quanto presuppone una partecipazione dei cittadini a funzioni che restano nella titolarità degli enti locali. Ben più pregnante appariva il testo dell'art 56 del Progetto della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, istituita nel 1997, secondo il quale le funzioni pubbliche potevano essere attribuite ai diversi enti territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, solo dopo il riconoscimento e il rispetto della sfera delle attività che avrebbero potuto essere svolte adeguatamente dalla autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati». S. MINIERI, A. NICCOLI, *Testo Unico Enti Locali spiegato Articolo per Articolo*, II Edizione, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 17.

5 G. PALMA, *op. cit.*, p. 53.

prescindere dal fatto che la legge lo imponga, di perseguire i propri fini sulla base di scelte assunte indipendentemente dagli indirizzi del livello di governo centrale. Perciò si può dire anche che l'autonomia, oggi esaltata dalla novella del Titolo V parte II della Costituzione, si qualifica per l'indirizzo autonomo politico-amministrativo.

Certo l'espressione "autonomia comunale" ha un contenuto molto ampio che è opportuno, oltre che doveroso, cercare di ricostruire sotto ogni altro aspetto.

Un buon punto di riferimento può essere ancora una volta, l'art. 3 comma 4 del TUEL che dice: «*I Comuni e le Province hanno **autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica***».

In primo luogo si deve porre l'accento sull'autonomia normativa comunale. Si tratta del potere che ha il Comune (sebbene distinto dallo Stato che è l'originario portatore della potestà di normazione) di porre in essere norme destinate ad operare anche nell'ordinamento generale.<sup>6</sup> Essa è attualmente assoggettata solo ai principi costituzionali e si articola in autonomia statutaria e autonomia regolamentare.

In secondo luogo si parla di autonomia organizzativa la quale va intesa, come precisato dall'art. 4 l. 131/2003, nel senso che i Comuni possono modulare la propria organizzazione secondo le proprie esigenze, nel rispetto dei principi fissati da leggi statali. Tale autonomia non va però confusa con l'autonomia organizzativa che, riferita a persone giuridiche pubbliche, come i Comuni, serve ad indicarne la posizione di particolare indipendenza ed è intesa come l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo<sup>7</sup> cui si è fatto sopra riferimento.

In terzo luogo si parla di autonomia amministrativa intendendosi la capacità dei Comuni di emanare atti amministrativi che hanno la stessa efficacia di quelli statali.

Infine si parla di autonomia impositiva e finanziaria nel senso che i Comuni possono imporre tributi e provvedere ad impiegare le proprie risorse finanziarie secondo i criteri contenuti in un bilancio predisposto ed approvato dai propri organi di direzione. Tale autonomia ha trovato il suo riconoscimento costituzionale nel novellato art 119 comma 1 che dice: «*I Comuni, [...] hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, [...] hanno risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*».

Con l'autonomia il Comune gode anche di autarchia, il cui concetto è parallelo a quello di autonomia.

6 C.M. IACCARINO, "Comune - diritto vigente", voce in: *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I UTET, 1993, p. 178.

7 F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, p. 24-25.

Il termine ha avuto nelle diverse epoche varietà di significati dottrinali<sup>8</sup>.

Secondo una prima concezione, assai seguita in passato dalla dottrina<sup>9</sup> per autarchia doveva intendersi l'equivalente italiano dell'autogoverno inglese (self-government) e, quindi, veniva definita come la facoltà concessa ad alcuni gruppi sociali di amministrarsi mediante elementi tratti dal proprio seno. La scelta degli amministratori doveva avvenire secondo alcuni, dall'alto, secondo altri, mediante elezioni da parte degli stessi amministrati. Il principio autarchico così inteso avrebbe trovato applicazione nelle amministrazioni locali, negli ordini professionali e in genere nelle corporazioni.

Secondo un'altra corrente dottrinale<sup>10</sup> autarchia è sinonimo di indipendenza dallo Stato. L'ente autarchico è dotato di un vero e proprio diritto pubblico soggettivo nei confronti dello Stato, «distinto concettualmente – perché rientrante tra i diritti politici - anche se assimilabile al diritto di libertà, in forza del quale, ogni soggetto può opporsi alle illegittime ingerenze nella propria sfera di libertà»<sup>11</sup>.

La nozione di autarchia più largamente seguita dalla dottrina dominante<sup>12</sup>, è infine, quella che la individua nella capacità riconosciuta ai Comuni di amministrare i propri interessi, pur essendo, questi ultimi, anche interessi dello Stato<sup>13</sup>. Essa comporta sia la possibilità di svolgere attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato<sup>14</sup>, sia la possibilità che lo Stato svolga a riguardo attività di direzione o di sostituzione.

Corollario dell'autarchia è l'autotutela nel senso che la potestà di emanare atti amministrativi con la stessa forza e lo stesso valore degli atti promananti dallo stato, deve necessariamente accompagnarsi alla capacità dell'ente autarchico di risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorti relativamente al momento dell'emanazione (legittimità-opportunità), dell'esecuzione e dell'efficacia degli atti.

---

8 cfr. P. A. CAPOTOSTI, "Autarchia", voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 111; F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003 pp. 15-20; S. CASSESE, "Autarchia", voce in *Enc. Del Dir.* Milano, 1959, vol. IV p. 324 ss.

9 G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in: "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1957, p. 587.

10 Cfr. C. L. VITTA, *Diritto Amministrativo*, Torino, 1948, p. 139 ss. ; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1971, vol. I, p. 69.

11 F. STADERINI, *op. cit.*, pp. 16-17.

12 G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1955, vol. III p. 119 e ss.; M. S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965 vol. I, p. 219 e ss.; VIRGA, *Diritto Amministrativo*, vol. III, *Amministrazione locale*, Milano, 2003, p. 8.

13 C. M. IACCARINO, *op. cit.* p. 179.

14 G. ZANOBINI, *op. cit.*

## 2. INDIRIZZO POLITICO STATALE E INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO COMUNALE

Si è accennato al fatto che il Comune ha una potenzialità di espressione politica ed, in effetti, il momento politico si presenta sempre più "quale valore significativo della reale essenza dei poteri locali"<sup>15</sup> oltre che come criterio qualificante delle scelte che determinano in concreto l'orientamento della condotta e l'efficace indirizzo di azione dell'ente.

Infatti il Comune individua i fini concreti da conseguire, degli interessi da soddisfare e identifica esattamente questi ultimi. Tale identificazione non può, però, essere avulsa dal contesto generale ed organico della intera condotta realizzabile dall'ente ed implica una potenziale graduabilità degli interessi da curare, cosa che non può avvenire se non in base ad una discrezionalità, se si vuole, lato sensu politica. E ciò resta valido anche e soprattutto in ordine ai fini prefissati dalla legge, poiché questi necessitano pur sempre di essere ulteriormente precisati nella loro concreta "identità"<sup>16</sup>

Un'autorevole dottrina<sup>17</sup> configura l'autonomia locale come "la forma dell'autonomia politica applicata agli enti locali territoriali", in quanto questi sono rappresentativi della collettività comunale che è distinta dalla collettività statale.

Ora, tale autonomia deve essere compatibile con un ordinamento a struttura democratica e ciò comporta che l'indirizzo politico-amministrativo comunale può essere differente da quello statale, «ma non contrastante con esso se non nella sfera del meramente lecito»<sup>18</sup>. L'unitarietà dello Stato non comporta l'unitarietà di tutti gli interessi e quindi un'unitarietà assoluta dell'indirizzo politico, ma comporta, viceversa, la *conciliabilità* degli interessi.

L'indirizzo politico statale è un indirizzo politico generale che individua gli obiettivi fondamentali della organizzazione dell'attività dello Stato nel cui ambito si esplicano i singoli indirizzi politico-amministrativi che i Comuni derivano dalla loro comunità e con esso conciliabili.<sup>19</sup>

L'indirizzo politico statale e quello degli enti territoriali minori si svolgono su piani diversi, ma non sovrapposti: «L'attività di indirizzo politico dello stato soltanto può assumere come contenuto fini teoricamente illimitati; quella degli altri enti è, al contrario,

15 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, p. 2.

16 G. PALMA, *ivi*, p. 4.

17 Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in: "Corr. Amm.", 1948, p. 1907 e ss.; "Autonomia pubblica", voce in: *Enc. Diritto*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1989, p. 356 e ss.

18 M.S. GIANNINI, "Autonomia, Saggi sui concetti di autonomia", in: *Studi di diritto costituzionale in memoria di Rossi*, Milano, 1952, p. 225.

19 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 62-63.

istituzionalmente circoscritta dalla sfera di competenza che la Costituzione e le altre leggi hanno loro attribuita»<sup>20</sup>.

### 3. L'AUTONOMIA DI INDIRIZZO POLITICO-AMMINISTRATIVO DEL COMUNE FINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948

Le difficoltà che incontra chiunque voglia effettuare una, sia pur sommaria, ricostruzione storica del problema giuridico dell'autonomia comunale, intesa come autonomia di indirizzo politico-amministrativo, sono determinate, sostanzialmente, dall'insufficiente attenzione prestata, in passato, dalla dottrina, al momento politico nella individuazione degli elementi essenziali della struttura comunale<sup>21</sup>.

Infatti, tale dottrina, nel ricostruire, sotto il profilo tecnico-giuridico, la struttura dell'ente locale, ha evitato accuratamente di indagare la concreta capacità dell'ente di adottare un proprio ed autonomo indirizzo politico-amministrativo, anche soltanto nell'ambito delle attribuzioni ad esso riservate dalla legge<sup>22</sup>.

In realtà è da riconoscere ai Comuni, già molto prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la *capacità originaria* di "conformare la propria azione secondo scelte autonome".

Si tratta però, di una capacità, nel cui esercizio, i Comuni sono stati generalmente impediti dalla costante ingerenza statale.

Così la dottrina, intenta a ricostruire a livello teorico quanto accadeva sul piano pratico ha finito per non avvertire questa originaria capacità e, quindi, non è riuscita a precisare quella che è una delle reali dimensioni funzionali della struttura del potere comunale. Per questi motivi poi non è stata nemmeno in grado di avvertire i successivi mutamenti che, sotto questo profilo, si sono verificati.

Questo atteggiamento della dottrina trova però la sua prima e lontana origine nel dibattito generale sull'organizzazione politico-costituzionale dello Stato italiano, svoltosi nella fase della unificazione. Infatti il "problema comunale" ha finito quasi subito per essere attratto nell'orbita dell'acceso dibattito sul federalismo, ovvero sul federalismo politico<sup>23</sup>.

La necessità di rafforzare lo Stato unitario proclamato il 17 marzo 1861

20 MARTINEZ, voce: *Indirizzo politico*, in Enc. Diritto, Milano, Giuffrè, 1989, p. 169.

21 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989 p. 5 e ss.

22 *Ibidem*.

23 Cfr. E. SANTARELLI, *L'ente regionale. L'idea regionale nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, 1960.

e di proteggere il «miracolo della unificazione»<sup>24</sup> oltre che l'aspirazione ad ottenere il prestigio internazionale, sono alcuni dei principali motivi che si opposero all'adozione di un vasto decentramento politico. A questi si aggiungono, sempre a titolo esemplificativo, le disomogenee condizioni economiche e sociali, le differenti tradizioni linguistiche<sup>25</sup> e culturali e le divisioni marcate tra le diverse realtà locali. Il nuovo Stato, per soddisfare esigenze di carattere pratico, doveva farsi espressione e strumento d'identità collettiva, garante delle basi fisiche della nazione, custode della memoria nazionale.

Alla scelta dell'accentramento statale ha contribuito, poi, anche il fatto che soltanto da esigue minoranze fosse sentita l'aspirazione ad un rinnovamento della società in forme veramente democratiche. Infatti il decentramento politico non può non muovere dal pensiero di una possibile maggiore partecipazione dei cittadini alla vita e allo sviluppo dello Stato. Perciò si capisce che ad avversare la creazione delle Regioni non furono solo preoccupazioni per la salvaguardia di un'unità statale faticosamente raggiunta.

Vero è che, la sconfitta del regionalismo e, quindi del decentramento politico fu decretata all'insegna dell'accentramento dell'ordine politico, ed è in tale prospettiva che si pose anche la questione dell'autonomia comunale.

Infatti, i "liberali" rinvenivano nel municipalismo dell'opposta parte politica (costituita da legittimisti e antiunitari) un ostacolo insormontabile all'affermazione definitiva dell'accentramento politico. Il punto più delicato di conciliazione dell'unità politica con il decentramento fu identificato nell'ordinamento dei Comuni e delle Province, perciò si concluse che «amministrativamente parlando» il Comune «nulla ha di politico» essendo una «mera amministrazione di interessi locali e di famiglia»<sup>26</sup>.

Il problema delle amministrazioni locali è stato quindi recuperato all'indagine giuridica quasi esclusivamente sotto l'aspetto del decentramento di funzioni amministrative cioè sul piano del trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali.

Chiaramente visto che i Comuni erano considerati privi di ogni implicazione politico – costituzionale, le uniche funzioni loro trasferibili erano quelle di cui l'amministrazione centrale poteva liberarsi senza pericolo per l'unità e la forza dello Stato,<sup>27</sup> e che non dovevano essere attribuite alla Provincia e all'istituenda circoscrizione amministrativa regionale.

---

24 A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, vol. I p. 461.

25 L'Italia era un Paese dove si parlavano lingue e dialetti diversi, dove solo il 2,5% della popolazione parlava italiano (cfr. AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 10).

26 Cfr. "Relazione al progetto di legge presentato alla camera il 5 maggio 1854 dal Ministro Rattazzi pubblicata" in: A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, vol. III, p. 15.

27 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, p. 48 e ss.

Con la prima legge comunale e provinciale dell'Italia (la l. n. 2248 del 20 marzo del 1865) che ricalca sostanzialmente la legge Rattazzi del 1959, fu definitivamente confermata l'adozione da parte del nuovo Stato nazionale di quel sistema accentratore, di imitazione francese, che già con la restaurazione napoleonica era stato recepito, con poche varianti da vari Stati italiani preunitari<sup>28</sup>. L'ordinamento delineato era caratterizzato da una potente amministrazione centrale che, su base provinciale si avvaleva dell'istituto prefettizio per vigilare e provvedere affinché l'amministrazione locale si svolgesse sempre secondo direttive e indirizzi centrali.

In verità, l'estensione dell'ordinamento prefettizio a tutto il territorio nazionale non fu operata senza contrasti e riserve né mancarono progetti di legge (di Farini, di Minghetti e altri ancora) che propugnavano un'organizzazione amministrativa su base regionale che comprendesse, per un ulteriore decentramento e con significative autonomie, province, circondari, mandamenti e comuni ma che non ebbero seguito visto che prevalse la tesi centralistica.

Secondo la legge del 1865, gli enti territoriali godono soltanto di una parziale autoamministrazione, inoltre essa indica nominalmente alcune delle funzioni di competenza comunale.

È allora possibile individuare una prima distinzione tra funzioni comunali attribuite dalla legge e funzioni statali ad esso *delegata*, nonostante la scarsa attenzione ad essa attribuita, specialmente nelle prime elaborazioni dottrinali. Successivamente si consolida la tesi<sup>29</sup> che, volendo ricondurre "il Comune entro i confini dello Stato", preferisce parlare esclusivamente di *funzioni delegate*, sia pure per legge, per sottolineare "il valore eminentemente derivativo dell'intera attività comunale".

Tutte le funzioni del Comune devono considerarsi delegate perché tutta l'attività comunale deve considerarsi attività dello Stato<sup>30</sup>. Perciò il Comune non è che «un ramo dell'amministrazione pubblica generale o statale che in sé conserva i caratteri principali di quest'ultima»<sup>31</sup> e poiché tale attività è esercitata da enti, la si qualifica come "*amministrazione indiretta*"<sup>32</sup> dello Stato.

Se tutte le funzioni comunali sono delegate, allora gli enti locali, lungi

---

28 Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, Neri Pozza, 1962.

29 T. MARCHI, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, 1904, p. 126.

30 G. PALMA, *ivi*, p. 60; «Le amministrazioni locali non rappresentano più enti del tutto diversi dallo Stato, ad esso estranei o aventi interessi in necessario conflitto col medesimo; [...] sono anch'esse parte della pubblica amministrazione ed anzitutto sono organi dello stato [...] le amministrazioni comunali e provinciali sono anch'esse parte dei pubblici servizi che l'amministrazione generale dello stato non può assumere e che deve delegare», Lacava, *La finanza locale in Italia*, Torino, 1896, p. 117.

31 T. MARCHI, *ivi*, p. 110.

32 «Gli enti autarchici non hanno un compito proprio, una funzione propria distinta da quella dello Stato» perciò «essi non sono e non possono essere che organi dello Stato», T. MARCHI, *ivi*, p. 111.



«dal poter stabilire ciò che deve essere eseguito, hanno solo la facoltà di stabilire in quale guisa dev'essere eseguito ciò che dalla legge dello Stato deve essere determinato»<sup>33</sup>, perciò il contenuto dell'azione comunale si configura come mera "discrezionalità" amministrativa e, in quanto tale, priva di qualsiasi risvolto politico.

Ora, come si evince anche dalle considerazioni fatte sopra, l'intera problematica dell'autonomia comunale, ruota intorno alla nozione tecnica di decentramento amministrativo.<sup>34</sup>

È significativo notare in questo senso che, specie nelle elaborazioni teoriche che attingono ad un certo livello teorico, l'amministrazione locale comunale è considerata unitariamente al decentramento amministrativo burocratico<sup>35</sup>. Questo atteggiamento risulta, poi, generalmente condiviso, dal momento che non manca chi tende a sottolineare l'errore commesso nell'aver distinto il decentramento burocratico dal decentramento amministrativo in quanto «il decentramento amministrativo comprende necessariamente anche il decentramento burocratico»<sup>36</sup>.

In realtà, si deve sottolineare che al Comune è originariamente e tradizionalmente riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico e che essa è giustificata in forza di ragioni tecnico-giuridiche patrimoniali, quali sono da un lato, l'esistenza di un patrimonio dell'ente e dall'altro, nell'attribuzione di una sia pur limitata capacità impositiva. Ora, il ricorso a questa nozione assume una notevole importanza proprio ai fini di una più netta e corretta distinzione tra decentramento amministrativo o autarchico e decentramento burocratico, perché «gli organi dell'amministrazione diretta dello Stato non costituiscono persone giuridiche né pubbliche né private, e la loro volontà è soltanto volontà dello Stato»<sup>37</sup>. Dunque il fatto che il Comune sia persona giuridica pubblica esclude qualsivoglia identificazione o assimilazione con gli organi burocratici dello Stato e se è vero il fatto che con riferimento ad essi, si parla, come sopra accennato, di amministrazione *indiretta*, è anche vero che, prima di relegare l'attività dei Comuni nei ristretti margini della mera discrezionalità amministrativa, in questo periodo, si dovrebbe fare i conti con la competenza comunale nel campo delle cosiddette *funzioni facoltative*.

In questo campo infatti, la legge si limita a riconoscere all'ente una generale competenza ad assumere ogni possibile funzione relativa alle esigen-

33 T. MARCHI, *ivi*, p. 106.

34 G. PALMA, *ivi*, p. 34.

35 Cfr. T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello stato*, in "Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano", vol. II, par. I, p. 3 e ss.; M. GIRIODI, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, vol. I, p. 223.

36 L. FERRARIS, *Teoria del decentramento amministrativo*, p. 2.

37 G. PALMA, *ivi*, p. 68.

ze e ai bisogni della collettività territoriale, pur nel rispetto di certi limiti.

Questo è possibile perché, nel periodo liberale, lo Stato assume soltanto alcuni particolari interessi. Ad esso compete la politica, l'armata, la giustizia ed altri pochi interessi generali. Il "resto" deve essere lasciato «ai grandi centri in cui si raggruppano interessi identici e diversi a seconda delle varie località». C'è quindi una generale indifferenza per gli altri interessi sociali che si possono individuare in una località. Questa indifferenza dello Stato verso tali interessi lascia ampio spazio all'iniziativa dei Comuni nei settori sociali e consente loro di avere, contrariamente a quanto si afferma, «una vita molto ricca»<sup>38</sup>.

Così i Comuni e soprattutto i più ricchi e operosi, con regolamenti edilizi, di polizia, sulle acque pubbliche, con le iniziative a favore di minorati, di anziani, ecc., hanno ricoperto tutta una serie di settori completamente ignorati dal legislatore nazionale<sup>39</sup>. Infatti nella legge non è contenuta alcuna specifica disciplina attinente al modo in cui queste funzioni facoltative devono essere esercitate né, cosa più importante, sono prefissati gli interessi sociali perseguibili in concreto. Ma se la legge non stabilisce quali sono questi interessi allora gli amministratori locali sono liberi di determinarli, rilevandoli dallo stesso «corpo locale che li ha eletti»<sup>40</sup>.

Quindi si può dire che l'idea nutrita nel periodo dell'unificazione è che il Comune sia una sorta di «associazione tra componenti la collettività, che possono autogestire gli interessi che ritengono meritevoli di tutela», e che, in termini di concezione politica, esso si presenta come un'associazione di contribuenti<sup>41</sup>.

In seguito è avvenuto, lungo l'intero arco di tempo che va dalla unificazione all'entrata in vigore della Costituzione, che lo Stato ha progressivamente compressa l'autonomia locale passando dallo stadio dell'indifferenza al più largo interesse per le nuove esigenze sociali e quindi, contestualmente alla lunga marcia dello Stato Italiano da liberale allo Stato Sociale, si è attuata la progressiva avocazione allo Stato del momento politico locale. Ora, poiché esso rappresenta una dimensione funzionale della struttura dei poteri locali, potrebbe ben concludersi, ricordando la filosofia di Marcuse, che ciò determinò l'avvento dei Comuni «a una dimensione»<sup>42</sup>.

Il fascismo in questo contesto temporale, ha determinato l'abbandono totalmente dei principi dello Stato Liberale democratico e l'affermazione di uno Stato italiano, accentrato e autoritario, che trovava in se stesso la fonte della sua sovranità e non nel popolo, considerato semplicemente come uno dei suoi elementi.

38 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996 p. 54.

39 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit., p. 39-40.

40 G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, CEDAM, p. 35.

41 G. PALMA, *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989, pp. 167-168.

42 G. PALMA, *ivi*, p. 18.

In materia di autonomie locali il regime è coerente con la sua impostazione autoritaria e con due leggi del 1926 la n. 237 e la n. 910 abolisce gli organi elettivi del Comune. Al sindaco e al consiglio sostituisce un *podestà* di nomina governativa che, nei Comuni di dimensione maggiore è affiancato da una *consulta*. Viene, certo, abrogata qualsiasi ipotesi di consultazione popolare.

Nel 1934, con R.D. 383, viene emanato un nuovo testo unico, in sostituzione di quello del 1915, che ha adeguato l'ordinamento degli enti locali alle novità intervenute. In questo quadro i Comuni devono cooperare per la pura e semplice realizzazione dei fini dello Stato senza mai contrastarlo e non è mancato chi ha affermato che «l'autonomia locale entra, nel 1934 nella sua agonia, se non cala del tutto nella sua sepoltura»<sup>43</sup>.

È opportuno, però, sottolineare che il fascismo, sul piano delle autonomie locali ha rappresentato l'eccessiva razionalizzazione di alcune linee di tendenza che erano già insite nel sistema.

#### 4. AUTONOMIA COMUNALE E DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA DEL 1948

All'opposto dello Stato monarchico unitario, che era stato rigidamente accentrato, con ulteriori accentuazioni nel periodo fascista<sup>44</sup>, la Repubblica nasce all'insegna del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali e dell'attuazione del più ampio decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato.

In verità, già nel corso dell'800 e ancor più nel '900, non erano mancate, soprattutto dopo la caduta del regime fascista, voci favorevoli al decentramento e alla valorizzazione delle autonomie locali.<sup>45</sup> Ciò era dovuto da una parte, al confronto con ordinamenti stranieri che si distinguevano per il loro buon funzionamento (es. la Svizzera, l'Austria, l'Inghilterra ecc.), e dall'altra, al fatto che i secolari problemi del Paese (es. differenziazioni sul piano economico-sociale ecc.) erano tutti, o quasi, ritenuti dirette conseguenze negative dell'accentramento statale.

Allora, la Costituzione Repubblicana del 1948, in aderenza con questa corrente di pensiero ma anche per reazione al centralismo del precedente regime dittatoriale, ha configurato un sistema ispirato al principio pluralistico sotto ogni aspetto e ad ogni livello: pluralismo politico, ideologico, sociale, istituzionale. Ed il pluralismo postula l'autonomia e il decentramento, cioè la sostituzione ad un unico apparato di potere posto al centro,

---

43 A. CIRMENI, *Il comune di domani*, in "Rinn. Amm.", 1941, p. 616.

44 T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè, p. 250 e ss.

45 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 41 e ss.

contornato soltanto da enti ausiliari privi di attribuzioni definitive, di una pluralità di strutture rappresentative e di sedi decisionali.<sup>46</sup>

È l'art. 5 della Costituzione, norma inclusa tra i solenni principi fondamentali dello Stato, che proclama il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e sancisce il principio del decentramento amministrativo nell'ambito dell'apparato statale invitando il legislatore ordinario ad adeguare «i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Queste affermazioni sono precedute, poi, da una chiara riaffermazione del carattere unitario dello Stato («La Repubblica, una e indivisibile»), quasi a sottolineare che «il limite massimo, al di là del quale il decentramento autonomistico non è più consentito, è quello oltre il quale si verificherebbe il mutamento della struttura dello Stato»<sup>47</sup>.

Certo l'autonomia comunale, è una delle "autonomie locali" che la Costituzione qui dichiara, sia pure in forma programmatica, di voler favorire.<sup>48</sup> E non sembra di sbagliare se si afferma che anche l'amministrazione autonoma locale, nel suo assetto complessivo costituisce una realizzazione della sovranità popolare, come si evince dall'interpretazione dell'art. 5 Cost alla luce con l'art. 1, secondo comma della nostra Costituzione. Perciò il cittadino secondo lo status civitatis delineato dalla Costituzione, deve partecipare costantemente alle decisioni politico - amministrative attivando i numerosi strumenti che all'uopo sono disciplinati<sup>49</sup>.

Allora il potenziamento delle autonomie locali non può rappresentare ed esaurirsi in una mera operazione tecnico organizzativa, ma deve tendere alla sempre più vasta realizzazione del principio della sovranità popolare.

Da quanto detto si comprende che l'entrata in vigore della Costituzione ha comportato una trasformazione radicale. Con essa infatti vi è stata non solo l'introduzione, a fianco dei tradizionali enti locali, di un nuovo ente, la Regione, cui sono state intestate funzioni sia amministrative che legislative (art. 117 e ss. ante riforma), ma anche la consacrazione del Comune come ente autonomo, nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica chiamate a determinarne i compiti.

È significativo segnalare in tal senso quanto affermava l'art. 128 Cost., oggi abrogato: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Qui è evidente il salto di qualità rispetto alla situazione esistente all'epoca dello Statuto albertino, quando i Comuni erano considerati, come si è visto (vedi par. 3), una sorta di «amministrazione indiretta» dello Stato.

---

46 Cfr. in argomento F. BENVENUTI, *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1965.

47 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 42.

48 C. M. IACCARINO, voce: "Comune - diritto vigente" in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 178.

49 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996 p. 61.

In virtù del principio della promozione e del riconoscimento delle autonomie locali, gli ordinamenti minori delle comunità locali, sia quelli preesistenti, sia quelli creati successivamente all'avvento dello Stato Repubblicano, si inseriscono nel più generale ordinamento dello stato come sue articolazioni. Questi enti hanno con il territorio che li delimita lo stesso rapporto che lo Stato ha con il proprio<sup>50</sup>.

Non a caso l'art. 114, nella sua formulazione originaria, dice: «*la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*». Una molteplicità di centri di imputazione del potere trovano, ormai nella Costituzione il loro fondamento e la loro legittimazione<sup>51</sup>.

Vero è che la Costituzione del 1948, se, per un verso, ha sancito che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», dall'altro ha anche previsto all'art 130, anch'esso oggi abrogato, controlli esterni di legittimità e di merito sugli atti e «criteri di collegamento in un regime di sostanziale ambiguità, idonea ad avallare interpretazioni riduttive, favorite dalla tradizione centralista»<sup>52</sup>.

Sul versante della legislazione ordinaria, è da segnalare che l'attuazione dell'ordinamento regionale, avvenuta all'inizio degli anni Settanta, ha rappresentato il primo notevole passo avanti verso la meta delle autonomie locali e del decentramento delineata dalla Costituzione; decentramento da intendersi come «la formula organizzativa dei poteri pubblici» in virtù della quale un complesso di poteri e di compiti di spettanza degli organi centrali dello stato viene trasferito nella sfera di competenza di organi periferici dello stesso apparato statale ovvero di «*altre soggettività giuridiche*»<sup>53</sup>.

Prima di tale evento oltre ad istituire alcune Regioni a statuto speciale<sup>54</sup> e a ripristinare il sistema elettorale nelle amministrazioni comunali<sup>55</sup> e provinciali, si è soltanto attuato in maniera frammentaria un limitato e discutibile decentramento per settori specifici.

In particolare, con la legge n. 150 del 1953<sup>56</sup> fu attribuita al Governo la delega legislativa – poi prorogata con la successiva legge n. 343 del 1954 –

---

50 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 15.

51 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003 p. 14.

52 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 42.

53 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, cit., p. 14-15.

54 In effetti per quattro di queste Regioni (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) fu lo stesso costituente ad approvare i relativi statuti rispettivamente con le leggi nn. 2, 3, 4 e 5 del febbraio 1948; per il Friuli Venezia Giulia, invece lo statuto è stato approvato soltanto con legge costituzionale 31 gen. 1963 n. 1.

55 La ricostruzione degli organi elettivi dei Comuni fu disposta con D. lgs 7 gennaio 1946 n. 1.

56 Cfr. R. LUCIFREDI, G. COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Torino, 1956.

per trasferire funzioni statali di *interesse esclusivamente locale*, già di competenza di organi centrali dell'amministrazione statale, ad organi locali nonché a Comuni Province. Sulla base di tale legge fu emanata tutta una serie di decreti delegati per il decentramento dei servizi di varie amministrazioni centrali<sup>57</sup>; furono così ampliate le attribuzioni di quasi tutti gli organi periferici dello Stato e, in minor misura, degli enti locali territoriali e di qualche altro ente (es. camere di commercio).

È da rilevare comunque che la misura del decentramento realizzato in occasione dell'entrata in vigore della Costituzione, si sia risolto in termini praticamente insignificanti. «È, anzi, addirittura dubbio che in questa vicenda, e nonostante la terminologia usata da legislatore, si possa parlare di vero e proprio decentramento»<sup>58</sup>. Infatti per quel che riguarda, le attribuzioni devolute agli enti locali, il Governo, secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge di delega, emanò precise direttive vincolanti l'esercizio delle competenze trasferite, cosicché gli enti locali ottennero da parte dello Stato soltanto *l'esercizio* di attribuzioni rimaste però sostanzialmente di spettanza statale<sup>59</sup>.

L'istituzione generalizzata dell'ordinamento regionale ha segnato un mutamento dell'indirizzo politico – legislativo precedente, con una decisa iniziativa soprattutto a favore del decentramento autonomistico. Ciò è avvenuto attraverso un processo lento tra notevoli resistenze e non poche contraddizioni<sup>60</sup>.

Secondo la Costituzione, le Regioni avrebbero dovuto essere istituite entro un anno (VIII disposizione transitoria Cost); ed invece, dopo una prima legge n. 62 del 1953, sostanzialmente fallita nei suoi intenti, si giunse alla legge n. 108 del 1968, sulle elezioni dei consigli regionali, alla legge 1084 del 1970 sugli organi delle regioni, e soprattutto alla legge 281 del 1970 la quale, pur riguardando la materia finanziaria, conteneva però all'art 17 una delega al Governo per il passaggio di funzioni statali alle regioni (tale legge fu infatti conosciuta come la finanziaria regionale).

Il trasferimento alle Regioni delle funzioni e relativi uffici statali, ministero per ministero, avvenne con decreti delegati del 1972 che però determinarono un assetto confuso, destinato a provocare solo incertezza negli amministratori e negli operatori. Perciò il legislatore emanò una nuova legge di delega al Governo (legge n. 382 del 1975) affinché provvedesse in forma più organica e coerente che nel passato, al trasferimento di funzioni alle Regioni e all'attribuzione di competenze a Province e Comuni.

---

57 Si trattava, rispettivamente, del ministero della marina mercantile, del ministero dell'interno, del ministero delle finanze, del ministero delle poste e delle comunicazioni, dell'industria e commercio, del turismo, della pubblica istruzione, dei trasporti e mitizzazione civile, dell'igiene e sanità pubblica, dell'agricoltura e foreste, della difesa, dei lavori pubblici, di grazia e giustizia e del tesoro.

58 F. STADERINI, *op. cit.*, p 42.

59 A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1989, vol. 1, p. 388.

60 F. STADERINI, *op. cit.*, p 44.

La legge 382 poneva al legislatore delegato due obiettivi di fondo: da un lato quello di attribuire a regioni ed enti locali competenze organiche, dall'altro di dotarli dei mezzi e degli strumenti necessari, intermini di poteri amministrativi, di risorse finanziarie e patrimoniali, di personale, per assumere effettivamente la piena responsabilità della programmazione e della "gestione sistemica" del territorio e dello sviluppo delle collettività locali<sup>61</sup>.

Sulla scorta di questa ultima delega furono emanati i decreti delegati nn. 616, 617 e 618 del 1977, con i quali fu dato finalmente un volto alle Regioni con un massiccio trasferimento di funzioni che interessò anche i Comuni.

In particolare con il D.P.R. 616/1977 il legislatore ha inteso ridisegnare la mappa dei poteri locali, articolandoli per settori organici<sup>62</sup>, con riguardo sia alle funzioni trasferite alle Regioni che a quelle attribuite a Comuni e Province.

## CAPITOLO II

### AUTONOMIA COMUNALE DALLA RIFORMA DEL 1990 AL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI

5. La riscoperta dei comuni nella prima Riforma degli Enti Locali: la legge n. 142 del 8 giugno 1990; 6. L'Autonomia comunale nelle riforme Bassanini; 7. Legge 265/1999: "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"; 8. Legge 265/1999: "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"; 9. L'autonomia dei Comuni nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

#### 5. LA RISCOPERTA DEI COMUNI NELLA PRIMA RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI: LA LEGGE N. 142 DEL 8 GIUGNO 1990

Benché la Costituzione del 1948 abbia inteso attribuire garanzie e significati nuovi alle autonomie comunali e provinciali, il sistema locale italiano è rimasto a lungo disciplinato da una normativa antica e, in buona misura, ispirata a concezioni e criteri contrapposti al disegno perseguito dal costituente<sup>63</sup>. In particolare l'inadeguatezza della disciplina comunale e provinciale è stata posta in risalto dall'attuazione di un punto essenziale

61 A. BARBERA, F. BASSANINI, (a cura di), *I nuovi Poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979, Il Mulino, p. 22.

62 I settori organici delineati dalla normativa in questione sono quelli dei: servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio (F. STADERINI, *op. cit.*, p 213).

63 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 26.

di tale disegno, concretatosi nell'istituzione delle Regioni ordinarie.

In questo quadro, si è sviluppato un dibattito da cui è scaturita una estesa progettazione legislativa che ha portato, alla fine del 1979, alla formulazione di un primo testo unificato (in seno al comitato ristretto della Commissione affari costituzionali del Senato). Poi, finalmente, dopo un periodo di rallentamenti e difficoltà, l'attenzione per le riforme istituzionali mostrata nel dibattito politico degli anni 1988-90, ha consentito l'approvazione, di un nuovo ordinamento delle autonomie locali con la legge 8 giugno 1990 n. 142.

La 142 del 1990 è la legge con la quale il legislatore ha delineato il riordino<sup>64</sup> degli enti locali cercando nel contempo di tener conto delle diversità, spesso notevolissime, esistenti nelle realtà territoriali del Paese. Tali diversità non potevano non riflettersi sulla struttura organizzativa dei Comuni la quale, fino a quel momento, aveva ricevuto una medesima soluzione organizzativa e normativa. Inoltre tale legge ha consentito, cosa ancora più importante, il recupero della politicità da parte delle comunità locali riscoprendo quel connotato che, fin dall'origine, è stato "il codice genetico" del Comune, che non consiste soltanto nel contribuire all'esercizio di certe funzioni attribuite dallo Stato, ma, «nel potere di soddisfare gli interessi sociali che la collettività di cui è esponenziale avverte in un dato momento storico»<sup>65</sup>.

In particolare la legge 142 ha ridefinito gli assetti del sistema comunale, ha, cioè, riscritto, con contemporanea abrogazione di gran parte delle norme preesistenti, le norme sull'ordinamento locale provvedendo a fissarne i principi generali e conferendo una significativa autonomia statutaria e regolamentare ai Comuni<sup>66</sup> (e alle Province).

Questo è importante anche perché è la prima volta che i Comuni (e le Province) trovano nella legge ordinaria il riconoscimento dell'autonomia statutaria. Così, dopo che nel primo comma dell'art. 4 il legislatore ha detto: «*I comuni e le province adottano il proprio statuto*» riconoscendo a tali enti quindi questa facoltà di adottare il proprio statuto, il secondo comma dell'art. 4, nel testo del 1990, ne determina, sempre in termini generali, il contenuto: «*Lo statuto nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*»<sup>67</sup>.

---

64 Ivi, p. 30.

65 G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 56.

66 F. STADERINI, *op. cit.*

67 Il testo, sostituito dalla legge n. 265 del 1999 recita: «*Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati*



Per quanto, infine, concerne la sua deliberazione e pubblicazione, i commi successivi affermano: «Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione».

Tra le altre principali novità poste dalla riforma del 1990 devono essere ricordate inoltre anche la promozione e valorizzazione degli istituti di partecipazione popolare, con la previsione del Referendum consultivo (art. 6-8); l'incentivazione dei processi di fusione tra Comuni<sup>68</sup> (art 26); l'individuazione di nuove aree metropolitane (art. 17-20), in corrispondenza dei Comuni di maggiore ampiezza; introduzione delle aziende speciali (art. 23) e delle società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, come nuovi strumenti per la gestione dei servizi pubblici locali; la separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione con la possibilità di stipulare con i dirigenti degli enti locali, anche contratti di diritto privato.

Ma, in particolare, l'accento deve essere posto sulle funzioni comunali corrispondenti ad interessi locali.

Secondo l'art. 9 della legge «spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e

---

dalla legge, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, e in particolare specifica le attribuzioni degli organi, la forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite. Lo statuto stabilisce altresì l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi». La legge 265 ha poi introdotto un nuovo comma, il 2 bis «la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni a essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono il limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili I consigli comunali e provinciali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette».

68 «In relazione ai problemi concernenti i Comuni di minori dimensioni, fusioni - pur non disposte in via autoritativa - vengono perseguite mediante la previsione di incentivi e mediante una nuova forma associativa a ciò finalizzata, l'unione dei Comuni; alle comunità dei Comuni soggetti a fusione, del resto, si tende ad assicurare il mantenimento di una propria identità e di un proprio punto di riferimento con la figura del "municipio"» L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 28.

dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». La legge di riforma ha così affermato in maniera generale la competenza del Comune ad esercitare tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunali e che non siano state espressamente assegnate dalla legge ad altri soggetti<sup>69</sup>.

I Comuni con la legge 142 si vedono, poi, restituire una consistente capacità impositiva. Infatti se è vero che il connotato delle autonomie locali consiste nella capacità di darsi un proprio indirizzo politico – amministrativo, è anche vero che tale capacità è, nella realtà, condizionata da una serie di fattori come quello finanziario<sup>70</sup>. In sostanza però tale legge si è limitata ad indicare alcuni principi di carattere generale, a partire da quelli di autonomia finanziaria (fondata su certezza di risorse proprie e trasferite) e di potestà impositiva autonoma, ed ha operato un complessivo rinvio ad un futuro provvedimento di riordino della materia.

Ciò che infine è importante sottolineare è che la legge 142 del '90 ha rappresentato solo l'inizio di un processo di riforma che è proseguito in tutto il decennio intensificandosi sul finire del secolo: è la riforma che segna il passaggio tra il vecchio e il nuovo sistema degli enti locali.

## 6. L' AUTONOMIA COMUNALE NELLE RIFORME BASSANINI

La legge 142 del 1990 ha costituito «un serio tentativo, anche se non del tutto riuscito, di adeguare l'ordinamento comunale ai principi costituzionali delle autonomie locali»<sup>71</sup>, questo perché molte sue parti sono rimaste su carta o sono state realizzate in modo del tutto insoddisfacente<sup>72</sup>.

L'intenso itinerario riformatore avviato con l'approvazione della legge 142 ha seguito un percorso alquanto complesso che ha segnato il suo momento più dirompente nel '93, quando, sull'onda degli scandali di “Tangentopoli” e della crisi del sistema politico che l'ha accompagnata e ne è conseguita, è stata approvata la legge n. 81 sull'elezione diretta del sindaco<sup>73</sup>.

Ma la stagione che ha modificato in modo più evidente il volto della pubblica amministrazione italiana è iniziata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 denominata “*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la*

69 F. STADERINI *op. cit.*, p. 227.

70 G. PALMA, *op. cit.*

71 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 45.

72 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 31.

73 L. VANDELLI, *ivi*, p. 35.

*semplificazione amministrativa*<sup>74</sup> e nota anche come Legge Bassanini, dal nome del Ministro proponente.

La legge n. 59 del 1997 ha dato avvio ad un ambizioso processo di decentramento delle funzioni dello Stato a Regioni ed enti locali, processo attuato anzitutto con il D. lgs. 112 del 1998<sup>75</sup>.

Essa ha rappresentato una pronta risposta alle istanze fortemente autonomistiche delle comunità locali, manifestatesi negli ultimi anni nel nostro Paese<sup>76</sup>. Contiene un'ampia delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi con i quali è stata avviata una vasta opera di decentramento amministrativo, non senza, però, molti elementi di incertezza e contraddittorietà.

Così compiti e funzioni statali sono stati *conferiti*<sup>77</sup> a enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane) con il dichiarato obiettivo d'instaurare il cosiddetto "*federalismo amministrativo a costituzione invariata*".

Il progetto devolutivo di cui alla legge 59 del 1997 consisteva nel riorganizzare globalmente lo Stato, inteso in senso ampio quale "insieme di organizzazioni preposte alle pubbliche funzioni", secondo il principio orientativo dell'art. 5 Cost., "riletto come una formulazione *ante litteram* del principio di sussidiarietà"<sup>78</sup>. L'idea era, in altri termini, quella di riassegnare le funzioni pubbliche al "giusto" livello territoriale con la precisazione che quando due livelli territoriali appaiono ugualmente adatti, senza presentare apprezzabili differenze, debba essere privilegiato il livello più vicino al cittadino.

Il Comune, quale livello di governo territoriale più prossimo ai cittadini, è, in base al suddetto principio, il destinatario privilegiato dei processi di conferimento di funzioni amministrative.

Tuttavia, nelle fase attuativa, sia statale che regionale, del decentramen-

---

74 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto e Diritti*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

75 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 35.

76 Proprio allo scopo di venire incontro alle richieste di maggiore autonomia delle Regioni e realizzare una riforma in senso federale della forma di Stato, il Parlamento si era anche impegnato in un'opera di revisione della Costituzione, dando vita ad un'apposita commissione bicamerale (di cui alla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1) i cui lavori però, nel corso del dibattito assembleare, si arenarono definitivamente nel giugno del 1998.

77 In effetti anche se il meccanismo della cessione di poteri statuali verso le periferie è molteplice, esso è compendiariamente riassunto nell'espressione tecnica "*conferimento*". Così a discrezione del legislatore delegato esso può concretizzarsi in *trasferimento*, cioè in una definitiva *dismissione di competenze da parte dello Stato*; può tradursi in *deleghe*, quindi in *cessioni a tempo indeterminato* ma, altrettanto teoricamente, *revocabili*, di esercizio di poteri dello Stato; può infine consistere nell'*attribuzione di funzioni* o compiti nuovi costituiti in occasione del ridisegno delle strutture amministrative.

AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 19.

78 AA.VV., *Lo Stato autonomista, funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, G. FALCON (a cura di), 1998, Il Mulino, p. X.

to di cui alla legge 59 del 1997, l'ente territoriale di base non ha usufruito di un arricchimento del proprio corredo di funzioni e compiti amministrativi così straordinario come invece era possibile pronosticare alla vigilia<sup>79</sup>.

Ciò è stato determinato da una serie di fattori.

Innanzitutto, sia lo Stato che le Regioni, pur dismettendo un significativo complesso di funzioni amministrative, ne hanno comunque conservate assai numerose alla propria sfera di competenza non sempre in ragione della loro effettiva accertata incompatibilità con le dimensioni territoriali, associative ed organizzative di Comuni, Province e Comunità montane come richiesto dall'art. 3, comma 1, lett. a) della l. 59.

Inoltre, rispetto al complesso delle funzioni effettivamente decentrate agli enti locali, ha assunto un rilievo maggiore, come destinatario, la Provincia.

Ciò è avvenuto da un lato perché la Provincia, diversamente dal Comune, alla vigilia della riforma Bassanini, nonostante i tentativi di rivitalizzazione innescati dalla l. 142 del 1990 anche se in buona parte falliti per l'inerzia attuativa di molte Regioni, presentava una fisionomia funzionale ancora "povera" di contenuti; dall'altra perché vi era una certa "titubanza" a decentrare nuove funzioni ai Comuni giustificata dal fatto che la maggioranza dei Comuni italiani, che hanno una consistenza demografica non superiore a 5000 abitanti<sup>80</sup>, hanno una struttura inadeguata a sostenere ulteriori carichi di funzioni e compiti amministrativi che quasi sempre, per la loro complessità e rilevanza, appaiono incompatibili con le dimensioni organizzative dei Comuni più piccoli.

Resta il fatto che, sul piano istituzionale, le soluzioni al fenomeno della polverizzazione dei Comuni introdotte con le riforme delle autonomie locali, all'atto pratico sono risultate deludenti.

Nel 1990, con la legge 142, si era pensato di realizzare un cambiamento epocale, che nell'arco di pochi anni avrebbe condotto, attraverso un massiccio numero di fusioni dei piccoli Comuni, ad un ridimensionamento del loro drastico numero. Nell'esperienza concreta l'obiettivo è fallito se si considera che sotto questo profilo dal 1990 ad oggi il numero dei Comuni è addirittura aumentato passando da dagli 8088 del 1990 agli attuali 8101<sup>81</sup>. Così il legislatore, preso atto del fallimento, nel 1999 con la l. n. 265 e l'anno dopo con il TUEL, ha iniziato a puntare non tanto sui processi di fusione dei Comuni, quanto sull'impulso alle forme associative tra enti locali: Consorzi, Unioni di Comuni, esercizio associato di funzioni e servizi.

Ciò che rappresenta la novità, quasi rivoluzionaria, della legge Bassa-

---

79 D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004, p. 479.

80 I Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti sono ben 5776 su un totale di 8101 Comuni, vale adire il 71.31% del totale.  
D. PACCHIAROTTI, *ibidem*.

81 D. PACCHIAROTTI, *ivi*, p. 480.

nini è, comunque, la *quantità* di funzioni e competenze trasferite a Regioni ed enti locali.

A conferma di questo, l'art. 1 della l. 59 del 1997, ha stabilito che, con successivi decreti legislativi, «sono trasferite alle Regioni e agli enti locali [...] tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione e allo sviluppo delle rispettive comunità e tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori», anche se esse vengono attualmente esercitate da organi o amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Ma è l'inciso “*federalismo amministrativo a costituzione invariata*” che avrebbe dovuto suscitare le maggiori perplessità anche di ordine democratico perché qui è come se il legislatore avesse dato per scontato che nella Costituzione siano previsti i principi propri di uno stato federale<sup>82</sup>.

Si è sostenuto che si è parlato di “federalismo amministrativo”, per sottolineare che con questa legge si è voluta realizzare la massima concessione di autonomia da parte dello Stato in favore delle Regioni, delle Province e dei Comuni, mediante legge ordinaria e senza modifiche costituzionali<sup>83</sup>. Certo essa si configura come «la legge ordinaria dotata del più alto potenziale costituzionale»<sup>84</sup>.

Ma il termine “federalismo” è stato impiegato in modo improprio, forse adottato più per fare presa sull'opinione pubblica che per descrivere l'effettiva portata della legge. Infatti se per “federalismo”<sup>85</sup> si intende, in estrema sintesi, quel modello costituzionale che nasce non dalla dismissione di poteri da parte di uno Stato già esistente, bensì dall'aggregazione di Stati indipendenti che si federano, allora qui sarebbe stato forse più appropriato parlare di un forte decentramento amministrativo.

In realtà per comprendere bene il problema è necessario fare ulteriori considerazioni.

Alla legge n. 59 è dovuta la riformulazione del cd. “principio del parallelismo” tra funzione legislativa e funzione amministrativa delle Regioni, secondo cui, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione (ante riforma), le Regioni esercitano funzioni amministrative tendenzialmente *solo nelle materie per le quali hanno competenza legislativa*. Con tale legge il principio si è trasformato nel senso che *l'amministrazione è propria delle Regioni*

---

82 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto e Diritti*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

83 Cfr. F. PIZZETTI, intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del Forum, Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998, p. 161.

84 E. CHELI, intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), *cit.*, p. 35.

85 «Federalismo è il termine con cui si vuol designare la tendenza a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato, tra enti politici distinti – un apparato di Governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l'uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali», G. BOGNETTI, “Federalismo”, voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. VI, UTET, 1993, *cit.*, p. 274.

e degli enti locali, anche nelle materie per le quali lo Stato esercita la funzione legislativa, salvo un ristretto elenco di materie per le quali l'articolo 1 della legge riserva l'amministrazione allo Stato (difesa etc.).

È evidente che non si tratta di una modifica di lieve portata.

L'art. 118 della Costituzione, nel testo al tempo vigente, ha sancito in modo univoco, che l'elenco delle materie indicate dall'art. 117 Cost. è tassativo e che le leggi avrebbero potuto attribuire nuove competenze a enti territoriali *solo per materie di interesse esclusivamente locale*.

Certo con questa normativa i principi costituzionali a favore delle autonomie e del decentramento sono stati interpretati in maniera più spinta e radicale che nel passato e dopo la riforma Bassanini, il sistema delle competenze è stato invertito superando «la mera logica attuativa delle disposizioni costituzionali»<sup>86</sup>.

Fatto sta che già alla luce di questa legge sono divenute di competenza statale solo le materie espressamente indicate, mentre tutte le altre sono state attribuite agli enti locali. È evidente, perciò, che i due assetti<sup>87</sup> hanno forti elementi di contraddizione. Né, d'altro canto, si comprende per quale ragione, se non di ordine tecnico-politico, si volesse mantenere la Costituzione invariata<sup>88</sup>.

Del resto, seppur in ritardo, anche il Titolo V della Costituzione è stato modificato ed è tuttora in via di riforma, rendendo il sistema legislativo - amministrativo un ordinamento più coerente, anche da un punto di vista costituzionale.

Certo l'operazione giuridica della legge n. 59 è stata molto complessa e si è dispiegata in varie fasi.

Gli strumenti legittimi previsti<sup>89</sup>, almeno nelle intenzioni del legi-

---

86 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 47.

87 Quello Costituzionale allora esistente e quello delineato dalla legge Bassanini 1.

88 R. REMOTTI, *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, inserito il 23 aprile 2003 in *Diritto & Diritti*, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

89 «Gli strumenti relativamente nuovi sono:

1. **Decreti legislativi**, già adottati entro il 31 marzo 1998, che hanno individuato in maniera tassativa le funzioni ed i compiti mantenuti in capo allo Stato, elencando poi, seppur in modo puramente esemplificativo, le funzioni conferite a Regioni ed enti locali.
2. **Leggi regionali**, da adottarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, con cui ogni Regione provvede a ripartire tra gli enti locali le funzioni ad essa conferite dallo Stato, trattenendo unicamente quelle funzioni che richiedono un unitario esercizio a livello regionale.
3. **Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, grazie ai quali si è già provveduto parzialmente, con le modalità e nei termini stabiliti dai decreti legislativi, alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire nonché alla loro ripartizione tra le Regioni e tra Regioni ed Enti locali. Il trasferimento dei beni e delle risorse doveva «comunque essere congruo rispetto alle competenze trasfe-

slatore, sono molteplici, anche se, a dire il vero, soprattutto da parte degli Enti locali si è notata, troppo frequentemente, la tendenza a chiedere supporti finanziari o legislativi piuttosto che a utilizzare gli strumenti già a loro disposizione. In questo senso, è sufficiente ricordare quanto poco sia stata sfruttata l'ampia potestà legislativa, introdotta già dalla legge 142 del '90.

Dello stesso anno della Bassanini, la legge n. 127 del 1997 (cd. *Bassanini bis*) reca fondamentali innovazioni alla struttura ed al funzionamento degli enti locali. Alcune di esse hanno portata epocale, come la riforma della dirigenza locale e dei Segretari comunali (e provinciali). Lo scopo della riforma è quello di perseguire la semplificazione dell'attività amministrativa svolta dagli enti locali e la loro autonoma determinazione dell'organizzazione della stessa. Inoltre essa si propone di adeguare la struttura degli enti alle nuove competenze già ad essi attribuite ed a quelle che lo Stato avrebbe di lì a poco trasferito agli enti locali con il D. lgs. n. 112 del 1998 intitolato *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*.

Il lavoro di semplificazione, non solo dei procedimenti, ma anche dell'imputazione delle responsabilità decisionali (al fine di superare le tradizionali difficoltà nell'attribuzione delle stesse) è stato imponente ed ha comportato una radicale riorganizzazione delle strutture amministrative degli enti, tanto da richiedere un drastico mutamento di mentalità e di *modus operandi* da parte degli amministratori e della burocrazia locale.

Sull'assetto organizzativo dell'amministrazione così come delineato dalla legge 127 del 1997 sono poi intervenuti due ulteriori provvedimenti legislativi: la legge 191 del 1998 (cd. *Bassanini ter*) e la legge 50 del 1999 (cd. *Bassanini quater*). In particolare la prima legge tra l'altro ha ampliato i criteri di trasferimento di funzioni e compiti agli enti locali, introdotto innovazioni in materia di stato civile, certificazione anagrafica, edilizia scolastica ecc. nonché in materia di formazione del personale e lavoro a distanza. La seconda legge ha dato un ulteriore impulso al processo di semplificazione delle procedure amministrative.

## 7. LEGGE 265/1999: "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AUTONOMIA E ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI"

L'ultima tappa delle riforme del decennio degli anni Novanta è rappresen-

---

rite" e comportare "la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui" (art. 7, legge n. 59).

4. **Decreti legislativi integrativi e correttivi**, che possono essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore dei vari decreti; in tale modo il Governo ha la possibilità di ritornare su alcune decisioni, di integrare eventuali lacune, nel rispetto dei principi posti dalla legge n. 59». R. REMOTTI, *ibidem*.

tata dalla cosiddetta “legge Napolitano -Vigneri”, del 3 agosto 1999 n. 265 con la quale l’ordinamento amministrativo delle autonomie locali è stato profondamente riveduto dal legislatore nazionale<sup>90</sup>.

Dopo gli interventi settoriali in materia di Enti locali (cfr. Leggi “Bassanini” e D. Lgs. n. 112 del ‘98), il legislatore ha intrapreso un’ulteriore e specifica riforma dell’ordinamento delle autonomie locali, intervenendo, col sistema della novellazione<sup>91</sup>, sul corpo della preesistente legge 142 del '90.

Ma la legge 265 del 1999 non si è limitata soltanto a modificare la l. 142 del 1990. In sostanza, pur operando con gli strumenti tipici della revisione legislativa, ha puntato a ridefinire complessivamente le caratteristiche di fondo del sistema amministrativo locale. Così, se per un verso, ha costituito sicuramente una parte importante di un complessivo processo riformatore che non può dirsi ancora concluso, per l’altro ha rappresentato essa stessa una riforma tendenzialmente compiuta di un’intera parte del sistema amministrativo italiano, quello appunto concernente il sistema comunale e provinciale.<sup>92</sup>

Vi si può subito rintracciare la specifica tendenza alla diretta valorizzazione dell’autonomia, specie statutaria, dei Comuni (ma anche degli altri enti locali) e del loro ruolo. Infatti essa ha riconosciuto ad ogni ente locale un’autonomia statutaria decisamente più ampia di quella già prevista dalla legge 142 del 1990 perché dagli statuti dipende la definizione dei caratteri fondamentali dell’ente prima rigidamente determinati dalla legge («*le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione e delle minoranze, l’ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme di collaborazione fra Comuni e Province, nonché le modalità della partecipazione popolare, del decentramento, dell’accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi*»). Ma ha limitato la potestà statutaria soltanto per imporre un contenuto minimo.

La legge 265 del 1999 ha rafforzato anche la potestà regolamentare.

L’art. 1 ha previsto che la potestà regolamentare si eserciti non più in osservanza della legge, bensì dei soli principi generali stabiliti dalla legge e dalle disposizioni statutarie. Ciò conferma la gerarchia delle norme interna agli enti che vede gli statuti in posizione che potrebbe dirsi “supersecondaria”, cioè assoggettata all’imperio della legge ma superiore ai regolamenti.

L’art. 2 ha incorporato nella disciplina fondamentale in materia di autonomia dei Comuni e delle Province, il principio di sussidiarietà nell’intento di armonizzare la legge del 1990 con la legge 59 del 1997. Il citato

---

90 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Rimini, Maggioli, giugno 2000, p. 30 e ss.; *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 95 e ss.; *Le linee fondamentali dell’evoluzione legislativa in materia di autonomie locali*, Comuni d’Italia, 2000, p. 647 ss.

91 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit., p. 48.

92 F. PIZZETTI, *La “nuova” autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999*, in “*Le Regioni*”, 1999, 4, pp. 627-29.



articolo stabilisce al comma 5 «I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà (verticale). 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 (sussidiarietà orizzontale)».

Le forme di partecipazione popolare (l'art. 3, ha sostituito integralmente l'art. 6 della legge 142 del 1990) sono state valorizzate attraverso l'allargamento delle stesse al "popolo", e non più ai soli cittadini, ed attraverso la facilitazione dello svolgimento di referendum non più solo consultivi.

L'art. 4, novellando l'art. 7 della legge 142 del 1990, ha modificato poi l'istituto dell'azione popolare estendendone l'ambito anche alle giurisdizioni diverse da quella amministrativa ed attribuendo la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste. La stessa norma modifica anche l'art. 23 della legge 142, estendendo il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nei confronti di aziende speciali, di gestori di servizi pubblici, di autorità di garanzia e vigilanza. Così è stato recepito un orientamento giurisprudenziale che, seppure maggioritario, non era consolidato.

Il riconoscimento della centralità degli individui singoli o associati e la conseguente necessità dell'avvicinamento delle sedi decisionali alle comunità locali, sono state alla base anche della valorizzazione delle forme di decentramento comunale.

A questo scopo, l'art. 8 della legge 265 del 1999 ha aumentato in misura consistente l'ambito discrezionale dei Comuni, demandando loro la scelta delle modalità di elezione degli organi circoscrizionali, e attribuendo a quelli più grandi la facoltà di prevedere altre, più accentuate strutture di decentramento.

Le Province sono state confermate e rafforzate nel loro ruolo: l'art. 2 della l. 265 ne evidenzia infatti le funzioni di coordinamento, riducendo al contempo il ruolo delle Regioni nella disciplina delle forme di cooperazione degli enti locali, della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale.

Insieme alle Province sono state valorizzate e soprattutto integralmente ridisegnate anche le comunità montane. Sono state, inoltre, oggetto di rilancio, da parte del legislatore, le aree metropolitane e gli strumenti di coesione e di collaborazione fra Comuni (le unioni di Comuni, i consorzi, ecc.) che, come si è già avuto modo di evidenziare (par. 6), nel decennio successivo all'emanazione della legge 142 del 1990 hanno riscosso poco successo<sup>93</sup>.

Altre disposizioni della legge 265 vertono in materia di funzionamento dei consigli comunali e provinciali e di autonomia organizzativa e con-

---

93 Cfr. D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004, p. 480.

tabile. Qui si sono registrati un accrescimento degli spazi di autodeterminazione delle fonti normative locali e un affinamento dei meccanismi burocratici interni nella direzione della semplificazione procedurale<sup>94</sup>.

Sempre in materia di organi di indirizzo politico vertono le disposizioni in materia di *status* degli amministratori locali tra le quali spicca l'art. 19 che ha imposto agli amministratori il rispetto dei principi di imparzialità, di buona amministrazione e del principio di separazione delle competenze con i dirigenti.

Infine per risolvere i problemi derivanti da un'eccessiva proliferazione di norme in materia di enti locali che, specie negli ultimi anni aveva in più occasioni creato difficoltà interpretative di non poco momento, la legge Napoletano-Vigneri, all'art. 31, ha delegato il Governo ad elaborare, nel termine di un anno, un apposito testo unico degli enti locali.

In verità, già la legge 142 del 1990 aveva previsto una delega<sup>95</sup> per l'emanazione di un nuovo testo unico, ma si trattava di un mero testo unico a carattere compilativo che era sembrato, per la sua scarsa portata, sostanzialmente inutile ed a cui pertanto non si era dato seguito. La nuova legge ha previsto, invece, un testo unico «*nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e delle loro forme associative*». Un testo che, dunque, consentiva di riordinare, modificando, la normativa che si è venuta succedendo e di eliminare quelle incertezze e quelle contraddizioni che l'evolversi dei diversi interventi normativi aveva provocato<sup>96</sup>.

Tale delega è stata attuata l'anno successivo con il D. lgs. 267/2000 *testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

## 8. L'AUTONOMIA DEI COMUNI NEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Momento simbolicamente conclusivo del decennio di riforma che si è avuto a partire dalla l. 142 del 1990 è stato il D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, cd. Legge Bianco, che costituisce il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL).

Esso ha codicizzato la decennale opera del legislatore di promozione e

94 Cfr. AA. VV., *Diritto degli enti locali*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 19 e ss.; F. CARINGELLA, L. DELFINO, F. DEL GIUDICE, *Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 288 e ss.

95 Oltre a questo tentativo compiuto nel 1990 (art. 64 della legge 142), nel 1993 il legislatore con l'art. 34 della legge n. 81 diede una delega al Governo per realizzare un testo unico di tutte le disposizioni in materia di enti locali il cui termine fu prorogato con la legge 415 del 1993, ma anche in questo caso la delega rimase inattuata. F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, p. 49.

96 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 42.

insieme di recupero del connotato di politicità degli enti locali e in primo luogo dei Comuni, le cui basi erano state gettate proprio dalla citata legge del 1990.

Con il TUEL si è inteso realizzare, per una materia complessa come questa, un “codice” di riferimento unitario, uno strumento organizzativo e coordinato, che consentisse una lettura coerente delle varie disposizioni che reggono il sistema delle autonomie locali<sup>97</sup>.

Non si tratta di un atto meramente compilativo.

Composto da 275 articoli, il TUEL è stato impostato, anche nella disposizione degli argomenti, sulla base della legge 142 del 1990 alla quale si aggregano provvedimenti legislativi di vario contenuto e rilievo e tra cui si segnalano:

- la legge 81 del 1993, sull’elezione diretta del sindaco e del consiglio;
- la legge 59 del 1997 e il D. lgs. 112 del 1998, per quanto riguarda le funzioni;
- la legge 127 del 1998, particolarmente in materie quali i controlli e i segretari comunali e provinciali;
- la legge 265 del 1999, di modifica di una variegata serie di aspetti della l 142;
- il decreto n. 77 del 1995, e successive modificazioni, in materia di ordinamento finanziario e contabile<sup>98</sup>.

Ma il D. lgs. 267 del 2000 non si è limitato semplicemente a raccogliere e coordinare la preesistente normativa sugli enti locali: esso ha costituito un **Testo Unico-fonte**, dal quale sono derivati, cioè, effetti modificativi nell’ordinamento. In altri termini, i redattori del Testo Unico medesimo hanno introdotto, in alcuni istituti, modifiche che non rispondono affatto ad univoche o pacifiche interpretazioni dottrinali (cosa che non sarebbe stata possibile nel caso di un Testo Unico compilativo), ma che comunque hanno il merito di fornire una risposta a problematiche applicative mediante una norma di legge che pone fine a precedenti incertezze.

Il Testo Unico ha delineato un vero e proprio «sistema regionale delle autonomie locali»<sup>99</sup>, infatti ha finito con il configurare il rapporto tra lo Stato e gli enti locali come un rapporto prevalentemente mediato dalla Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali»<sup>100</sup>.

Ciò si evidenzia dalla lettura dell’art. 4 del TUEL, le Regioni sono chia-

---

97 Cfr. F. STADERINI, *op. cit.*, p. 49.

98 «In termini quantitativi, la legge 142, oltre a fornire l’impianto essenziale essendo richiamata in ben 66 articoli, rappresenta il 24% delle disposizioni del TUEL; la legge 81 – cui fanno riferimento 15 articoli – il 5,5%; le leggi Bassanini, incluse in 25 articoli, il 9,1%; la 265 (17 richiami) il 6,2%; il decreto 77 – con 113 articoli – il 41%; mentre complessivamente gli articoli ripresi da altre fonti ammontano a 67 e costituiscono il 6,2%», L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 36.

99 S. MINIERI, A. NICCOLI, *op. cit.*, p. 5.

100 Corte Cost. sent. 343/1991.

mate a disciplinare l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, nel rispetto di alcuni limiti quali:

- i principi posti dallo stesso TUEL in ordine alle funzioni comunali e provinciali;
- il criterio di ragionevolezza inteso soprattutto in termini di coerenza tra le soluzioni adottate e le caratteristiche della popolazione e del territorio;
- l'intangibilità dell'autonomia statutaria e regolamentare di cui godono i Comuni e le Province;
- infine il rispetto dei principi sanciti dall'art. 4, comma 3, l. 59 del 1997, cioè della sussidiarietà, dell'efficienza e della completezza.

Tra le novità introdotte è importante segnalare in primo luogo la competenza della fonte statutaria nella disciplina dei modi di esercizio della rappresentanza legale del Comune di cui all'art. 6<sup>101</sup>, comma 2<sup>102</sup>. Ciò sta a significare che, fermo restando il ruolo del Sindaco quale rappresentante legale del Comune, è possibile che questa funzione sia anche delegabile ai dirigenti.

Inoltre il TUEL ha previsto il potenziamento delle competenze dirigenziali che, ai sensi dell'art. 107 sono estese a tutti gli atti di gestione (salvo poche eccezioni) e a quelli di carattere amministrativo.

I dirigenti devono uniformarsi al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è ad essi attribuita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali nonché l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi<sup>103</sup>. Sempre a norma dell'art. 107 è prevista la riconduzione

---

101 Articolo 6 Statuti comunali e provinciali:

«1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico».

102 Vedi nota prec.

103 Articolo 107 Funzioni e responsabilità della dirigenza:

«1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o

funzionale agli organi di Governo dei soli atti «ricompresi espressamente dalla legge a dallo statuto fra le funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo», rimarcando il principio di separazione fra la sfera politica e quella gestionale.

Tra le altre novità concernenti i Comuni introdotte dal D. lgs. 267 del 2000 si possono citare: «l'approvazione delle aliquote ICI da parte delle sole Giunte» e non anche dei Consigli (art. 42, 2 comma<sup>104</sup>), «il riconoscimento agli enti locali di una più ampia autonomia» in merito alla regolamentazione delle selezioni del personale (art. 89<sup>105</sup>), «l'esclusione dai controlli del

---

dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente...».

#### 104 Articolo 42 Attribuzioni dei consigli:

«1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;
- b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;
- c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;
- d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;
- e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;
- i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;
- l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;
- m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge».

#### 105 Articolo 89 Fonti:

«1. Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità.

2. La potestà regolamentare degli enti locali si esercita, tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale, nelle seguenti materie:

- a) responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative;
- b) organi, uffici, modi di conferimento della titolarità dei medesimi;

CO.RE.CO. delle delibere approvate dalle Giunte in via d'urgenza» concernenti le variazioni di bilancio e ratificate dal Consiglio nei sessanta giorni successivi (art. 42, comma 4<sup>106</sup>), «la possibilità riconosciuta alle Giunte comunali (e provinciali) di svolgere controlli di fatto sulla legittimità delle deliberazioni adottate dagli organi consiliari, sottoponendole ai CO.RE.CO. (art. 127, comma 3<sup>107</sup>), l'estensione dell'istituto della partecipazione popolare anche ai cittadini appartenenti all'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 8, comma 5<sup>108</sup>) e la codificazione nell'ordinamento degli enti locali della società per azioni a partecipazione pubblica minoritaria» come forma specifica di gestione dei servizi pubblici locali (art 113, lett. F<sup>109</sup>) nella dizione ante l. 448 del 2001.

---

c) principi fondamentali di organizzazione degli uffici;

d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro;

e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva;

f) garanzia della libertà di insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica scientifica e di ricerca;

g) disciplina della responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

3. I regolamenti di cui al comma 1, nella definizione delle procedure per le assunzioni, fanno riferimento ai principi fissati dall'art. 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.

4. In mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o per la parte non disciplinata dalla stessa, si applica la procedura di reclutamento prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.

5. Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. Restano salve le disposizioni dettate dalla normativa concernente gli enti locali dissestati e strutturalmente deficitari.

6. Nell'ambito delle leggi, nonché dei regolamenti di cui al comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dai soggetti preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro».

106 Articolo 42 Attribuzioni dei consigli:

«4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza».

107 Articolo 127 Controllo eventuale:

«3. La giunta può altresì sottoporre al controllo preventivo di legittimità dell'organo regionale di controllo ogni altra deliberazione dell'ente secondo le modalità di cui all'art. 133».

108 Articolo 8 Partecipazione popolare:

«5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti».

109 Articolo 113: Forme di gestione:

«I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme: [...]

f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'art. 116».

Le successive vicende hanno però, dimostrato che l'assetto ordinamentale scaturito da tale provvedimento sarebbe stato, nel giro di pochi anni, completamente stravolto<sup>110</sup>.

Con la riscrittura del titolo V della Costituzione, infatti, fu subito evidente che il nuovo testo costituzionale contrastava in più parti con quanto stabilito dal TUEL e poneva numerosi problemi interpretativi.

Alcuni correttivi sono stati introdotti con la legge 131/2003 (cd. Legge La Loggia) che, dando attuazione alla riforma costituzionale del 2001, detta le prime integrazioni in tema di potestà normativa degli enti locali. Nella stessa legge, tuttavia, è contenuta un'importante delega al Governo per una complessiva riforma dell'ordinamento degli enti locali che dovrebbe ridefinire nel suo complesso l'assetto di Comuni, Province e Città metropolitane allo scopo di rendere compatibili le disposizioni del Testo Unico con la nuova disciplina costituzionale<sup>111</sup>.

In attesa di tale riordino, tuttavia il Testo Unico è già stato oggetto di diverse modifiche e integrazioni, in particolare per quanto riguarda gli aspetti finanziari e contabili, nonché in tema di servizi pubblici locali con le più volte cambiate disposizioni degli articoli 113 e 113 bis.

---

<sup>110</sup> Cfr. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 36; F. STADERINI, *op. cit.*, p. 49; F. PINTO, *op. cit.*, p. 43.

<sup>111</sup> S. MINIERI, A. NICCOLI, *op. cit.*, p. 3.

## PARTE II

### AUTONOMIA COMUNALE E RIFORMA FEDERALE

#### CAPITOLO I

#### IL COMUNE NELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001

9. I precedenti della riforma costituzionale del 2001; 10. Le ragioni ispiratrici della riforma federale; 11. Il ruolo primario dei Comuni nella nuova articolazione territoriale della Repubblica di cui all'art. 114 Cost.; 12. L'abrogazione degli articoli 128 e 129 Cost. ; 13. L'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del titolo V della Costituzione (la cd. legge La Loggia).

#### 9. I PRECEDENTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla presenza di un vivace dibattito sul cambiamento della forma dello Stato italiano che ha interessato le massime istituzioni politiche e culturali del Paese.

Il problema dibattuto era legato all'interpretazione delle disposizioni contenute nel Titolo V parte II della Costituzione. Queste, infatti, si prestavano ad una "doppia lettura" da cui derivava un equivoco di fondo su cui si era radicato lo stato di malessere delle Regioni. In sostanza, da tali disposizioni non risultava ben chiara la collocazione della Regione nell'ordinamento complessivo dello Stato: la Regione è ente di governo, dotato di poteri di autonomia politica da esercitare mediante leggi ed atti di amministrazione, o ente di amministrazione, sottoposto pertanto, in molti ambiti della sua attività, alle leggi ed alle direttive dello Stato?<sup>112</sup>

Dare una risposta univoca a tali interrogativi non sembrava possibile perché, nella concreta costruzione dello Stato decentrato sulle Regioni, era avvenuto non che uno dei modelli si fosse realizzato a scapito dell'altro o che ambedue si fossero affermati in maniera alternativa, ma, piuttosto che «*le due presunte anime del regionalismo coesistevano e convivevano (sino a sovrapporsi) in una serie molteplice di contraddizioni e di reciproche implicazioni*»<sup>113</sup>.

Il modello ambivalente<sup>114</sup> di Regione che si era affermato aveva aperto ampi varchi all'intervento dei poteri centrali dello Stato – Parlamento e Governo – diretti a restringere in buona misura la sfera di autonomia delle Regioni.

Così, sia da parte della dottrina che da parte di alcune forze politiche si

112 T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 1994, p. 874 e ss.

113 *Ibidem*.

114 «Il precedente regime costituzionale aveva previsto un regionalismo sostanzialmente duale, con scarsi strumenti di collegamento tra i livelli di governo, funzionali soprattutto alla conservazione della posizione di supremazia dello Stato nei confronti delle autonomie locali». F. STADERINI, *op. cit.*, p. 51.



cominciò ad avanzare proposte concrete di riforma del sistema regionale che, in alcuni casi, hanno preso corpo in progetti di leggi ordinarie (si pensi in questo senso soprattutto alle riforme Bassanini) e di revisione costituzionale, al fine di contenere lo strisciante neo-centralismo o addirittura, di ribaltare il metodo di ripartizione delle competenze vigente fra lo Stato e le Regioni, secondo il modello adottato negli Stati federali (anche per quanto attiene alle ripartizioni delle risorse finanziarie, il cd “*federalismo fiscale*”).

Nel corso degli anni Novanta, in effetti, come si è visto<sup>115</sup>, vi sono stati diversi interventi del legislatore ordinario diretti a valorizzare il ruolo delle Regioni, delle Province e dei Comuni cui sono corrisposti, sul piano costituzionale, diversi progetti di riforma, peraltro mai attuati, fino alle leggi costituzionali n. 1 del 1999, che ha novellato gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost., e n. 3 del 2001 che ha modificato finalmente il Titolo V parte II della Costituzione.

Senza soffermarsi sul progetto di riforma, peraltro mai attuato, della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali che completò il suo lavoro nel gennaio 1994, o sulla proposta federalista dell'Emilia Romagna e sullo studio della Fondazione Agnelli, è importante accennare al progetto di revisione elaborato dalla Commissione Bicamerale istituita con la legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

Tale Commissione, composta da trentacinque deputati e trentacinque senatori aveva il compito di esaminare in sede referente disegni e proposte di legge e di elaborare un progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato<sup>116</sup>, forma di Governo<sup>117</sup>, Parlamento, sistema delle garanzie.

Il progetto di revisione che la “Bicamerale” era giunta ad elaborare, approvato il 30 giugno 1997, era indirizzato prevalentemente a sviluppare e potenziare il principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., fino a farne il cardine costitutivo del nuovo ordinamento delineato dalla parte seconda che sarebbe stata intitolata “*Ordinamento federale della Repubblica*”.<sup>118</sup>Di

115 Cfr. retro Parte I – Capitolo II (par. 5-8).

116 «La locuzione '*forma di Stato*' sta ad indicare "il rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati, e quindi il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà", (C. MORTATI) la distinzione che si suole fare delle forme di Stato in Stato feudale, assoluto, moderno, sociale, è fondata appunto sulla diversa misura in cui, in ciascuna di esse, viene assicurata la partecipazione dei governati alla direzione politica dello Stato e, quindi, tutelato l'interesse generale». T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore, cit. p. 151.

117 «Con la locuzione '*forma di Governo*' si indica "il modo in cui le funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali"(C. MORTATI) avuto particolare riguardo all'attività di indirizzo politico(che precede e condiziona l'esercizio delle funzioni statali) ed i modi del suo svolgimento. Forme di governo dello Stato contemporaneo sono: 1. la forma di governo *parlamentare*; 2. la forma di governo *presidenziale*; 3. la forma di governo *direttoriale*». T. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 1994, cit. p. 189-191.

118 G. PASTORI, Il principio autonomistico, in AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3, p. 30.

fatto preludeva ad una nuova Costituzione.<sup>119</sup>

A differenza della Commissione De Mita – Jotti, che, pur avendo proposto il “rovesciamento” dell’enumerazione delle competenze Stato – Regioni - enti locali, si manteneva all’interno dell’impianto sistematico tracciato dalla Costituzione del 1947, la Bicamerale aveva elaborato un progetto che si collocava per intero al di fuori di quell’impianto<sup>120</sup>. Il processo di riforma, in linea con il modello degli Stati federali, ed invertendo la logica relazionale centro - periferia, prevedeva, infatti, che le autonomie territoriali dovesse costituire in prima battuta le sedi delle decisioni attinenti agli interessi della comunità, e che allo Stato residuassero funzioni e compiti, specificamente enumerati, concernenti gli interessi comuni all’intera nazione<sup>121</sup>: *la toga* (la giustizia), *la spada* (le forze armate), *la bandiera* (i rapporti internazionali), *la moneta* (il governo dell’economia) e *l’ordine pubblico*<sup>122</sup>.

Il progetto riconosceva competenza generale alle Regioni, per quanto riguardava la legislazione (articolo 58, comma 5), e ai Comuni per quanto atteneva all’amministrazione. In questo senso il dettato dell’art. 56, secondo comma, del testo di riforma, così come modificato nella seduta del 24 settembre 1997, affermava: “*nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo criteri di omogeneità e adeguatezza*”.

Si rintracciano qui principi che successivamente sono stati recepiti testualmente dalla legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini).

Analoghe considerazioni valevano per un’altra coordinata essenziale della disciplina posta dalla Costituzione del 1947: il principio del parallelismo delle funzioni alla cui stregua, come si è già accennato<sup>123</sup>, “*l’amministrazione segue la legislazione*” avendo ad oggetto le materie su cui la prima è chiamata ad intervenire. Il progetto accoglieva, infatti, in luogo del suddetto principio, la regola della dissociazione tra amministrazione e legislazione in quanto, mentre le competenze legislative erano ripartite tra lo Stato e le Regioni, le competenze amministrative erano allocate – in principio – a livello comunale (per effetto dell’articolo 56, comma 2, già citato, che sottraeva a tale regola le sole funzioni che norme costituzionali o legislative

---

119 F. RAGUSA, *Chi parla più dell’art. 56?* in “Dove va la Costituzione? I lavori della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali”, RGF Editore, 1994, [www.riforme.net](http://www.riforme.net).

120 AA.VV. *Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l’Italia di colpo si scopre federale*, “Guida al diritto” n. 43 del 15/11/97, p. 33.

121 A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 49.

122 T. MARTINEZ, *op. cit.*, p. 882.

123 Cfr. Retro par. 6.

“espressamente” attribuivano alle Province, alle Regioni o allo Stato)<sup>124</sup>.

Un'altra rilevante novità del progetto poteva cogliersi in relazione all'organizzazione regionale, la disciplina della quale veniva da esso demandata per intero alle stesse Regioni chiamate a scegliere la propria forma di governo ed il proprio sistema elettorale.

Quanto alla forma di governo<sup>125</sup>, le disposizioni che venivano in considerazione erano contenute nel secondo, nel terzo e nel quarto comma dell'articolo 60. Le prime due disposizioni sottraevano gli statuti regionali (ordinari) alla necessità dell'approvazione del Parlamento nazionale (richiesta dal vigente articolo 123 Cost., ultimo comma), prevedendo che essi fossero approvati a maggioranza assoluta dall'Assemblea regionale, con duplice deliberazione, e sottoposti a referendum, ove ne facesse richiesta un trentesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti dell'Assemblea regionale.

Il quarto comma, a propria volta, nel disciplinare l'oggetto della competenza statutaria, si limitava a individuare gli organi necessari della Regione (l'Assemblea, il Governo e il Presidente), senza stabilire, né che il Governo (attuale Giunta) e il Presidente dovessero essere necessariamente eletti dall'Assemblea (attuale Consiglio), secondo quanto prevedeva il vigente articolo 122, ultimo comma, Cost. né che lo statuto dovesse essere “in armonia” con la Costituzione (secondo quanto prevedeva l'articolo 123, comma 1, da cui larga parte della dottrina argomentava la necessità dell'aderenza della forma regionale di governo alla forma di governo statale).

In conseguenza di ciò, gli statuti erano in condizione di stabilire una forma di governo diversa da quella accolta dal progetto a livello nazionale, potendo - ad esempio - optare per una forma di governo parlamentare, più o meno razionalizzata.<sup>126</sup> I soli limiti al cui rispetto essi erano tenuti erano verosimilmente rappresentati dai principi di democraticità, rappresentatività e stabilità, che, pur espressamente riferiti alla legislazione elettorale della regione, dall'articolo 60, comma 6, logicamente non potevano non imporsi al legislatore statutario.

Nell'economia del testo di riforma, inoltre, si manifestava un nuovo assetto dei rapporti fra Regioni ed enti locali, orientato nella direzione della pari dignità istituzionale degli stessi, al punto da ravvisarsi in dottrina la scelta di un sistema autonomistico piuttosto che federale «in cui concorrono a parità di posizioni di garanzia costituzionalmente riconosciute autonomia regionale e autonomie locali»<sup>127</sup>. Indicativa in questo senso è la formulazione dell'art. 55, comma 2, secondo cui «*I Comuni, le Province e le*

124 AA.VV. *Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l'Italia di colpo si scopre federale*, "Guida al diritto", n.43 del 15/11/97, p. 33.

125 *Ibidem*.

126 *Ibidem*.

127 G. PASTORI, *Il principio autonomistico*, in AA. VV., "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di *Diritto Pubblico*, n. 3, 1997, cit., p. 30.

*Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione*». Detta previsione, infatti, nelle intenzioni del legislatore era tesa a rendere, sia pure in linea di principio, la parità e l'omogeneità costituzionale dell'autonomia regionale e dell'autonomia locale.<sup>128</sup>

A supporto di tale tesi è possibile citare il primo comma dell'art. 55, che stabiliva in luogo dell'art. 114 Cost. allora vigente: «*La repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato*», secondo un riparto dei poteri pubblici ordinati dal basso verso l'alto, così da sottolineare l'importanza del ruolo istituzionale svolto dai soggetti maggiormente rappresentativi della collettività.

Sempre in coerenza con l'indirizzo autonomistico prescelto, la nuova seconda parte della Costituzione aveva previsto poi delle sessioni speciali del Senato con la partecipazione aggiunta, ai duecento rappresentanti sia di Regioni che di Province e Comuni (art. 89).

Inoltre a Comuni e Province veniva riconosciuto il diritto di promuovere davanti alla Corte la questione di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali quando le ritenessero invasive della «*propria competenza stabilita da norme costituzionali*» (art. 60).

Tuttavia, osservando il testo di riforma nel suo complesso, in dottrina è stato rilevato che se, in linea generale, sembra di potersi affermare che la Bicamerale ha inteso realizzare un maggiore decentramento di poteri in senso discendente in favore dei livelli istituzionali più vicini ai cittadini, in concreto, l'atteggiarsi del rapporto fra Regioni, Comuni e Province nel senso della parità istituzionale degli stessi (ex art. 55) corrisponde ad un'esigenza di separazione delle autonomie locali nei confronti delle Regioni, piuttosto che di integrazione e di coordinamento reciproco.

In definitiva, dal testo di riforma, autonomia regionale ed autonomia locale non emergevano come momenti complementari di attuazione di un unico principio autonomistico ma come forze contrapposte ed in competizione tra loro<sup>129</sup>.

Ciò risulta particolarmente tangibile in materia di autonomia finanziaria. La disciplina prevista dall'art. 62 in merito contemplava forme di collaborazione tra Comuni, Province e Regioni unicamente in relazione all'attività di accertamento dei tributi erariali al cui gettito essi partecipano. Per il resto veniva stabilita una separata ed eguale disciplina per ciascuno di essi.

La Commissione quindi effettivamente, dopo la conclusione dei suoi lavori, ebbe a presentare un testo per la discussione e tale testo venne anche presentato in uno dei due rami del Parlamento e sottoposto a votazione per alcuni dei suoi articoli. Il contrasto tra le forze politiche restò però troppo forte e, nell'assenza di un accordo sui temi fondamentali del-

---

128 G. PASTORI, *ivi.*, p. 35.

129 *Ibidem*

la riforma, e più in generale, sui rapporti tra maggioranza ed opposizione, nessun risultato concreto si ebbe e tale riforma costituzionale venne lasciata cadere<sup>130</sup>.

Ma ai tentativi mancati vanno affiancate le riforme realizzate e tra queste vi è in primo luogo la legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999.

Tale legge ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, optando per l'elezione diretta del Presidente della Regione ma consentendo nel contempo alle Regioni, chiamate a disciplinare il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali, di sconfessare tale scelta. La legge ha poi ampliato l'autonomia statutaria regionale, cui spetta definire la forma di governo regionale in termini che riecheggiano la procedura di revisione costituzionale<sup>131</sup>.

Infine la novella ha riformulato le norme in tema di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del Presidente, distinguendo fra cause che implicano il controllo statale (atti contrari alla costituzione, gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale) e cause interne, relative cioè al funzionamento e alle attività degli organi politici regionali. Il nuovo testo dell'art. 126 prevede che il venir meno del rapporto fiduciario fra Consiglio e Presidente eletto dal popolo, così come la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso, comportano sia la crisi dell'Esecutivo, con le dimissioni della Giunta, sia lo scioglimento del Consiglio regionale. Lo scioglimento s'impone anche in caso di impossibilità di funzionamento del Consiglio, dovuta alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti dello stesso.

---

130 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 43.

131 Due deliberazioni successive a distanza non inferiore a due mesi, prese a maggioranza assoluta dei componenti; la possibilità di sottoporre lo Statuto a referendum quando ne facciano richiesta un cinquantesimo degli elettori regionali o un quinto dei componenti il Consiglio Regionale.

## 10. LE RAGIONI ISPIRATRICI DELLA RIFORMA FEDERALE

Si è visto come da tempo il dibattito istituzionale e politico avesse evidenziato l'esigenza di ripensare l'intero titolo della Costituzione dedicato alle autonomie in una prospettiva di trasformazione in senso federalista del sistema italiano, motivato da esigenze di modernizzazione del Paese, di adeguamento alle tendenze del quadro europeo, di avvicinamento delle decisioni ai cittadini, di responsabilizzazione dei governanti<sup>132</sup>.

In effetti già al centro del progetto elaborato dalla Commissione Bicamerale del 1997 era stata posta la Riforma in senso costituzionalista dello Stato, che sembrava essere il primo dei problemi da affrontare nella logica dell'avvicinamento tra cittadini ed istituzioni rappresentative.

Le forze di maggioranza hanno deciso perciò di procedere da sole alla riforma del Titolo V della Costituzione approvando in via definitiva, l'8 marzo 2001<sup>133</sup>, il testo attualmente vigente. L'approvazione non ha mancato di sollevare vivaci polemiche per la maggioranza assai ridotta, che si era determinata in sede di approvazione e che era sembrata non confacente ad una modifica di portata tanto vasta<sup>134</sup>. Il testo costituzionale è stato peraltro sottoposto a referendum che, pur restando sulla soglia degli elettori al di sotto del 50% degli aventi diritto, ha visto una maggioranza ampia favorevole alla nuova versione del Titolo V.

La Riforma è divenuta definitiva con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Il testo di riforma risulta di particolare rilievo e presenta contenuti fortemente innovativi, sulla forma dello Stato, o meglio sull'assetto del Governo territoriale, sui rapporti tra Stato e Regioni, tra Regioni ed enti locali e sulla stessa configurazione delle autonomie regionali e locali.

Le ragioni ispiratrici della riforma sono state diverse<sup>135</sup>.

**La prima ragione** che ha reso necessaria la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione è stata quella di eliminare quegli istituti che apparivano non più conformi all'impostazione decisamente regionalistica e autonomistica che l'ordinamento si è data nel corso degli ultimi anni.

---

132 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 37.

133 Dopo il voto favorevole nel referendum del 7 ottobre 2001, la riforma è stata promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre 2001 e pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 248 del 24 ottobre, finalmente è entrata in vigore l'8 novembre 2001 (e cioè, secondo l'art. 73 della Costituzione e l'art. 10 delle preleggi, nel quindicesimo giorno dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta).

134 F. PINTO, *op. cit.*

135 Cfr. Stralcio dalla relazione illustrativa svolta alla Camera dei Deputati dagli On. Antonio SODA, Relatore per i profili inerenti all'ordinamento regionale, e On. Vincenzo CERULLI IRELLI, Relatore per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni. [www.governo.it](http://www.governo.it)

**La seconda ragione** è stata dettata dall'esigenza di adeguare l'ambito delle competenze regionali, tanto legislative quanto amministrative, alla nuova impostazione che l'ordinamento si è dato a seguito della legge n. 59 del 1997, che non solo, ha enormemente aumentato le competenze regionali, ma ha anche invertito la relazione tra legislazione ed amministrazione, ponendo il principio che l'amministrazione spetta per regola alle Regioni (e ai poteri locali) anche nelle materie di competenza legislativa statale, salva espressa attribuzione legislativa allo Stato.

Questa scelta, così come è stata configurata dalla legislazione ordinaria, pur essendo considerata dai più conforme al sistema costituzionale vigente, si riteneva necessitasse di un completamento, di una "legittimazione" a livello costituzionale, perché altrimenti sarebbe rimasta soggetta ad ogni cambiamento "di umore", che su singole materie poteva emergere in sede parlamentare (e si sono già verificati molti esempi). Anche su questo versante la stabilizzazione dell'ordinamento poteva essere data solo dal rinnovato assetto costituzionale.

**La terza ragione** è, infine, da individuare nell'esigenza di adeguare i principi costituzionali in materia di finanza regionale all'orientamento emergente. Si trattava quindi, di stabilire il principio in virtù del quale di regola ciascuna Regione vive di mezzi propri, salve compensazioni dello Stato verso le situazioni più svantaggiate, laddove i mezzi propri sono rappresentati dalle risorse ricavate, attraverso l'imposizione tributaria, dal territorio di ciascuna Regione.

## 11. IL RUOLO PRIMARIO DEI COMUNI NELLA NUOVA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLA REPUBBLICA DI CUI ALL'ART. 114 COST.

La riforma del Titolo V della Costituzione prevede innanzi tutto il riconoscimento di tutti i livelli territoriali come componenti costitutivi della Repubblica.

Nel testo costituzionale del 1948, l'art. 114 si affermava che la Repubblica «*si riparte in Regioni, Province e Comuni*».

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha capovolto completamente l'assetto dell'originario art. 114 Cost. Il nuovo art. 114<sup>136</sup> dice, infatti, «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*».

La norma riconosce pari dignità costituzionale a tutti gli enti politici territoriali, che sono contitolari, nei limiti reciproci stabiliti dalla Costituzione, dei poteri e delle attribuzioni che sono manife-

<sup>136</sup> Art. 114 Cost.:

«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

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

stazioni proprie della volontà popolare<sup>137</sup>.

In un certo modo riprendendo una ormai classica distinzione tra Stato-Ordinamento e Stato-apparato<sup>138</sup>, la disposizione distingue, in questi termini, la Repubblica dallo Stato, considerando quest'ultimo quale componente della prima, insieme agli altri enti territoriali. Ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica sono sullo stesso piano, ferme restando le peculiarità dei vari livelli<sup>139</sup>. Questo significa però, che le differenze tra i vari livelli rimangono ancora, e sono di notevole rilievo, per cui la norma non può essere interpretata come se riconoscesse lo stesso ruolo nell'ordinamento a tutti gli enti territoriali.

C'è pari dignità ma ruoli diversi.

Se nel 1948 è lo Stato che assume il ruolo centrale, seguito immediatamente dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, nel nuovo art. 114 Cost. lo Stato è all'ultimo posto mentre i Comuni sono all'inizio: «*esso concorre alla pari degli altri enti, posti in ordine ascendente a costituire la Repubblica*»<sup>140</sup>.

Dunque la riforma ha determinato un radicale mutamento di atteggiamento rispetto al passato perché è evidente che oggi ci si trova di fronte ad uno Stato che dichiara di «muoversi sulle gambe dei Comuni».

La nuova Carta costituzionale riscopre i Comuni quali enti autonomi capaci di scegliere i servizi più adatti alla propria popolazione e li pone al primo posto perché i Comuni sono la vera cellula politica. Ciò significa che ad un unico progetto di ristrutturazione sociale (dello Stato), si sostituiscono tanti progetti quanti sono i Comuni<sup>141</sup>.

A questa radicale rivisitazione della intrinseca qualità dei rapporti e dei ruoli istituzionali, corrispondono poi, molteplici e cospicue conseguenze che si riverberano ed illuminano l'architettura della nuova Costituzione<sup>142</sup>.

---

137 Cfr. Stralcio dalla relazione illustrativa svolta alla Camera dei Deputati dagli On. Antonio SODA, Relatore per i profili inerenti all'ordinamento regionale, e On. Vincenzo CERULLI IRELLI, Relatore per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni. [www.governo.it](http://www.governo.it)

138 «Il termine "Stato" designa l'apparato autoritario, vale a dire quel complesso di autorità e relativa organizzazione, cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare ed applicare le norme ed i comandi mediante i quali lo Stato fa valere la sua supremazia», T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè editore, 1994, p. 182.

139 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Rimini, Maggioli, giugno 2000, p. 38.

140 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 52.

141 Si comprende allora che l'unico modo per far coesistere tanti centri decisionali è la programmazione quale metodo di governo che consente di far guadagnare in autonomia decisionale (di indirizzo politico-amministrativo) ciò che si perde in esecuzione. Cfr. G. PALMA, *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996, p. 52.

142 V. Antonelli, A. Bianco, G. Carbonara, F. Clementi, D. Guidi (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie\\_Locali](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali)



La sussidiarietà<sup>143</sup>, principio affermato con decisione nella legge ordinaria viene ora riportata al cuore della nuova impostazione delle “funzioni” e delle potestà sia della Regione che degli Enti locali: diviene il cardine su cui ruota il sistema delle relazioni tra i soggetti di Governo.

La sussidiarietà è principio che non solo ordina la nuova logica dell'articolo 118 con l'attribuzione *ope constitutionis* di tutte le funzioni amministrative ai Comuni e il “conferimento” delle stesse, qualora occorra garantirne l'esercizio unitario, alle Province e, secondo un meccanismo che procede “dal basso”, alla Regione e allo Stato centrale; ma anche “riorganizza” il sistema delle fonti normative, vuoi legislative dello Stato e delle Regioni, vuoi regolamentari di Stato, Regioni ed Enti locali (Comuni, Comunità montane, Province).

L'ambito in cui si svolge l'autonomia delle Regioni e degli Enti locali ed in particolare dei Comuni, è molto ampio. Infatti il secondo comma dell'articolo 114, secondo il modello della equa ordinazione, li definisce «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

La Costituzione ha riconosciuto ai Comuni, per la prima volta<sup>144</sup>, l'autonomia statutaria, intesa come potere dell'ente di porre in essere un proprio statuto, che, insieme all'autonomia regolamentare è espressione dell'autonomia normativa intesa quale potere di porre in essere norme che, come tali, si impongano ai cittadini appartenenti alla comunità rappresentata dall'ente stesso.

Si può osservare che il nuovo titolo V della Costituzione contiene in sé due modelli, due diverse chiavi di lettura di tutto il sistema Stato-Regioni-Autonomie locali che non sono tra loro corrispondenti. Secondo un primo modello, al quale possiamo far riferimento in relazione all'art. 114 comma I, ci si troverebbe di fronte ad una serie di soggetti che si rapportano ad un ordinamento generale, all'interno del quale operano in una condizione di rispetto l'uno dell'altro, tutti organizzati in base alla regola della competenza, che distinguerebbe i compiti di ciascuno. Secondo invece il secondo modello, che traspare dallo stesso II comma dell'art. 114 Cost. ci si troverebbe di fronte ad un diverso assetto, non più governato dalla competenza ma dalla supremazia di un ente rispetto agli altri, dello Stato, cioè, rispetto alle Regioni ed agli enti locali. Secondo il relatore all'interno del titolo V numerosi sono gli elementi a favore dell'una e dell'altra impostazione per cui risulta difficile comprendere quanto debba prevalere il canone della competenza e quanto invece quello della supremazia. Dipenderà dalla sensibilità degli interpreti nonché dalle situazioni storico-politiche la prevalenza della prima sulla seconda o viceversa.

Ma nonostante l'apparente pari ordinazione degli enti elencati, nel II comma dell'art. 114 sussiste una differenza sostanziale tra l'autonomia

---

143 DICKMANN R. "Sussidiarietà, Sovranità, regionalismo, il ruolo delle assemblee parlamentari" 1994, Diritto e Società, fasc. n.3, p 6.

144 Il primo riconoscimento dell'autonomia statutaria dei comuni si è avuto a livello di legge ordinaria con la l. 142/90.

fissata per le Regioni e la posizione dei Comuni e degli altri enti locali, che sono posti in una condizione diversa fin dal momento della definizione dell'autonomia statutaria. Quella delle Regioni infatti, non solo è proclamata dalla Costituzione, ma da essa è disciplinata a seguito delle modifiche degli artt. 121, 122, 123, 126 ad opera della Legge costituzionale n. 1 del 1999. Essa quindi si caratterizza per il suo oggetto che non riguarda semplicemente «l'organizzazione interna della Regione» ma «la forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Negli statuti degli enti locali non vi è questa corrispondenza, infatti, la disciplina della forma di governo, del sistema elettorale, è rimessa dal secondo comma dell'art. 117, lettera p), alla legge dello Stato, il che rappresenta una sostanziale differenza e dà vita a particolari conseguenze nel modo di essere degli enti medesimi<sup>145</sup>.

È evidente comunque che sono cambiati, e di molto, i confini entro i quali le autonomie territoriali si possono esprimere, andando al di là delle delimitazioni imposte dalle leggi statali o regionali. Ciò consente una libera manifestazione della autodeterminazione organizzativa e funzionale dell'autonomia locale<sup>146</sup>.

La condivisione, anzitutto sul terreno della titolarità delle funzioni pubbliche e delle responsabilità nei confronti dei cittadini e del territorio da parte dei Comuni, concentra l'attenzione sul ruolo oggi assegnato alle Istituzioni locali. Detto ruolo è certamente più coerente con l'idea portante di un sistema istituzionale ordinato verso la compartecipazione delle comunità locali agli interessi generali e nazionali. Viene meno, infatti, nel mutato linguaggio costituzionale, l'espressione "interesse nazionale" è "quello di altre Regioni", utilizzato dalla precedente formulazione dell'articolo 117 della Costituzione.

Non sembra arbitrario, quindi, trarre da tale nuovo impianto dell'articolo 114, comma 1, un legame finalistico con l'articolo 5 Cost., un'idea precisa e generale che obbliga l'intero sistema dei poteri rappresentativi ad osservare condotte cooperative, collaborative e, ove necessario, concertative, in via sistematica.

I richiami specifici ai doveri di "intese", "forme di coordinamento", o "sentiti", che si rinvergono nel nuovo testo costituzionale del Titolo V sono, in effetti, prescrizioni puntuali che discendono da un implicito progetto, avente il respiro e l'orizzonte largo della solidarietà che deve intercorrere tra i diversi livelli istituzionali, chiamati a convergere sugli obiettivi dell'interesse nazionale e della unità della Repubblica. Ciò si spinge fino a legittimare e conferire pregnanza di significato al concetto, al di là del ricorso ad aspetti terminologici, di "federalismo solidale", inteso appunto

---

145 S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in: Laura Lamberti (a cura di), atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.

146 V. ANTONELLI, A. BIANCO, G. CARBONARA, F. CLEMENTI, D. GUIDI (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie\\_Locali](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali).

come compartecipazione alla unità e indivisibilità della Repubblica (in chiave apertamente autonomistica).

Di notevole portata è, poi, il superamento, già contenuto nel progetto di legge elaborato dalla commissione Bicamerale del 1997, del precedente “parallelismo” tra le potestà legislative e le funzioni amministrative delle Regioni. Da tale sistema, che aveva comportato notevoli difficoltà di interpretazione del disegno costituzionale, era derivata una sottovalutazione e un restringimento del ruolo dei Comuni e delle Province in ordine all’esercizio delle funzioni amministrative. Il nuovo modello costituzionale, che assegna alle Regioni responsabilità primarie nel campo legislativo e ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salvo quelle che per unitarietà di esercizio possono essere conferite dalla legge regionale e statale a livelli meno prossimi alle comunità di base, viene affermato, in maniera non più equivoca e dubitabile, che l’amministrazione pubblica deve essere ordinata e costruita secondo il principio della sussidiarietà, in uno con un sistema di relazioni prossimo ai destinatari finali delle funzioni, i cittadini delle comunità locali. Ne deriva che la Regione viene caratterizzata sempre più per l’esercizio della attività legislativa, oggi sensibilmente accresciuta, e per compiti di programmazione e di coordinamento del sistema regionale ed infraregionale.

Le funzioni amministrative vengono attribuite in via generale ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, ma anche di adeguatezza e di differenziazione. Vi è molto chiaro ed esplicito il principio della possibile assunzione da parte degli Enti locali di ulteriori funzioni “libere”, non spettanti per legge ad altri soggetti della pubblica amministrazione; anche in questo caso, rimettendo alla potestà normativa locale il compito di disciplinare le modalità attuative e organizzative per l’esercizio delle funzioni, anche attraverso il reperimento delle necessarie risorse.

Va tenuta presente la simmetria logica e funzionale che corre tra l’attribuzione delle funzioni, da un lato, e il riconoscimento della autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali dall’altro.

## 12. L’ABROGAZIONE DEGLI ARTICOLI 128 E 129 COST.

L’art 128, nel testo originario abrogato dalla l. costituzionale n. 3/2001 recitava: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Esso conteneva, in piena aderenza al dettato dell’art. 5 Cost, l’esplicito riconoscimento del Comune (e della Provincia) come enti autonomi la cui autonomia si esplica nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica.

L’art. aveva voluto riconoscere ai Comuni e alle Province il diritto ad ordinamenti autonomi limitando, a garanzia di questa autonomia, la potestà legislativa ordinaria dello Stato in materia, alla posizione

di “principi” da effettuarsi con “leggi generali”<sup>147</sup>.

La norma costituzionale in esame adempiva quindi, ad una funzione di garanzia dell'autonomia comunale e provinciale, non soltanto nei confronti delle Regioni, cui era implicitamente preclusa ogni ingerenza per quanto riguardava l'ordinamento e l'individuazione degli altri due enti locali territoriali, ma anche dello Stato che, nel disciplinare la materia, avrebbe dovuto avvalersi soltanto di un particolare strumento garantistico, “la legge generale” per di più contenente soltanto “principi”.

In questo modo il legislatore costituzionale aveva, da un lato, recepito il regime unitario ed uniforme di Comuni e Province (da sempre in vigore nel nostro ordinamento) elevandolo a dignità costituzionale con la connessa garanzia di pari trattamento in ordine all'ambito d'autonomia riconosciuto; dall'altro, con la riduzione a soli principi del contenuto di questa disciplina generale, lasciava spazio ad una normativa secondaria che differenziasse e caratterizzasse l'ordinamento di ciascun ente.

Era questa anche la formula seguita dall'art. 117 Cost., con riguardo alla competenza legislativa delle Regioni, limitando l'intervento del legislatore ordinario nelle materie ivi elencate, alla posizione di principi fondamentali che le Regioni potessero liberamente svolgere, in relazione alle peculiarità delle esigenze locali.

Nessuno dubitava in questo caso che il limite posto alla potestà legislativa dello Stato avesse come scopo quello di garantire una competenza legislativa di 2° grado alle Regioni ovvero di ripartire nelle materie indicate la competenza legislativa tra Stato e Regione, limitando la prima alla emanazione di principi e la seconda alla disciplina di dettaglio.

Ma analoga interpretazione applicata al disposto dell'art. 128 Cost., là dove riconosceva l'autonomia dei Comuni e delle Province nell'ambito dei principi della legislazione statale, non poteva non portare a ritenere ugualmente che, anche questa volta, scopo della formula adottata fosse quello di salvaguardare una regolamentazione secondaria o di dettaglio. In altri termini, posto che ogni ente deve avere un certo ordinamento, una certa disciplina, cioè, delle sue strutture fondamentali, se ristretta a dei principi è la regolamentazione proveniente dall'esterno (dal legislatore ordinario) non poteva non residuare uno spazio per l'autoregolamentazione dell'ente locale, cioè tecnicamente, per l'esercizio di una sua potestà statutaria.

Questa tesi trovava poi ulteriore conforto nella formulazione dell'art. 115 Cost. (anch'esso abrogato), secondo cui «*Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*». L'analogia con il disposto dell'art. 128 Cost., è qui di palmare evidenza e sarebbe stato difficile evitare di trarne tutte le conseguenze del caso. Se le Regioni sono enti autonomi secondo i principi, sono titolari di un po-

---

147 F. STADERINI, *op. cit.*, p. 60.

tere statutario, per svolgere tali principi e adattarli alle proprie esigenze, analogo potere doveva essere riconosciuto ai Comuni e Province, anch'essi enti autonomi nell'ambito dei principi sia pure fissati da una legge ordinaria, anziché dalla stessa Costituzione.

E non sarebbe stata un'obiezione valida quella fondata sulla constatazione che, mentre alle Regioni la Costituzione riconosceva espressamente (art. 123 Cost.) una potestà statutaria, nulla diceva per gli enti locali, perché ciò era evidentemente una conseguenza del fatto che le stessa Costituzione fissava direttamente i principi dell'ordinamento delle Regioni e non anche dei Comuni e delle Province.

Il punto nel testo, ora abrogato, dell'art. 128 che merita di essere ancora ricordato, consiste nel precetto che le funzioni degli Enti locali debbano essere determinate da leggi della Repubblica.

La lettura prevalente di questa norma era tale da garantire un ambito all'interno del quale fossero gli stessi enti, nell'esercizio della loro autonomia, ad individuare funzioni che potessero essere appropriatamente svolte nell'interesse delle comunità amministrative<sup>148</sup>.

Infatti il sistema degli enti locali non può essere inteso come una struttura statica di norme e di comportamenti, ma costituisce strumento d'intervento di cui le comunità locali dispongono e di cui possono avvalersi per la realizzazione di interessi generali, o riferiti a specifici sottogruppi, o individui.

Le regole di formazione delle volontà collettive, nonché quelle che si riferiscono alla individuazione degli interessi che possono essere realizzati, come era stabilito nell'art. 128 Cost., dovevano essere, tuttavia, come ricordato, determinate con leggi generali della Repubblica. Ciò comportava, almeno in linea di principio, una valutazione, a livello nazionale degli interessi che fossero privilegiati a di quelli eventualmente sacrificati e che, ancora una volta, fosse considerato rilevante (al livello costituzionale) il principio dell'eguale trattamento dei cittadini appartenenti ad enti locali diversi.

La specificazione relativa alle leggi della Repubblica che esso conteneva va letta, allora, nel senso che nella materia in tanto potessero avere rilievo leggi regionali, in quanto lo Stato definisse con legge generale gli ambiti all'interno dei quali la legge regionale operasse. In questo senso, il testo unico degli enti locali (TUEL) poteva essere inteso come legge generale della Repubblica in cui sono stabiliti i principi che definiscono l'autonomia degli enti locali.

La riforma del titolo V ha abrogato anche l'art. 129 che recitava: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

---

<sup>148</sup> F. PICA, *L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2003.

Nel regime previgente alla riforma recata dalla l. n. 3 del 2001 dalla lettura combinata degli articoli 128 e 129 si evidenziava la duplice qualificazione giuridica di Comuni e Province.

Laddove infatti l'art. 128 attribuiva a Province e Comuni la qualità di enti autonomi ovvero di centri di potere distinti dallo Stato, l'art. 129 li configurava come appendici locali dell'amministrazione centrale attraverso le quali si realizzava il decentramento burocratico inteso come processo interno all'organizzazione amministrativa dello Stato in virtù del quale si verifica uno spostamento di competenze dagli organi centrali agli organi periferici.

Analogamente, rispetto alla Regione, il legislatore costituzionale con l'art. 129 pareva avvertire la necessità che la creazione del nuovo ente territoriale (la Regione, appunto) non si traducesse nell'appesantimento dell'apparato burocratico ma, al contrario, si risolvesse in un più snello ed efficace funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Pertanto come precisato dall'originario art. 118 Cost. la Regione esercitava normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alla Provincia, al Comune o ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici snellendo, in questo caso, la propria struttura burocratica senza, però decentrare i processi decisionali.

La l. cost. 3 del 2001, nel conferire pari dignità istituzionale alle differenti e concentriche dimensioni territoriali della Repubblica, non può confermare la qualificazione di Comuni e Province quali «*circoscrizioni di decentramento statale e regionale*» tanto più che, in ossequio al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative rispetto al cui esercizio il decentramento burocratico trovava attuazione, sono nel nuovo ordinamento radicate in capo agli enti territorialmente più vicini ai cittadini.

### 13. L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO ALLE MODIFICHE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE (LA CD. LEGGE LA LOGGIA)

L'attuazione della riforma costituzionale del 2001 si è rivelata nell'esperienza, complessa e contrastata.

In assenza della integrazione della Commissione Parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, secondo il modulo previsto dall'art. 11<sup>149</sup> della legge cost. 3 del 2001,

---

149 Articolo 11:

«1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.  
2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha

questa attuazione si è trovata stretta, da un lato da tendenze ad un recupero di un ruolo tradizionale da parte dello Stato in direzione di un nuovo accentramento e, dall'altro, da proposte alternative di ulteriore intervento sulla Costituzione, per riconoscere ad ogni singola Regione di attribuirsi potestà esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia locale<sup>150</sup>.

In questo intricato contesto si è pervenuti comunque all'approvazione della legge n. 131 del 5 giugno 2003, cd. legge La Loggia, dal nome del Ministro per gli affari regionali, recante «*disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 3/2001*».

Essa è stata considerata da molti come *legge cornice*<sup>151</sup> in quanto si prodiga nel dettare principi finalizzati a mettere ordine nell'assetto istituzionale del Paese notevolmente inciso dalla novella del 2001, rinviando però a successivi decreti legislativi, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge, il compito di dare completa attuazione alla Riforma, ponendo fine alle numerose questioni rimaste ancora aperte.

Nei contenuti, il disegno "La Loggia" tratta diversi aspetti connessi alla Riforma 2001:

- dalla nuova configurazione della legislazione regionale e dei suoi rapporti con quella statale ai poteri normativi di Comuni e Province;
- dalla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria alla loro attività internazionale; dall'esercizio delle funzioni amministrative alla disciplina dei poteri sostitutivi riservati allo Stato dall'art. 120 cost.;
- dal regime dei ricorsi alla Corte Costituzionale alla previsione del rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie sino alla regolazione degli effetti sulle Regioni a statuto speciale delle novità introdotte per le Regioni a statuto ordinario<sup>152</sup>.

In effetti due sono principali le linee direttrici tracciate nella legge 131 del 2003 riguardanti gli assetti funzionali dei Comuni:

- la prima riguarda esclusivamente il legislatore statale e concerne l'individuazione - delegata al Governo dall'art. 2, comma 1, legge 131/2003 - delle funzioni fondamentali di cui all'art 117, comma 2, lett. p)<sup>153</sup>, essenziali per il funzionamento dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane), nonché per il soddisfacimento dei

---

*svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti*».

150 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2004, p. 46.

151 Lo Stato stabilisce per ogni materia con sue leggi (cd. Leggi cornice) i principi fondamentali. T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore, p. 821.

152 L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, III ed., Maggioli, Rimini, giugno 2000, p. 46.

153 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 48-49.

bisogni primari delle comunità di riferimento;

– la seconda, su cui ci si soffermerà ampiamente in seguito<sup>154</sup>, riguarda l'attuazione dell'art. 118 Cost. e coinvolge lo Stato, ma anche e in misura prevalente, le Regioni, chiamati entrambi, ai sensi dell'art. 7 della legge La Loggia<sup>155</sup>, a provvedere, nelle materie di rispettiva competenza, al conferimento delle funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della medesima l. 131 del 2003, attribuendo a province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, soltanto quelle di cui occorre assicurare l'unitarietà di esercizio, mentre tutte le altre funzioni amministrative, non diversamente attribuite spettano ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le Unioni di Comuni<sup>156</sup>.

L'art 2 della l. 131/2003 contiene una fondamentale delega al Governo circa l'emanazione di uno o più decreti volti ad individuare le *funzioni fondamentali*, di cui all'art. 117, comma 2 lettera p) Cost., *essenziali* per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché «*essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità da essi rappresentate*»<sup>157</sup>.

La norma attribuisce all'Esecutivo il compito non già di stabilire ma, più semplicemente, di “*individuare*”, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., le funzioni fondamentali degli enti locali<sup>158</sup>.

La disposizione deve essere quindi intesa come attributiva al Governo del potere di riconoscere nel sistema le funzioni che rappresentano il nucleo fondamentale, il cd. *ambito minimo*, delle attribuzioni di Comuni, Province, Città metropolitane in un sistema improntato alla

---

154 par. 24.

155 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 47.

156 D. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, 2004, Maggioli Editore, p. 481.

157 Art. 2 (commi 1 e 2):

«1. Il Governo é delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

158 M. A. SANDULLI, *Le 'funzioni fondamentali' degli enti locali*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004, p. 28.



regola base della sussidiarietà nel riparto delle funzioni pubbliche.

Il Parlamento sembra interpretare in senso estremamente rigoroso e restrittivo l'aggettivo "*fondamentali*", facendo coincidere l'ambito delle funzioni riservate ai predetti enti con quelle "*essenziali*" ed addirittura "*imprescindibili*" per il funzionamento degli stessi e per il soddisfacimento dei bisogni "*primari*" della comunità di riferimento, tenuto conto delle funzioni storicamente svolte.

I termini di riferimento ("*essenziali ed imprescindibili*" e "*bisogni primari*") costituiscono in questo senso, un evidente indice della volontà legislativa di circoscrivere al massimo l'ambito delle funzioni necessariamente affidate agli enti locali minori.

Il rilievo trova conferma nel raffronto con la precedente versione di questo articolo in commento che era contenuta nell'art. 1-bis inserito da un emendamento firmato Bassanini - Vitali, ma poi soppresso in sede di approvazione da parte del Senato. Questa versione precedente infatti indicava come principio - guida per l'individuazione delle predette funzioni, l'esigenza di «*riconoscere, ad ogni livello vocale, la titolarità di un nucleo di competenze, connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente essenziali e imprescindibili per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento*», aggiungendo, alla successiva lett. "c" l'esigenza di considerare nella determinazione (e, si badi non "*individuazione*") di tali funzioni, quelle storicamente svolte e riconoscibili come "*proprie*".

La diversa formula utilizzata sembrava spingere nell'art. 1-bis verso un criterio che, pur imponendo di tenere conto delle funzioni proprie identificate a loro volta in quelle storicamente svolte, vi aggiungeva quelle comunque fondamentali per i bisogni primari della popolazione, che acquisivano dunque rispetto alle prime autonoma e pari dignità. Nel nuovo testo invece, queste ultime assumono un ruolo prioritario, e le restanti funzioni fondamentali sono legate alla sussistenza di requisiti molto più rigidi.

L'indicata volontà restrittiva risulta poi confermata dalla indicazione del «*fine della tutela e della coesione dell'ordinamento della Repubblica*», infatti, dal momento che nel nuovo quadro costituzionale quest'ultima è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, il richiamo sembra essere diretto a confermare il valore primario del principio di unità enunciato dall'art. 5 Cost. e, almeno formalmente, non modificato dal nuovo Titolo V.

Da ciò deriva l'indubbio risultato di esaltarne la portata e circoscrivere, entro l'insuperabile ambito di questa, il nuovo ruolo riconosciuto dalla riforma del 2001 agli enti locali ed in particolar modo ai Comuni. Si deve ancora una volta sottolineare che la tutela e la coesione dell'ordinamento sono significativamente introdotte nel testo definitivo della legge come scopo della norma e non soltanto come limite alla ricognizione delle funzioni proprie dei suddetti enti.

Non è possibile poi trascurare sotto questo profilo, il rilievo della posizione assunta dalla Corte Costituzionale nella recentissima sent. n. 303 del 2003 nella quale è stato posto l'accento sulle "istanze unitarie" che trovano tuttora sostegno nella menzionata proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica, tanto da giustificare addirittura una deroga al riparto di competenze legislative tracciato dal nuovo Titolo V. I dubbi di costituzionalità che, sotto il profilo sopra tracciato, potevano investire il progetto di attuazione disegnato dall'art. 2 l. 131, appaiono pertanto sostanzialmente "smontati" alla luce del modello ricostruito dalla Consulta. Il primato delle istanze unitarie, anche nei confronti delle nuove autonomie, trova ormai un significativo avallo nel massimo interprete del dettato costituzionale.

Secondo alcuni primi commentatori, con riferimento ai Comuni e alle Province un ausilio per l'individuazione dei bisogni primari potrebbe essere peraltro rinvenuto nell'elenco degli oggetti e dei servizi che gli artt. 91 e 144 t. u. c. e p. 383 del 1934 includeva nell'elenco delle spese obbligatorie di tali enti. La tesi sembra però ancora una volta limitare la portata della riforma, ancorandola a criteri inadeguati al nuovo ruolo che il costituente ha voluto riconoscere agli enti locali e in particolare ai Comuni.

La seconda indicazione fornita dalla lett. b) riguarda le funzioni storicamente svolte dagli enti locali che sono il parametro primario di riferimento.

Quest'ultimo criterio se può avere il merito di tutelare gli enti minori rispetto ad una potenziale invasione delle loro tradizionali sfere di competenza da parte delle Regioni, rischia ancora una volta di costituire un criterio riduttivo della portata della Riforma che doveva essere presumibilmente lasciato allo stesso potere costituente e mai e poi mai affidato addirittura a quello governativo delegato. Anche in questo caso la disposizione deve essere raccordata con la successiva lettera "c".

Detto articolo 2 vuole costituire la cerniera tra il profilo istituzionale degli enti locali da un lato, e quello della connessa riorganizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative dall'altro. Rappresenta la continuità tra le strutture e le funzioni nel sistema delle autonomie locali<sup>159</sup>.

Con tali disposizioni deve provvedersi altresì ad una revisione di tutte le disposizioni di leggi statali riguardanti gli enti locali rientranti negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato al fine di adeguarle alla L. cost 3/2001. Ricollegabili a questo secondo punto sono i dettami di cui al comma 4, lett. g) e p) del citato art. 2.

Con il primo si richiede di procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel D. lgs. 267/2000 che risultino in contrasto con il nuovo impianto istituzionale, mediante

---

<sup>159</sup> M. GOLA, *Il nuovo ordinamento locale secondo la legge La loggia: alcune considerazioni preliminari*, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *op. cit.*, p. 33.

modificazioni, integrazioni, soppressioni e coordinamento formale, anche al fine di assicurare coerenza sistematica, aggiornamento della normativa nonché semplificazione del linguaggio adoperato.

Il secondo richiede invece, che vengano indicate espressamente le norme implicitamente abrogate sia a mezzo della l. cost. 3 del 2001 che mediante successive disposizioni.

## CAPITOLO II

### IL NUOVO ASSETTO DEI RAPPORTI STATO-COMUNI E REGIONI-COMUNI

14. I rapporti con lo Stato; 15 La Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e la partecipazione al procedimento legislativo dello Stato; 16. La centralità della Regione nel nuovo sistema costituzionale delle autonomie locali e i suoi rapporti con i Comuni; 17. Quali controlli sugli enti locali dopo l'abrogazione dell'art. 130 Cost.; 18. Il Consiglio delle autonomie locali istituito dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

#### 14. I RAPPORTI CON LO STATO

L'analisi dei rapporti tra i Comuni e lo Stato non può non partire che dalla lettera dell'art. 114 Cost. come risulta a seguito dell'intervento riformatore della legge Cost. 3/2001.

Secondo tale norma la Repubblica è costituita oltre che dallo Stato anche, e anzi in primo luogo, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni, tutti enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla stessa Carta costituzionale.

In altri termini, tutti i distinti livelli di Governo si intendono collocati su di uno stesso piano istituzionale e sono tutti dotati di un'autonomia piena che trova vincoli alla sua esplicazione esclusivamente nei principi fissati dalla Costituzione.

La prima novità che balza agli occhi è, dunque, l'equiparazione dello Stato con gli altri enti territoriali dalla quale deriva, secondo un'autorevole dottrina, l'impossibilità di identificare la Repubblica con lo Stato.

In sostanza, «non c'è più un soggetto che impersona la Repubblica e la fa agire come un ente unitario; essa è la risultante di una interazione fra più soggetti tra i quali si colloca, in parità con gli altri, anche lo Stato»<sup>160</sup>.

Tuttavia, sebbene il primo comma del citato art. 114 Cost. contenga un'elencazione dei soggetti che compongono la Repubblica che non lascia trapelare alcun elemento di differenziazione tra la Stato e gli altri enti

---

160 G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, in Enc. Giur., vol. VI.

territoriali, il secondo comma dello stesso articolo<sup>161</sup>, nell'elencare gli enti dotati di autonomia (propri statuti, propri poteri, proprie funzioni) vi esclude proprio lo Stato.

Con ogni probabilità ciò che il legislatore costituzionale ha inteso significare con tale esclusione è che lo Stato, fermo restando la sua equiparazione con gli altri enti sopra menzionati, conserva rispetto a questi un ruolo "particolare", derivante dalla sua funzione di salvaguardare gli interessi e l'unità nazionale, che rende superfluo qualsivoglia aggancio alla Costituzione, ovvero qualsiasi riconoscimento di autonomia da parte della stessa. Riconoscimento che, all'opposto, risulta fondamentale per enti quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, e le Regioni che, pur essendo necessari ai fini della composizione della Repubblica, sono portatori di interessi circoscritti ad ambiti territoriali più piccoli.

Non bisogna trascurare, inoltre, che la riforma ha lasciato immutato il disposto di cui all'art. 5 Cost. che afferma l'indivisibilità e l'unitarietà della Repubblica, principi che non vengono in alcun modo messi in discussione anche perché garantiti da tutta una serie di poteri che fanno capo allo Stato - persona<sup>162</sup> a salvaguardia di una politica nazionale unitaria.

Ciò significa che unico ente sovrano resta comunque soltanto lo Stato anche se diversi compiti e funzioni, prima spettanti esclusivamente ad esso sono, ora, affidati alle autonomie locali sulla base del principio della *sussidiarietà verticale* secondo cui le funzioni amministrative vanno gestite dagli enti più prossimi alla popolazione.

Le stesse Regioni non sono dotate di un potere sovrano e, pur godendo, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, di importanti attribuzioni normative ed amministrative, non hanno titolo per intervenire in settori fondamentali dell'organizzazione statale (quali, ad esempio, la giustizia, la difesa, la politica economica e monetaria ecc.).

Inoltre, un'autorevole dottrina<sup>163</sup> ha fatto notare come il novellato art. 114 Cost. realizzando degli snodi territoriali, che si vanno ad aggiungere agli snodi politici, è volto, in ultima analisi, a meglio garantire il principio del *pluralismo democratico*.

Per quanto poi concerne i rapporti tra ordinamento comunale e legi-

---

161 114, comma 2, «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».

162 «Il termine stato in un secondo significato designa l'apparato autoritario, vale a dire quel complesso di autorità cui l'ordinamento attribuisce formalmente il potere di emanare e di applicare le norme ed i comandi mediante i quali lo stato fa valere la sua supremazia. Allo stato così inteso, che possiamo definire Stato apparato o Stato Governo, l'ordinamento può conferire la personalità giuridica, ed allora esso sarà anche definito Stato-soggetto o Stato- persona». T. MARTINEZ, *Diritto Costituzionale*, 1994, Giuffrè Editore.

163 B. CARAVITA DI TORITTO, *Il problema dell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in: AA. VV., atti del convegno di studio promosso dall'associazione italiana dei costituzionalisti: "Il nuovo titolo V parte II della Costituzione, primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002.

slazione ordinaria, si deve evidenziare che nel previgente sistema costituzionale delle autonomie locali emergeva in maniera inequivocabile la volontà di radicare nella fonte legislativa statale la disciplina dell'ordinamento comunale e del relativo apparato di competenze e di funzioni.

La suddetta intenzione del legislatore non è da considerarsi mutata neanche a seguito delle modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione.

La legge Cost. n. 3/2001, infatti, pur avendo abrogato gli art. 115, 128 e 130 Cost., ha riformulato l'intero art. 117 Cost, disegnando un nuovo assetto di competenze che, in sostanza, finisce per riconfermare la volontà di ricondurre nell'alveo del legislatore statale la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione dell'ente comunale.

Infatti l'art. 117, comma 2 lett. p) del novellato Titolo V riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la regolamentazione in materia di «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*».

La ratio della decisione di conservare alla volontà dell'ordinamento generale la disciplina del nucleo forte delle materie che interessano gli enti locali è senz'altro da rinvenirsi nell'avvertito timore degli enti locali stessi di fornire altrimenti alla Regione un pretesto per attivare un potenziale strumento di oppressione anziché uno strumento di maggiore autonomia.<sup>164</sup>

Ad eccezione delle materie su indicate, comunque, le leggi regionali pare possano dettare la disciplina ordinamentale locale in tutte le materie previste attualmente dal TUEL, ivi compreso l'ordinamento finanziario. In quest'ultimo ambito, però, la legislazione regionale sarà da considerarsi concorrente con quella statale giacché l'art 117, comma 3 Cost. individua tra le materie di legislazione concorrente *l'armonizzazione di bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

Ad ogni modo, concorrono certamente a delineare l'assetto ordinamentale del Comune anche lo statuto ed i regolamenti, strumenti attraverso i quali si estrinseca la potestà normativa riconosciuta agli enti locali già a livello costituzionale e ribadita in ultimo dal legislatore ordinario per mezzo della l. 131 del 2003, cd. Legge La Loggia (art. 4).

La dottrina<sup>165</sup>, tuttavia ha avuto modo di constatare come la potestà statutaria risulti, nell'ambito della Costituzione meno garantita rispetto a quella regolamentare che, proprio nell'art. 117 comma 6, vede individuati, seppure in linea di principio, i propri contenuti. Diversamente, laddove si tratta dell'autonomia statutaria, l'art. 114 Cost, comma 2, la riferisce indifferentemente a tutti gli enti territoriali che compongono la Repubblica ai sensi del comma precedente dello stesso articolo, senza altro aggiungere

164 164 S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 60.

165 A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in "Le regioni", Bologna, Il Mulino, 2001, p. 1302.

circa i suoi contenuti e le sue caratteristiche.

Alla genericità del dettato costituzionale, comunque, pone rimedio il legislatore ordinario che all'art. 6 del d. lgs. 267 del 2000 oltre a specificare la funzione ed i contenuti degli statuti in questione ne disciplina anche le procedure per l'adozione, mentre con l'art. 4 della legge 131 del 2003 detta le basi per l'attuazione degli articoli della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.

A questo punto dell'analisi dei rapporti con lo Stato è opportuno soffermarsi anche sui poteri sostitutivi dello Stato stesso.

Il novellato articolo 120 Cost.<sup>166</sup> disciplina al comma 2 un meccanismo particolarmente delicato nei rapporti fra i diversi livelli di Governo: l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del livello centrale di fronte alle inadempienze delle autonomie territoriali.

In particolare è previsto che il Governo possa sostituirsi agli organi dei Comuni qualora ricorrano i presupposti elencati dal testo del secondo comma della norma medesima.

La norma costituzionale affida ad una legge statale il compito di definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto di due principi che presiedono i rapporti fra i livelli di Governo: quello di sussidiarietà e quello di leale collaborazione.

Difformi sono gli orientamenti manifestati in relazione alla previsione costituzionale di tale potere.

Secondo alcuni esso è finalizzato a tutelare le popolazioni e non è stretto da schemi territoriali predefiniti, stante la possibilità di intervenire su più aree di Governo locale.

Diversamente, altri hanno avvertito che l'aver mantenuto al Governo centrale il potere di sostituirsi ad organi non solo delle Regioni, ma anche degli enti locali denuncia una volontà di controllo centralistico e contraddittorio rispetto al principio di sussidiarietà, tanto più negativo dal momento che l'esautoramento di organi democraticamente eletti in Regioni ed enti locali può avvenire sulla base di criteri che si prestano a larga intrusione di considerazioni politiche di parte, come può accadere per criteri quale la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> art. 120 Cost.

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

<sup>167</sup> AA.VV., *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, 2004, Napoli, Edizioni giuridiche Simo-

Del resto, osservando attentamente la formulazione letterale dell'art. 120 Cost., si è notato che il revisore non ha fatto alcun riferimento "all'omissione di atti o di attività determinate ma parli invece di un potere del Governo di sostituirsi direttamente agli organi delle autonomie locali"<sup>168</sup>: il che configurerebbe l'intervento sostitutivo del potere statale alla stregua di uno strumento atto ad escludere in via generale, e non solo a fronte di inerzie, la legittimazione di determinati soggetti ad essere titolari di un determinato ufficio.

Eppure è lo stesso art. 120 Cost. che, riservando alla legge la definizione di procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, si impegna a non incidere sul sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali delineatosi a seguito della l. Cost. 3/2001.

Il richiamo al principio di sussidiarietà in questo ambito, infatti, deve essere inteso nel senso che il potere sostitutivo non può e non deve essere utilizzato in modo da scalfire la divisione delle funzioni tra i vari livelli di Governo operato appunto in base al principio di sussidiarietà.

Dunque le funzioni amministrative sono di competenza dell'ente più vicino alla collettività cioè del Comune, e possono essere devolute ai livelli di Governo sovraordinati solo qualora non possano essere adeguatamente svolte a livello locale.

In sostanza «l'intervento sostitutivo non deve comprimere o pregiudicare la sfera delle attribuzioni dei soggetti autonomi, ma deve assolvere ad una funzione meramente sollecitatoria e di garanzia della funzionalità complessiva del sistema»<sup>169</sup>.

Allo stesso modo, anche in riferimento al principio di leale collaborazione, è volto a garantire che l'intervento dello Stato sia effettivamente giustificato dalla presenza di uno dei presupposti indicati dall'art. 120 Cost., oltre che volto realmente al perseguimento di interessi che coinvolgono tutti i livelli di governo e non venga utilizzato, quale strumento per comprimere l'autonomia degli enti territoriali.

Quanto alle procedure da seguire nel dare luogo all'esercizio del potere sostitutivo del governo, la legge La Loggia all'art. 8 detta una serie di norme che in sostanza riproducono quanto già previsto dall'art. 137 del TUEL, seppure quest'ultimo riferisca l'esercizio del potere in questione ad ipotesi ancora più generiche rispetto a quelle contemplate dall'art. 120 cui fa espresso richiamo il citato art. 8.

Tanto l'art. 137 del TUEL, quanto l'art. 8 della legge 131, pongono come

---

ne, p. 47

168 *Ibidem*; cfr. anche A. PIRAINO, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giapichelli, 2001, p. 126.

169 G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 97.

garanzia procedurale all'esercizio del potere sostitutivo l'obbligo per il Governo di far precedere il proprio intervento da una diffida all'ente inadempiente ad agire entro un congruo termine, trascorso il quale senza che l'ente suddetto abbia provveduto, si può procedere all'esercizio del potere sostitutivo.

Per questo motivo si ritiene che l'inadempienza che legittima l'uso del potere sostitutivo debba riguardare il compimento di atti sottoposti a termini perentori e considerati necessari per la tutela di rilevanza costituzionale. Si tratta di condizioni di fondamentale importanza in quanto servono a dimostrare come l'intervento sostitutivo sia uno strumento eccezionale cui si deve ricorrere come estrema ratio<sup>170</sup>.

#### 14. IL SISTEMA DELLE CONFERENZE E LA CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

In questi ultimi anni il legislatore ha previsto degli strumenti per garantire il raccordo ed il coordinamento tra lo Stato e gli altri enti nella programmazione ed attuazione degli indirizzi di politica generale<sup>171</sup>.

L'art. 3, lett. "c" della legge n. 59 del '97 ha infatti stabilito la creazione o la modifica di strutture che prevedono la presenza di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali<sup>172</sup>.

Si tratta di tre Conferenze:

- la Conferenza permanente Stato-Regioni;
- la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali;
- la Conferenza Unificata.

La Conferenza permanente Stato-Regioni<sup>173</sup>, è stata istituita dall'art. 12 della legge n. 400 del 1988 di riforma del Governo e delineata come luogo permanente di confronto politico tra Stato e Regioni in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere sulle competenze regionali.

Con d.p.c.m. del 2 luglio 1996 è stata poi creata<sup>174</sup> la Conferenza permanente Stato - Città e autonomie locali per il confronto e il coordinamento sulle problematiche connesse alle funzioni proprie degli enti locali.

---

<sup>170</sup> Ivi, p. 98.

<sup>171</sup> Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 33.

<sup>172</sup> F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003, cit. p. 46.

<sup>173</sup> G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategie e gestione*, in "Le regioni", 1994, p. 1261 e ss.

<sup>174</sup> Essa è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai ministri dell'interno, per gli affari regionali, delle finanze, dei lavori pubblici, della sanità, dai presidenti dell'ANCI (associazione nazionale comuni d'Italia) e dell'UPI (unione province italiane), da 14 sindaci designati dall'ANCI e 6 Presidenti di Provincia designati dall'UPI.



Il D. lgs. n. 281 del '97 (emanato sulla scorta della delega di cui all'art. 9 della legge 59 del '97) il Governo ha provveduto ad ampliare le attribuzioni della Conferenza Stato-Città, unificandola, per le materie di interesse comune, con la Conferenza Stato-Regioni.

È stata così istituita la Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali, che «*assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi esprime pareri, designa rappresentanti*»<sup>175</sup> delle varie sedi istituzionali ove previsto, e soprattutto esprime pareri sul disegno di legge finanziaria, sui disegni di legge ad essa collegati e sugli altri disegni di legge di specifico interesse.

Per quanto concerne specificamente la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, essa si è presentata, sin dal momento della sua istituzione, come sede istituzionale di confronto fra Governo e sistema delle autonomie locali parallela, ma anche, e allo stesso tempo, necessariamente distinta dalla Conferenza Stato-Regioni. Essa ha compiti di coordinamento, studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie dei Comuni (e delle Province) e su quelle delegate ai medesimi enti da legge dello Stato<sup>176</sup>.

Con il D. lgs 281 del 1997 è stata organizzata in modo compiuto dal legislatore con contestuale attribuzione di funzioni maggiormente qualificanti.

La Conferenza in particolare è sede di discussione e di esame:

- dei problemi relativi all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, ivi compresi gli aspetti concernenti le politiche finanziarie e di bilancio e le risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali del governo a ciò attinenti;
- dei problemi relativi alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici;
- di ogni altro problema connesso con gli scopi di cui sopra che venga sottoposto al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato.

La Conferenza svolge altresì il compito di favorire:

- l'informazione e le iniziative per il miglioramento dei servizi pubblici locali;
- le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni da celebrare in ambito nazionale.

In effetti, a suo tempo, l'istituzione della Conferenza Stato-Città e auto-

---

<sup>175</sup> Art. 9 D. lgs 281 del 1997

<sup>176</sup> AA.VV. , *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 50-51.

nomie locali aveva incontrato non poche ostilità e non erano mancate critiche almeno da due diversi punti di vista<sup>177</sup>.

Secondo alcuni, istituire questa Conferenza significava dare indebito spazio e ruolo al sistema delle autonomie locali. Per questa linea di pensiero le autonomie locali avrebbero dovuto dialogare con il Governo solo per interposte Regioni e dunque solo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni ed attraverso la rappresentanza istituzionale dei Presidenti regionali.

Sotto un secondo e diverso profilo, anch'esso sostenuto da molti, sarebbe stato meglio procedere immediatamente soltanto all'allargamento della Conferenza Stato-Regioni, inserendo in questo collegio anche una adeguata rappresentanza delle città e delle autonomie locali ed evitando di moltiplicare le sedi di confronto.

La soluzione adottata è sembrata tuttavia quella più adatta a conciliare le diverse e contrastanti posizioni, altrimenti assolutamente inconciliabili.

Del resto già dai primissimi mesi di funzionamento della nuova Conferenza, l'esperienza ha dimostrato che la scelta compiuta era sostanzialmente positiva ed utile, anche se le difficoltà di convivenza fra le due Conferenze e la complessità derivante dalla necessità di dover spesso trattare separatamente in due sedi diverse, problemi di comune interesse, ha consolidato l'opinione che sia comunque necessario provvedere anche all'istituzione di un terzo collegio, nel quale il raccordo potesse avvenire direttamente tra il Governo da un lato, ed il sistema complessivo delle Regioni e delle autonomie locali dall'altro<sup>178</sup>.

La legge 59 del 1997 di conseguenza, saggiamente, ha riconfermato la scelta compiuta con il d.p.c.m. del 2 luglio 1996 e provveduto innanzitutto a dare a questo nuovo organo la necessaria copertura legislativa.

Allo stesso tempo, e sotto un secondo aspetto, quella stessa legge ha provveduto anche a delineare le linee essenziali di una riforma dei poteri e del ruolo della stessa Conferenza Stato-Regioni poi puntualmente attuate dal D. lgs 281. È in questo contesto che sono stati irrobustiti rispetto alla disciplina precedente i poteri di concertazione e i casi in cui è necessaria l'intesa in Conferenza tra Stato e Regioni e soprattutto è stato significativamente accentuato il ruolo della Conferenza per quanto attiene ai rapporti fra Italia e Unione Europea.

Inoltre, come si è già accennato sopra, vi è un terzo aspetto importante, perché la legge 59, ha previsto la creazione di una terza Conferenza risultante dalla pura somma delle due precedenti.

Il sistema complessivo costituito dall'insieme delle tre Conferenze poteva apparire un po' barocco e non fu certamente facile ma, in ogni caso,

---

177 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000 p. 478.

178 F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000 p. 479.

con l'entrata in vigore del D. lgs 281 del 1997 questo complesso sistema, "uno e trino" di relazioni istituzionali fra governo centrale e i governi regionali e locali fu messo definitivamente a punto.

L'istituzione delle tre Conferenze, così come avvenuto a seguito della legge n. 59 del 1997 e del D. lgs. 281 dello stesso anno, le modalità concrete con le quali esse hanno operato e gli ambiti nei quali esse hanno sviluppato le loro azioni hanno determinato una significativa mutazione della forma di governo italiana<sup>179</sup>.

Gli aspetti principali di questa mutazione ante riforma costituzionale, hanno riguardato sia la composizione di queste Conferenze che il loro modo concreto di funzionamento. Quello che conta sottolineare riguardo alla composizione è che essa conduce ad una situazione nella quale si fronteggiano e dialogano veramente tutti i "governi" che a diverso titolo concorrono a governare il sistema italiano complessivo, considerato nelle sue articolazioni al livello statale, a quello regionale e a quello degli enti territoriali subregionali.

In particolare la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali<sup>180</sup>, che confluisce insieme alla Conferenza Stato-Regioni per la sua parte nella conferenza unificata, è formata da una rappresentanza di sindaci e di Presidenti di Provincia designati rispettivamente dall'ANCI e dall'UPI. Fanno parte inoltre della Conferenza i Presidenti nazionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNICEM<sup>181</sup>.

La tradizione e la forza delle associazioni nazionali dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane in Italia è tale da consentire alle delegazioni presenti nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali di parlare e trattare veramente a nome di tutto l'universo rappresentato.

Questo aspetto è particolarmente importante da sottolineare non solo perché dimostra, coi fatti, la bontà della scelta compiuta nel delineare l'istituzione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, prima, quella Unificata, poi, ma anche perché rende ragione dell'efficacia che il sistema complessivo ha dimostrato di avere in questi anni.

Infatti, è stata proprio la capacità di rappresentanza che rende forti le Conferenze e le fa essere sedi autorevoli del confronto e del coordinamento tra governi.

Un altro aspetto importante da sottolineare è che la prassi ha dimostrato concretamente che, in tutte e tre queste sedi il raccordo fra governo centrale, governi regionali, e governi locali è avvenuto a prescindere da ogni distinzione tra governi espressione delle forze che in sede nazionale

---

179 P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi*, in "Le Regioni" / a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000.

180 F. PIZZETTI, *La Conferenza Stato -Città e autonomie locali*, in "Giornale di diritto amministrativo", 7, 1997, p. 668 e ss.

181 F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 480.

sono in maggioranza e governi espressioni di forze che sono invece, in quella sede, opposizione.

In altri termini, in queste sedi di raccordo la dimensione del confronto politico e istituzionale è finora avvenuto secondo le distinzioni connesse ai livelli di governo e non già secondo le distinzioni delle forze politiche che esprimono i diversi esecutivi.

Anche questo è un aspetto assolutamente rilevante di questo nuovo sistema di relazioni istituzionali.

Mentre in Parlamento il Governo si è trovato a dover fronteggiare la tradizionale dinamica maggioranza-opposizione, propria appunto delle democrazie parlamentari legate alla rappresentanza di un unico corpo elettorale, in queste sedi si è trovato piuttosto ad operare dentro la dinamica propria dei diversi livelli di governo e non dell'articolazione politica nazionale esistente all'interno dell'unico corpo elettorale costitutivo dell'intero Stato o di tutta la nazione.

La terza considerazione che viene fatta, è che quasi sempre in tutte e tre le Conferenze tutte le decisioni sono assunte all'unanimità e che anche laddove talvolta le differenziazioni esistono queste riguardano sempre l'eventuale distinzione di posizione fra i diversi livelli di governo e mai fra i diversi colori politici dei governi regionali e locali.

Anche questo è importante.

L'esperienza<sup>182</sup> sta infatti a dire che tanto le Regioni quanto i Comuni, le Province e le Comunità montane tendono a pervenire ad una posizione comune nei confronti del governo nazionale, cercando ove necessario, una mediazione al proprio interno pur di non segnare differenze e contrapposizioni.

Questo, come si è detto, avviene normalmente tanto nella Conferenza Stato-Regioni, tanto nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nella quale la mediazione è ricercata addirittura fra i diversi livelli di governo locale e le loro associazioni nazionali. Questo avviene anche però all'interno della Conferenza Unificata dove, almeno da un punto di vista teorico, le occasioni di conflitto e di divaricazione tra le Regioni da un lato e il sistema locale dall'altro potrebbero, e forse dovrebbero essere frequenti.

Può essere interessante a questo punto soffermarsi sulla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali all'indomani della Riforma del Titolo V della Costituzione.

L'articolo 9 della legge 131 del 2003 di attuazione della Riforma costituzionale (cd. Legge La Loggia), modificando la l. 87 del 1953 attribuisce alla Conferenza in esame un potere di iniziativa per quanto concerne i ricorsi alla Corte Costituzionale avente ad oggetto la legittimità di statuti regionali.

Infatti detto articolo ha stabilito che la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale è sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio stesso, «anche su proposta della

---

182 F. PIZZETTI, *op. cit.*, p. 482.

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali» e, specularmente, che la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato è sollevata dal Presidente della giunta regionale, previa deliberazione della giunta stessa, «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali». Analoga previsione manca invece, inspiegabilmente per il ricorso regionale contro una legge di altra Regione.

In ogni caso non c'è alcun dubbio che con queste previsioni della legge di attuazione della legge Cost. n. 3 del 2001 abbia voluto fornire agli enti locali un surrogato del ricorso diretto al giudice delle leggi<sup>183</sup>, ad essi negato in sede di Riforma Costituzionale<sup>184</sup>. I titolari del potere di proposta, infatti sono gli organi collegiali che si pongono l'uno quale "sede di coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali"<sup>185</sup> (la Conferenza) e l'altro quale "organo di consultazione tra la regione e gli enti locali"<sup>186</sup> (il consiglio delle autonomie), e quindi sono le sedi istituzionalmente deputate al confronto dei rappresentanti degli enti locali con gli esecutivi statali<sup>187</sup> e regionali.<sup>188</sup>

La proposta, tuttavia, non sembra in alcun modo vincolante per la mancanza di una espressa previsione in tale senso.

Lo conferma, a contrario, l'art. 5, comma 2 della stessa legge n. 131, il quale invece prevede che il Governo sia tenuto a proporre il ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee qualora sia richiesto dalla conferenza stato Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.<sup>189</sup>

---

183 Di "palliativo" discorrono S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, p. 231. In questo senso anche G. VESPERINI, *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2003, il quale nota anche che l'effettiva proposizione del ricorso è rimessa non ad un unico, ma a un duplice assenso del Governo: quello prestato nella Conferenza Stato-Città, e quello per intraprendere l'iniziativa davanti alla Corte Costituzionale.

184 Cfr. E. ROZO ACUNA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 41, ove si ricorda come «l'effettività dell'autonomia locale dipenda dalle possibili forme di tutela che i soggetti possono esercitare» e si lamenta che la riforma costituzionale del 2001, pur riconoscendo un ambito proprio di competenza costituzionalmente garantita agli enti locali, non abbia dato loro la possibilità di adire la Corte Costituzionale.

185 Così il d. p. c. m. 2 luglio 1996, istitutivo della Conferenza, e l'art. 10, comma 5, del D. lgs. 281 del 1997.

186 Così l'art. 123 Cost. ultimo comma, introdotto dalla legge Cost. n. 3 del 2001, che aggiunge la disciplina del Consiglio delle autonomie locali all'elenco degli oggetti che formano il contenuto necessario dei nuovi statuti regionali.

187 P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in "Le regioni", 2000, p. 547.

188 G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, 2002, p. 193 e ss.

189 Cfr. M. CARTABIA, *Articolo 5*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), "L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131", Torino, Giappichelli, 2004, p. 244.

Ciò non di meno, sembra<sup>190</sup>, che l'art. 9 attribuisca agli enti locali qualcosa di più di un potere di pressione esclusivamente politico, imponendo comunque al Consiglio dei Ministri e alla Giunta regionale di deliberare sulla proposta qualora naturalmente essa intervenga in tempo utile, e di motivare l'eventuale rifiuto, parziale o totale di adire la Corte Costituzionale.

Ancora, si può dire<sup>191</sup> che l'introduzione di un potere di proposta in ordine alla proposizione della questione di legittimità costituzionale in via principale, specie se inteso come implicante un onere di motivazione in caso di rifiuto, aumenta anche le possibilità di difesa delle attribuzioni costituzionali di Comuni e Province in sede di giudizio incidentale.

Qualora infatti la questione venga eccepita dall'ente locale nel corso di un giudizio comune, una pregressa proposta in ipotesi ben argomentata e un rifiuto di sollevare la questione in via principale supportato da motivazioni eventualmente insufficienti o politiche, se portati entrambi a conoscenza del giudice da parte dell'ente locale, potrebbero essere in grado di influire positivamente sulla valutazione di non manifesta infondatezza della questione<sup>192</sup>.

## 16. LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO DELLO STATO

Una delle questioni lasciate aperte dalla novella costituzionale del 2001, è stata la mancata previsione della Camera delle Regioni e delle autonomie, considerata da più parti un indispensabile organismo di raccordo parlamentare fra Stato e sistema delle autonomie<sup>193</sup>. Si tratterebbe, tra l'altro, di una Riforma di non poco conto, dal momento che realizzerebbe un cambiamento sostanziale nella struttura del Parlamento: il Senato dovrebbe essere trasformato, appunto, in una Camera delle Regioni, composta da esponenti politici regionali, chiamata ad esercitare il proprio potere legislativo solo in relazione alle leggi che interessano alle regioni. Alla Camera dei Deputati sarebbe comunque riservato il voto di fiducia nei confronti del Governo.

A tale Riforma, come è noto, non si è dato ancora luogo, e molti hanno ravvisato nella legge Cost. n. 3 del 2001 un'importante occasione mancata<sup>194</sup>.

Tuttavia in questa fase transitoria occorre evidenziare che un ruolo particolarmente rilevante quale strumento di garanzia delle prerogative e del ruolo delle autonomie regionali e locali rispetto alla legislazione nazio-

190 E. LAMARQUE, *Articolo 9*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *op. cit.*, p. 244.

191 *Ibidem*.

192 T. GROPPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte Costituzionale*, in "Le regioni", 1994, p. 1396.

193 B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sul contenuto della riforma del titolo V della Costituzione*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it); T. GROPPPI, *op. cit.*

194 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 52.

nale viene assunto dalla Commissione bicamerale per gli affari regionali.

L'articolo 11 della legge Cost. n. 3 del 2001 al primo comma prevede, infatti, che sino alla revisione del Titolo I della parte II della Costituzione, ovvero sino alla istituzione di una camera federale, «*i regolamenti di Camera e Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*».

Così integrata la Commissione in parola può intervenire nel processo legislativo in materia di competenze concorrenti tra Stato e Regioni e in materia di finanza regionale.

Tale possibilità, comunque non è immediatamente operativa, ma dovrà essere disciplinata dai regolamenti della Camera e del Senato e, quindi, sul piano legislativo, si renderà opportuno disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali chiamati ad integrare la Commissione.

## 17. LA REGIONE NEL NUOVO SISTEMA COSTITUZIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI E I SUOI RAPPORTI CON I COMUNI

Nel testo Costituzionale successivo alla Riforma della l. Cost. 3/2001 si evidenzia un mutato assetto di rapporti fra Regioni ed enti locali, orientato decisamente nella direzione della pari dignità istituzionale degli stessi, al punto da ravvisarsi in dottrina la scelta di un sistema autonomistico piuttosto che federale «in cui concorrono a parità di posizione di garanzia costituzionalmente riconosciute autonomia regionale e autonomie locali»<sup>95</sup>.

Indicativo in proposito è il dispositivo dell' art. 114 cost. laddove al secondo comma prevede che «*Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*».

A sottolineare la nuova prospettiva dei rapporti tra regioni ed enti locali concorre anche il primo comma dell'articolo su menzionato che, stabilendo «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*», secondo un riparto dei poteri pubblici ordinati dal basso verso l'alto, sottolinea l'importanza del ruolo istituzionale svolto dai soggetti maggiormente rappresentativi della collettività. E, ancora, sull'argomento, non può trascurarsi di menzionare il dispositivo dell'art. 118 Cost. che attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni (salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), così consacrando sul piano costituzionale

---

195 G. PASTORI, *Il principio autonomistico*, in AA.VV., "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di Diritto Pubblico, 1997, n. 3, p. 137.

quello che è stato chiamato il municipalismo di esecuzione<sup>196</sup>.

È bene tuttavia ricordare che, prima dell'intervento riformatore il legislatore costituzionale non si mostrava aperto alla possibilità che la Regione assumesse un ruolo qualificato ed egemonico all'interno del sistema delle autonomie locali. L'art. 128 Cost. affidava, infatti a leggi statali generali il compito di determinare le funzioni di Province e Comuni garantendo anche quella sostanziale uniformità di disciplina che un intervento legislativo regionale avrebbe messo seriamente in discussione.

Contestualmente, il previgente art. 118 Cost. da una parte imponeva alle Regioni di esercitare normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole agli enti locali minori o avvalendosi dei loro uffici dall'altra, consentiva allo Stato di ritagliare dalle stesse quelle di interesse esclusivamente locale, attribuendole a Province e Comuni (una sorta di intervento collettivo da attuare laddove le Regioni provvedessero troppo "timidamente" alla delega di funzioni proprie).

Infatti, anche il revisore costituzionale contiene la portata del ruolo che le Regioni, a seguito della Riforma, andranno a ricoprire nel sistema degli enti locali. Ci si riferisce alla circostanza, che il novellato art. 117, comma 2, lett. p) della costituzione riserva alla competenza legislativa dello Stato la disciplina elettorale nonché la disciplina degli organi di governo e quella delle funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane.

## 18. QUALI CONTROLLI SUGLI ENTI LOCALI DOPO L'ABROGAZIONE DELL'ART. 130 COST.

Le modifiche che ha subito il sistema dei controlli sono il segno del profondo cambiamento subito dall'ordinamento degli enti locali.

L'articolo 130 della Costituzione, nel testo precedente all'entrata in vigore del nuovo titolo quinto disponeva<sup>197</sup> che «*un organo della Regione costituito nei modi della legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province dei Comuni, e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge, può essere esercitato il controllo di merito nella forma della richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione*».

La legge n. 62 del 1953, nota come legge Scelba dal nome dell'allora Ministro degli Interni, aveva previsto all'art. 55 l'istituzione presso ogni capoluogo di Regione, di un comitato regionale di controllo (CO.RE.CO.) per le Province, composto da tre esperti in discipline amministrative no-

---

<sup>196</sup> espressione che la dottrina ha mutuato dal modello del federalismo d'esecuzione adottato in Germania dove le funzioni amministrative sono affidate ai Lander. AA.VV., *Il Comune, ordinamento contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004, p. 54.

<sup>197</sup> L. VANDELLI, *La riforma dei controlli degli enti locali*, 1978 p.183



minati dal Consiglio Regionale, garantendo la rappresentanza delle minoranze, da un membro nominato dal Commissario del Governo e da un giudice del TAR. Tale legge aveva però il torto di aver inserito in seno a detto Organo di controllo, un rappresentante dello Stato-Amministrazione, facendone così, sostanzialmente, un organo misto statale-regionale<sup>198</sup>.

Il Comitato aveva la stessa durata del Consiglio Regionale e sceglieva un Presidente. Potevano essere istituite, qualora lo statuto regionale lo avesse previsto, ma come in realtà quasi sempre avveniva, sezioni distaccate per gli enti locali delle singole Province o potevano essere assegnati compiti di controllo al Comitato previsto per le Province<sup>199</sup>.

Il controllo di legittimità era un tipico e puntuale controllo sugli atti.

Gli atti, sia di competenza della Giunta o del Consiglio venivano sottoposti ad un controllo preventivo che si inseriva nella fase di integrazione dell'efficacia. Essi diventavano perciò, esecutivi solo qualora avessero riportato il visto favorevole dell'organo di controllo, fatta salva la possibilità che sotto la propria responsabilità, l'organo deliberante ne disponesse immediata eseguibilità<sup>200</sup>.

Accanto al controllo di legittimità era previsto un controllo di merito per particolari categorie di atti.

In particolare, quest'ultimo era previsto nei confronti degli atti che incidevano in maniera rilevante sulla disponibilità del patrimonio comunale (per es. per le locazioni ultranovennali). Il controllo di merito si sostanzialmente nella richiesta di una nuova deliberazione da parte del Consiglio sull'opportunità della scelta effettuata, e ciò anche qualora l'atto fosse stato adottato dalla Giunta. Il Consiglio, allora, avrebbe dovuto deliberare con il voto favorevole della maggioranza dei componenti.

Sul sistema dei controlli si erano appuntate forti critiche<sup>201</sup> e perplessità rilevanti.

Innanzitutto esso appariva fortemente limitativo e per certi versi mortificante per l'autonomia degli enti locali. Il sistema era coerentemente inserito in un contesto che tendeva a reprimere, piuttosto che a favorire, l'emergere delle autonomie locali e che appariva mosso da analoghi prin-

---

198 A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, Jovene, 1989, p. 531.

199 E. RIGHI, *I controlli sugli atti degli enti locali nell'ordinamento regionale*, 1973, Torino, p. 320;  
F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 367.

200 «L'eventuale annullamento dell'atto avrebbe dovuto essere disposto nel termine perentorio di venti giorni, dalla sua trasmissione, trascorsi i quali, anche in mancanza di una esplicita approvazione, l'atto si intendeva positivamente vistato. In sede di controllo il Comitato poteva chiedere chiarimenti e in tal caso i termini avrebbero avuto decorrenza dal momento in cui i chiarimenti fossero stati forniti». Cfr. F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 376.

201 Cfr. G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in "Giorn. Dir. amm.", 2002, p. 899; F. PINTO, *op. cit.*, p. 368.

cipi anche nei confronti dell'autonomia regionale, per la quale faceva da controaltare, al Comitato di controllo, la Commissione di controllo sugli atti della Regione, organo dello Stato, prevista dalla allora vigente art. 125 Cost. in ciascuna delle Regioni ordinarie.

Lo Stato confermava la sua originaria vocazione centralistica ed il controllo, seppure nelle diverse forme e con le diverse accentuazioni in cui si esercitava, appariva il migliore e in definitiva il più tradizionale degli strumenti per assicurare l'unitarietà del suo indirizzo.

Il controllo per come era strutturato, non consentiva inoltre alcuna valutazione sull'effettiva efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, infatti, avveniva su un piano esclusivamente formale.

Tale controllo formale rallentava l'azione amministrativa che diveniva lunga e complessa con costi che, sulla base della contabilità degli enti locali non venivano evidenziati, ma che, se solo si fosse introdotta una qualsiasi valutazione di stampo aziendale, sarebbero apparsi immediatamente assai elevati e, in alcuni casi, sicuramente molto più onerosi rispetto ai benefici effettivamente conseguiti.

Una evidente prova dell'inefficienza dei sistemi di controllo si era avuta nel momento in cui erano emersi fenomeni di mal costume che detto sistema non era stato in grado di frenare e in alcuni casi aveva addirittura moltiplicato.

L'espandersi delle competenze degli enti locali dopo l'entrata in vigore del DPR 616 del 1977 aveva portato all'emanazione di un numero di atti che diveniva quasi indeterminabile e che finiva perciò per travolgere i comitati di controllo i quali nel periodo relativamente breve loro assegnato dalla legge difficilmente potevano esercitare un serio riscontro di quanto loro trasmesso. Il controllo era di conseguenza *episodico* e *mirato*, nel senso che solo talune delibere, magari opportunamente segnalate<sup>202</sup>, venivano fatte oggetto di controllo o, al contrario, con le stesse segnalazioni si otteneva che altre delibere venissero sottratte al controllo e vistate per silenzio. Facile appariva infatti, in tale situazione, giustificare qualsiasi comportamento e qualsiasi magari apparente inefficienza.

La situazione aveva stimolato per unanime convinzione dei commentatori<sup>203</sup>, una spinta alla politicizzazione dell'attività di controllo. La carica di componente dell'organo di controllo, per la quale non era richiesta alcuna specifica qualificazione professionale, era vista come uno strumento di particolare importanza per ulteriori cariche politicamente più rilevanti.

La legge 142/90 non ha modificato nei suoi elementi fondamentali il sistema, anche se indubbie sono state le sue novità.

Il controllo è rimasto un controllo preventivo di legittimità sugli atti, anche se è stato abrogato il controllo di merito.

---

202 Cfr. F. PINTO, *op. cit.*, p. 369 e ss.;

203 Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 192-93

Esso è rimasto in affidamento al CO.RE.CO. il quale però ha cambiato composizione al fine di accentuarne la professionalità.

È stato poi stabilito, con una norma molto discussa, che la legge regionale avrebbe dovuto disporre le modalità di funzionamento dei comitati, le indennità dei componenti, le funzioni del presidente e del vice presidente, le forme di pubblicità dell'attività la consultazione in sede di decisione e le procedure per il rilascio delle copie.

Questa norma appariva da un lato, per i sostenitori dell'autonomia regionale, eccessivamente debole per una legislazione regionale che tendeva ad appropriarsi delle stesse competenze relative all'elencazione degli atti soggetti a controllo, dall'altro, per i sostenitori di una riserva di forti competenze statali, appariva eccessivamente ampia nei confronti della legislazione regionale. Le diverse posizioni apparivano, infatti, entrambe sostenibili, in quanto scontavano l'ibrida situazione che veniva a determinarsi per effetto di un organo regionale costituito per esplicito disposto costituzionale, con legge dello Stato.

Il controllo si distingue ora in controllo necessario e controllo eventuale.

Al primo sono soggetti i soli atti di competenza del consiglio che sono tassativamente indicati dalla legge. Al secondo sono soggette le delibere della giunta relative agli acquisti, alle alienazioni, appalti, e in generale tutti i contratti, contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori dipendenti o terzi, le assunzioni, lo stato giuridico economico del personale e tutte le delibere che si ritengono viziate per incompetenza o in contrasto con atti motivati del consiglio.

La legge 127/1997 costituisce un ulteriore passo in avanti verso l'attuale sistema dei controlli.

La situazione che, con la legge 127/1997 si era apparentemente definita, tanto da essere fatta propria dal TUEL ha avuto vita assai breve. La normativa intensa di controlli nel testo unico è stata infatti quella che più direttamente è stata messa in discussione dalle nuove norme del titolo V della Costituzione

Il titolo V nella sua attuale formulazione non si affida all'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali. In realtà la legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha positivamente affermato la sottrazione degli atti amministrativi di Regioni ed enti locali ad ogni verifica di legittimità. In altri termini non ha sostituito le vecchie formule con delle nuove dal seguente tenore: " gli atti... non sono soggetti a controllo preventivo di legittimità" al contrario ha abrogato il precedente sistema.<sup>204</sup>

In una prima interpretazione si è ritenuto che, essendo stata abrogata la norma costituzionale di riferimento, si sarebbe dovuto ritenere abroga-

---

204 G. BALSAMO, *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 10 luglio 2003, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), rivista telematica osservatorio sul federalismo e i processi di governo.

to l'intero sistema dei controlli cosicché sarebbe immediatamente cessato l'obbligo per gli enti dell'invio degli atti.

Il problema si presentava, in realtà più complesso, in quanto in tutte le Regioni a statuto ordinario, leggi regionali avevano provveduto a dare esecuzione all'art. 138 Cost. cosicché era, semmai, da porre in termini di illegittimità costituzionale sopravvenuta la situazione di queste ultime. Esse restavano, dunque, in vigore fino a quando la Corte Costituzionale non ne avesse dichiarato l'illegittimità. L'abrogazione opererebbe, infatti, solo nel caso di norme collocate sullo stesso piano gerarchico e nel caso di specie, non avrebbe avuto, perciò, riflessi diretti nei confronti della legislazione regionale concorrente.

Di qui la necessità di un intervento esplicito della Regione, o dello Stato che dichiarassero venuto meno il controllo.

Il problema è stato risolto, anche se con modalità di dubbia legittimità<sup>205</sup>, con una formula che è stata generalmente accettata dalle Regioni interessate.

Il Ministro per gli affari regionali ha inviato, infatti, a tutti i presidenti delle Regioni ordinarie una lettera con la quale ha dichiarato che avrebbero dovuto ritenersi esauriti i controlli in quanto ormai cessati per effetto dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, superando, in verità con eccessiva superficialità qualsiasi discussione circa il dilemma tra illegittimità sopravvenuta e abrogazione.

Tale soluzione è assai dubbia visto che è venuto meno qualsiasi potere di indirizzo nei confronti dell'ordinamento regionale e essendo stata operata in una sede del tutto informale.

Ciononostante, essa è stata tale da provocare l'immediato adeguamento ad essa delle Regioni, che hanno ritenuto, anche esse con una formula non del tutto esatta, ormai definitivamente cessato il sistema dei controlli operato dal CO. RE. CO<sup>206</sup>.

Venuto meno l'organo regionale di controllo, altri e diversi sono i sistemi attraverso i quali si effettua l'attività di riscontro dell'operato degli enti locali.

Le linee direttive del sistema attuale sono due.

La prima tende a spostare il livello del controllo dal livello formale del singolo atto, all'attività complessiva in cui l'atto si inserisce e ciò sia con riferimento alla verifica della efficienza ed efficacia del complesso degli atti attraverso i quali si manifesta l'attività dell'apparato burocratico.

In questo senso, va distinta una attività, del tutto assente in passato, che ha spostato l'oggetto dell'indagine dall'esame di quanto posto in essere dagli organi elettivi, all'esame dell'organo amministrativo di suppor-

---

205 F. PINTO, *op. cit.*, pp. 375 e ss.

206 S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, Parte II della Costituzione, Il caso dei Controlli*, in "Le regioni", 2002, p. 445.

to. Questo secondo aspetto, in passato del tutto inesistente, determinava spesso l'impossibilità di comprendere il soggetto dell'imputazione sostanziale dell'atto. Si operava così una vera e propria *fictio* sovrapponendo l'imputazione formale all'imputazione sostanziale.

Il soggetto cui imputare l'atto in via definitiva diveniva il soggetto responsabile dell'intero procedimento che lo precedeva. Il sistema era funzionale tanto alla parte politica, che pure lo subiva, tanto all'apparato amministrativo che veniva totalmente deresponsabilizzato. La separazione tra atti di indirizzo e atti di gestione rende impossibile perpetrare tale impostazione e rende perciò necessario separare i controlli che si riferiscono, ora, tanto all'attività d'indirizzo che all'attività di gestione.

La seconda direzione lungo la quale si muove il nuovo sistema dei controlli è data dalla trasformazione dei controlli da interni ad esterni. I controlli non sono intesi come momento di riscontro di mera regolarità ma sono intesi anche come *strumento volto ad accertare l'efficienza del sistema in funzione del programma politico che gli elettori hanno votato*. Il riscontro della regolarità formale diviene cioè uno degli strumenti di controllo ma non più l'unico né quello assorbente.

Il controllo, oltre quello esercitato nella forma del parere di regolarità dei responsabili dei servizi, avviene attualmente facendo perno su tre organi tra loro distinti: i revisori dei conti, il nucleo di valutazione e gli uffici preposti al controllo di gestione.

## 19. IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI ISTITUITO DALL'ULTIMO COMMA DELL'ART. 123 COST.

Il dispositivo dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. aggiunto dalla legge cost. n. 3/2001, istituisce il Consiglio delle autonomie locali<sup>207</sup> quale organo di consultazione tra Regioni ed enti locali: «*In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*».

Con tale previsione si appalesa la volontà di istituzionalizzare un organo di coordinamento che dia voce alle esigenze del territorio e che crei un immediato contatto fra la Regione e le disomogeneità locali. Tuttavia non è mancato chi ha considerato l'istituzione di tale organismo come una mera timida operazione di inserimento degli enti locali nel sistema regionale, in base all'osservazione che l'aggiunta di tale comma «non innesta in modo deciso la rappresentanza degli enti locali nel processo decisionale della Regione, e può persino risultare

<sup>207</sup> L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, ivi, p. 1004; G. FALCON, *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, ivi, p. 381.

limitativo rispetto a regioni che intendessero farlo»<sup>208</sup>.

La norma costituzionale definisce, infatti, il Consiglio delle autonomie locali come organo che svolge soltanto funzioni consultive, rendendo quindi, discutibile la legittimità di previsioni statutarie che volessero trasformarlo in una sorta di Conferenza permanente alla stregua di quelle previste a livello nazionale, vale a dire Conferenza Unificata Stato-Regione e autonomie locali<sup>209</sup>.

Il revisore costituzionale demanda allo statuto regionale la disciplina di tale organo collegiale, attribuendo al legislatore regionale un ampio margine di discrezionalità riguardo alla composizione e al funzionamento dello stesso.

Parte della dottrina<sup>210</sup> rileva la sussistenza di una serie di difficoltà organizzative nell'istituzione e nella disciplina del funzionamento del Consiglio.

In primo luogo, si rileva quanto ampia possa essere la base partecipativa dell'organo di consultazione in parola, attesa l'esistenza di " realtà istituzionali variegata e quantitativamente consistenti" esistenti sul territorio regionale.

In altre parole, gli enti chiamati a partecipare e a sedere nel Consiglio di autonomie locali non sono solo le Province, i Comuni e le Città metropolitane ma anche, in subordine le Comunità intercomunali come le Comunità montane e isolane, che pure l'articolo 2 TUEL definisce enti locali, le forme associative tra enti locali come le Unioni di Comuni, nonché altri organismi che devono essere considerati come articolazioni di decentramento di enti locali maggiori quali municipi, circoscrizioni e circondari.

In secondo luogo, la mancata indicazione di un ambito oggettivo di materie al quale riferire la funzione consultiva esercitata dal consiglio, espone la pregnanza del suo ruolo ad una possibile e forte diversificazione da Regione a Regione, ponendo così un grosso punto interrogativo sulla nascita della Riforma.

Si ricorda infine, come già sottolineato in precedenza,<sup>211</sup> che ai sensi dell'art. 32 della l. n. 87 del 1953, novellato dall'art. 9 della legge La Loggia<sup>212</sup>, il Consiglio delle autonomie locali può proporre alla Giunta regionale il ricorso alla Corte Costituzionale avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato. Il ricorso viene poi promosso dal Presidente della Giunta previa delibera della stessa.

Sempre la legge La Loggia prevede inoltre all'art. 7, comma 8 , che il

---

208 L. VIOLINI, *ibidem*.

209 T. GROPPI, Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali, in *Ist. Fed.*, 2001, p. 1068 e pp. 1071-1072.

210 AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004.

211 PAR. 15

212 E. LAMARQUE, *Articolo 9*, in: P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di), "L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge 'La Loggia', legge 5 giugno 2003 n. 131", Torino, Giappichelli, 2004, p. 244.

Consiglio in questione funga da tramite per Comuni, Province e Città metropolitane che intendano richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria dell'efficacia dell'azione amministrativa e dell'efficienza, nonché pareri in materia di contabilità pubblica, analogamente a quanto possono fare le Regioni pur senza detto tramite.

A tal proposito ricordiamo anche che le succitate sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti possono essere integrate da due componenti di cui uno è designato proprio dal Consiglio delle autonomie locali e l'altro dal Consiglio regionale, salvo diversa disposizione degli Statuti delle Regioni.

20. Le funzioni amministrative del Comune nella Costituzione del 1948; 21. Le funzioni amministrative del Comune nella riforma costituzionale del 2001; 22. La costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; 23. Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art 118, comma 4 Cost.; a) la prospettiva della sussidiarietà circolare e di una nuova forma di Stato nell'art 118, comma 4 Cost.; 24. L'autonomia normativa dei Comuni; a) L'autonomia statutaria; b) L'autonomia regolamentare; 25. L'attuazione dell'art. 118 della Costituzione;

## 20. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEL COMUNE NELLA COSTITUZIONE DEL 1948

Come è già stato rilevato in precedenza<sup>213</sup>, la Costituzione repubblicana del 1948 ha voluto potenziare le autonomie locali, considerate come un aspetto essenziale della democrazia<sup>214</sup>.

Infatti, il principio di autonomia locale, in quanto specificazione ed applicazione del principio democratico, comporta che al Comune, ente territoriale di base, sia attribuito il massimo delle funzioni compatibili con le dimensioni del Comune stesso. Comporta, inoltre, che a livello superiore si trovino solo quelle attribuzioni che producono effetti economico-sociali traboccanti dall'ambito territoriale del Comune o che consentano, se esercitate a dimensione più vasta, una migliore economicità di svolgimento o una idonea o migliore qualificazione tecnico-specialistica.

Ora, si è detto che il Comune si qualifica per l'autonomia di indirizzo politico-amministrativo, ma, oltre a questa, altro strumento indispensabile per dare alla collettività locale l'effettiva capacità di governarsi ed amministrarsi da sé è l'autonomia funzionale. Questa comporta il conferimento agli enti della titolarità di una serie di attribuzioni che li pone in grado di curare tendenzialmente la generalità degli interessi espressi dalle rispettive collettività senza condizionamenti e vincoli specifici all'esterno<sup>215</sup>.

Il sistema di distribuzione delle funzioni amministrative delineato

---

213 Retro par. 4.

214 «Questo perchè, soprattutto attraverso le autonomie locali sarebbero risultati rafforzati il profilo garantistico dei diritti e delle libertà dei singoli e degli enti minori e il profilo partecipativo dei cittadini all'esercizio del potere», A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene Editore, 1989, I, p. 437.

215 G. PASTORI, "Comune", voce in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, vol. I, UTET, 1993, p. 230.



dalla Carta, si basava sul noto, e già citato<sup>216</sup>, *principio del parallelismo* tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative. Così, la Costituzione dapprima individuava le materie in cui fosse riconosciuta competenza legislativa alle Regioni (art. 117 Cost.), per sancire, quindi, nei medesimi ambiti, una corrispondente competenza amministrativa regionale (art. 118 Cost. «*Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo*»). In sostanza, la Regione doveva amministrare e gestire laddove legiferava.

Questa impostazione di principio era, tuttavia, fortemente temperata da due elementi: da un lato, la regola secondo cui, in via di principio, la Regione eserciterebbe «*normalmente le sue funzioni amministrative delegando alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici*» (art. 118 Cost., comma 3), dall'altro la facoltà, per la legge dello Stato, di individuare, all'interno delle materie regionali, delle funzioni «*di interesse esclusivamente locale*» attribuite direttamente agli stessi enti locali.<sup>217</sup> Del resto, la determinazione delle funzioni di Province e Comuni era riservata, a norma dell'oggi abrogato art. 128 Cost., a «*leggi generali della Repubblica*».

In effetti, sotto questo profilo «funzionale» diveniva particolarmente rilevante il problema dell'individuazione delle funzioni del Comune in rapporto a quelle che dovevano essere attribuite alle altre istituzioni territoriali (cioè lo Stato, la Regione o la Provincia) portatrici di interessi di più ampio riferimento territoriale.

Infatti tale rapporto tra funzioni comunali e funzioni di altre istituzioni territoriali poteva atteggiarsi in termini diversi.

Ove si ponesse l'accento sulla *separatezza* fra interessi locali e interessi di ambito territoriale più ampio, si tendeva a configurare come funzioni del Comune, funzioni o complessi a sé stanti di funzioni riferite a interessi circoscrivibili sul piano locale (con la eventuale possibilità per il Comune di intervenire anche al di fuori di espressa previsione di legge, come nel caso delle spese cd. facoltative).

Ove si spingesse invece l'accento *sull'interdipendenza e l'integrazione* fra i due ordini di interessi e di attribuzioni in relazione all'unitarietà degli obiettivi da perseguire per il territorio e la collettività di livello superiore, si tendeva a configurare piuttosto come funzioni del Comune il momento locale di esercizio e/o la partecipazione all'esercizio di funzioni che sono, come tali, ripartite fra due o più livelli: ad esempio adozione del piano regolatore del Comune e approvazione dello stesso da parte della Regione.

Nel testo Costituzionale (ante riforma) non vi erano elementi univoci a favore dell'una o dell'altra prospettiva. In verità, l'art. 118, comma 1, nel prevedere la possibilità per la legge nazionale di attribuire

---

216 Cfr. retro par. 6.

217 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.117.

agli enti locali “*funzioni di interesse locale*” anche nelle materie regionali, faceva pensare che si fosse tenuta presente l’idea della separazione degli interessi e delle funzioni relative, così come altre norme costituzionali parevano confermare in generale in una prospettiva di garanzia reciproca fra i livelli politico istituzionali.

Allo stesso tempo, la prospettiva dell’integrazione sembrava accolta nel testo costituzionale quasi in aggiunta alla precedente (si vedano le disposizioni dell’art. 118 Cost., commi 2 e 3, ante riforma<sup>218</sup>, in tema di delega di funzioni alla Regione agli enti locali e dallo Stato alla Regione).

La legislazione ordinaria fin dagli inizi degli anni settanta si era mossa prevalentemente su un modello di *integrazione* che più si avvicinava alla configurazione delle spese dei Comuni, come spese obbligatorie dello stesso, contrapponendo integrazione e separazione con la ben nota dicotomia spese obbligatorie e spese facoltative.

In seguito, nel corso degli anni settanta, si era cercato di comporre le due prospettive, che si sono, poi, rivelate, sia l’una, sia l’altra insufficienti per opposte ragioni.

Infatti, l’una – *la prospettiva dell’integrazione* – partendo dall’esatta premessa della continuità, se non dell’identità, fra interessi di diverso livello, legittimava l’intervento del Comune su un ampio ventaglio di materie e di interventi, ma finiva per condurre anche ad una configurazione riduttiva delle singole attribuzioni che, secondo l’allora vigente l’art. 128 Cost., andavano conferite agli enti nella loro qualità e pienezza di funzioni vere e proprie.

A sua volta, l’altra prospettiva, presupponendo una *separazione* non più attuale alla luce della stessa parte sostanziale della Costituzione e dell’attuazione di questa, legittimava l’intervento del Comune nel modo più pieno e autonomo con riferimento alle funzioni di interesse locale che gli erano attribuite, ma finiva anche, per portare a una riduzione delle materie e degli interessi su cui esso poteva intervenire<sup>219</sup>.

Perciò si volse l’attenzione ad un modello che si può definire di *coordinamento* secondo il quale, sulla base delle riconosciute continuità degli interessi di vario livello, si attribuiva al Comune un ruolo funzionale proprio per materie e complessi organici di materie nell’ambito di una distribuzione e differenziazione di ruoli funzionali fra i diversi livelli di governo ricordati tra loro sul piano della programmazione e delle procedure relative. Era questo, il modello fatto proprio dal DPR 616 del 1977. Esso

---

218 Art 118 Cost, commi 2 e 3:

«Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

219 G. PASTORI, *op. cit.*

aveva dato, fra l'altro, un'interpretazione del tutto peculiare delle "funzioni di interesse locale" di cui all'art. 118 Cost., primo comma, intendendole come complessi organici di funzioni, non di interesse locale, bensì esplicabili in sede locale nell'ambito del coordinamento regionale (in breve si era trasformato il criterio dell'interesse in quello della dimensione locale). Va altresì ricordata al riguardo la soppressione, disposta dall'art. 7 del d.l. n. 702 del 1978 convertito in legge n. 3 del 1979, della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative, almeno per quanto concerneva le funzioni fino ad allora in atto e ai fini finanziari.

In tal modo il Comune diveniva sempre più «l'amministrazione pubblica in sede locale o, come si è detto, lo Stato in sede locale»<sup>220</sup>.

Il modello non ha avuto però realizzazione compiuta e anzi successivamente si ripropose la contrapposizione tra separatezza ed integrazione che, in quanto nodo problematico dell'assetto delle funzioni, costituiva una delle difficoltà per il varo della legge generale su Comuni e Province.

In mancanza di tale legislazione generale, che si è avuta solo negli anni novanta, le funzioni comunali costituivano, almeno dal punto di vista formale, un insieme stratificato ed eterogeneo di attribuzioni per modo e titolo di conferimento o di assunzione.

Così nella Costituzione del '48 si possono schematicamente individuare:

**1. Funzioni del Comune estranee alle competenze legislative e amministrative delle Regioni**, vale a dire le funzioni *proprie* dei Comuni, determinate da leggi generali della Repubblica ex art. 128 Cost. Tendenzialmente prevaleva qui uno schema di separazione tra i vari livelli e, in particolare, tra enti locali e Regioni, spettando allo Stato, in questi ambiti, la disciplina delle funzioni;

**2. Funzioni esercitate dai Comuni in materie regionali**, o in base a *delega* (da intendersi come strumento *normale* di svolgimento delle funzioni amministrative delle Regioni) o in base a una *diretta attribuzione* da parte del legislatore statale secondo quanto consentito dal primo comma dell'art. 118 Cost., trattandosi di "funzioni di interesse esclusivamente locale". Quest'ultima formula poi, è stata interpretata in un'accezione quanto mai ampia dal DPR. 616 del 1977 in particolare nel settore dei servizi sociali. In questi ambiti, comunque, la Regione conservava pienamente la propria potestà di emanare leggi ovviamente incidenti in maniera diretta sull'esercizio di tali funzioni da parte degli enti locali in genere. Dopo il DPR 616 del 1977, volendo dare un minimo di sistemazione all'insieme, si può ritenere che, al di là della diversa occasione in cui sono sorte, le attribuzioni comunali si potevano distinguere, secondo lo schema costituzionale, in funzioni *proprie* e funzioni *delegate* (dallo Stato<sup>221</sup> o dalla Regione).

<sup>220</sup> G. PASTORI, *op. cit.*, p. 232 e ss.

<sup>221</sup> Sent. Corte Costituzionale n. 77 del 1987.

Le funzioni proprie comprendevano quelle espressamente conferite dalla legge dello Stato o di Regione a statuto speciale a ciò legittimata e, quelle assunte dal Comune in forza di due clausole generali previste dalla legislazione, vale a dire le spese facoltative di cui al T.U. del 1934 e i servizi municipalizzati ai sensi del T.U. del 1925. Di entrambe le clausole va sottolineata la rilevante importanza data la possibilità così offerta ai Comuni di espandere la propria azione, con interventi di prestazione di servizio, nei campi più vari, in rapporto alle esigenze via via emergenti. Le funzioni delegate dallo Stato comprendevano quelle del sindaco come ufficiale del Governo e ogni altra funzione attribuita dalla legge nazionale con riserva di poteri di direzione appositi. A ciò si aggiungevano le funzioni delegate dalle diverse Regioni ordinarie e speciali. Le funzioni proprie e delegate si sogliono distribuire poi, dopo il DPR 616 fra i settori organici in esso previsti: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali o servizi alla persona; assetto e utilizzo del territorio e servizi reali relativi; sviluppo economico (anche se non sempre una funzione si può ascrivere con sicurezza ad un solo settore)<sup>222</sup>.

La legge 142 del 1990 (nell'art. 3 ripreso nell'art. 4 del TUEL) intendeva definire i termini dell'intervento della legislazione regionale sulle funzioni locali, affermando che le Regioni «*organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province*», identificando a tal fine gli interessi comunali (e provinciali) in rapporto alle caratteristiche demografiche e territoriali. In questi termini si introduceva la possibilità per le Regioni di non soltanto *delegare* ma anche *attribuire* funzioni ai Comuni (e alle Province). Allora esse si ispirano, nell'operare tale decentramento, a criteri di differenziazione e modulazione delle funzioni a seconda delle reali condizioni dei destinatari. Del resto, la distinzione tra materie riconducibili e materie estranee nell'elenco dell'art. 117 Cost. risultava netta e determinante anche nei trasferimenti operati alla fine degli anni Novanta attraverso il D. lgs. 112 del 1998 attuativo della legge Bassanini n. 59 del 1997. Qui, infatti, pur se si accomunavano nell'unico, nuovo concetto di "conferimento", le ipotesi di trasferimento, delega o attribuzione, poi si differenziava nettamente il regime, stante che, tra l'altro, il conferimento stesso ai Comuni (e alle Province) era effettuato, per le materie riconducibili all'art. 117, dalle Regioni (art. 4, comma 1), mentre per le materie estranee è lo Stato ad attuare il principio di sussidiarietà, conferendo direttamente funzioni e compiti agli enti locali (art. 4, comma 2)<sup>223</sup>;

**3. Compiti del Comune per servizi di competenza statale**, svolti dal Comune stesso non in quanto soggetto autonomo esponenziale della collettività locale, ma in quanto "organo decentrato dello Stato", e per interessi

---

<sup>222</sup> G. PASTORI, *op. cit.*, p. 232 e ss.

<sup>223</sup> L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 118.

generali che ad esso facevano capo. Si trattava di funzioni che si riferivano, ad esempio, allo stato civile, all'anagrafe, alle liste elettorali, alla leva militare ecc., e in questi ambiti, generalmente, il sindaco operava in veste di ufficiale del Governo. Pur contestato sotto vari profili, questo schema – confermato dalla legge 142 del 1990 e poi dal TUEL all'art. 54 – aveva trovato conforto anche nella giurisprudenza costituzionale, che aveva individuato negli articoli 5<sup>224</sup> e 97<sup>225</sup> Cost. un nuovo supporto alla logica tradizionale. Logica che – nell'interpretazione della Corte Costituzionale – evitava la creazione, da parte dello Stato anche nelle località più decentrate, di propri ed appositi organi, che potevano costituire un doppione di quelli degli enti territoriali; ripartizione della complessiva struttura della Repubblica di cui lo Stato ben può avvalersi per l'esercizio, in via indiretta, delle proprie funzioni amministrative<sup>226</sup>.

## 21. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEI COMUNI NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

La Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, tenendo conto dell'evoluzione e delle tendenze interpretative degli anni Novanta che hanno sottoposto ad una sostanziale rilettura l'impianto della Costituzione del '48, ha adottato un disegno fortemente innovativo, in cui gli enti locali e, in primo luogo i Comuni, occupano una posizione centrale negli assetti delle funzioni amministrative. Il primo comma dell'art. 118 Cost. nella sua nuova formulazione dice infatti: «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» e qui, il potenziamento dell'attività amministrativa dei Comuni è evidente<sup>227</sup>.

Mentre il vecchio art. 118 Cost. si concentrava sulle Regioni, titolari di tutte le funzioni amministrative nelle materie in cui avevano a norma del vecchio 117 Cost., anche funzione legislative «*salvo quelle di interesse esclusivamente locale*» che **potevano** «*essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali*», il nuovo si concentra sui Comuni.

Infatti, se a norma dell'originario 118 Cost., da un lato (comma 1), il Comune esercitava le funzioni di interesse esclusivamente locale che **potevano essergli attribuite** (quindi non è detto che lo fossero) da leggi della

224 «*La Repubblica [...] attua nei servizi che dipendono dallo stato il più ampio decentramento amministrativo*».

225 *Buon andamento della Pubblica amministrazione*, Sent. 27 giugno 1987 n. 150.

226 Sent. 27 giugno 1987 n. 150.

227 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 64 e ss.

Repubblica e dall'altro, (comma 3) quelle ad esso *delegate* dalla Regione, adesso in base alla lettera della Costituzione, il Comune svolge le funzioni amministrative che gli spettano.

Dunque costituzionalmente la distribuzione delle funzioni amministrative fa capo in via prioritaria ai Comuni.

Ciò significa, da un lato, che spettano ai Comuni tutte le funzioni che, in conformità ai principi costituzionali, non sono espressamente riservate ad altri soggetti; dall'altro, che gli stessi legislatori – statale e regionali, a seconda delle materie di cui si tratti – sono tenuti ad esercitare i propri poteri di allocazione di funzioni partendo dagli enti più vicini ai cittadini, salendo progressivamente ai livelli più ampi, soltanto quando gli enti si presentino non rispondenti ai criteri di idoneità ottimale<sup>228</sup>.

Inoltre, precisa il secondo comma, il Comune è «titolare di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». In altri termini, la Riforma ha ripreso ed elevato al rango di norma costituzionale quanto il legislatore ordinario aveva già affermato nella legge 142 del 1990 all'art 2, comma 5 «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» esaltando ulteriormente l'autonomia comunale. Il Comune dunque non solo può scegliere di soddisfare interessi della collettività di cui è esponenziale a prescindere dal fatto che la legge lo imponga, ma ha delle funzioni proprie, cioè delle potestà pubbliche riconosciute dalla Costituzione per il perseguimento di quegli stessi interessi.

Ma come si è visto, letteralmente, il nuovo Titolo V, riguardo alle funzioni dei Comuni parla di “*funzioni proprie*”, “*funzioni conferite*”, “*funzioni attribuite*” per cui la dottrina<sup>229</sup> si è chiesta se si tratti solo di una questione di nomi.

La tesi che sembra di gran lunga prevalente suggerisce di distinguere solo due categorie perchè le funzioni “*fondamentali*” (di cui alla lettera p dell'art. 117, comma 2) e le funzioni “*proprie*” (di cui all'art. 118, comma 2) sarebbero la stessa cosa.

Le funzioni “*conferite*” (art. 118, comma 2) sarebbero invece quelle “*aggiunte*” dalle leggi statali e regionali: “*conferite*” e “*attribuite*” sarebbero poi la stessa cosa (che l'art. 118, comma 1, sembri usare i due termini in opposizione deriva forse soltanto da una scelta “*stilistica*” del legislatore, anche se una delle poche)<sup>230</sup>.

Forse c'è lo spazio però per un'altra lettura, un po' più sottile: “*attribuite*” sarebbero soltanto le funzioni “*proprie*” degli enti locali, diverse quindi

228 Cfr. L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 121.

229 R. BIN, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html).

230 *Ibidem*.

da quelle “*delegate*”; “*attribuite*” sarebbero necessariamente tutte le funzioni dei Comuni, ai quali non è consentito di “*delegare*” funzioni ulteriori, dato che esse sono in *principio* tutte di loro spettanza. In altre parole, lo stato iniziale sarebbe che tutte le funzioni amministrative hanno un unico titolare, il Comune, cui sono “*attribuite*” dalla Costituzione stessa; poi, per ragioni di adeguatezza, alcune funzioni potrebbero essere “*conferite*” agli altri enti, su su sino allo Stato. Allo Stato sarebbe riservato il compito di definire le funzioni “*fondamentali*”, che spettano ad ogni ente di un determinato livello; rispetto a queste funzioni (si pensi, per esempio, ai servizi anagrafici) non potrebbe operare il principio di differenziazione, il quale invece potrebbe agire sulle funzioni “*proprie*” dei singoli enti, riservate ai soli enti “*adeguati*”. Abbiamo quindi:

- funzioni *fondamentali*: attribuite dalla legge dello Stato, per esse vale il principio di eguaglianza tra gli enti dello stesso livello;

- funzioni *proprie*: attribuite dalla legge dello Stato o dalla legge regionale, possono essere “*differenziate*”, in base al principio di adeguatezza, tra gli enti dello stesso livello;

- funzioni *conferite*: sono il risultato del “*moto ascendente*” della sussidiarietà, ossia sono le funzioni che, “*per assicurarne l’esercizio unitario*” (art. 118, comma 1) possono essere “*sottratte*” ai Comuni (cui, in principio, tutte le funzioni amministrative sono attribuite) e collocate a livello più alto.

La questione potrebbe apparire solo terminologica, ma non lo è: perché si tratta di determinare l’ambito in cui opera il “*principio di differenziazione*”.

Possono essere “*differenziate*” le funzioni fondamentali?

Funzioni che siano “*fondamentali*” per un certo tipo di ente (per i Comuni, per esempio) e al contempo “*differenziate*” (quindi attribuite soltanto ad una parte degli enti appartenenti a quel “*tipo*”, per esempio soltanto ai Comuni di dimensione demografica superiore ad una certa quota) parrebbero al centro di un ossimoro irrimediabile<sup>231</sup>. Però, se si accetta l’impostazione terminologica qui proposta, ne deriva la conseguenza che la “*riserva*” alla legge dello Stato, di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), dovrebbe riguardare un nucleo assai ristretto di funzioni: quelle che costituiscono la proiezione dell’organizzazione delle funzioni di interesse statale (i «*Compiti del Comune per servizi di competenza statale*», come si esprime l’art. 14 del TUEL), nonché quelle che sono imprescindibili, connaturate e connotanti i diversi livelli del governo locale.

Difficile immaginare come potrebbe essere formulato questo elenco, se non nei termini assai vaghi con cui lo traccia l’attuale Testo unico. Ma è illusorio porsi il problema come se fosse davvero una questione di elenchi. La porta della lettera p) potrebbe socchiudersi per far passare le innumerevoli disposizioni, più o meno consapevolmente inserite nelle

---

231 *Ibidem*.

leggi di settore, che affideranno, fuori da un quadro unitario, singoli compiti a questo o quell'ente locale: o almeno questa sarà la tesi del Governo. È ovvio che sarebbe una degenerazione del quadro costituzionale tracciato dal nuovo Titolo V.

In principio, infatti, "leggi statali di settore" potrebbero esserci solo nelle materie enumerate come competenza "esclusiva" dello Stato dall'art. 117, comma 2: in quanto tali, di poco o nessun interesse (sempre ragionando per principi) per le Regioni.

Il problema si riformula quindi in un altro quesito: lo Stato può individuare, con singole leggi di settore, le funzioni fondamentali degli enti locali anche fuori dalle materie di sua competenza esclusiva?

Qui non si tratta – si badi – di interpretare poteri e limiti della legge statale in ambito di legislazione concorrente: nessuno troverebbe da obiettare se il legislatore statale ponesse, come "principio fondamentale della materia", qualche indicazione generale sul "conferimento" delle funzioni agli enti locali da parte della legge regionale, così come aveva fatto a suo tempo la legge Bassanini.

Il problema è un altro: si tratta di interpretare il "modo", e quindi la misura in cui lo Stato può esercitare la sua potestà esclusiva, fissata dalla lett. p). Se si ammettesse che le funzioni "fondamentali" possano essere previste, non solo con leggi generali, ma anche con singole leggi di settore, vuoi perché chiamate a dettare i "principi fondamentali" della potestà concorrente, vuoi perché si preoccupano di garantire il ruolo degli enti locali nelle materie non elencate (e perciò di competenza regionale), la potestà legislativa regionale subirebbe una compressione enorme.

Come si potrebbero disciplinare, per esempio, le funzioni amministrative "fondamentali" dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in materia urbanistica, senza dettare al contempo una disciplina fortemente condizionante le scelte del legislatore regionale?

Infatti «laddove la legge statale definisse il livello di esercizio di una certa funzione, avrebbe rivendicato a sé qualsiasi ulteriore valutazione circa la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza e, la legge regionale, di conseguenza, ne verrebbe definitivamente esclusa»<sup>232</sup>.

## 22. LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, ADEGUATEZZA E DIFFERENZIAZIONE

Il legislatore ha individuato nel principio di sussidiarietà, costituzionalizzato nel nuovo art. 118, il criterio ispiratore nell'attribuzione delle com-

---

232 *Ibidem*.



petenze amministrative, modificando il precedente assetto dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

Con la costituzionalizzazione del principio si sono ridefinite le sfere di attribuzione delle competenze, modificando il criterio di regolazione dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali e abbandonando la precedente configurazione gerarchica, tale per cui allo Stato era riconosciuto e riservato il potere-dovere di curare gli interessi generali.

Il nuovo assetto costituzionale vede tutti i soggetti istituzionali pari ordinati, tutti tenuti a collaborare per la realizzazione degli interessi comuni.

Il fatto che l'art. 118 Cost. faccia riferimento al principio di sussidiarietà come ad un principio in sé, senza ulteriori specificazioni che ne limitino l'ampiezza e la dirompente potenzialità innovativa rispetto al previgente assetto costituzionale costituisce una innovazione assoluta sia rispetto alla vigente normativa comunitaria, sia rispetto alla formulazione del principio contenuta nella legge n. 59 del 1997<sup>233</sup>.

Infatti il fatto che sia il primo che il quarto comma fanno esplicito riferimento al principio di sussidiarietà senza alcuna altra specificazione, aggettivazione o limitazione, non permette di «spezzare in due quello che nella Costituzione è invece un unico ed unitario principio di sussidiarietà»<sup>234</sup>.

Il principio valorizza le entità inferiori, quali soggetti responsabili e creativi, in un'ottica di organizzazione umana non gerarchizzata, ma che rispetta e valorizza le diversità, un'organizzazione in cui a ciascuno è concessa la possibilità di realizzarsi in ambiti e forme diverse, secondo le proprie esigenze e possibilità. È un principio di politica legislativa sia statale che regionale.

La sua funzione è quella di indicare una generale e generica preferenza per il conferimento legislativo delle funzioni amministrative al livello più basso della piramide politico-amministrativa, quello comunale, sempre che non vi siano ragioni valide per richiamare l'esercizio ad un livello più basso, ed il suo valore è un bilanciato equilibrio tra il principio di autoamministrazione delle collettività locali e il principio di efficienza<sup>235</sup>.

Infatti, i presupposti filosofici del principio di sussidiarietà derivano da una precisa visione dell'individuo, inteso come singolo, e della società, quale luogo all'interno del quale si esprimono le singole individualità<sup>236</sup>.

---

233 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale).

234 *Ibidem*.

235 R. BIN, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione-Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html); U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in "Diritto Pubblico", I, Bologna, Il Mulino, 2002.

236 In tal senso, la sussidiarietà è un principio antichissimo che trova le sue origini nello spirito greco, nella filosofia cristiana medioevale e nella visione germanica della società. I primi cenni di una riflessione sul principio di sussidiarietà si trovano già nell'opera di Tommaso

Il principio, nel primo comma del novellato articolo 118 Cost., diventa, assieme ai principi di differenziazione ed adeguatezza, il criterio regolatore nell'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (*sussidiarietà verticale*). Nel quarto comma, invece, è invocato quale criterio di distribuzione delle competenze tra i diversi enti pubblici e le formazioni sociali (*sussidiarietà orizzontale*).

Il principio di sussidiarietà verticale<sup>237</sup> ha ad oggetto i rapporti tra enti pubblici rappresentativi e rappresenta una strada per ridistribuire le competenze pubbliche fra soggetti pubblici, in un'ottica di derivazione comunitaria<sup>238</sup> (art. 5, comma 2, TCE<sup>239</sup>), presente nel nostro ordinamento all'art. 4, comma 3, lett. a) della l. 15 marzo 1997, n. 59<sup>240</sup>, che vuole che gli

---

d'Aquino, per essere poi ripresi anche nell'opera di Altusio. Nel XX secolo la concezione liberale del principio di sussidiarietà converge con la dottrina sociale e trova esplicazione in alcune encicliche papali.

237 Cfr. U. RESCIGNO, *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.

238 Art. 5, comma 2, TCE:

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

L'Unione europea ha imboccato una strada in cui – scrive Torchia – «Il fine ispiratore ultimo della Costituzione europea è identificabile nella volontà di costruire una unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa. Alla pluralità dei popoli che costituisce l'elemento fondativo e fondamentale della Costituzione europea corrisponde ad una particolare definizione della sovranità e di suoi modi di esercizio. La ricognizione dei contenuti della Costituzione europea non deve limitarsi ai Trattati, ma estendersi alle costituzioni nazionali, che fanno parte a pieno titolo, sin dall'origine, della Costituzione europea, contribuendo a definire la sua natura, come plurale e composta o come multilivello», L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, op. cit., p. 419;

«La causa immediata dell'introduzione del principio di sussidiarietà nel trattato dell'Unione europea è il messaggio di Mitterand e Kohl del 6 dicembre 1990, nel quale si parla di natura federale dell'Unione. [...] È "la parola che ha permesso di salvare il trattato di Maastricht". Essa, infatti, permette di affermare la competenza di principio degli Stati, ma di riconoscere anche che l'Unione europea estende la sua azione a tutte le materie proprie degli Stati. Dunque, si può ritenere che il principio di sussidiarietà sia stato introdotto come contropartita dell'allargamento delle funzioni dell'Unione europea. [...] In questo modo, all'Unione europea sono state attribuite più funzioni, il cui esercizio è condizionato dalla prova dell'insufficienza degli Stati membri nello svolgerle», S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in Foro it., 1995, V, 374; G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in "Jus", 1994, p. 405 ss.

239 Cfr. U. RESCIGNO, *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.

240 Il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province ed alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le 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, all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Art. 4, comma 3, lett. a) l. n. 59/97.

interessi della collettività siano soddisfatti dall'ente più vicino alla stessa, al fine di dare risposte mirate alle diverse esigenze, alle diverse realtà locali.

Ma se principio di *sussidiarietà verticale* significa che le funzioni amministrative devono essere svolte dall'ente più vicino al cittadino e, dunque, in primo luogo dai Comuni, fintanto che ciò sia possibile, è necessario non confondere tale principio con un mero decentramento di funzioni.

Allo stesso modo la *sussidiarietà orizzontale* non va confusa con lo spontaneismo sociale.

Il nuovo art. 118, infatti non autorizza una qualsivoglia forma di decentramento o di liberismo, né una rinuncia della Repubblica alla sua funzione primaria. Esso non mira in alcun modo a valorizzare il particolarismo in sé, né ad interrompere i collegamenti tra i diversi livelli di Governo e le diverse articolazioni sociali. Non si tratta di un principio che mira alla chiusura dei vari livelli su se stessi ma, anzi, rappresenta un movimento di apertura progressiva che non travolge le formazioni intermedie ma le "apre" a quelle successive<sup>241</sup>.

Lo Stato sussidiario rispetta l'autonomia di ogni livello di aggregazione sociale, perché si tratta di un'autonomia che non restringe, ma che si apre naturalmente ai livelli superiori<sup>242</sup>.

Si deve evidenziare poi come il principio di sussidiarietà sia inscindibilmente connesso agli altri due principi di adeguatezza e differenziazione di cui al primo comma dell'attuale art. 118 Cost<sup>243</sup>.

Infatti, il principio di sussidiarietà non si identifica, puramente e semplicemente con quello di prossimità<sup>244</sup>, vale a dire di vicinanza ai cittadini, ma lo ricomprende e lo modula tenendo conto dell'adeguatezza seguendo da vicino l'impostazione concettuale che regge la configurazione delle competenze dell'Unione europea la quale, secondo i principi del trattato di Maastricht dispone che il livello superiore intervenga «*soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario*».

L'applicazione di questi parametri a realtà fortemente eterogenee come quelle comunali richiede una necessaria modulazione, tenendo conto dell'eterogeneità sostanziale delle situazioni, in una gamma di Comuni che varia da poche decine a qualche milione di abitanti. Il principio

241 F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti, "La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V", Torino, Giappichelli, 2003, p. 206.

242 In tal senso la sussidiarietà è stata identificata non tanto con il decentramento, quanto con la funzione di un ascensore, che sposta le competenze da un piano all'altro, in funzione di un fine. Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 96.

243 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 2004, Il Mulino, p. 117.

244 L. VANDELLI, *ivi*, p. 121.

di differenziazione diviene così altrettanto fondamentale, nella raggiunta consapevolezza che, applicare le medesime regole a realtà profondamente diversificate può condurre non ad una diminuzione ma ad un aumento delle ineguaglianze sostanziali.

Sussidiarietà e differenziazione poi, sono principi tra loro strettamente connessi se si considera che non può esistere sussidiarietà senza differenziazione, anche se è vero il contrario.

Infatti un sistema centralizzato a legislazioni derogatorie speciali potrebbe, infatti, introdurre molta differenziazione ma non per questo essere sussidiario<sup>245</sup>.

La ponderazione di questi principi e la loro applicazione in concreto spetta al legislatore statale o regionale secondo le rispettive competenze. Questo significa, in sostanza che in materie riservate alla competenza statale sarà lo Stato a valutare l'adeguatezza dei Comuni, quindi degli altri livelli e a definirne puntualmente le funzioni, mentre nelle materie spettanti alle Regioni sono queste ad applicare i criteri e a disciplinare le funzioni.

In questa relevantissima funzione di allocazione e regolazione delle funzioni tuttavia le Regioni devono tenere conto di un'altra competenza statale: quella trasversale, ad individuare, anche nelle materie di competenza legislativa regionale, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane.

Dunque, mentre prima esisteva una netta contrapposizione tra amministrazione centrale ed enti territoriali, i quali erano definiti per differenza, oggi il sistema amministrativo è essenzialmente governo locale ed in quanto tale, pienamente autonomo e tale da agire secondo regole e caratteristiche completamente diverse dalle precedenti<sup>246</sup>.

Il baricentro del sistema amministrativo si sposta sull'amministrazione locale in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà e superando, per altro verso, la logica del parallelismo.<sup>247</sup> Ma la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo al Comune, e la sua stessa autonomia, trova il suo limite nell'esigenza di esercizio unitario delle funzioni stesse che ne determini il conferimento a Province, Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Riforma costituzionale sembra dunque aderire alle moderne realtà

---

245 M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli-Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.

246 Ibidem.

247 G. C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, (a cura di Daniela Bolognino), in: atti del convegno, cit.

del *multilevel constitutionalism*, ossia un sistema istituzionale a rete, secondo il quale sia lo Stato, sia gli altri livelli di Governo sono, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, normativa e politica elementi costitutivi della Repubblica, nel pieno rispetto dell'art. 5 della Costituzione che sancisce l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Infatti, le istanze di unità e quelle di autonomia costituiscono espressione di uno stesso valore e non di valori diversi e, addirittura contrapposti. L'unità è nell'autonomia grazie proprio alla promozione di quest'ultima e non del suo sacrificio, così come parimenti l'autonomia è nell'unità, altrimenti si smarrisce ed appassisce col fatto stesso dell'eventuale frantumazione dell'unità.

In ogni caso «permane in capo allo Stato, accanto al fondamentale ruolo di sintesi politica un ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico»<sup>248</sup>. Si tratta di una funzione ineliminabile, nella quale lo Stato diventa il garante dei valori e diritti tutelati dalla Costituzione perché, in uno Stato di diritto, vi è l'ineludibile esigenza di sistemi di garanzia posti a tutela delle fonti di produzione normativa e dell'azione amministrativa, qualunque ne sia il titolare<sup>249</sup>.

«L'attuale conformazione del titolo V della Parte II della Costituzione, di impronta solidaristica, ha disegnato, per lo Stato un ruolo di salvaguardia dell'eguaglianza sociale in un contesto improntato a quella che è stata definita la diversità accettabile»<sup>250</sup>.

Proprio l'equilibrata armonizzazione delle garanzie a favore dei diversi livelli di Governo ed il pieno dispiegarsi del principio di sussidiarietà sembra possa essere indicata come una tra le sfide più importanti in sede di attuazione della Riforma, cui i destini della stessa e, in definitiva, di un funzionamento soddisfacente del complessivo sistema amministrativo appaiono inscindibilmente legati<sup>251</sup>.

### 23. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE NELL'ART. 118, 4 COMMA DELLA COST.

L'art. 118, comma 4 dice: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgi-

248 *Atti parlamentari*, XVI legislatura, Doc. XVII, n. 6; I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione.

249 *Ibidem*.

250 A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 128.

251 P. GIANGASPERO, *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in atti del convegno regionale: "Analisi ed effetti per la regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001", Codroipo (UD), 9 novembre 2002.

mento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa norma costituzionalizza il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>252</sup> il quale, pur essendo uno strumento adoperato dai pubblici poteri ormai da lungo tempo, ha ottenuto soltanto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 la giusta istituzionalizzazione. Infatti già l'art. 2 del TUEL attuava, al comma 5, una forma di sussidiarietà nei confronti dei privati affermando che i Comuni svolgono le loro funzioni anche attraverso «le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

In realtà l'art. 118, comma 4 Cost.<sup>253</sup>, è una norma che pone problemi non piccoli anche rispetto alla sua portata.

Se è vero che essa è contenuta in un articolo che ai suoi due primi commi si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, è vero anche che il quarto comma (come peraltro anche il terzo) non sembrano facilmente limitabili alle sole funzioni amministrative<sup>254</sup>.

In particolare il quarto comma, che è quello che ora interessa, sembra riferirsi a un obbligo generale, che fa capo allo stesso modo a tutti i soggetti di cui all'art. 114 Cost. e che tutti questi soggetti devono rispettare quali che siano le funzioni e le attività di volta in volta esercitate. Questo obbligo consiste appunto nel dovere di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, indipendentemente dal fatto che tali attività riguardino le funzioni amministrative proprie di questi enti<sup>255</sup>.

Da questa osservazione derivano almeno due conseguenze rilevanti.

La prima è che tale obbligo incombe sugli enti nell'esercizio di ogni loro attività, compresa quella legislativa e quella regolamentare.

La seconda è che tale obbligo comporta il dovere di favorire l'attività di interesse generale dei cittadini anche quando essa non abbia un nesso funzionale immediato con l'ambito delle funzioni e delle competenze proprie degli enti stessi. Sembra infatti che sia del tutto sufficiente che l'attività di interesse generale perseguita dai cittadini ricada nell'ambito delle competenze e delle funzioni proprie dei diversi enti territoriali perché questi siano tenuti a favorirla.

---

252 Per un'ampia trattazione si veda: P. DURET, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in "Jus", 2000, pp. 107-114.

253 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma 7-8 febbraio 2003; cfr. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 Cost.*, in "Le Regioni", p. 398.

254 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale).

255 Ibidem.

Allora, risulta chiaro che davvero l'art. 118 Cost., quarto comma<sup>256</sup> rappresenta l'estrinsecazione più completa del passaggio da una democrazia dei rappresentati a una democrazia dei cittadini.

Non si tratta dunque solo di definire quali attività rientranti nelle competenze e nelle funzioni degli enti territoriali possano meglio essere svolte dai cittadini singoli o associati e quindi comportare l'obbligo per questi enti di favorirne l'esercizio da parte dei cittadini.

Né si tratta solo di definire meglio quali limiti e vincoli, positivi e negativi, gli enti possano e debbano trovare di fronte al manifestarsi della volontà dei cittadini di svolgere attività di interesse generale.

La questione sembra essere molto più complessa.

Si tratta infatti di comprendere che dietro il quarto comma dell'art. 118<sup>257</sup> non sta solo un nuovo modello di amministrazione ma un nuovo modello di democrazia.

Ed è alla costruzione di questo nuovo modello di democrazia che cittadini e istituzioni, ciascuno dal proprio canto e nel proprio ambito, devono ora dedicarsi se vogliono essere pienamente rispettosi del nuovo dettato costituzionale.

Si tratta di un compito che non può vedere cittadini e istituzioni contrapposti ma che deve vederli reciprocamente attenti gli uni alle altre e reciprocamente interlocutori disponibili.

Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. spinge a passare senza esitazioni alla democrazia dei cittadini, lasciando alle spalle quella democrazia dei rappresentanti che pure in questi cinquanta anni, operando nel rispetto di un quadro costituzionale fortemente orientato non solo a governare ma anche a trasformare la società italiana, ha concorso alla crescita del Paese. Una crescita che ora, come sancisce l'art. 118 quarto comma, Cost., non può più essere affidata alle sole istituzioni, neppure a quelle fondate sulla democrazia rappresentativa e sull'espressione delle comunità locali, ma che deve invece essere ormai affidata prima di tutto ai cittadini e alla loro capacità di perseguire scopi e attività di interesse generale.

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è stato poi ribadito ulteriormente dalla legge n. 131 del 2003 che, all'art. 7 afferma che gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'esercizio delle attività di interesse generale, devono usufruire, favorendola, dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati.

Ad ogni modo gli enti che decidono, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, di avvalersi della collaborazione dei privati sono tenuti anche a garantire un efficace controllo sull'operato degli stessi.

---

256 Cfr. D. BOLOGNINO, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, comma 4, cost: un'interpretazione*.

257 Cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in: *Dir. Pubbl.*, 2002, I, p. 62 e ss.

A) LA PROSPETTIVA DELLA SUSSIDIARIETÀ CIRCOLARE E DI UNA NUOVA FORMA DI STATO NELL'ART. 118, COMMA 4, COST.

È emersa una particolare interpretazione dell'art. 118, comma 4, Cost., quella di "sussidiarietà circolare" quale rapporto di alleanza tra cittadini, amministrazioni e politica<sup>258</sup>.

La "sussidiarietà circolare" viene intesa come «una cooperazione tra cittadini ed istituzioni, una sorta di circolo virtuoso tra pubblico e privato sociale, in cui, senza rapporti di supremazia e gerarchia, si coamministra, assicurando lo sviluppo della persona umana»<sup>259</sup>. Le istituzioni devono, in omaggio all'art. 3, comma 2, della Costituzione, assicurare la rimozione degli ostacoli, sostenendo le iniziative, che realizzano interessi generali. Si crea dunque un nuovo rapporto, di tipo reticolare tra amministrazione e privati<sup>260</sup>.

L'art. 118, comma 4 della Cost. è l'altra faccia dell'art. 3, comma 2, della Cost. e dà vita ad un principio dirompente, che costituisce la base di un nuovo paradigma. Alla costruzione di tale base contribuisce anche l'art. 5 Cost., che, parlando di autonomie, non indica solo gli enti locali, ma «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si dà vita ad una innovazione attraverso la combinazione di fattori noti, in modo originale. Si individua un principio, che riconosce l'autonomia delle persone.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, devono aiutare il cittadino, senza frapporre ostacoli. Ciò non significa che le amministrazioni devono astenersi da qualunque tipo di intervento. Favoriscono va inteso come mettere a disposizione mezzi tecnici per la realizzazione delle iniziative dei cittadini favorire l'iniziativa privata per lo svolgimento di interessi generali, indipendentemente dal fatto che le attività riguardino le funzioni amministrative proprie di questi enti<sup>261</sup>.

Tale interpretazione fa sì che ci ritrovi di fronte non solo ad un nuovo modello di amministrazione, ma un nuovo modello di democrazia.

Si è dunque fuori dalla logica dei programmi e dei controlli, come delineati dai precedenti modelli di amministrazione e che i cittadini, nel rea-

---

258 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

259 Ibidem.

260 «P.A. e privati, anche se da punti di partenza diversi e con motivazioni diverse, convergono nella stessa direzione, per perseguire un interesse generale che si identifica con il pieno sviluppo della capacità di ogni persona e con la tutela della dignità e dei suoi diritti», G. ARENA, relazione presentata al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

S. MANCINI, G. TROVATI, *Inizia l'era del cittadino protagonista*, in: "Il Sole-24 ore", n. 191, 14 luglio 2003, p.29.

261 P. M. ZERMAN, *La scelta di valore alla base del Titolo V*, in: "Il Sole-24 ore", n. 191, 14 luglio 2003, p. 29.



lizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, non possano individuare essi stessi l'interesse generale al di fuori di quanto previsto da norme di legge. «La disposizione di cui all'art. 118, u.c. va letta dunque nel senso di legittimare i cittadini o rimborsare le spese vive da questi sostenute»<sup>262</sup>. Favorire va inteso come obbligo di ad attivarsi per perseguire fini che sono nell'interesse generale non perché da essi stessi definiti come tali, ma perché già così qualificati da norme di legge»<sup>263</sup>.

Più "spinto" l'orientamento che ritiene che i cittadini possano attivarsi autonomamente per il perseguimento di interessi generali, senza la necessaria preventiva autorizzazione della Pubblica Amministrazione. «I cittadini valutano autonomamente ciò che è di interesse generale ed intervengono utilizzando proprie risorse, salvo che per i casi in cui sia richiesto l'utilizzo dei poteri pubblici di coercizione, di autorizzazione, di certificazione e di proibizione» (Manifesto del comitato permanente, che promuove una politica di attuazione dell'art. 118, comma 4, Cost.).

I cittadini di cui parla l'art. 118, comma 4 della Cost., in questo quadro, escono fuori dagli schemi precedenti, e rappresentano il «ripensamento dell'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale»<sup>264</sup>.

L'interesse generale va inteso come interesse che riguardi una collettività, una comunità ben individuata, come gruppo o come comunità<sup>265</sup>.

Ed esempi di tali attività sono considerati, a vantaggio di un singolo gruppo: l'associazione di commercianti che interviene per abbellire una strada; il gruppo di cittadini che organizza la manutenzione di uno spazio verde; l'associazione di portatori di handicap che si attiva per abbattere le barriere architettoniche; a vantaggio dell'intera comunità: l'associazione di famiglie che gestisce l'accoglienza delle puerpere in ospedale; l'associa-

---

262 Si ritiene addirittura che ciò comporti che tale obbligo «incomba sugli Enti nell'esercizio di ogni attività, compresa quella legislativa e quella regolamentare; sussista anche quando l'attività di interesse generale dei cittadini non abbia un nesso funzionale immediato con l'ambito delle funzioni e delle competenze proprie degli enti stessi», F. PIZZETTI, relazione al convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7 - 8 febbraio 2003, p. 6.

263 G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

264 A. POGGI, *Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003, p. 7. L'autore specifica che quando l'art. 118, comma 4, Cost. parla di "cittadino singolo", riferendosi alla sussidiarietà, non intende indicare solo il cittadino-elettore o il cittadino contribuente o il cittadino cliente o il cittadino che partecipa. Non è neppure un cittadino che somma tutte queste caratteristiche. È una parte del ripensamento dell'organizzazione amministrativa dell'ente territoriale. Con riferimento al "cittadino associato" si indica una società civile con queste caratteristiche: è necessaria (si tratta di uno spazio di azione non assicurato né dal mercato, né dalle amministrazioni pubbliche); mette al centro della propria azione il cittadino singolo ed associato e non il corpo intermedio (altrimenti si sconfinava nel corporativismo, che non presuppone necessariamente sussidiarietà); è espressione di una libertà politica; ha come principio di azione prioritario il bene comune e non l'efficienza.

265 G. ARENA, *op. cit.*

zione di volontari che gestisce l'assistenza domiciliare ai malati.

Questo sistema di intervento dei privati apporta dei vantaggi alle amministrazioni, sia dal punto di vista della motivazione che come risparmio, in quanto i cittadini realizzano direttamente alcuni interessi generali, il che può comportare una diminuzione dei tributi<sup>266</sup>.

Il fatto che la Costituzione parli di sussidiarietà senza fornire alcuna aggettivazione, ha portato parte della dottrina a propendere per una interpretazione unitaria del termine<sup>267</sup>. Dunque il principio contenuto in tale articolo va individuato indipendentemente dall'uso che se ne fa. Infatti l'art. 118 Cost. parla semplicemente di sussidiarietà, poi tale principio viene applicato in due modalità completamente diverse, nel comma 1 e nel comma 4. Questo fa sì che l'art. 118 della Costituzione abbia dato vita ad un principio di sussidiarietà completamente nuovo, diverso sia da quello di cui all'art. 5 del Trattato delle Comunità europee, che da quello previsto all'art. 4, comma 3, lett. a), della legge n. 59/97<sup>268</sup>.

L'art. 118 Cost. esprime dunque un principio di sussidiarietà, che non è ascrivibile ai significati interpretativi dati in precedenza. Il nuovo principio di sussidiarietà pone al centro del nuovo ordinamento repubblicano il cittadino, riversandosi anche sulla prima parte della Costituzione. I cittadini «diventano la misura di riferimento per l'allocazione delle funzioni che dovranno essere assegnate ai livelli territoriali che più possano favorire l'espandersi del ruolo dei cittadini. La democrazia passa da un modello democratico fondato sulla rappresentanza della volontà popolare e sul potere della maggioranza, ad una democrazia fondata sulla supremazia della libertà e dell'autonomia della società (salvo i principi di giustizia e solidarietà sociale)»<sup>269</sup>.

Il principio di sussidiarietà propone una nuova forma di Stato, dato dall'insieme dei rapporti tra Stato e cittadini, singoli ed associati. Con il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, cost., unitamente agli artt. 2 e 5 della Cost., «si ripropone una duplice idea della struttura organizzativa dei pubblici poteri: quella locale e quella sociale. La prima fondata sulla rappresentatività espressa attraverso i meccanismi di democrazia elettorale; la seconda fondata sulla naturale rappresentatività dei cittadini associati e delle formazioni sociali. In questo quadro, il criterio dell'adeguatezza all'esercizio delle funzioni non esclude l'intervento dello Stato»<sup>270</sup>.

L'art. 118 ult. comma della Cost. è dunque una norma precettiva e non

---

266 Ibidem.

267 F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza"*, comunicazione al "Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.

268 Ibidem.

269 Ibidem.

270 A. POGGI, Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale, Roma 7 febbraio 2003.

programmatica, che dona diritti ai cittadini, comportando un cambiamento radicale del modo di concepire lo Stato ed il convivere civile. L'idea vera di sussidiarietà orizzontale non è l'abbandono dei servizi da parte dello Stato, ma è la collaborazione e la sinergia<sup>271</sup>. Il cambiamento del Paese passa attraverso l'alleanza tra cittadini ed istituzioni. Regioni ed enti locali accettano la sfida con risorse finanziarie decrescenti. Bisogna allora trovare forze nuove per sapere anche come spendere le risorse che ci sono già. Questa impostazione, prende atto del cambiamento della Costituzione, un cambiamento in cui anche il privato può essere portatore di interessi generali e contribuire a far crescere la comunità in cui vive<sup>272</sup>.

---

271 Osservatori sul 118, in "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 191, p. 29.

272 F. BASSANINI, Comunicazione al seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale, Roma, 7 febbraio 2003.

## 24. L'AUTONOMIA NORMATIVA DEI COMUNI

Con le riforme sopravvenute di recente, sia a livello ordinario che costituzionale, si sono realizzate anche in materia di fonti locali alcune innovazioni e talune chiarificazioni nell'ordinamento positivo in precedenza non disponibili, che si collegano strettamente alla organica e radicale revisione della configurazione e della disciplina istituzionale degli enti locali avviata nel 1990 e completata – sul piano della legislazione ordinaria – con l'entrata in vigore del nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, che ha in *toto* sostituito quello del 1934 (in larga misura risalente al secolo precedente).

Con questa serie di riforme si è aperta una prospettiva di indubbio riconoscimento e valorizzazione anche del potere normativo locale, sia in ordine agli statuti che ai regolamenti dei Comuni e delle Province, nel contesto di un processo che ha condotto, sia pure tardivamente e con non poche vischiosità, ad un adeguamento della legislazione ordinamentale in materia ai principi autonomistici contenuti in primo luogo nell'art. 5 della Costituzione, rimasti per vari decenni del tutto inattuati o interpretati in modo assai riduttivo<sup>273</sup>.

Ne è, in sostanza, ora scaturito un sistema di fonti locali, da un lato caratterizzato da una fonte nuova, quella statutaria, dall'altro imperniato su un netto rafforzamento dei regolamenti che, pur da sempre riconosciuti tra gli atti normativi di competenza degli enti locali (specie dei Comuni), erano stati fino ad anni recenti sostanzialmente compresi nell'ambito di una visione, per un verso, dell'amministrazione locale come amministrazione indiretta dello Stato e, per altro verso, delle fonti locali come mera integrazione delle fonti statali, nel contesto comunque di una logica gerarchica tipica di uno Stato accentrato, che ovviamente mal si combinava con il principio di autonomia sancito dalla nuova Costituzione del '48.

In particolare, per i regolamenti locali<sup>274</sup> finiva per prevalere una loro configurazione quali fonti subordinate alla legge, sia quanto a fondamento che a limiti di esercizio, in un orizzonte del principio di legalità che tendeva in ogni caso a privilegiare la fonte primaria, lasciando alle fonti normative locali ruoli e spazi per lo più di carattere esecutivo o limitatamente integrativo delle previsioni legislative statali (e successivamente anche regionali): una visione gerarchica in base alla quale, tra l'altro, veniva giustificato ed esercitato anche un sistema di controlli preventivi di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province, ad opera dei CO.RE.

---

273 G. C. DE MARTIN, *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

274 cfr. V. ITALIA, *Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali*, in: V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000, retro par. 18, p. 290.

CO. con un sindacato che, come si è visto<sup>275</sup>, è restato parzialmente in vita anche nel TUEL del 2000, a testimonianza di una concezione (culturale e tecnica) riduttiva e assai resistente in materia di forza giuridica e latitudine delle fonti del diritto di provenienza dalle autonomie locali.

Solo con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>276</sup>, intervenuta nel 2001 può, in effetti, dirsi compiuto l'itinerario di "affrancamento" dell'autonomia normativa locale da una mera logica gerarchica, in conseguenza sia della nuova impostazione istituzionale di pari valenza delle istituzioni costitutive della Repubblica sancita nell'art. 114 Cost., sia dell'esplicito riconoscimento di un potere statutario ai soggetti di autonomia locale<sup>277</sup>, cui si somma la esplicita previsione di un potere regolamentare riservato agli enti locali, in base al sesto comma dell'art. 117, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, senza che residui alcuna forma di controllo preventivo esterno sulle scelte normative operate dagli enti locali interessati, essendo stato espressamente abrogato quanto in precedenza previsto dall'art. 130 Cost.

In tal modo si è determinato, in larga misura, il superamento del mero principio gerarchico nel sistema delle fonti, con un'espansione invece del principio di competenza – sia pure da coniugare in una prospettiva di integrazione più che di separazione tra le varie fonti del sistema – che è strettamente connesso con il nuovo volto istituzionale della Repubblica, in cui tutti i soggetti che la costituiscono debbono concorrere, non solo a governare la propria comunità di riferimento, ma anche a dar vita, a vario titolo, all'ordinamento generale, che è il risultato e l'espressione di una realtà policentrica, nella quale devono intrecciarsi ed equilibrarsi le esigenze e le ragioni sia dell'autonomia che dell'unità.

E se anche le fonti locali<sup>278</sup>, pur espressamente legittimate in Costituzione, non godono delle medesime garanzie riconosciute ad altri soggetti del sistema, in ordine in particolare alla salvaguardia del proprio ambito di competenza a fronte di indebite invasioni di campo – essendo attualmente inibito (o comunque non previsto) un accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale (a differenza delle Regioni, per le quali si è invece ora rafforzata una tutela per certi versi paritaria rispetto allo Stato, con il regime di ricorsi fissato nel nuovo art. 127 Cost.) – è fuori discussione il carattere fortemente innovativo delle nuove previsioni del Titolo V

---

275 Cfr. L. PECORARO, T. F. GIUPPONI, "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo v della Costituzione (legge n. 3/2001)", in: U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, retro par. 18, p. 292.

276 *Ibidem*.

277 Cfr. P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in: "Le Regioni", 2002, p. 953.

278 R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in: "Le Regioni", 2002, p. 971.

in ordine al fondamento e alla latitudine del potere normativo locale, sia statutario che regolamentare, conseguente al riconoscimento del pluralismo istituzionale nell'assetto della Repubblica: al punto che, in tal senso, si può probabilmente parlare di una "via italiana al federalismo", caratterizzata dalla compresenza di istituzioni territoriali multilivello (locali, regionali e statali), ciascuna con una propria ragion d'essere, un proprio ruolo e una propria sfera di poteri, nell'ambito dell'unità del sistema. In altre parole e in estrema sintesi, può dirsi che anche il sistema delle fonti si è ora (necessariamente) adeguato alla fisionomia pluralistica e autonomistica del sistema istituzionale<sup>279</sup>.

#### A) L'AUTONOMIA STATUTARIA

Secondo i principi generali, lo statuto di un ente pubblico è un atto normativo, una fonte di diritto che si inserisce nella scala gerarchica in posizione subordinata rispetto alla legge.

Il tema statutario ha sempre avuto di per sé una grande suggestione, in quanto richiama il processo di autodeterminazione dei corpi sociali e per gli statuti comunali la suggestione è anche di carattere storico, evocando essa il diritto delle antiche municipalità, i liberi Comuni medioevali.

Lo statuto dei Comuni per altro, gode di una posizione peculiare e privilegiata, che trova il suo fondamento e la legittimazione direttamente nella Carta costituzionale<sup>280</sup>.

L'art. 128 Cost, nel testo precedente alla riforma del 2001, riconosceva a Comuni e Province il diritto ad ordinamenti autonomi, limitando, a garanzia di questa autonomia, la potestà legislativa dello Stato in materia alla posizione di "principi", da effettuarsi con "leggi generali". Tale norma ha reso possibile e doveroso il riconoscimento dell'autonomia statutaria degli enti locali da parte del legislatore ordinario.

Come si è visto, la riforma attuata con la legge 142 del 1990 ha rappresentato il primo tentativo di dare attuazione a questi principi, sostituendo alla vecchia legislazione, espressione di uno Stato accentrato, con una normativa di principio adeguata all'assetto costituzionale e con il pieno riconoscimento di un potere statutario<sup>281</sup> per Comuni e Province. È opinione largamente diffusa che l'attribuzione della potestà statutaria agli enti locali abbia costituito la principale novità ed il cuore della riforma. Essa ha contribuito a fare venire meno il principio della omogeneizzazione degli enti

---

279 G. C. DE MARTIN, *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it); F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

280 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

281 C. FUSARO, F. ROVERSI MONACO, "Lo statuto nel sistema delle fonti", in: A. BIANCO et al. (a cura di), *Gli Statuti comunali: guida per la formazione*, Gorle, 1990, p. 225.

locali, cui veniva finalmente offerta l'occasione per ritrovare un proprio ruolo nell'organizzazione pubblica, assurgendo a rango di ordinamento munito di effettiva autonomia politica, amministrativa, organizzatoria.

L'art. 2 della legge 142 del 1990, dopo avere definito Comuni e Province come enti esponenziali della propria comunità di cui curano gli interessi e promuovono lo sviluppo, riconosceva dunque loro l'autonomia statutaria considerata insieme all'autonomia finanziaria come la principale manifestazione dell'autonomia locale. L'art. 4, secondo comma, della Legge 142 disponeva poi nel testo originario: «*Lo Statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*».

Importanti modifiche all'ordinamento locale<sup>282</sup> disegnato dalla legge 142 sono state successivamente apportate dalla legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e presidente della Provincia e variato l'assetto dei poteri e l'ambito delle competenze degli organi di governo locale, ampliando gli spazi riservati all'autonomia statutaria. Ancora più rilevante è stata l'incidenza nella materia in esame della legge n. 265 del 1999 che ha provveduto ad una generale revisione della legge 142.

Quest'ultima legge in particolare, il cui art. 1 "*Autonomia statutaria e regolamentare e partecipazione popolare*" ha modificato gli artt. 4 e 5 della l. 142 precisando meglio il contenuto dello statuto di Comuni e Province, stabilendo che esso debba prevedere l'attribuzione alle opposizioni della Presidenza delle commissioni consiliari con funzioni di garanzia e di controllo, ha enunciato l'abrogazione e la conseguente necessità di adeguamento delle norme statutarie incompatibili con i principi legislativi che fissano i limiti inderogabili per l'autonomia normativa di Comuni e Province<sup>283</sup>; stabilito, infine, che l'entrata in vigore dello statuto non sarebbe stata condizionata alla pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione. Sono state invece confermate le previsioni della legge 142 del '90 relative alle finalità dello statuto in tema di attribuzione degli organi, dell'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, delle forme di collaborazione tra Comuni e Province, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, precisandosi in proposito che il parametro di riferimento non è più la legge bensì i principi fissati dalla legge.

I principi normativi della riforma del 1999 sono stati trasfusi senza sostanziali modifiche nel TUEL il quale presenta dunque una disciplina

---

282 V. ITALIA, M. BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 175.

283 F. STADERINI *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003 p. 66 e ss.

della materia che meglio precisa la posizione degli enti locali nell'ambito dell'ordinamento nazionale, dando maggiore compiutezza alle previsioni dell'abrogato articolo 128 della Carta costituzionale.

Il D. lgs n. 267 del 2000 già al terzo comma dell'art. 1 chiarisce che «la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa». È poi precisato che l'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi, abroga automaticamente le norme statutarie con essi incompatibili e, conseguentemente, è stabilito che gli enti locali devono adeguare i rispettivi statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore di tali leggi.

Lo statuto diventa così una nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali<sup>284</sup>.

Non è stato agevole tuttavia, come testimonia anche l'ampio dibattito dottrinale che si è sviluppato in proposito, individuare con precisione il contenuto ed i limiti di tale autonomia.

È chiaro che gli statuti degli enti locali sono una tipica espressione di autonomia, ma anche che essi sono comunque subordinati alla legge ordinaria della quale devono rispettare i principi. Dalla stessa lettura della norma che disciplina nell'ambito del TUEL la materia statutaria, si dice chiaramente che il legislatore ha inteso attribuire allo statuto il valore di fonte diversa dalla legge, ai cui principi è ancorata e dai cui principi è limitata. Indubbiamente lo statuto comunale, quale fonte del diritto locale, costituisce una fattispecie del tutto atipica, con caratteristiche sue proprie che la differenziano notevolmente non solo dalle altre fonti conosciute nel nostro diritto positivo, ma altresì dagli altri atti espressione del potere di normazione secondaria, i regolamenti, per altro anch'essa riconosciuta agli enti locali.

Sotto il profilo del rapporto tra norme ordinarie e potestà normativa dei Comuni (e delle Province), è stato sostenuto che le norme di legge sarebbero normalmente derogabili da parte degli statuti locali<sup>285</sup>; più precisamente si è detto che la citata norma dell'art. 6 del TUEL che riconosce a Comuni e Province la potestà statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla legge dev'essere intesa nel senso che una disposizione di legge costituisce limite alla predetta potestà statutaria solo se qualificabile come norma di principio.

Va precisato inoltre che norme di principio vincolanti per la potestà statutaria saranno, innanzitutto per espressa qualificazione del legislatore, tutte quelle contenute nel Testo Unico. Devono in particolare ritenersi vincolanti le norme che distribuiscono la competenza tra gli organi

---

284 G. ABBAMONTE, *Gli statuti e i regolamenti*, in: "Nuova Rassegna", 1992, p. 1212.

285 Cfr. G. ROLLA, *Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, in: "Foro Amm.", 1990.



dell'ente. Esse, com'è riconosciuto anche nel Consiglio di Stato non configurano una mera articolazione interna di competenze ma rappresentano attuazione diretta del più generale principio di responsabilità e di distinzione tra indirizzo e gestione all'interno dell'ente. L'autonomia statutaria quindi, non può spingersi fino ad innovare nell'ordine delle competenze degli organi fissati dalla legge. Disposizioni di tale natura, poi, potranno riscontrarsi anche in altri termini legislativi che si occupino di materia statutaria degli enti locali<sup>286</sup>.

Va, invece escluso che principi-limite dell'autonomia statutaria possano essere contenuti in leggi regionali.

Circa la natura dello statuto si ritiene esatta la qualificazione di esso come fonte sub-primaria, per evidenziare la diretta legittimazione costituzionale ed il suo potere di deroga anche a determinate norme primarie vale a dire alle norme non di principio.

Per quanto riguarda l'esatta individuazione dell'oggetto degli statuti si richiama ancora una volta l'art. 6 del TUEL, che al comma 2 dispone che lo statuto nell'ambito dei principi fissati dal testo unico stesso, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce altresì i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione tra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi oltre allo stemma e al gonfalone e a quanto espressamente stabilito dal TUEL.

La formulazione riportata, dunque, porta ad escludere che il legislatore abbia inteso assegnare allo statuto soltanto la formulazione delle norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente<sup>287</sup>, come pure era possibile ritenere sulla base dell'originaria formulazione della corrispondente norma dell'art. 4 della legge 142 del '90. La stessa elencazione delle tematiche tipiche contenuta nel richiamato art. 6, ha dunque un valore meramente esemplificativo come si deduce dall'espressione "in particolare" che la precede.

Per altro, sembra di poter concludere che la sede statutaria legittimamente si presta anche ad operare una selezione e graduazione delle finalità e delle funzioni dell'ente idonea a caratterizzare anche ideologicamente l'amministrazione locale; tale conclusione del resto appare coerente con la stessa concezione che la costituzione e la legge hanno di comuni e province, enti esponenziali della propria comunità in quanto tali autorizzati ad adeguare la propria azione alle specifiche necessità che la collettività e

---

286 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 77 e ss.

287 P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 98.

la concreta situazione richiedono. Semmai sempre restando nell'ambito organizzativo ci si è chiesti se la potestà statutaria possa ricomprendere anche la previsione di altri organi o di ulteriori e diversi poteri oltre a quelli espressamente loro riconosciuti.

A riguardo non sembra possibile prospettare soluzioni di carattere generale. Il criterio fondamentale che deve guidare l'interprete discende dalla distinzione tra organizzazione meramente interna e organizzazione con rilevanza esterna<sup>288</sup>.

La prima rientra naturalmente nell'autonomia organizzatoria dell'ente locale; per gli organi di rilievo esterno invece il principio di legalità assume una valenza maggiore e comporta un più diretto riferimento alla legge, per cui non sarà consentito in sede statutaria istituire nuovi organi, oltre quelli espressamente previsti, né modificare le attribuzioni o più genericamente il ruolo che siano stati loro conferiti direttamente dalla legge. Diversamente si può riconoscere allo statuto una sorta di competenza attuativa e di necessaria integrazione delle disposizioni legislative che consenta di specificare meglio ciò che è implicito nel sistema legislativo.

Peraltro si ricorda che la concezione su esposta dell'autonomia statutaria è stata ribadita e rafforzata dalle riforme recenti. A riguardo si richiama nuovamente il disposto dell'art. 1, comma 3 del TUEL, il quale prevede espressamente che la legislazione che interessa l'ordinamento degli enti locali indichi in modo esplicito i principi ritenuti inderogabili dall'autonomia locale. Non sarà, quindi, più possibile opporre all'esercizio di tale autonomia l'esistenza di norme che non siano presentate espressamente come principi, né l'esistenza di principi che siano stati soltanto desunti in via interpretativa dal sistema complessivo. L'entrata in vigore di questi principi inderogabili comporterà allora l'abrogazione immediata delle norme statutarie incompatibili; resta salvo in ogni caso l'obbligo di adeguare cioè di recepire o rendere conformi gli statuti e i nuovi principi nei successivi 120 giorni.

Con la riforma del titolo V nel 2001 l'autonomia statutaria ha trovato riconoscimento e garanzia nella stessa Costituzione all'art 114 comma 2 ove si afferma che «i Comuni, le province le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti»<sup>289</sup>.

Nel dare attuazione a questa previsione delegando il Governo ad adeguare il testo unico alle innovazioni introdotte dalla Riforma costituzionale, la legge 131 del 2003 all'art. 4 precisa che lo statuto opera in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali in

---

288 F. PINTO, *op. cit.*, p. 77 e ss.

289 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, 2004, Il Mulino, p. 81 e ss.

attuazione cioè dell'art. 117, comma 2 lett. p, Cost.

L'art. 4 inoltre non disciplina il procedimento di formazione dello statuto locale, demandando tale incombenza alle leggi statali di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali.

## B) L'AUTONOMIA REGOLAMENTARE

Ulteriore forma di esplicazione dell'autonomia normativa di cui gode il Comune è la potestà regolamentare, sul cui regime la Riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha inciso profondamente, introducendo un innovativo modello di allocazione di tale potestà presso i diversi livelli di governo.

Ma la formulazione costituzionale relativa alla distribuzione del suddetto potere<sup>290</sup> presenta, ad una lettura approfondita, alcuni rilevanti tratti problematici il primo dei quali, investe la delega del potere regolamentare dallo Stato alla Regione<sup>291</sup>.

Infatti, l'art. 117 Cost. dispone, al sesto comma: «*la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le altre materie*». Lo Stato avrebbe competenza regolamentare nelle materie di competenza esclusiva e la Regione in tutte le altre. Sembra di trovarsi di fronte cioè, ad una sorta di parallelismo<sup>292</sup> tra funzione legislativa ed amministrativa, quello stesso che la Riforma del 2001 avrebbe rimosso.

In realtà, è agevole costatare anche come tale previsione sia collocata in un quadro che ha visto scomparire, dal testo costituzionale, l'istituto della delega delle funzioni amministrative, in precedenza contemplato dall'art. 118 Cost., tanto nei rapporti tra amministrazione centrale e le istituzioni regionali, quanto nelle relazioni tra queste ultime e gli enti locali.

L'imbarazzo destato da questa apparente contraddizione si rivela ancor più disarmante ove si pensi che, una volta disposta una simile delega, gli organi dell'amministrazione statale sarebbero tenuti a svolgere le rispettive funzioni di cura concreta degli interessi pubblici nel rispetto delle norme regolamentari dettate dalle Regioni in regime di delega<sup>293</sup>. Per rimuovere tale incongruenza non si può che aderire<sup>294</sup> a quella opzione interpretativa secondo cui la delega del potere regolamentare intestato

290 F. PINTO, *Diritto degli Enti locali*, Giappichelli, 2003, p. 111 e ss.

291 Q. CAMERLENGO, Articolo 4, in: P. Cavaliere, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004, p. 93 e ss.

292 F. PINTO, *op. cit.*, p. 111 e ss.

293 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 93 e ss.

294 *Ibidem*.

all'amministrazione centrale deve essere accompagnata dalla contestuale delega di funzioni amministrative: «lo Stato può emanare regolamenti soltanto laddove abbia potestà legislativa esclusiva e soltanto se non decida di delegare le funzioni amministrative alle Regioni; in quest'ultima ipotesi, perde il potere regolamentare...»<sup>295</sup>.

Tale conclusione contribuisce ad illuminare un profilo che si rivela decisivo ai fini della comprensione del criterio di distribuzione del potere regolamentare anche nei rapporti con le istituzioni locali in generale e che rinviene un adeguato riscontro nell'art. 4 della legge n. 131 del 2003.

Più precisamente *l'attribuzione del potere regolamentare segue il conferimento della funzione amministrativa* per cui, ove si tratti di verificare a quale livello di governo compete l'adozione di norme regolamentari in ordine ad una data situazione giuridicamente rilevante, occorrerà identificare il soggetto istituzionale titolare della corrispondente funzione amministrativa.

L'affermazione del principio di sussidiarietà verticale ad opera del nuovo art. 118 comma 1, Cost. ha posto le condizioni per l'introduzione di una chiara linea di confine tra l'attività legislativa demandata alle autorità statali e regionali e l'azione amministrativa, assegnata preferibilmente ai Comuni<sup>296</sup>.

Ora, la ricostruzione dal basso<sup>297</sup> del sistema amministrativo ha assecondato un indirizzo di sviluppo già avviato con il "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" introdotto dalla riforma Bassanini.<sup>298</sup>

Così la scelta di collocare i poteri amministrativi presso le istituzioni più vicine alla comunità riflette, una soluzione diffusa in non pochi ordinamenti federali, nei quali la distribuzione della funzione legislativa tra Stato centrale e Stati membri è integrata dalla devoluzione dei compiti di cura concreta degli interessi generali agli enti collocati in una posizione privilegiata ai fini della identificazione e del soddisfacimento dei bisogni espressi in ambito locale.

La preferenza per il livello comunale è, perciò, lo sviluppo logicamente indefettibile di questa rilettura complessiva del sistema istituzionale delle funzioni amministrative<sup>299</sup>.

Queste considerazioni rafforzano la tesi, suffragata da non poche riflessioni della dottrina<sup>300</sup>, secondo cui la potestà regolamentare spetta in via

---

295 R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002 p. 368.

296 S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in "Giorn. Dir. amm.", 2001, p. 1193; cfr. A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, p. 1307.

297 G. PASTORI, *Il Principio autonomistico*, in "Dir. pubbl.", 1997, p. 679.

298 Cfr. G. FALCON, "Il decreto n. 112 e il percorso istituzionale italiano", in: MALO M. (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 ed attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.

299 G. FALCON, *op. cit.*, p. 173. *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, ivi, p. 381.

300 «L'ente che è titolare di una funzione amministrativa, è titolare anche del potere normativo relativo alla disciplina organizzativa e di esercizio della stessa», R. BIN, *op. cit.*, 2002 p. 368 e ss.

esclusiva all'ente titolare della corrispondente funzione amministrativa.

La potestà regolamentare dei Comuni cui fa espresso riferimento il secondo comma del nuovo art. 114 Cost. è stata definitivamente costituzionalizzata nell'art. 117 Cost., che, sempre al comma 6 ha previsto che «*I Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

Tale Riforma ha così, attribuito definitivamente ai Comuni, il ruolo loro spettante all'interno di uno Stato in cui viga appieno un federalismo di tipo amministrativo.

Ora, se lo statuto si presenta come l'espressione più elevata dell'autonomia comunale, la componente di vertice di una potestà normativa che – esplicita ora la legge 131, art. 4, comma 1 – consiste, appunto, «*nella potestà statutaria e in quella regolamentare*», la sua collocazione sovraordinata nell'ordinamento dell'ente comporta che alle sue disposizioni rimanga vincolato ogni altro atto che l'ente emani a partire dai regolamenti che, «*nel rispetto delle norme statutarie*», appunto, disciplinano l'organizzazione degli enti locali (art. 4, comma 3, l. 131 del 2003)<sup>301</sup>.

In altri termini le norme regolamentari si presentano come norme subordinate allo statuto<sup>302</sup> ma se si guarda anche al secondo comma dell'art. 4 che elegge lo statuto a fonte di «*principi di organizzazione e funzionamento dell'ente*» se ne ricava che le norme statutarie vincolanti il potere regolamentare non sono che i principi posti dallo stesso statuto<sup>303</sup>.

A questo punto diviene essenziale chiarire la natura giuridica dei regolamenti comunali.

In dottrina<sup>304</sup> è pacifico che essa sia duplice potendosi considerare i regolamenti in qualità di atti formalmente amministrativi perché posti in essere da un ente pubblico e sostanzialmente normativi in quanto contenenti norme intese ad innovare il diritto oggettivo.

Questa duplicità nella natura dei regolamenti condiziona, in particolare<sup>305</sup>, la loro collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto.

---

301 L. VANDELLI, *op. cit.*, p. 81 e ss.

302 F. PINTO, *op. cit.*, p. 111 e ss.

303 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 93 e ss.

304 V. ITALIA, "Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali", in: V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 290 e ss.

305 Oltre che il regime di impugnativa: «Quanto al regime di impugnazione va detto che la possibilità di impugnativa diretta del regolamento costituisce ipotesi di rara verifica. L'impugnativa presuppone infatti un interesse concreto ed attuale da parte di chi la propone. Essendo invece il regolamento caratterizzato da astrattezza e generalità, di norma esso non sarà in grado di incidere direttamente sulle situazioni soggettive dei destinatari, né di far nascere, di conseguenza, l'interesse alla sua impugnazione. Questo potrà succedere solo nel caso in cui il regolamento contenga previsioni destinate all'immediata applicazione. In linea di massima invece il regolamento necessiterà, per la sua applicazione in concreto, di un successivo provvedimento di attuazione, e sarà quest'ultimo ad incidere sulle situazioni

Sotto questo ultimo profilo, una prima indicazione è ricavabile alla lettera dell'art. 7 del TUEL, che, testualmente, recita: «nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto il Comune adotta regolamenti».

Vale dunque anche per i regolamenti ciò che si afferma per gli statuti che cioè limiti inderogabili per l'esplicazione della potestà regolamentare possono essere posti solo dai principi sanciti dalle leggi, oltre che dalle enunciazioni di principio poste dallo statuto di riferimento. Inoltre il comma 3 dell'art. 1 del TUEL riferisce all'autonomia normativa e, dunque anche alla potestà regolamentare, il principio obbligatorio in base al quale la legislazione sull'ordinamento degli enti locali, nonché di disciplina nello svolgimento di funzioni ad essi affidate, deve contenere in modo espresso i principi che ne costituiscono il limite inderogabile. In virtù di ciò secondo la dottrina i regolamenti «non sono più gli statuti regolamenti di esecuzione, ma diventano gli strumenti propulsivi dei procedimenti degli atti amministrativi»<sup>306</sup>.

La soggezione dei regolamenti ai principi fissati dalla legge e allo statuto comporta l'attribuzione agli stessi del carattere di fonte normativa secondaria e carattere integrativo-attuativo.

Essi dunque:

non possono derogare o contrastare con le norme di rango costituzionale;

non possono derogare o contrastare con i principi posti dalle leggi;

non possono contrastare con le norme statutarie, incorrendo in caso nel vizio di violazione di legge ex art. 7 TUEL;

per parte della dottrina<sup>307</sup> non possono contenere norme contrarie e quelle dei regolamenti statali conformemente a quanto disposto dall'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, a norma del quale i regolamenti emanati da altre autorità non possono contrastare con i regolamenti governativi; per altra parte della dottrina<sup>308</sup> invece i Comuni e le province non rientrano nel concetto di altre autorità di cui al citato arti-

---

soggettive dei destinatari. Di conseguenza in questa ipotesi colui che intenda impugnare dovrà procedere ad una doppia impugnativa, ovvero dovrà impugnare tanto il regolamento quanto il provvedimento di attuazione ad esso relativo. La pronuncia poi, dell'autorità giudiziaria, avrà ad oggetto il regolamento, ma i suoi effetti si propagheranno al provvedimento di esecuzione. La giurisprudenza del Consiglio di Stato inoltre è ormai costante nel ritenere che l'annullamento del regolamento ad opera dell'autorità giurisdizionale amministrativa operi con efficacia erga omnes: il giudicato dunque, in tal caso contrariamente alla regola generale, esplica la sua efficacia in via generale e non solo limitatamente alle parti in lite», AA.VV. *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, pp. 98-99.

306 V. ITALIA, *op. cit.* p. 295.

307 V. ITALIA, *ivi*, p. 115.

308 L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 81 e ss.; A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, T. 3, Art 108-110: magistratura., Bologna -Roma, 1992, p. 56.

colo delle preleggi. D'altro canto il testo dell'art. 7 del TUEL non menziona ulteriori limiti per i regolamenti degli enti locali.

Al comma 4, l'art. 4 della legge 131 ha poi stabilito che «*la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, (...) riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze...*». Detta disposizione riserva al regolamento locale la disciplina dei profili organizzativi ed operativi relativi all'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ente locale.

Per cogliere l'esatta portata di tale "riserva" occorre fare ulteriori considerazioni.

Le soggezione dell'attività amministrativa ai principi ed alle regole stabilite in sede legislativa non è che l'inevitabile conseguenza del rispetto del principio di legalità, che non risulta smentito o ridimensionato dalle recenti innovazioni introdotte a livello costituzionale. Pertanto, non è corretto parlare di riserva di regolamento locale intesa come delimitazione in un ambito materiale demandata alla disciplina posta da tale fonte secondaria, con esclusione di qualsiasi altra fonte sovraordinata. Più correttamente, detta "riserva" si sviluppa in senso orizzontale, vale a dire nei confronti degli atti normativi di primo grado adottati in altri contesti istituzionali. La titolarità della funzione amministrativa legittima l'esercizio in via esclusiva della potestà regolamentare sia pure entro la cornice delineata in ambito legislativo cosicché, appare meno equivoco parlare di "principio di presenza" per il regolamento adottato dall'ente preposto all'azione amministrativa<sup>309</sup>.

In sostanza, la riforma del 2001 ha elevato a livello costituzionale gli esiti di una evoluzione che già aveva portato a sancire nel T.U. il potere di Comuni e Province di adottare, «*nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto [...] regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*». In questi termini dapprima su un piano di legislazione ordinaria, quindi sul piano costituzionale, si è sancita una potestà regolamentare non più limitata a singole materie di volta in volta previste dalle leggi, ma sostanzialmente estesa, con i limiti sopra richiamati, all'intero ambito dell'organizzazione, da un lato, e nello svolgimento delle funzioni, dall'altro.

Così, anzitutto, la disciplina contenuta negli artt. 6 e 7 del TUEL, in materia di autonomia statutaria e regolamentare, è ora da ritenere vigente solo per le parti non contrastanti o non disciplinate dall'art. 4 della legge 131.

Infine per quanto poi riguarda il contenuto delle funzioni, i regolamenti dei Comuni e degli altri enti locali trovano il loro limite tanto

---

309 Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 98-99.

nella potestà legislativa che nella potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni che definiscono i margini del loro potere regolamentare nel rispetto dell'autonomia degli enti e dell'esigenza, ad essa correlata di evitare che questi ultimi si vedano privati del potere di applicare in concreto, alla realtà territoriale, e con gli adattamenti necessari le regole che provengono dal livello ultralocale.

Maggiore è, invece, la potestà regolamentare dell'ente con riferimento alle modalità con cui si provvede all'esercizio delle funzioni<sup>310</sup>.

Il potere regolamentare<sup>311</sup> è, in tal caso, un potere pieno, che trova limite solo negli interventi normativi di carattere generale che siano consentiti dal potere di indirizzo conseguente all'esplicazione di attività legislative.

In tal caso il rapporto fra fonte regolamentare locale e altre fonti si inverte rispetto al caso precedente e viene in rilievo nella definizione delle concrete regole di condotta proprio la fonte apparentemente di grado inferiore.

## 25. L'ATTUAZIONE DELL'ART. 118 DELLA COSTITUZIONE

Se la Costituzione delinea, nell'art. 118, come modificato nel 2001, un sistema di distribuzione delle competenze basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in concreto il riparto è definito da leggi dello Stato o delle Regioni, secondo le rispettive competenze.

In questo senso, la legge di attuazione della Riforma costituzionale all'art. 7 ha previsto che tali leggi provvedano a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge stessa, 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. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le Unioni di Comuni.

Ai fini del trasferimento delle relative risorse, del resto, la legge prevede accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza Unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni ed i compiti da conferire; accordi recepiti in disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale.

Si è però osservato che, nel sistema attuale, la legge non può essere una efficace garanzia di attuazione del principio di cui all'art. 118, questo perché si realizza il regionalismo legislativo.

---

310 G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in atti del convegno: "La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive", Pavia, 30 novembre 2002.

311 T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potere regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 105 e ss.



La rottura rispetto al precedente sistema risiede nel fatto che la legge statale e la legge regionale sono equiparate, che la legge statale non ha più la competenza generale e si scindono le competenze legislative da quelle amministrative. È dunque importante stabilire chi sia il soggetto che decide come applicare detti principi<sup>312</sup>.

Proprio l'obiettivo difficoltà di attuare questi tre principi fa sì che, quale che sia il legislatore, la redistribuzione delle funzioni sia il frutto di un concorso partecipato tra soggetti ed istituzioni coinvolte<sup>313</sup>, occorre utilizzare un metodo "consensuale" o comunque concertato, nel ridefinire l'assetto di queste funzioni, coinvolgendo in positivo anche i destinatari delle funzioni da riallocare<sup>314</sup>.

Per ora comunque manca l'individuazione di momenti in cui Stato, Regioni e Comuni possano confrontarsi per definire un equilibrio<sup>315</sup>.

## CAPITOLO IV

### L'AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI E RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

26. Il federalismo fiscale; 27. La disciplina del federalismo fiscale nel nuovo art. 119 Cost.; 28. L'attuazione del federalismo fiscale; 29. I costi dell'autonomia dei Comuni;

#### 26. IL FEDERALISMO FISCALE

La trasformazione in senso federale dello Stato italiano ha compiuto, in quest'ultimo decennio, molti passi in avanti anche se si può dire che la finanza regionale e locale è ancora «in mezzo al guado»<sup>316</sup>.

L'effettiva portata della riforma fiscale può apparire più chiara se si tratteggia, nelle sue linee essenziali, l'evoluzione della finanza degli enti territoriali dall'originaria configurazione (assunta in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana) sino ai giorni nostri.

Negli anni Settanta la concezione egualitaristica dei diritti a presta-

---

312 PITRUZZELLA, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in D. BOLOGNINO (a cura di), atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti).

313 G. PASTORI, *ibidem*.

314 C. DE MARTIN, *ibidem*.

315 PITRUZZELLA, *ibidem*.

316 F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003, p. 7.

zione pubblica si affermò e si saldò con il culto per l'uniformità organizzativa, permeando organizzazione e funzionamento dei servizi e delle istituzioni pubbliche lungo direttrici sicuramente lontane da ogni istanza di effettiva autonomia.

Sul versante finanziario, si deve ricordare che la riforma tributaria degli anni Settanta, in nome del principio di unicità della finanza pubblica aveva vanificato l'autonomia impositiva degli enti territoriali autonomi, trasformandone l'assetto finanziario in un sistema a finanza derivata. Si trattava di un sistema basato sul trasferimento, sul lato dell'entrata, da quello statale e che pertanto determinava il superamento dei criteri della differenziazione, del libero sviluppo delle collettività locali e dell'autosufficienza della finanza locale<sup>317</sup>.

La legislazione degli anni Novanta ha modificato radicalmente gli indirizzi a lungo prevalenti in tema di finanza regionale. Essa ha posto le premesse per una decisiva inversione di tendenza nella direzione di un sensibile incremento delle entrate proprie a fronte di un altrettanto significativo calo dei trasferimenti correnti.

Il processo c.d. di *federalismo fiscale*<sup>318</sup> è avvenuto mediante l'adozione di alcuni provvedimenti di riforma che perseguono l'obiettivo di potenziare il sistema di autogoverno negli Enti territoriali autonomi, riducendo il carattere derivato che per lungo tempo ha caratterizzato il loro sistema finanziario.

Con riferimento specifico ai profili finanziari, si deve segnalare che già con la legge 14 giugno 1990, n. 158 si è dato avvio ad un processo di razionalizzazione e di riordino delle entrate regionali già previsto dalla legge n. 281 del 1970. Il nucleo centrale del processo di riordino fiscale è costituito, però dall'ICI (Imposta comunale sugli immobili), la quale nell'idea del legislatore avrebbe dovuto realizzare appieno l'esigenza di autofinanziamento dei Comuni<sup>319</sup>.

---

317 L. VANDELLI, F. MASTRAGOSTINO, "Le autonomie territoriali", vol II in: *I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 147 e ss.

318 «Il termine "fiscal federalism" è stato coniato da R. Musgrave nel 1959 nell'opera *Public Finance in Theory and Practice* per designare quegli studi diretti a riconsiderare i modelli di riparto delle competenze in materia finanziaria fra centro e periferia in funzione di una maggiore giustizia ed equità nella produzione e distribuzione dei beni pubblici. In particolare, il "fiscal federalism" faceva parte di quell'imponente costruzione teorica diretta ad attribuire allo stato compiti di allocazione, distribuzione e stabilizzazione dell'economia. Si può osservare in primo luogo che il termine ha origine economiche, non giuridiche. Un secondo aspetto è che esso è connotato da esigenze di armonizzazione del sistema fiscale ovvero di accentramento degli strumenti della finanza pubblica. "Federalismo fiscale" designa, all'origine, un processo di senso inverso/opposto a quello che sta investendo il nostro paese, di progressivo spostamento di competenza finanziaria dalla periferia al centro in funzione di una più efficace ed equa ripartizione delle risorse pubbliche», G. BIZIOLI, *L'attuazione del federalismo fiscale*, Giur. Cost., 2004.

319 PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1999, p. 322.

Il D. lgs. 504 del 1992 che ha istituito l'ICI, ha perseguito l'obiettivo di limitare il flusso incontrollato di denaro dallo Stato agli enti locali, assicurando a questi ultimi autonome entrate di carattere tributario.

A ben vedere la riforma della finanza locale derivante dal D. lgs. n. 504 del 1992 si fonda sul principio per cui i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali.

Significative novità, nella direzione di una sempre maggiore autonomizzazione della finanza regionale e locale, sono state, poi, introdotte dal D. lgs. 446 del 1997 che, nel garantire un primo corrispettivo finanziario del processo di conferimenti di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali avviato dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, ha attribuito alle Regioni un'addizionale IRPEF, e ha istituito l'IRAP (Imposta regionale per le attività produttive) che interessa Comuni e Province perché sono destinatari di una quota del gettito regionale, oltre che di un'addizionale all'IRAP<sup>320</sup>.

Il complesso dei suddetti provvedimenti ha determinato un mutamento consistente nella struttura dei mezzi finanziari a disposizione dei governi regionali e locali.

Alla luce di questo dato allora può apprezzarsi maggiormente la portata rivoluzionaria realizzata dalla disposizione contenuta nell'art. 10 della legge n. 133 del 1999 che prevede la soppressione della gran parte dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario. In verità tale previsione appare degna di rilievo se si conviene sull'idea che l'autonomia finanziaria regionale è stata fino ad oggi, fortemente limitata con riguardo al versante della spesa ove si consideri che le entrate derivanti dai trasferimenti di fondi dallo Stato alle Regioni sono state in massima parte a destinazione vincolata (valga a questo proposito l'esempio del Fondo Sanitario Nazionale), per cui la funzione delle Regioni si è limitata a trasferire le somme relative ai destinatari (soggetti pubblici e privati), rigidamente individuati nelle leggi dello Stato. Il vincolo della destinazione ha fortemente inciso sull'autonomia di spesa delle Regioni, fino a svuotarla di gran parte del suo significato<sup>321</sup>.

Successivamente il D. lgs. n. 56 del 2000 recante "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale*" in attuazione della delega disposta dall'art. 10 della l. n. 133 del 1999, ha disposto:

- La sostituzione dei trasferimenti erariali alle Regioni, anche a destinazione vincolata, con la compartecipazione al gettito dei tributi erariali, fra cui l'IVA, fissata nella misura del 25% del gettito complessivo realizzato nel penultimo anno;
- L'istituzione di un fondo perequativo nazionale per la realizzazione

<sup>320</sup> D. lgs. N. 446 del 15 dicembre 1997, artt. 27 e 28.

<sup>321</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, p. 380 e ss.

di obiettivi di solidarietà interregionale, finanziato attingendo alla compartecipazione IVA;

- La possibilità estesa alle regioni di partecipare alle attività di acceramento dei tributi erariali.

Il decreto legislativo n. 56 del 2000, ha contribuito a decentrare funzioni e responsabilità di spesa e di entrata, modificando il ruolo dei diversi livelli di governo, favorendo così un passo significativo verso il federalismo fiscale.

In effetti attualmente, la spinta verso il federalismo fiscale è, in Italia, segno della tendenza a rafforzare i poteri fiscali delle Regioni e degli enti territoriali<sup>322</sup>.

Come è stato giustamente osservato<sup>323</sup>, il federalismo fiscale, inteso come possibile proposta di riordino del settore pubblico italiano dovrebbe comportare sia il decentramento di numerose funzioni pubbliche oggi svolte dallo Stato, sia una maggiore affermazione del principio di autogoverno sul fronte delle regole e degli strumenti di finanziamento.

I valori dell'autogoverno implicano che sia soddisfatto il "principio della corrispondenza", cioè la necessità che ci sia per ogni livello o centro di decisione, pubblica corrispondenza tra responsabilità dell'entrata e responsabilità della spesa.

Il motivo fondamentale della scelta di questi ultimi anni di accentuare l'autonomia impositiva degli enti esponenziali a scapito dei trasferimenti, è stato quello di aggredire una delle cause strutturali della creazione del debito pubblico in Italia, ovvero la completa *deresponsabilizzazione* finanziaria causata anche e soprattutto dalla scissione tra chi decide quanto e su cosa prelevare e chi decide quanto e dove spendere<sup>324</sup>.

L'obiettivo del federalismo fiscale<sup>325</sup> è quello di giungere ad una identificazione esatta della responsabilità; questo significa anche tendere a fare coincidere sempre più, o comunque a riavvicinare i centri che decidono il prelievo fiscale con quelli che decidono la spesa.

È evidente che questo obiettivo, e questo è uno dei motivi di fondo del decentramento fiscale, richiede come soluzione un forte grado di autonomia tributaria. Ma autonomia tributaria vuol dire, quanto meno la possibilità per il governo sub - centrale di poter decidere quali aliquote applicare, quindi quale deve essere l'entità del prelievo<sup>326</sup>.

---

322 G. TREMONTI, G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, Laterza, 1994, ove il fulcro del federalismo fiscale è dato dal rafforzamento del potere impositivo dei Comuni; mentre puntano sulle regioni altre proposte di decentramento fiscale.

323 P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 21 e ss.

324 E. BUGLIONE, "Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia", in: E. BUGLIONE, V. PATRIZII (a cura di), *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 233 e ss.

325 F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *op. cit.*, p. 7.

326 E. BUGLIONE, *op. cit.*

Oggi è sempre più diffuso il convincimento che una maggiore autonomia tributaria finalizzata a realizzare un qualche grado di differenziazione nei livelli di spesa è condizione necessaria per un settore pubblico più articolato, più efficiente e insieme più democratico e pluralista<sup>327</sup>.

Le modifiche al sistema finanziario degli enti locali, avvenute sul piano della legislazione ordinaria si legano con le innovazioni sul piano costituzionale, volte a rafforzare il ruolo e la condizione istituzionale e finanziaria di Comuni, Province e Regioni.

Su questo versante il dato maggiormente significativo è rappresentato dall'approvazione del disegno di legge di revisione costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Le nuove norme costituzionali su Regioni ed enti locali prefigurano un modello di autonomia finanziaria che ruota attorno a due principi fondamentali: quello della *autodeterminazione regionale* e quello della *perquazione delle risorse complessivamente disponibili*, con meccanismi comunque idonei a mantenere e salvaguardare la solidarietà interregionale.

Principi, l'uno e l'altro, che trovano nel testo di riforma un bilanciamento<sup>328</sup>.

A ben vedere l'aspetto nodale del problema dell'autonomia finanziaria è costituito dall'individuazione di un punto di equilibrio tra «garantismo delle istanze autonomistiche e garantismo delle esigenze unitarie di tutela dell'unità giuridica ed economica e di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»<sup>329</sup>, affinché non si spezzi il principio unitario del nostro ordinamento e ne risulti nel contempo, assicurata l'articolazione funzionale ed operativa.

La Riforma, grazie alla distinta destinazione dei tributi propri e delle compartecipazioni ai gettiti di tributi erariali, e alla distinta prospettazione degli obiettivi, rispettivamente di effettivo potenziamento dei margini di autonomia finanziaria e di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, riconduce ad unità il difficile rapporto tra principio di eguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali, e fra istanze di cooperazione e di responsabilità dei livelli di governo assicurando, nel contempo una maggiore trasparenza dei processi decisionali tanto a livello nazionale quanto sul piano regionale e locale<sup>330</sup>.

La Riforma valorizza sicuramente il *principio della autodeterminazione* (tanto sul versante dell'entrata quanto su quello della spesa) *delle Regioni e degli enti locali*, ciò nondimeno il potenziamento dell'autonomia finanziaria non può prescindere dal principio del coordinamento e cioè dalle

327 P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 29 e ss.

328 T. MARTINES, A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 380 e ss.

329 C. PINELLI, "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: G. BERTI e G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 122 e ss.

330 *Ibidem*.

ragioni dello stare insieme.

A ben vedere le disposizioni contenute nel nuovo art. 119 Cost., realizzano quel coordinamento “circolare” dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni che costituisce il corretto presupposto di ogni politica di spesa e di una programmazione regionale e di sviluppo<sup>331</sup>.

Solo una determinazione dei livelli minimi di prestazione pubblica ad un tempo condivisa e trasparente aiuterebbe a far valere il principio che i vincoli posti alle autonomie sono gli stessi posti allo Stato: i diritti dei cittadini, i compiti pubblici<sup>332</sup>.

Il merito principale del testo di riforma è proprio quello di aver enfatizzato e rivalutato il ruolo preminente del coordinamento tra potestà normativa tributaria dello Stato e potestà normativa tributaria degli enti territoriali autonomi, in vista della garanzia da offrire a ciascun cittadino di “prestazioni minime” irrinunciabili, quale che sia il territorio di residenza.

Le nuove norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria, propongono, dunque, un modello di federalismo fiscale che potremmo definire coordinato intendendo il coordinamento finanziario come temperazione tra diversi principi ed esigenze costituzionali.

Come è stato giustamente osservato, i concetti di autonomia e di coordinamento lungi dal contrapporsi, si presentano come reciprocamente interdipendenti.

L'autonomia proprio perché importa «la distinzione, o meglio la separazione delle competenze tra Stato ed enti territoriali autonomi, non impedisce il coordinamento e la collaborazione, ne costituisce anzi un necessario presupposto, poiché di collaborazione tra soggetti diversi e di coordinamento delle loro attività si può parlare solo sulla base del riconoscimento ad ognuno di essi di una sfera di competenze proprie non riducibile a discrezione di uno dei soggetti.

Dunque, in una prospettiva generalissima, sembra che le disposizioni del nuovo testo in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali, “inseguono” sul piano costituzionale, il disegno di riforma avviato con il D. lgs. n. 56 del 2000»<sup>333</sup>.

## 27. LA DISCIPLINA DEL FEDERALISMO FISCALE NEL NUOVO ART. 119 COST.

L'originario articolo 119 Cost. recitava: «*Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.*

<sup>331</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 280.

<sup>332</sup> C. PINELLI, *op. cit.*

<sup>333</sup> *Ibidem.*

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica».

Esso riconosceva espressamente autonomia finanziaria soltanto alle Regioni e non anche agli enti locali, limitandosi poi a riservare alla legge statale il coordinamento della finanza dei Comuni (e delle Province) con quella dello Stato.

Ora invece, a seguito dell'intervento riformatore della legge costituzionale n. 3 del 2001, il nuovo art. 119 Cost. attribuisce esplicitamente autonomia finanziaria ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane, oltre che alle Regioni. Ma il capitolo della finanza, nella nuova previsione costituzionale, rimane pressoché invariato, sicché ciò che viene ritenuto il perno del sistema delle autonomie e che, sia pure convenzionalmente, va sotto la locuzione di "federalismo fiscale", non trova nel testo della riforma indicazioni precise e facilmente attuabili<sup>334</sup>.

Il nuovo testo dell'art. 119 recita: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

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

Come si vede, l'attuale articolo 119 sembra modellarsi, per i principi enunciati, sul testo precedente, con questa differenza che il precedente te-

334 E. DE MITA, *I rischi del federalismo fiscale*, "Il Sole 24 Ore", 4 novembre 2001.

sto era un modello di tecnica legislativa chiaro e rigoroso, mentre il nuovo è enfatico e tecnicamente fatto da generiche norme programmatiche.

I concetti base sono gli stessi.

Cominciamo con quelli di “*autonomia finanziaria*”.

Premesso che «l'autonomia finanziaria delle comunità territoriali consiste nel concreto potere di cui i cittadini dispongono di destinare le loro proprie risorse al finanziamento dei servizi pubblici locali, di attività, cioè, che sono svolte dall'ente locale al quale essi appartengono e fruite, nei loro effetti, dai cittadini medesimi»<sup>335</sup>, la legge cost. n. 3 del 2001 eleva a livello costituzionale una potestà di cui i Comuni (e le Province) erano già titolari in base alla sola legge ordinaria.

Il D. lgs. 267 del 2000 infatti, all'art. 3 riconosce agli enti locali un'autonomia impositiva e finanziaria da esplicarsi nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 149 del TUEL precisa inoltre che l'autonomia finanziaria di cui godono i Comuni (e le Province) è fondata sulla *certezza di risorse proprie e risorse trasferite* e che la legge assicura ad essi potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

D'altra parte se a norma dell'art 118 Cost., comma 1 «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni*» a maggior ragione in base alla Costituzione i Comuni sono titolari di «*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*», dispongono di *risorse autonome*, possono stabilire ed applicare *tributi ed entrate propri*, dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*. Ma, mentre prima della Riforma, tale autonomia era delimitata “*dalle leggi dello Stato*”, oggi essa viene esplicitata con un'aggiunta che per qualcuno è inutile<sup>336</sup>, “*di entrata e di spesa*”. Certo è che si tratta di una specificazione alquanto innovativa se si considera che fino a pochi anni fa l'autonomia finanziaria degli enti territoriali veniva intesa essenzialmente come *autonomia di spesa*, vale a dire come capacità degli stessi di amministrare in modo autonomo le risorse finanziarie messe a loro disposizione da leggi dello Stato.

La nuova formulazione dell'art. 119 Cost., invece, evidenzia chiaramente anche l'autonomia di entrata, prendendo atto, in tal modo, dell'evoluzione normativa degli ultimi anni che già si era posta in questa direzione.

Quest'ultima facoltà è ulteriormente sottolineata nel passaggio del secondo comma dell'art. 119 Cost. in cui si afferma che gli enti territoriali *stabiliscono ed applicano tributi propri*.

L'abbandono della precedente impostazione centralistica è evidente,

---

335 «Va detto, incidentalmente ma con forza, dato lo stato attuale del dibattito politico in Italia, che un uguale diritto all'autonomia finanziaria va riconosciuto a i cittadini in quanto componenti della repubblica italiana», F. PICA, “*L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della costituzione*”, vol. I, in: *I principi*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 33.

336 E. DE MITA, *op. cit.*



così come è chiaro l'intento della legge di Riforma di attribuire una reale autonomia agli enti suddetti nella fissazione dell'entità delle risorse finanziarie e nelle procedure applicative di riscossione.

La nuova formulazione della norma viene poi integrata al terzo comma da un concetto "velleitario"<sup>337</sup>: le risorse proprie degli enti locali (Comune, Provincia, Regione, Città metropolitana) devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Dato che il Comune ha autonomia finanziaria, evidentemente queste finanze devono coprire anche quelle che in passato erano le "funzioni facoltative" e che oggi sono dette "proprie".

Queste risorse sono: i tributi propri sopra citati (e indefinite altre entrate) e "compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio".

Quali possano essere tali *tributi propri* non è detto, perché, scomparso il limite della legge statale, sembra che tutti gli enti locali possano stabilire ogni tributo, «in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». L'armonia costituzionale di un potere tributario degli enti locali è, però, tutta una finezza giuridica, come se la Costituzione fosse un testo esterno a un tale titolo<sup>338</sup>.

Per le Regioni e le Città metropolitane invece il discorso è differente in quanto le prime erano dotate di autonomia finanziaria già sulla base dell'originario art. 119 Cost., mentre le seconde hanno ottenuto un riconoscimento a livello costituzionale solo con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quanto ai principi della finanza e del sistema tributario, che non siano posti da una legge statale, è solo un'astrazione: senza una legge, stabilire quali siano i principi del sistema tributario italiano è un'impresa pressoché impossibile.

Ma il punto più debole del nuovo articolo 119 è che non si capisce come Comune, Provincia e Città metropolitana possano stabilire tributi propri, non avendo tali enti, a differenza della Regione, potere legislativo.

In sostanza solo la Regione può stabilire tributi propri, mentre gli altri enti debbono limitarsi a istituire tributi loro attribuiti da leggi dello Stato. Volendo enfatizzare l'autonomia finanziaria, è scomparso dall'articolo 119 ogni riferimento alle leggi dello Stato: ma l'esigenza di questa diventa più forte rispetto ai poteri che solo da essa potranno ricevere contenuti specifici.

Di preciso il nuovo testo sembra contenere solo il superamento della "quota di tributi erariali" in quello di "partecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio". In sostanza, dire che i Comuni "*Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*" dà spazio al principio della territorialità dell'imposta in base al quale il gettito prelevato da un territorio deve rimanere almeno in parte nell'ambito della comunità che lo

---

337 *Ibidem*.

338 *Ibidem*.

ha prodotto. Da ciò sembrerebbe che gli enti locali siano quasi contitolari dei tributi compartecipati. Ma il problema rimane sempre quello dell'individuazione dei tributi e della misura della compartecipazione.

Tale compartecipazione, che creerà squilibri fra le Regioni, viene corretta con la previsione di un «*fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante*». Si tratta di un fondo senza vincoli di destinazione con il quale si dovrebbero compensare eventuali squilibri fra le entrate tributarie dei vari enti e consentire che il livello qualitativo e quantitativo dei servizi da essi erogati sia uniforme su tutto il territorio nazionale. Scopo ultimo è, dunque, quello di garantire il rispetto degli stessi standards nella prestazione dei servizi pubblici, a prescindere dalle capacità fiscali proprie di ogni territorio.

Insomma, c'è bisogno della legge.

Le risorse autonome degli enti territoriali, cioè i tributi propri e le compartecipazioni, nonché i trasferimenti erogati dal fondo perequativo devono consentire, a norma del comma 4 dell'art. 119 Cost., il finanziamento integrale delle proprie spese di funzionamento, di intervento e di amministrazione.

Tale disposizione in sostanza impone il principio del parallelismo fra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse di cui dispone.

Si tratta più che altro di un vincolo a carico dello Stato il cui fine ultimo è quello di evitare che, come spesso accadeva in passato, la legge statale attribuisca agli enti decentrati ulteriori compiti rispetto a quelli già di loro competenza, senza assegnare, nel contempo, le risorse adeguate per poterle svolgere.

Si tenga presente che sempre a norma dell'art. 119 Cost., comma 6, gli enti in questione possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con esclusione di garanzie da parte dello Stato sui prestiti contratti. Pertanto, se da un lato lo Stato è tenuto a garantire agli enti territoriali le risorse finanziarie necessarie per svolgere tutte le funzioni loro attribuite, dall'altro non può offrire alcuna garanzia sui prestiti che essi intendono contrarre.

Non si tratta comunque di una novità: già l'art. 10 della legge n. 281 del 1970 prevede che le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento o per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali. L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento e di estinzione nell'esercizio considerato non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa (così dopo le modifiche apportate dal D. lgs. 76 del 2000).

In virtù dell'art. 20 del D.L. 8 del 1993 (convertito con modifiche nella l. 68 del 1993), però le Regioni sono autorizzate a contrarre mutui anche in

deroga alle limitazioni stabilite dalla legislazione statale vigente, al fine di ripianare eventuali disavanzi di amministrazione.

Altro pilastro su cui si fonda la finanza locale, oltre alle risorse proprie e al fondo perequativo, è la c.d. finanza straordinaria ossia le risorse aggiuntive da parte dello Stato.

Il comma 5 del novellato art. 119 cost., infatti, prevede la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali<sup>339</sup> e favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Tale forma di finanziamento si differenzia dal fondo perequativo in quanto è soggetta ad un vincolo di destinazione. Essa, cioè, può essere erogata esclusivamente al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ovvero per provvedere a scopi diversi da quelli che l'ente persegue mediante il normale esercizio delle proprie funzioni.

A differenza dell'art. 119 Cost., *ante riforma*, che al comma 3 prevedeva contributi speciali volti a valorizzare il Mezzogiorno e le isole, il comma 5 del novellato art. 119 Cost. non contiene alcun riferimento geografico in relazione all'individuazione delle zone cui destinare le risorse in questione, ma utilizza soltanto parametri di benessere socio - economico.

Tra le risorse aggiuntive di cui dispongono gli enti autonomi vanno citate, infine, anche quelle derivanti da finanziamenti della comunità europea che negli ultimi anni hanno assunto sempre maggior rilievo.

Tra i compiti della comunità vi è, infatti, anche quello di promuovere la coesione economica e sociale delle varie Regioni europee predisponendo degli strumenti ad hoc, quali i fondi strutturali, per lo sviluppo delle aree depresse esistenti all'interno dei singoli stati membri della Comunità.

D'altra parte, anche tutte le leggi ordinarie che prevedono contributi speciali a favore delle aree depresse seguono le indicazioni fornite in sede comunitaria.

## 29. L'ART. 119 NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel corso dei sette anni in cui si è concretata l'attesa della legislazione di attuazione della riforma del 2001, la Corte costituzionale ha avuto modo di stabilire alcuni criteri di fondo sull'interpretazione dell'art. 119 Cost.<sup>340</sup>.

In primo luogo essa ritiene che il passaggio «dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in

339 Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 196.

340 Ivi, pp. 197-198.

non piccola parte *derivata*, cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte” al nuovo sistema delineato dalla Riforma costituzionale, richiede la definizione di una disciplina transitoria<sup>341</sup>; e che comunque, l’attuazione dell’art. 119 si presenta “urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze stabilito dalle nuove disposizioni»<sup>342</sup>.

La Corte ha, poi, sottolineato come nella legislazione tuttora vigente «non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo *propri* delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e che quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina a gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti, quanto alla loro disciplina sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all’autonomia degli enti territoriali»<sup>343</sup>.

In terzo luogo in relazione ai tributi locali, considerata la riserva di legge che copre tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte, e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione, e data l’assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, occorre definire «da un lato, l’ambito, sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge, in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall’altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale ovvero regionale e locale)»<sup>344</sup>.

La Corte ha poi ritenuto inammissibile, in materia tributaria, «una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale; dunque, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali»<sup>345</sup>. Per converso ha affermato che «si deve ritenere tuttora spettante al legisla-

341 Sent. n. 37 del 2004.

342 Sent. n. 370 del 2003.

343 Sent. n. 296 e 297 del 2003; sent. n. 37 del 2004.

344 Sent. n. 37 del 2004.

345 Cfr. ancora sent. 296 e 297.

tore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti» (che si tratti dell'imposta sulla pubblicità o dell'ICI o dell'addizionale dell'IRPEF). Anche se, in proposito, «vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119»<sup>346</sup>.

Infine la creazione di un fondo statale a destinazione vincolata per il finanziamento di specifiche funzioni pubbliche regionali o locali (in concreto si trattava di asili nido) non è più utilizzabile e viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa, considerato che il nuovo art. 119 prevede espressamente che queste funzioni «devono essere integralmente finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, nonché con le quote del fondo perequativo senza vincoli di destinazione» essendo dunque consentito allo Stato esclusivamente di erogare fondi senza vincoli specifici di destinazione<sup>347</sup>.

1. L'attuazione del Federalismo Fiscale: cenni al d.d.l. n. 1117

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha riscritto il Titolo V, Parte II della Costituzione ridisegnando posizioni e rapporti di Regioni, Province e Comuni e dello stesso Stato, anche sotto il profilo finanziariorisultativo.

Inizialmente si aveva l'impressione<sup>348</sup> che pochi si fossero resi conto dell'ampiezza di questa Riforma e del forte impatto che era destinato ad avere sulla struttura e sulla gestione dei pubblici poteri, centrali e periferici e sulla stessa vita economica e sociale.

Appariva subito evidente che con questa riforma si andasse ben oltre le pur significative innovazioni introdotte dalle c.d. leggi Bassanini nell'area delle funzioni amministrative (specie sulla base della legge n. 59 del 1997).

Emergevano, infatti, dalla operata revisione costituzionale, forti tratti di vero e proprio "federalismo"<sup>349</sup> specie con riguardo al notevole accrescimento della potestà legislativa e dell'ampia autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali sul versante sia della spesa che dell'entrata. Al sensibile ritiro dello Stato dalle funzioni legislative e amministrative si accompagnava anche la scomparsa dei controlli sulle regioni e sugli enti locali prima previsti dalla Costituzione, e sparivano quindi sia i Commis-

346 Sent. 37 del 2004.

347 Sent. n. 370 del 2003.

348 F. GALLO, "Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione", in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 155 e ss.

349 "Federalismo Fiscale", voce in: *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. V, 1996, pp. 1-5.

sari di Governo per il controllo sulle regioni sia i noti CO.RE.CO.<sup>350</sup>.

Nel decennio di riforme antecedente alla legge cost. n. 3 del 2001, Regioni ed enti locali erano stati protagonisti o oggetto di innovazioni incisive che ne avevano trasformato l'organizzazione, le competenze e le responsabilità amministrative e di governo e infine la cornice costituzionale e i poteri legislativi.

Il problema era che al c.d. federalismo amministrativo e costituzionale non aveva fatto subito seguito il federalismo fiscale. Perciò come e più di altre disposizioni del nuovo Titolo V, l'art. 119 della Costituzione, che lo prevede e lo disciplina, è rimasto sulla carta<sup>351</sup> per circa sette anni<sup>352</sup> e solo negli ultimi tempi si discute un disegno di legge finalmente specificamente diretto alla sua attuazione effettiva.

Si tratta disegno di legge n. 1117 recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»<sup>353</sup>.

Esso, in data 15 ottobre 2008, è stato presentato dal Governo al Senato della Repubblica in prima lettura; poi è stato assegnato alle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali), 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro) in sede referente il 29 ottobre 2008, ed ha così iniziato il suo iter formativo in sede referente il successivo 5 novembre 2008<sup>354</sup> che poi continuerà, come programmato, nel corso del prossimo anno.

Tale iniziativa legislativa del Governo è stata salutata con molto favore da quanti lamentavano la mancata attuazione dell'art. 119 Cost.<sup>355</sup> Parliamo infatti di una norma la cui attuazione attraverso una scrupolosa applicazione dei principi in essa contenuti, è oltremodo doverosa, non solo perché (ovviamente) si tratta di norma costituzionale che il legislatore ha l'obbligo di attuare, ma anche perché, appunto, il generale consenso su di essa non consente alle forze politiche dell'una o dell'altra parte di tirarsi indietro.

È sulla base dei suoi principi, che occorre esaminare il d.d.l. del Go-

350 F. GALLO, op. cit.

351 F. BASSANINI, "Introduzione", in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004 pp. 7-15.

352 G. BRESSA, "Attuare l'art. 119", in: *Il federalismo fiscale. Modelli a confronto*, seminario di studio, 4 luglio 2008, <http://www.deputatipd.it/ConvegniSeminari/Federalismo/Bressa.pdf>

353 Cfr. MEMORIA UNCEM sui DDL concernenti l'attuazione del federalismo fiscale con particolare riferimento al DDL delega del Governo, Audizione Comm. Questioni regionali, Roma, 1 ottobre 2008.

354 Schema del disegno di legge "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale", in: Relazione introduttiva alla bozza del 3 settembre 2008.

355 V. CERULLI IRELLI in: V. CERULLI IRELLI, T. GROPPI, G. C. DE MARTIN, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in: "Amministrazione in cammino", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>. Audizioni dei professori Vincenzo Cerulli Irelli, Tania Groppi e Gian Candido De Martin nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale (Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, Senato della Repubblica 12 novembre 2008).

verno. «In esso emergono alcuni punti in ordine ai quali l'attuazione di quei principi non risulta pienamente realizzata ma che, certo, potranno essere oggetto di approfondimento e quindi di correzione nell'iter dei lavori parlamentari. Tra essi se ne può indicare uno che è particolarmente significativo ai fini del presente lavoro.

Infatti, ad oggi, non è stata ancora adottata la legge statale sulle funzioni fondamentali di Comuni e Province (ed è ben noto, che sul punto si scontrano posizioni fortemente differenziate, le une tendenti alla massima estensione della nozione, sino a coprire la grandissima parte delle attività di Governo proprie degli enti locali), e le altre, viceversa, tendenti alla restrizione della nozione a pochi e generalissimi compiti degli enti locali, per cui è impossibile prevedere quale sarà l'ambito materiale coperto dalla nozione stessa»<sup>356</sup>.

D'altra parte, anche i livelli essenziali delle prestazioni non risultano ancora definiti se non in qualche settore, né risulta ancora chiaro quali delle molteplici attività di Governo concernenti prestazioni in favore dei cittadini (pressoché tutta l'amministrazione consta di prestazioni in favore dei cittadini) vadano considerate prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale attraverso la determinazione di livelli essenziali.

Il testo fa riferimento alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, e con qualche limitazione, al trasporto pubblico locale, ma la viabilità non è prestazione essenziale, la protezione civile e il servizio antincendio, la gestione dei rifiuti, la lotta all'inquinamento, e così via (potrei citare la gran parte delle manifestazioni dell'azione amministrativa) non sono a loro volta prestazioni essenziali?

Il cittadino indubbiamente ha diritto all'assistenza sanitaria in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale; ma allo stesso modo diritto ha diritto a viaggiare su strade, anche in provincia e nei paesi di montagna, che non siano piene di buchi per mancanza dei mezzi destinati alla loro manutenzione, e a vivere in città che non siano coperte da rifiuti.

Gli esempi possibili sono tanti. «Fatto sta che la distinzione non regge essenzialmente a causa della non identificabilità, allo stato, del suo oggetto: sia la nozione di prestazioni essenziali, sia la nozione di funzioni fondamentali (questa seconda in maniera più evidente) potrebbero coprire molto o molto poco del complesso delle attività di governo proprie di ciascun ente; e, se non si identificano i contenuti, oggi non sappiamo che cosa quelle nozioni vanno a coprire e perciò il Parlamento approvarebbe una normativa sostanzialmente in bianco»<sup>357</sup>.

Un secondo punto critico del testo riguarda poi il rapporto tra Regioni

---

356 *Ibidem*.

357 *Ibidem*.

ed enti locali nella gestione del fondo perequativo (part., art. 11)<sup>358</sup>.

Il testo costituzionale affida in via esclusiva allo Stato la politica della perequazione (art. 117, 2° co., lett. e); art. 119, 3° co.). Questo punto, che è chiarissimo nel testo costituzionale, deriva dalla scelta politica di fondo (scelta che è ovviamente discutibile in teoria, ma che è fissata in Costituzione e a quanto risulta non posta in discussione da alcuna parte politica) di aver sottratto, il governo locale dal governo regionale, sia per gli aspetti istituzionali, sia per gli aspetti finanziari (non anche per la disciplina sostanziale delle funzioni degli enti locali, che nelle materie regionali resta affidata alla legislazione regionale).

Con riferimento a questo punto, appare ad alcuni<sup>359</sup> non condivisibile l'impostazione del d.d.l. laddove prevede l'istituzione nel bilancio delle regioni, «di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti» (art. 11, 1° co., lett. a)). La ripartizione dei due fondi tra i singoli enti avviene (da parte della regione) sulla base di indicatori stabiliti dallo stesso art. 11, 1° co., lett. c). Da ciò sembrerebbe dedursi che la gestione dei due fondi perequativi sulla base dei predetti indicatori, sia attuata dalla stessa regione in base a sue scelte, applicative dei criteri fissati dalla legge dello Stato. Ma questa deduzione è a sua volta contraddetta dallo stesso art. 11, che nel prosieguo prevede che la regione possa, soltanto a fronte di particolari circostanze (accordi sanciti in sede di conferenza unificata, intesa con gli enti locali) «procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata», adattando perciò la ripartizione del fondo, e diversamente modulandola rispetto a quanto stabilito dallo Stato. E perciò la ripartizione ordinaria (quella dovuta) sarebbe stabilita direttamente dallo Stato e la regione svolgerebbe un ruolo di “passacarte”, di semplice pagatore, se così può dirsi.

Di questa seconda possibilità interpretativa, sembrerebbe prova quanto previsto alla successiva lett. g), circa i trasferimenti dalla regione agli enti di competenza entro 20 giorni dal ricevimento dei fondi, salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. Ciò farebbe pensare, appunto, ad una sorta di automatismo nel trasferimento.

Ma se questa seconda è l'interpretazione corretta da dare all'art. 11 non si comprende che senso abbia l'accredito delle somme destinate agli enti locali a scopo perequativo, sul bilancio regionale; ciò che comunque, deve tradursi in una attività di erogazione (anche se dovuta) da parte della regione verso i singoli enti locali, che in termini di cassa può produrre notevoli ostacoli applicativi. Si tenga presente sul punto, lo stato di tensione nel quale la finanza regionale vive costantemente nei tempi presenti

---

358 *Ibidem.*

359 *Ibidem.*



(segnatamente a causa dei ripetuti e consistenti deficit che si presentano nel settore sanitario); e ai fenomeni spesso verificatisi nell'esperienza recente, in cui enti locali anche di grandi dimensioni (come il Comune di Roma) sono stati posti in grave difficoltà per il mancato versamento da parte della regione di somme dovute.

In caso di mancato, o ritardato, versamento delle somme da parte della regione, che cosa avverrebbe? I singoli comuni coinvolti, le singole province, dovrebbero rivolgersi all'autorità giudiziaria, o chiedere al Governo l'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 120, Cost. (di rarissima applicazione, com'è noto)?

Appare perciò più opportuno eliminare il transito sui bilanci regionali delle somme destinate agli enti locali a titolo di perequazione.

In definitiva l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che lo precedono (specie dell'articolo 117) – rappresenta la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico.<sup>360</sup>

È dunque in tale prospettiva che in definitiva si deve sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119 su cui ci si prima soffermati: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio.

In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza.<sup>361</sup>

Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e

360 G. C. DE MARTIN in: V. CERULLI IRELLI, T. GROPPI, G. C. DE MARTIN, *op. cit.*

361 cfr. G. BIZIOLI, *L'attuazione dell'art. 119 Cost.: prime riflessioni sul c.d. "federalismo fiscale"* in: [http://www.salviamolacostituzione.bg.it/wp-content/uploads/2008/12/relazione\\_federalismofiscale\\_laportaz2008.pdf](http://www.salviamolacostituzione.bg.it/wp-content/uploads/2008/12/relazione_federalismofiscale_laportaz2008.pdf)

tempestività, il nuovo assetto.

## CAPITOLO V

### SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE “NUOVE MODIFICHE AL TITOLO V, PARTE SECONDA, DELLA COSTITUZIONE”: CENNI SULLA PROPOSTA BOCCIATA DAL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 25 – 26 GIUGNO 2006

Il secondo **referendum costituzionale** della storia della Repubblica Italiana svoltosi il 25 e 26 giugno 2006 ha visto la maggioranza dei votanti respingere la riforma costituzionale varata nella XIV legislatura inerente cambiamenti nell'assetto istituzionale nazionale della parte II della Costituzione italiana.

La legge di revisione costituzionale, approvata dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, per quanto previsto dall'art. 138 della Costituzione, aveva aperto la possibilità alla richiesta<sup>362</sup> di conferma da parte di uno dei tre soggetti previsti dall'articolo.

Nell'analisi dell'esito del referendum emergevano due elementi: da un lato la compattezza del fronte del NO in 18 regioni su 20 e, dall'altro, la vittoria del SÌ nelle sole regioni Lombardia e Veneto.

È quest'ultimo aspetto che apre, *ex post*, un interrogativo: il NO, compatto dichiarato dai cittadini costituiva il segno di un rifiuto consapevole espresso nei confronti di una disciplina che non piaceva, o costituiva semplicemente un NO politico, il rifiuto secco a una proposta di parte, assurgendo a mero indice di una perdita di consensi della Maggioranza al potere?

L'esito delle elezioni politiche dello stesso anno induce a propendere per la seconda ipotesi. Il problema serio è, allora, se si possa ritenere accettabile l'idea che la Nostra Carta Costituzionale divenga uno strumento di lotta politica tra Maggioranze di Governo.

### 30. I MOTIVI E GLI ASPETTI SALIENTI DELLA NUOVA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA PARTE II DELLA COST. BOCCIATA DAL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 25-26 GIUGNO 2006

#### a) Considerazioni sul metodo della Riforma Costituzionale

Sotto il primo profilo, può osservarsi che l'ultimo Disegno di legge costituzionale riprendeva l'unico metodo di riforma costituzionale che fino ad ora ha avuto successo nell'esperienza repubblicana: quello delle leggi di

---

<sup>362</sup> Tale richiesta è pervenuta da più di un quinto dei membri di una Camera, da più di cinquemila elettori, e da più di cinque Consigli regionali.

revisione di circoscritte discipline costituzionali<sup>363</sup>.

Il nuovo disegno di legge costituzionale (progetto Bossi), facendo seguito alla riforma del sistema di governo regionale ed alla valorizzazione dell'autonomia statutaria (la l. cost. 1 del 1999), interveniva su due aspetti della disciplina costituzionale:

- quello delle competenze legislative regionali e
- quello della composizione della Corte<sup>364</sup>.

Per il resto, infatti, si occupava di una problematica non direttamente collegata alla “*questione federale*” e cioè del regime dell'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali.

Pertanto, aspetti centrali della “*questione federale*” venivano, per il momento, non affrontati. Lo stesso avveniva quanto al problema cruciale della finanza regionale e del “*federalismo fiscale*”<sup>365</sup>.

Era questa una scelta che era suscettibile di diverse interpretazioni. Infatti da una parte, c'era chi sosteneva si trattasse di una proposta lacunosa incapace di definire aspetti fondamentali di un assetto costituzionale di tipo federale o di “*regionalismo forte*”.

Dall'altro lato c'era chi, all'opposto, riteneva, che la politica costituzionale delle riforme puntuali potesse servire ad evitare la paralisi derivante dai veti incrociati che aveva colpito tutti i “*progetti organici*”<sup>366</sup>; che potesse giovare ad evitare soluzioni troppo affrettate quali la modifica di disposizioni costituzionali senza che si possa cogliere, con un minimo di attendibilità, il senso dell'innovazione e/o lasciando comunque irrisolti proprio i problemi che le riforme dichiarano di voler affrontare.

#### b) I contenuti della Riforma proposta

Nell'accingersi a compiere un'analisi, sia pur sommaria, dei contenuti dello schema di legge costituzionale “*Nuove modifiche al titolo V, la parte II della Costituzione*” si deve innanzitutto sottolineare che la Riforma costituzionale

---

363 Infatti le proposte di riforma organica prospettate dalle tante Bicamerale sono naufragate miseramente e la stessa Riforma organica del Titolo V della Parte II della Costituzione approvata dal Parlamento alla fine dell'ultima legislatura è stata poi bloccata dalla richiesta di referendum costituzionale.

G. PITRUZZELLA, Il regionalismo differenziato nel “*Progetto Bossi*”, [www.associazionedei-costituzionalisti.it/redazione.html](http://www.associazionedei-costituzionalisti.it/redazione.html).

364 *Ibidem*.

365 «La nuova formulazione dell'art. 119 Cost. sembra non aggiungere molto al contenuto originario della disposizione, e comunque non affronta adeguatamente il problema delle politiche di riequilibrio finanziario e della coesione fra aree territoriali deboli e aree ricche». M. BERTOLISSI, “*Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*”, in: G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di) *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè 2001, p. 115 ss.

366 Vedi nota 359

dell'ottobre 2001 ha certamente impresso una forte accelerazione al processo di trasformazione in senso federalista dell'ordinamento repubblicano.

La proclamazione della pari dignità, pur nella diversità delle funzioni, delle Istituzioni territoriali componenti la Repubblica (art. 114 Cost.); il riconoscimento alle Regioni della potestà legislativa esclusiva secondo formule proprie degli Stati ad ordinamento federale; l'attribuzione generalizzata ai Comuni delle funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, coniugato con i principi di proporzionalità ed adeguatezza; la eliminazione di tutto il sistema dei controlli esterni sulle Regioni e le autonomie locali; la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni; l'attribuzione dell'autonomia finanziaria alle Autonomie, ne costituiscono i principi cardine.

Tale Riforma, tuttavia, forse per la sua affrettata e non da tutti condivisa approvazione in fine Legislatura ha suscitato fin dal suo apparire, forti perplessità ed ha avviato - in molte sedi di confronto, parlamentari, politiche, accademiche - discussioni vivaci e interpretazioni diverse. In altri termini la Riforma del Titolo V non è stata accettata politicamente<sup>367</sup>. Certo si è fatta promotrice di un regionalismo forte, ma perché si possa parlare di federalismo, secondo l'esperienza comparata, mancano due elementi fondamentali:

1. la presenza nel Parlamento nazionale di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, in cui gli attori del federalismo abbiano voce e legittimità costituzionale;
2. l'accesso diretto alla Corte Costituzionale anche per Comuni e Province al fine della promozione delle questioni di legittimità costituzionale.

Le principali carenze sono state individuate poi:

- nella persistenza di una vasta area di competenze legislative concorrenti, fonte di molteplici conflitti demandati alla decisione della Corte costituzionale, con una conseguente crescita esponenziale del contenzioso costituzionale;
- nella attribuzione alla competenza concorrente di materie incompatibili con la dimensione regionale (si pensi alla produzione e distribuzione nazionale dell'energia, con gravi ripercussioni sulla possibilità stessa di una efficiente politica energetica nazionale; alle grandi reti di trasporto, di ambito necessariamente sovregionale; all'ordinamento della comunicazione, alle professioni, ai porti ed aeroporti civili);
- nella omissione o dimenticanza di altre materie, con conseguenti problemi di ricostruzione ermeneutica (si pensi ai lavori pubblici, al procedimento amministrativo, alla sicurezza della circolazione e del-

---

<sup>367</sup> V. CERIANI, "Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo Titolo V", in: F. BASSANINI, F. MACIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 153.

- la navigazione; alle scorte strategiche; all'industria; allo spettacolo);
- nella sparizione dell'interesse nazionale, come clausola generale, con possibili riflessi negativi per l'unità e indivisibilità della Repubblica (art 5 Cost.);
- nella mancanza di norme transitorie che accompagnassero il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

L'esperienza della prima fase applicativa della Riforma e l'urto dei primi problemi ha suggerito di procedere all'avvio graduale dell'applicazione della Riforma attraverso la più ampia collaborazione con le Regioni, le autonomie locali e le forze politiche<sup>368</sup>.

Ma, «dopo aver puntellato l'edificio, si è ritenuto indispensabile, procedere alle necessarie o opportune modifiche per correggere le manchevolezze della Riforma e per consolidare le basi dell'ordinamento federalista»<sup>369</sup>.

In altri termini le stesse prospettive aperte dalla Riforma hanno preparato il terreno per una proposta di *devolution* presentata ufficialmente dal Ministro delle Riforme Umberto Bossi, approvata in prima battuta dal Senato e dalla Camera<sup>370</sup> ma poi bocciata dai cittadini Italiani in occasione del referendum Costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

Il nuovo intervento riformatore, lasciava intatti molti punti fondamentali della Riforma federalista del 2001<sup>371</sup> come quelli concernenti il federalismo fiscale, la valorizzazione del ruolo dei Comuni e delle Province, l'autonomia statutaria delle Regioni, la riforma dei controlli e si muoveva

368 «Si è in primo luogo addivenuti alla stipula di un accordo generale interistituzionale tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, in data 20 giugno 2002, nel quale si sono poste le basi per le successive attività applicative.

In secondo luogo, il Governo ha provveduto a presentare un disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In terzo luogo, si è proceduto nelle attività normative e amministrative, sulla base di soluzioni pratiche o sperimentali al fine di superare le non poche difficoltà derivanti da una normativa costituzionale ormai lacunosa laddove ha cessato di essere generale ed astratta entrando nel particolare.

La legge finanziaria 2003 ha infine, come si è visto, posto le premesse per l'attuazione concertata dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie locali, prevedendo l'istituzione di una Alta Commissione di studio (art. 3, L. n. 289 del 2002), con la partecipazione di rappresentanti statali, regionali e locali». Cit. da *Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione – Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003. Relazione*, in: <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>.

369 *Ibidem*.

370 «Trattandosi di un disegno di legge costituzionale, per essere definitivamente approvato, deve essere sottoposto ad una doppia lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento, a distanza di tre mesi l'una dall'altra. In caso di emendamenti l'iter costituzionale ripercorre le tappe già svolte. Una volta approvato dal Parlamento, il disegno di legge costituzionale potrebbe essere sottoposto a referendum se non ha riportato il sì di almeno i due terzi dei componenti di ciascuna delle due assemblee». AA.VV. *Il Comune, ordinamento, contabilità e servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004, p. 42.

371 A. MARTINO, *Devolution: Bassanini, dietro c'è il ricatto di Bossi ma nel testo c'è anche qualche elemento positivo*, Roma, 18 dicembre 2001, in: [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

essenzialmente su tre direttrici fondamentali:

1. la reintroduzione espressa dell'*interesse nazionale*, che, secondo la voce ufficiale, «costituisce il collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico»<sup>372</sup> ma che, evidentemente, ridimensiona in parte la dimensione federale della riforma del 2001 che lo aveva eliminato;
2. la solenne proclamazione della Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione, al di là di ogni assetto politico-istituzionale;
3. la risistemazione delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Sotto questo ultimo aspetto, si era ritenuto di tagliare una volta per tutte il nodo della legislazione concorrente, che ripartiva le attribuzioni legislative in senso verticale (allo Stato i principi fondamentali, alle Regioni le norme di dettaglio), foriero di estenuanti disquisizioni sulla natura delle singole disposizioni e sull'incerto confine tra le due tipologie di norme<sup>373</sup>.

372 *Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione – Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003. Relazione*, in: <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>.

373 **Art. 2** (Sostituzione dell'articolo 117 della Costituzione)

L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 117: *La Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione.*

*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento comunitario.*

*Lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:*

a) *politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*

b) *immigrazione;*

c) *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*

d) *difesa e forze armate, sicurezza interna e internazionale della Repubblica; armi, munizioni ed esplosivi; protezione dei confini nazionali;*

e) *dogane e profitti internazionali; norme generali sul commercio con l'estero;*

f) *politica monetaria, moneta, attività finanziarie e assicurative, tutela del risparmio, del credito e dei mercati; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; norme generali sulle attività produttive;*

g) *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa e contabile;*

h) *organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; cittadinanza, stato civile, anagrafi e censimenti generali;*

i) *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme generali sui procedimenti amministrativi;*

l) *ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; calamità naturali ed emergenze nazionali;*

m) *norme generali sulla tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro e previdenza sociale;*

n) *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

o) *ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle finzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale;*

p) *pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale; brevetti e opere dell'ingegno;*

q) *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale; norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni*

Pertanto, la legislazione concorrente, del tipo previsto dal terzo comma dell'art. 117 Cost. era abolita e le materie già ricomprese nella stessa venivano ridistribuite tra le Regioni e lo Stato secondo un criterio di ade-

- 
- culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo;
  - r) tutela della concorrenza;
  - s) ordinamento della comunicazione; emittenza nazionale e ultraregionale; pluralismo dell'informazione, editoria e relativi interventi statali di sostegno;
  - t) grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti di rilievo nazionale o internazionale; opere pubbliche statali; sicurezza della circolazione e della navigazione;
  - u) produzione, trasporto, scorte e stoccaggi strategici e distribuzione nazionali dell'energia;
  - v) norme generali sull'alimentazione; pesca in acque marine; organizzazioni comuni dei mercati agricoli;
  - w) norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica; ordinamento delle professioni;
  - z) norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari le Regioni esercitano la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di: formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale;
- e) istruzione e formazione professionali;
- i) promozione della cooperazione a carattere di mutualità;
- g) artigianato;
- h) ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale;
- i) emittenza di ambito regionale;
- l) valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale;
- m) industria in ambito regionale;
- n) commercio;
- o) turismo in ambito regionale;
- p) agricoltura in ambito regionale;
- q) governo del territorio;
- r) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni e nelle ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui al sesto comma ed all'articolo 120, secondo comma. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le loro unioni hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza legislativa esclusiva, sono consultate durante le trattative internazionali; partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

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

Nelle materie di sua competenza legislativa e nel rispetto delle linee di politica estera dello Stato la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

guatezza e proporzionalità.

Laddove una separazione netta non era stata ritenuta praticabile o possibile, il disegno ricorreva alla separazione della materia, attribuendola allo Stato per la parte di rilievo nazionale o internazionale ovvero per la parte ordinamentale e alle Regioni per quella di dimensione regionale o locale.

Si era provveduto, inoltre, a ricomprendere e distribuire materie dimenticate, quali le opere pubbliche, la sicurezza della circolazione e della navigazione, la protezione dei confini nazionali, i censimenti generali, gli spettacoli, la pesca in acque marine.

In tal modo, si poneva in essere una legislazione “ripartita”, già in parte presente nel testo costituzionale vigente (in materia di istruzione e di beni culturali) e non molto dissimile da quella esistente in altri Paesi federali (come il Canada).

Passavano alla legislazione esclusiva dello Stato: produzione, trasporto, scorte strategiche e distribuzione nazionale dell’energia, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l’ordinamento della comunicazione. Erano inoltre attribuite allo Stato le norme generali o ordinamentali in materia di: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario; procedimento amministrativo; ordinamento sportivo; commercio estero; attività produttive; alimentazione; tutela della salute; tutela del lavoro; professioni, paesaggio.

Rimanevano di pertinenza statale per le parti di rilievo nazionale: i porti e aeroporti civili; la valorizzazione dei beni culturali; le emergenze e calamità nazionali. Spettava allo Stato anche l’editoria.

Nel nuovo testo dell’art. 117 si era quindi effettuata l’opzione a favore di un “*regionalismo differenziato*”, volto ad esaltare e valorizzare le potenzialità intrinseche di ciascuna Regione<sup>374</sup>, opzione che segnava una forte discontinuità con quel “*regionalismo dell’uniformità*” che aveva caratterizzato l’esperienza italiana<sup>375</sup>.

Questo significava che, accanto alla competenza concorrente, nelle materie elencate dal 117 rivisitato, ciascuna Regione avrebbe potuto, qualora lo avesse ritenuto politicamente opportuno e finanziariamente e amministrativamente sostenibile, esercitare una competenza legislativa esclusiva in materie di indubbia importanza quali: 1) assistenza e organizzazione sanitaria<sup>376</sup>; 2) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e

---

374 T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.

375 Cfr. L. ANTONINI, *Il Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

376 D’altro canto in materie come l’istruzione e la sanità (o meglio “salute” come è stato ribattezzato il rinato dicastero) il Governo continua ad esprimere posizioni, proposte, iniziative; il che, indipendentemente dal merito, non sembra in linea con il dichiarato intendimento di devolvere queste materie alla competenza esclusiva delle Regioni.

V. CERIANI, “Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo



di formazione; 3) definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; 4) pubblica sicurezza di interesse locale.

Pertanto tutte materie in cui il testo del nuovo art. 117 attribuisce alle Regioni in via ordinaria la competenza legislativa concorrente, a discrezione di ciascuna Regione, poteva trasformarsi in competenza esclusiva.

Peraltro, a rafforzare l'opzione verso il "regionalismo differenziato" c'era la previsione secondo cui altre materie di competenza legislativa esclusiva avrebbero potuto essere individuate da successive leggi costituzionali. Leggi che avrebbero potuto riguardare una determinata Regione o un gruppo circoscritto di Regioni richiedenti.

Contro questa scelta, nel dibattito politico, si era detto che essa avrebbe accresciuto il divario tra Regioni ricche, in grado di esercitare le nuove competenze, e Regioni povere, che non avrebbero potuto sfruttare le nuove opportunità istituzionali.

In verità, un "regionalismo asimmetrico" era previsto anche dal progetto di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione approvato dal Parlamento. Esso, infatti, prevedeva non soltanto forme e condizioni particolari di autonomia per le tradizionali Regioni speciali, ma anche condizioni particolari di autonomia che avrebbero potuto essere concesse, con legge costituzionale, ad altre Regioni. Di conseguenza, come è stato notato da più parti, la "specialità" avrebbe finito per essere generalizzata e ciascuna Regione sarebbe divenuta in qualche modo "speciale"<sup>377</sup>.

Ma il problema vero è semmai un altro, che è poi quello tipico di ogni assetto federale o di regionalismo forte ed è quello di evitare che la differenza si trasformi in divari socio-economici tra le varie Regioni così intensi da rompere la coesione nazionale ed il senso di una comune cittadinanza. Qui il "progetto Bossi" taceva, ma, certo, neppure i testi che lo avevano preceduto brillavano per chiarezza.

Nell'art. 117 Cost. vi era poi tutto un elenco di specifiche materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale, cooperazione, artigianato, ricerca scientifica e innovazione tecnologica di interesse regionale o locale, emittenza di ambito regionale, valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale, industria, agricoltura e turismo, in ambito regionale, commercio, governo del territorio).

Era confermata, infine, la clausola residuale di appartenenza alle Regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato.

---

Titolo V" in: F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003, p. 153.

377 «Se, come si ripete da tempo, regionalismo e sussidiarietà implicano l'accettazione e la valorizzazione del principio di differenza», G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo differenziato nel "Progetto Bossi"*, in: <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.

Le restanti disposizioni dell'art. 117 Cost. non venivano sostanzialmente modificate, salvo per quanto riguarda il riconoscimento della potestà regolamentare anche alle Unioni di Comuni e la previsione della previa consultazione delle Regioni nella fase delle trattative internazionali quando si verta in materie di loro competenza legislativa.

L'articolo 3<sup>378</sup> si limitava ad adeguare il terzo comma dell'art 118 Cost. alla nuova elencazione contenuta nell'art 117 e a sopprimere la parte finale, ormai superata.

L'articolo 4<sup>379</sup> prevedeva un regime particolare per Roma. La città, in quanto Capitale della Repubblica, assumeva una peculiare valenza per tutto il territorio nazionale. Era demandato allo statuto della Regione Lazio la disciplina delle sue particolari forme e condizioni di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, sentiti il Comune di Roma e la Provincia, il che realizzava un essenziale modulo partecipativo.

L'articolo 5<sup>380</sup> dettava disposizioni finali e transitorie, prevedendo che le norme vigenti continuassero ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle leggi statali o regionali, adottate secondo l'ordine delle nuove o diverse competenze, e introducendo una norma transitoria per le Regioni a statuto speciale, analoga a quella prevista nella legge cost. n. 3 del 2001, ma «più garantista nei confronti delle loro attuali competenze».

Veniva abrogato il terzo comma dell'art. 116 in quanto sostanzialmente superato dal nuovo assetto istituzionale.

---

378 Art. 3 (Modifiche all'articolo 118 della Costituzione) 1. All'articolo 118, terzo comma, della Costituzione le parole: da "lettere b) e i) del terzo comma dell'articolo 117".

379 1. Art. 4 (Roma Capitale) 1. L'articolo 114, terzo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:  
2. "Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio, sentiti il Comune e la Provincia di Roma. Relativamente alle leggi si applicano le disposizioni dell'articolo 127".

380 Art. 5 (Disposizioni transitorie, finali e abrogative)  
1. Nelle materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato o delle Regioni ai sensi della presente legge costituzionale, le disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi o dei regolamenti, statali o regionali, in materia.  
2. Salvo diversa disposizione statutaria, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano conservano le rispettive competenze legislative se più ampie di quelle attribuite alle Regioni ordinarie. Alle suddette Regioni si applicano le disposizioni previste dalla presente legge costituzionale se prevedono competenze più ampie rispetto a quelle di cui sono già titolari.  
3. Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è abrogato.  
4. All'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le parole "al terzo comma dell'articolo 117 e" sono soppresse.

## CONCLUSIONI

Da quanto detto è emerso con chiarezza che il carattere di “ente autonomo” contrassegna la posizione istituzionale del Comune, ente esponenziale della comunità stanziata sul suo territorio pienamente in grado di darsi un autonomo indirizzo politico-amministrativo, di perseguire i propri fini sulla base di scelte assunte indipendentemente dagli indirizzi del livello di governo centrale.

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione ha sottolineato la priorità del Comune (art. 114) e quindi degli altri enti locali nel disegno delle funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà (art. 118) ed ha, contemporaneamente, riconosciuto ad essi autonomia finanziaria e risorse autonome (art. 119).

Lo Stato è diventato e diventa sempre più un'entità amministrativa ma tutta l'Amministrazione viene costruita sulla figura del Comune, secondo un processo che va dal basso verso l'alto e la sua autonomia si presenta nel contempo anche come una forma di vicinanza al popolo.

In quest'ottica si giustifica e si comprende il processo formativo dell'ordinamento che comincia dal Comune per creare una democrazia amministrativa.

Ma se alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione è da riconoscere l'indubbio merito di aver elevato a livello costituzionale i risultati di un'evoluzione legislativa iniziata nel 1990 e proseguita in un decennio di riforme, non si possono tacere le perplessità e i timori che si collegano alle conseguenze che le sue modalità di approvazione hanno prodotto sull'idea stessa di Costituzione e sulla qualità tecnica dei testi.

In realtà si dovrebbe evitare l'esposizione della Carta costituzionale ad un continuo ed oscillante adeguamento ai mutamenti delle maggioranze di Governo perché questo potrebbe comportare la fatale compromissione di quei caratteri di durevolezza e tendenziale perpetuità dai quali trae alimento l'autorità etico-politica, ancor prima che giuridica, delle prescrizioni costituzionali.

Dunque non vi dovrebbero essere “Revisioni di Maggioranza”.

È evidente, infatti, che una Riforma organica, profondamente incidente sulla forma di Stato, ma realizzata in perfetta solitudine dalla maggioranza di Governo (benché formalmente legittima ex. art. 138 Cost.), finisce per svilire l'idea e il valore della Costituzione perché minaccia, in prospettiva, di sospingere il dibattito sulla revisione costituzionale al centro dello scontro elettorale, facendo prevalere pulsioni irrazionali ed emotive in un ambito che si vorrebbe sottratto alle pressioni del contingente e capace di sublimare, storicizzandoli, i soggettivismi della lotta politica.

Allora non si può non sottolineare che il fatto che una Riforma costituzionale con caratteri di organicità sia stata approvata “a stretta maggioranza” costituisce un pericoloso precedente (che, come si è visto si è subito tentato di imitare, sia pure con esito negativo) compromettendo «la

funzione neutralizzatrice della Costituzione»<sup>381</sup>.

Infine un altro pericolo di notevole portata è quello relativo alla qualità dei testi che rischia di essere compromessa ogni qual volta una norma costituzionale cessa di essere generale ed astratta portatrice dei valori e dei principi informatori dell'Ordinamento.

Trasformare della norme costituzionali in norme, per così dire, “regolamentari”, può rendere poi dette norme “lacunose” perché è questo che succede ogni qual volta si passa dalla dimensione della generalità e dell'astrattezza a quella del particolare.

---

381 G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e qualità della Costituzione*, in: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).



- AA. VV., *Diritto degli enti locali*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004.
- AA.VV. Federalismo. - la costituzione che verrà - lo Stato apre le porte alle autonomie - e l'Italia di colpo si scopre federale - Guida al diritto, n. 43 del 15/11/97.
- AA.VV., *Il Comune. Ordinamento, contabilità, servizi*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2004.
- AA.VV., *Bicamerale. La riforma possibile*, in: "Biblioteca della libertà", 1997, n. 141.
- AA.VV., *Federalismo e autonomia nella proposta della bicamerale*, in: "Le Regioni", 1997, n. 6.
- AA.VV., *Il cammino delle riforme costituzionali*, Roma, AVE, 1998.
- AA.VV., *In margine ai lavori della Commissione bicamerale. La Costituzione repubblicana. Valori e proposte di modifica*, (a cura della Regione Umbria, Centro Studi giuridici e politici, Istituto per la storia dell'Umbria contemporanea), Perugia, 1997
- AA.VV., *La Costituzione riprogettata*, in: "Il Mulino", Edizioni del Mulino, 1997, n. 4.
- AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3.
- AA.VV., *Quale riforma della Costituzione? Atti del Seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, in: "Quaderni del Dottorato di ricerca in diritto pubblico dell'università di Perugia", Torino, 1999, n. 1.
- ABBAMONTE G., *Gli statuti e i regolamenti*, in: "Nuova Rassegna", 1992.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in: "Dir. Pubbl.", 2002.
- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. I
- AMATUCCI A., *Autonomia finanziaria e tributaria*, voce in "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. I.
- ANGIOLINI , *Le due parti della Costituzione e i "principi fondamentali"*, in: AA.VV., *La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale*, numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3.
- ANTONELLI V., BIANCO A., CARBONARA G., CLEMENTI F., GUIDI D. (a cura di), *I processi di autoriforma degli enti locali nell'ambito delle modifiche del Titolo V della Costituzione*, [www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie\\_Locali](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/Rubriche/Autonomie_Locali).
- ANTONINI L., *Il Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, atti del convegno "Cittadini attivi per una nuova amministrazione", Roma, 7-8 febbraio 2003.
- ATTI PARLAMENTARI SENATO DELLA REPUBBLICA XIV LEGISLATURA 1a COMMISSIONE PERMANENTE, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, 16° RESOCONTO STENOGRAFICO, seduta di mercoledì 16 gennaio 2002, presidenza del presidente Pastore.
- ATTI PARLAMENTARI, XVI legislatura, Doc. XVII, n. 6; I Commissione permanente del Senato, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.
- AZZARITI G., *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in: "Politica del diritto", 1998, n. 1.
- AZZARITI G., *La forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale e nelle Costituzioni europee*, in: "Foro italiano", 1998, n. 4, parte V.
- AZZARITI G., VOLPI M. (a cura di), *La riforma interrotta: riflessioni sul progetto di riforma della Costituzione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Perugia, Pliniana, 1998.
- BALDASSARRE A., *La riforma del governo locale in Italia*, in "Le Re-

- gioni", 1997, n6.
- BALDASSARRE A., *Una Costituzione da rifare*, Torino, 1998.
- BALDINI V., *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in "Jus", 1997, n. 3.
- BALSAMO G., *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 10 luglio 2003, www.federalismi.it
- BARBERA A., BASSANINI F., (a cura di) *I nuovi Poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979, Il Mulino.
- BARDUSCO A., *Ente Pubblico*, voce in: "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BASSANINI F., MACCIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del Federalismo Fiscale*, Bologna, Il Mulino (Quaderni di Astrid), 2003,
- BASSANINI F., MACCIOTTA G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- BASSANINI F., *Comunicazione al seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003.
- BENVENUTI F., *L'ordinamento Repubblicano*, Venezia, 1965.
- BERTI G., *Illusioni e delusioni della "Bicamerale"*, in: "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di *Diritto Pubblico*, 1997, n. 3.
- BERTI G., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in "Jus", 1994.
- BERTI G., Art. 5, in: BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli – Il foro Italiano, Bologna – Roma, 1975.
- BERTOLISSI M., "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: BERTI G., DE MARTIN G. C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BIN R., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione, la funzione amministrativa*, www.associazione-deicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic2001/bin.html.
- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2001.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, voce in "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- BRESSA G., *Il federalismo fiscale, modelli a confronto. Attuare l'art 119*, seminario di studio 4 luglio 2008.
- BUGLIONE E., "Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia", in: E. BUGLIONE E., PATRIZII V. (a cura di), *Governo e Governi. Istituzioni e finanza in un sistema a più livelli*, Milano, Giuffrè, 1998.
- CAIANIELLO V., *Due culture a confronto*, in: "Nuovi studi politici", 1997, n. 4.
- CAIANIELLO V., *Federalismo contro Costituzione*, in: "Il Messaggero", 9 marzo 2001.
- CALASSO F., *Autonomia (storia)*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. I.
- CALASSO F., *Comune (storia)*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. III.
- CAMERLENGO Q., "Articolo 4", in: *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Editore, 2004
- CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli-Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.
- CANTARO A., PETRANGELI F., *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- CARAVITA B., CHIAPPETTI, CHIO-
- LA, *Lecture di Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1998.
- CARAVITA B., *Il problema dell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione*, in atti del convegno di studio promosso dall'associazione italiana dei costituzionalisti: "Il nuovo titolo V parte II della Costituzione, primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002.
- CARAVITA B., "La Commissione Bicamerale e il lungo cammino delle riforme", in: CARAVITA B., CHIAPPETTI A., CHIOLA C., *Lecture di Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli Editore, 1998.
- CARAVITA B., *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sul contenuto della riforma del titolo V della Costituzione*, www.statutiregionali.it.
- CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi*, in: "Le Regioni"/ a. XXVIII, giugno-agosto 2000, n. 3-4.
- CARETTI P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in: "Le Regioni", 2002.
- CARINGELLA F., DELFINO I., DEL GIUDICE F., *Diritto Amministrativo*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2001.
- CARTABIA M., "Articolo 5", in: CAVALIERI P., LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli, 2004.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in "Foro it.", 1995.
- CASSESE S., *L'amministrazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in: "Giorn. Dir. amm.", 2001.
- CASTELLI L., *Enti locali e regioni speciali: un rapporto immutato? Nota a Corte Cost. n. 48/03*, www.amministrazioneincammino.luiss.it
- CHELI E., intervento in: DESIDERI C., MELONI G. (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del forum,

- Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998.
- CERIANI V., "Federalismo, perequazione e tributi: dalle riforme degli anni novanta al nuovo Titolo V", in: BASSANINI, MACCIOTTA (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CIRMENI A., *Il comune di domani*, in "Rinn. Amm.", 1941.
- CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in "Le Regioni", 2001.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del titolo V, Parte II della Costituzione, Il caso dei Controlli*, in: "Le Regioni", 2002.
- DE FINAS., *Autonomia*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. I.
- DE MARTIN G. C., *Enti Pubblici Territoriali*, voce in: "Digesto", UTET, 1993, vol. VI.
- DE MARTIN G. C., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in: BOLOGNINO (a cura di), atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet" Roma, 31 gennaio 2002, [www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti/](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti/) <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>.
- DE MARTIN G. C., *L'autonomia normativa dei Comuni nel pensiero di Aldo Sandulli*, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- DE MARTIN G. C., *Corte dei Conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del Titolo V*, [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).
- DE MITA E., *Irischi del federalismo fiscale*, in: "Il Sole 24 Ore", 4 novembre 2001.
- DEROUGEMONT, D. *I principi del federalismo*, conferenza: "L'attitude fédéraliste", in atti del congresso *Union Européenne des Fédéralistes*, Montreux, 1947.
- DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- DIAMANTI I., *Lo strano federalismo senza riforme*, [http://www.giovanimpreditori.org/rassegna\\_stampa/articoli/sommario03.html](http://www.giovanimpreditori.org/rassegna_stampa/articoli/sommario03.html).
- DICKMANN R., "Sussidierietà, Sovranità, regionalismo, il ruolo delle assemblee parlamentari" 1994, *Diritto e Società*, fasc. n.3
- DURET P., *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in "Jus", 2000.
- FALCON G., "Il decreto n. 112 e il percorso istituzionale italiano", in: MALO M. (a cura di), *Lo Stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 ed attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- FALCON G., *Funzioni Amministrative ed enti locali nei nuovi art. 117 e 118 Cost.*, in: "Le Regioni", 2002.
- FORTI F. P., *Differenze e divari interprovinciali autonomiste*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- FORTI F. P., *Federalismo e comuni*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, 28 Marzo 1999.
- FORTI F. P., *Scelta tra Provincia e Regione come base del federalismo italiano*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- FROSINI T. E., *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>.
- GALLO F., "Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione", in: GIANNINI M. S., *Autonomia pubblica*, voce in: "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. I.
- GIANNINI M. S., *Autonomia locale e autogoverno*, in: "Corr. Amm.", 1948.
- GIANNINI M. S., "Autonomia, Saggi sui concetti di autonomia", in: *Studi di diritto costituzionale in memoria di Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952.
- GIANGASPERO P., *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in atti del convegno: "Analisi ed effetti per la regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001", Cordero (UD), 9 novembre 2002.
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- GOLA M., "Il nuovo ordinamento locale secondo la legge La loggia: alcune considerazioni preliminari", in: CAVALIERI, LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia"*, legge 5 giugno 2003 n. 131, Torino, 2004.
- GRAGLIA P., *Movimenti federalisti*, in: "Progetto Italia Federale", <http://rost.trevano.ch/-forti/index.htm>, Agosto 2000.
- GROPPI T., *Autonomia costituzionale e potere regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994.
- GROPPI T., *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte Costituzionale*, in: "Le Regioni", 1994.
- GROPPI T., *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in: "Ist. Fed.", 2001.
- IACCARINO C. M., *Comune (dir. vig.)*, voce in "Enciclopedia del Diritto", Milano, Giuffrè, 1989, vol. III.
- ITALIA V., BASSANI F., *Le autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1990.
- ITALIA V., "Nuovi problemi sui regolamenti degli enti locali", in: ITALIA V., DE MARCO E., BILANCIA P. (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ITALIA V., DE MARCO E., BILANCIA P. (a cura di), *Riforma e regolamenti degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- LAMARQUE E., "Articolo 9", in: CAVALIERI P., LAMARQUE E. (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia"*, legge 5 giugno 2003 n. 131, Torino, 2004.
- LUCIFREDI R., COLETTI G., *Decentra-*



- mento amministrativo, Torino, 1956.
- MANCINI S., TROVATI G., *Inizia l'era del cittadino protagonista*, in: "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 19.
- MANGIAMELI S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in: LAMBERTI (a cura di), *atti del convegno: "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione"*, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Guido Carli - Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/index.htm>
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, voce in: "Enc. Diritto", Milano, Giuffrè, 1989.
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994.
- MARTINES T., RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997.
- MELONI G., *Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 112/98*, [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).
- MINIERI S., NICCOLI A., *Testo Unico Enti Locali spiegato Articolo per Articolo*, II Edizione, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2004.
- Nuove modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione*, Disegno di legge costituzionale- Consiglio dei Ministri 11 aprile 2003 su <http://www.riforme.net/devolution/ModificheNuovoTitoloV.htm>
- PACCHIAROTTI D., *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1999.
- PALMA G., *Indirizzo politico statale e autonomia comunale. Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, Jovene, 1989.
- PALMA G., *Itinerari di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1996.
- ROLLA G., GROPPI T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ROSSI G., *Ente pubblico*, voce in "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol. V.
- PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, atti del seminario: "La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive", Pavia, 30 novembre 2002.
- PASTORI G., *Comune*, voce in "Digesto", Discipline pubblicistiche UTET, 1993, vol. I.
- PASTORI G., *Il principio autonomistico*, in: "La riforma costituzionale nel progetto della Commissione Bicamerale", numero monografico di Diritto Pubblico, 1997.
- PASTORI G., *La Conferenza Stato-Regioni fra strategie e gestione*, in: "Le Regioni", 1994.
- PASTORI G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, (a cura di Daniela Bolognino), in: atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, 31 gennaio 2002, [www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti).
- PECORARO L., GIUPPONI T. F., "L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (legge n. 3/2001)", in: DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002.
- PICA F., *L'ordinamento finanziario dei Comuni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Editore, 2003.
- PINELLI C., "Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse", in: BERTI, G. DE MARTIN G. C. (a cura di), *Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PINTO F., *Diritto degli Enti locali*, Torino, Giappichelli, 2003.
- PIRAINO A., *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2001.
- PITRUZZELLA G., *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in: BOLOGNINI (a cura di), *atti del convegno "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione"*, Roma, 31 gennaio 2002, [www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/convegni/resoconti).
- PITRUZZELLA G., *Il regionalismo differenziato nel "Progetto Bossi"*, [www.associazioneidecostituzionalisti.it/redazione.html](http://www.associazioneidecostituzionalisti.it/redazione.html).
- PIZZETTI F., *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in [www.unife.it/forumcostituzionale](http://www.unife.it/forumcostituzionale).
- PIZZETTI F., *La Conferenza Stato - Città e autonomie locali*, in "Giornale di diritto amministrativo", 1997.
- PIZZETTI F., intervento in: C. DESIDERI e G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, atti del Forum, Roma, 2 giugno 1997, Milano, 1998.
- PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di Governo italiana*, in "Le Regioni"/a. XXVIII, n. 3-4, giugno-agosto 2000
- PIZZOLATO F., "Il principio di sussidiarietà", in: GROPPI, OLIVETTI, *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.
- POGGI A., *Comunicazione al seminario di ASTRID sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003.
- RAGUSA F., "Chi parla più dell'art. 56?" in: *Dove va la Costituzione? I lavori della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali*, RGF Editore, 1994, [www.riforme.net](http://www.riforme.net).
- REMOTTI R., *La riforma della pubblica amministrazione: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico*, in: "Diritto e Diritti", Aprile, 2003, a [www.diritto.it](http://www.diritto.it).
- RESCIGNO G. U., *Forme di Stato e forme di Governo*, in: "Enc. Giur.", 1989, vol. VI.

- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in: "Diritto Pubblico", 2002.
- RESCIGNO G. U., *Stato Sociale e principi di sussidiarietà*, relazione al convegno "Le Regioni, tra riforma amministrativa e revisione costituzionale", Genova, 25-26 gennaio 2002.
- RIGHI E., *Comune V) Diritto Tributario*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol IV.
- RIGHIE., *I controlli sugli atti degli enti locali nell'ordinamento regionale*, Torino, 1973.
- RUSSELL B., "Governo centrale e governo locale", in: *Autorità e Individuo, Progetto Italia Federale*, settembre, 2000, <http://rost.treviso.ch/-forti/index.htm>.
- ROLLA G., GROPPI T., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province*, Milano, Giuffrè, 2000.
- ROLLA G., *Brevi note sull'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province*, in: "Foro Amm.", 1990.
- ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1912.
- ROMANO S., *Autonomia nel diritto pubblico*, voce in: "Digesto", Discipline pubblicistiche UTET, 1993, vol. I.
- ROVERSI MONACO, *Autarchia*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol I.
- ROZO ACUNA E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003.
- SANTARELLI E., *L'ente regionale. L'idea regionale nei suoi termini storici, politici e costituzionali*, Roma, 1960.
- SANDULLI A. M., "Le 'funzioni fondamentali' degli enti locali", in: P. CAVALLIERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V parte II della Costituzione commento alla legge "La Loggia", legge 5 giugno 2003 n. 131*, Torino, Giappichelli Editore, 2004.
- SANDULLI A. M., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Schema del disegno di legge "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale" bozza del 3 settembre 2008-relazione introduttiva, [http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/biblioteca/adoc/docgiur/approfondimenti/focus/federalismo\\_fiscale.htm](http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/biblioteca/adoc/docgiur/approfondimenti/focus/federalismo_fiscale.htm).
- SCACCIA G., *Revisione di maggioranza e qualità della Costituzione*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- SCIULLO G., *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in: "Giorn. Dir. amm.", 2002.
- SODA A., CERULLI IRELLI V., *Relazione illustrativa della l. cost. n. 3 del 2001, Camera dei Deputati*, [www.governo.it](http://www.governo.it).
- STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2003.
- TORCHIA L., *Una Costituzione senza Stato*, in: "Dir. Pubb.", 2000.
- TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in: "Le Regioni", 2002.
- TREMONTI G., VITALETTI G., *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in: "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1957.
- TRIMARCHI BANFI L., *Il controllo di legittimità*, Padova, CEDAM, 1984.
- VANDELLI L., *Comune I-IV*, voce in: "Enciclopedia Giuridica Treccani", 1994, vol IV.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- VANDELLI L., MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali vol II, I Comuni e le Province*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione*, in: "Giornale di diritto amministrativo", 2003.
- VIESTI G., *Per il Sud è un rischio il federalismo egoista*, [http://www.giovanimpreditori.org/rassegna\\_stampa/articoli/sommario03.html](http://www.giovanimpreditori.org/rassegna_stampa/articoli/sommario03.html).
- VIOLINI L., *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in: "Le Regioni", 2002.
- VIRGA P., *L'Amministrazione locale*, Milano, Giuffrè, 2003.
- VITTA C., *Diritto Amministrativo*, Torino, UTET, 1948.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1955/48, vol. III.
- ZERMAN P. M., *La scelta di valore alla base del Titolo V*, in: "Il Sole-24 ore", 14 luglio 2003, n. 19.