

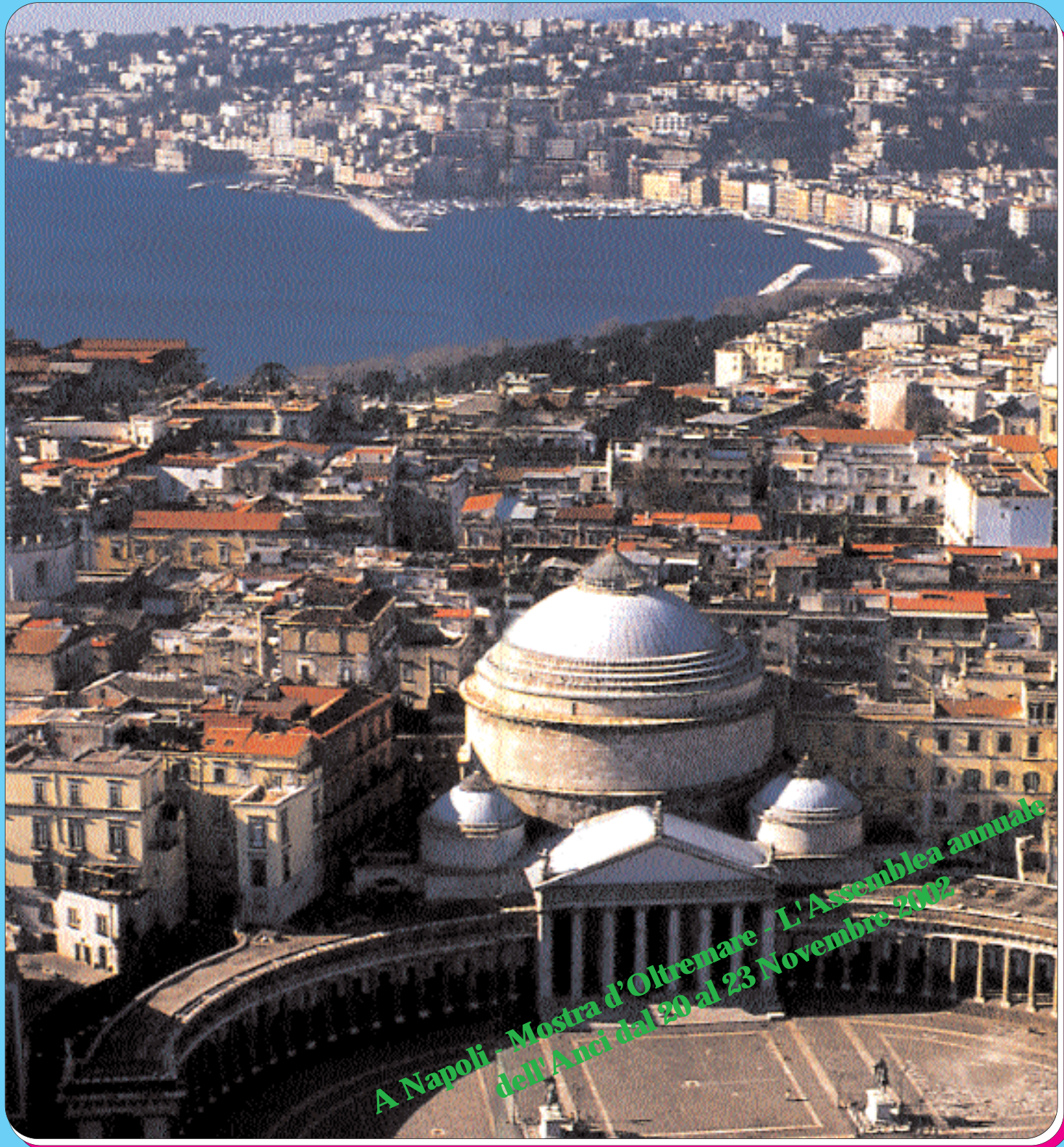
Campania Autonomia

L'informatore

delle Autonomie locali

Rivista amministrativa, economica, finanziaria, legislativa, normativa e politico-culturale

Anno x - n° 19/20 Ottobre 2002 - Spedizione in abbonamento postale Comm. 20 art. 2 - legge 662/96 - Filiale di Salerno -



**A Napoli - Mostra d'Oltremare - L'Assemblea annuale
dell'Anici dal 20 al 23 Novembre 2002**

Campania Autonomia
l'informatore
delle Autonomie locali

Direttore responsabile
Nicola Nigro

Internet

e-mail: nigronicola@tiscalinet.it

Via S. D'Acquisto, 62
tel. 0828/724579-fax 724203
84040 Capaccio S. Paestum
Salerno

Periodico iscritto al registro
stampa del Tribunale di Salerno
al n° 780 in data 10 ottobre 1990
da Tele Radio Paestum

Hanno collaborato
all'elaborazione
ed al desk di questo
numero:

Tommaso Biamonte
Fernando Iuliano
Maria Rosaria Santomauro

Federazione
Regionale
delle Associazioni
autonomistiche
della Campania
Anci

Legautonomie
Aiccre - Uncem
Upi

STAMPA
Arte Grafiche Boccia
Via Tiberio Claudio Felice, 7
Tel.089/303311-telefax 089/771017
84131 Fuorni-Salerno

Comitati

COORDINATORE

Silio Aedo Violante

Docente di legislazione dei Beni Culturali ed Ambientali

2^ Università di Napoli

Comitato Scientifico

Giuseppe Abbamonte - Docente di *Diritto Amministrativo-Università Federico II- Napoli* **Andrea Amatucci** - Scienze delle Finanze-Università Federico II-Napoli - **Anna Maria Armenante** - Avvocato dello Stato - **Nicola Assini** - Diritto e Legislazione Urbanistica -Università di Firenze - **Enrico Bonelli** - Ric. Diritto costituzionale-Università Federico II -Napoli - **Antonio Brancaccio** - Avvocato -**Vincenzo Cocozza** - Diritto Costituzionale-Università Federico II Napoli - **Antonio Conte** - Avvocato -Roma - **Nicola Crisci** - Diritto del Lavoro-Università di Salerno - **Federico d'Ippolito** - Storia del diritto romano 2° Università di Napoli - **Lucio Iannotta** - Diritto Amministrativo -2° Università-Napoli - **Antonio Lamberti** - Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli - **Giovanni Leone** -Diritto Amministrativo-Università di Cassino - **Amedeo Lepore** - Storia economica Università di Bari- **Enzo Maria Marengli** - Diritto Amministrativo-Università di Salerno - **Riccardo Marone** -Avvocato - **Ruggero Musio** - Avvocato - **Antonio Palma** - Diritto Romano -Università Federico II -Napoli- **Giuseppe Palma** - Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli- **Salvatore Prisco** - Diritto pubblico -Università Federico II -Napoli - **Nino Saija** - Direttore Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione locale - **Michele Scudiero** -Diritto costituzionale-Università Federico II - Napoli - **Vincenzo Spagnuolo Vigorita** - Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli - **Sandro Staiano** -Diritto costituzionale-Università Federico II-Napoli - **Paolo Tesaurò** - Diritto costituzionale - Università Federico II - Napoli.

Comitato Tecnico

Emilio Bonaduce -Docente Scuola Superiore della Funzione Pubblica del ministero dell'Interno - **Ciro Centore** - Avvocato - **Alfredo Contieri** - Diritto Amministrativo-Università Federico II-Napoli - **Gerardo Marone** - Avvocato - **Riccardo Satta Flores** - Avvocato - **Antonio Scippa** - Commercialista-presidente Ancel Campania - **Fiorentino Trosino** - Dirigente comune di Napoli - **Giancarlo Violante** - Avvocato - **Adriano Vitucci** - Avvocato.

Indice

Editoriale	3	Anci	16
Modifica del Titolo V e ruolo degli Enti locali		Sspal	20
<i>di Enrico Bonelli</i>	4	Olivicoltori	21
Attuazione degli interventi di ingegneria naturalistica		I Controlli negli Enti locali	
<i>di Onidia Ciriello</i>	9	<i>di Pasquale Tacelli</i>	22
Il Difensore civico nel nuovo assetto politico-costituzionale		Bollettini d'informazione:	
<i>di Antonio Palma</i>	10	-Provincia di Salerno	23
Il Tar interviene sulla spesa		-Provincia di Napoli	28
<i>di Giovanna Ferrara</i>	14	-Comune di Salerno	33
Controversie di lavoro nel Pubblico impiego		-Comune di Napoli	37
<i>di Angela Nigro</i>	15	-Comune di M.S. Severino	41
		-Comune di Avellino	43

Avvertenza

Tutti coloro che vogliono prendere parte al dibattito, lo possono fare inviando testi dattiloscritti o e-mail attinenti ai temi della rivista, cioè alle problematiche sugli Enti locali. Gli articoli non pubblicati non si restituiscono.

Fonti di acquisizione notizie: Gazzetta Ufficiale, Bollettino Ufficiale della Regione, "Il Sole «24 Ore» " Italia Oggi" e cittadinolex.

ENRICO BONELLI*

RIFORME, SVILUPPO E SUSSIDIARIETÀ



La modifica del Titolo V della Costituzione ha rafforzato il ruolo degli Enti locali. Non solo sussidiarietà, ma anche adeguatezza e differenziazione per il decollo della riforma

La continua osmosi, fra diritto interno e ordinamento comunitario, ha favorito l'ingresso nel nostro sistema istituzionale di formule organizzative comuni ad altri paesi membri dell'U.E., nonché di principi sanciti a livello comunitario.

È ovvio che la carenza di una costituzione europea (tuttora in via di formazione da parte dell'apposita Convenzione di Laeken) non ha consentito la codificazione di vere e proprie formule organizzative, ma piuttosto la loro emersione spontanea, sia nell'ordinamento comunitario, che nel diritto dei paesi membri dell'U.E.

L'esempio più clamoroso è costituito dal principio di sussidiarietà, noto anche come "canone della supplezza", il quale viene sancito a livello comunitario dall'art. 3B del Trattato di Maastricht (divenuto poi l'art. 5 nella numerazione del Trattato di Amsterdam).

Il nucleo fondamentale del canone, che costituisce un *leitmotiv* della filosofia politica, com'è noto, è costituito dal suo carattere relazionale: fra entità istituzionali e/o sociali di dimensioni diverse la cura degli interessi deve essere rimessa, di norma e di preferenza, alla entità più piccola, perché più vicina a colui che è portatore dell'interesse considerato.

Naturalmente, un conto è intendere il detto principio in senso orizzontale, come riferimento assiologico in ordine alla legittimazione dei poteri pubblici ad intervenire sulla sfera delle libertà e dei diritti riconosciuti al singolo ed alle formazioni sociali(1) altro è invece recepirlo in senso verticale come mera



modalità di articolazione dei rapporti fra diversi livelli territoriali di governo (2).

Nel diritto comunitario il canone della supplezza serve a giustificare l'intervento delle istituzioni comunitarie subordinandolo alla dimostrazione, da parte di queste ultime, mediante l'utilizzazione di indicatori quantitativi e qualitativi, che l'azione comunitaria produrrebbe vantaggi rispetto all'azione degli stati membri.

A principi non dissimili si ispira l'ordinamento costituzionale tedesco - connotato da una sensibile caratura federalista, per la natura dell'autonomia riconosciuta ai Länder -, nel quale, grazie ad una revisione abbastanza recente (ottobre 1994) ha trovato la sua definizione ottimale il meccanismo di garanzia circa la sussistenza dei presupposti necessari per l'intervento in supplezza, in virtù della modifica degli artt. 72 e 93 della Legge Fondamentale.

Anzi, la modifica dell'art. 72, cpv. 2, GG, si è resa indispensabile, proprio per consentire la giustiziabilità del principio di sussidiarietà, che è la strada battuta da sempre dal costituente tedesco (3).

Tuttavia, la presenza del principio di sussidiarietà, sia nell'ordinamento comunitario che in quello tedesco, non consente, di per sé, di affermare che ci si trovi dinanzi ad un principio fondamentale del diritto costituzionale comune tra ordinamento comunitario e Stati nazionali. Tale conclusione appare preclusa da un ordine di ragioni almeno duplice, poiché:

a) per un verso, al recepimento del principio di sussidiarietà nell'ordinamento degli Stati membri non corrisponde necessariamente la sua costituzionalizzazione, come nel caso dell'Italia, prima della recente revisione costituzionale e (in qualche modo) della Spagna, il cui modello regionale (c.d. asimmetrico) è connotato da elementi di rilevante competitività, per non dire conflittualità (4);

b) per altro verso, il detto principio, per la sua intrinseca poliedricità concettuale, si presta ad essere recepito nelle accezioni più diverse e con strumenti e modalità applicative quanto mai differenziate, soprattutto in relazione alla sua giustiziabilità. Il caso italiano presenta, com'è ovvio, proprie peculiarità rispetto sia all'ordinamento sovranazionale dell'U.E. che a quello federale abbastanza tipico della Germania. Ciò in quanto la questione dei rapporti tra Stato e cittadino, tra Stato ed autonomie locali, nonché di quelli attinenti al pluralismo sociale è stata impostata dal nostro costituente secondo chiavi diverse - ed in qualche caso molto divergenti - da quelle del principio di sussidiarietà.

Del resto, una proposta in senso vicino alla sussidiarietà fu presentata

Segue a pagina 5

all'Assemblea Costituente (Prima Sottocommissione) il 9 settembre 1946, senza trovare il consenso necessario al suo accoglimento (5). L'opzione culturale – per non dire ideologica – fu tutt'altra: si accolse un modello di Stato a forte connotazione sociale (6), in cui il ruolo dell'istituzione statale assumeva un'importanza fondamentale, ai fini dell'assistenza nei confronti dei cittadini, il cui benessere doveva essere assicurato in maniera tendenzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr. art. 3 Cost.). Con la conseguenza che gli obiettivi redistributivi e di benessere sociale, propri del welfare state, comportavano naturalmente l'espansione delle funzioni pubbliche e, in ultima analisi, una consistente

del 7 ottobre 2001, fino ad essere promulgata come la L. Cost. n. 3/2001. Non è certo questa la sede per affrontare una tematica così vasta, qual è quella dell'ultima revisione e di tutte le sue (possibili) ricadute sugli attuali assetti istituzionali. Giova, comunque, evidenziare, per quanto qui interessa, che rispetto ai precedenti progetti di riforma costituzionale, cui si è fatto cenno, quello approvato si connota anzitutto per l'assenza di ogni riferimento testuale al "federalismo" e per una sensibile istanza di garanzia di perequazione e di parità nell'erogazione su tutto il territorio dello Stato delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (11). Tale ultima garanzia ridonda in qualche modo quella delle

protagonisti istituzionali, dotati di pari autonomia statutaria, gli enti che, accanto allo Stato, compongono la Repubblica, ossia Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, spetta al novellato art. 118 affermare il principio in parola, disponendo che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

Volendo, quindi, appuntare l'attenzione sul nuovo ruolo ritagliato dalla revisione alle Autonomie locali, sulla base delle funzioni loro attribuite dall'art. 118 Cost., vengono in rilievo questioni di non poco momento.

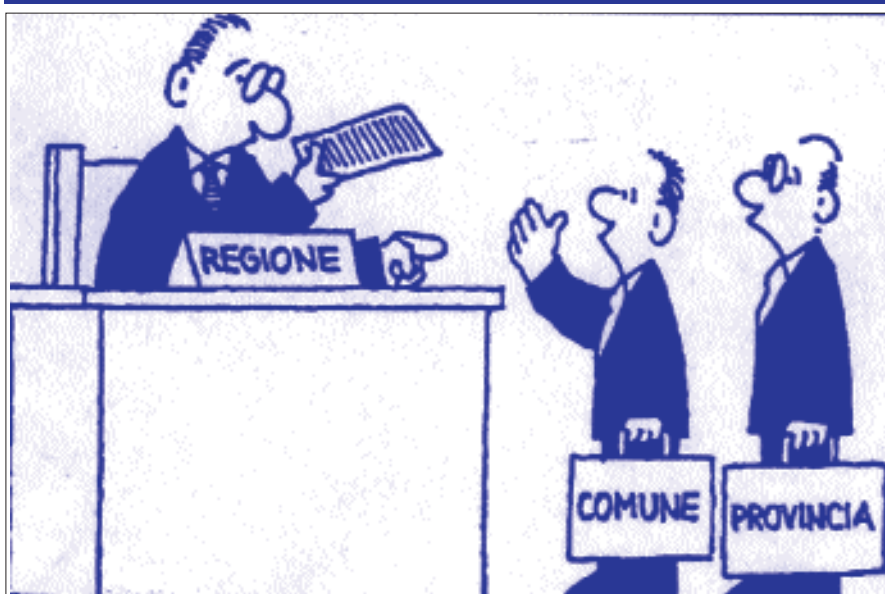
A parte l'incongrua formulazione della norma (13), una sua prima lettura porterebbe ad attribuire alla stessa un carattere dirompente, essendo venuta meno la (precedente) logica sottesa al dimensionamento delle funzioni amministrative di spettanza di Regioni ed Enti locali, rispettivamente attraverso le materie indicate nel vecchio art. 117 per le Regioni e, per quanto riguardava gli Enti locali, alle leggi statali previste dai vecchi artt. 128 e 118, primo comma.

È evidente che la Costituzione non configura più Regioni ed Enti locali come enti destinatari di parziali e specifiche funzioni amministrative, bensì quali soggetti dotati di autonomia statutaria su cui, in posizione paritaria con lo Stato, si articola l'amministrazione nazionale nel suo complesso. Tanto che l'art. 118, primo comma, si riferisce alla generalità delle funzioni amministrative indicando sia i soggetti pubblici cui quelle funzioni vanno attribuite (in ordine ascendente Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sia i principi in base ai quali deve provvedersi all'attribuzione (ossia al livello di governo più vicino, salvo che la necessità di esercizio unitario non ne richieda l'allocazione a livelli superiori, da individuare sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

Questo, però, non significa (fortunatamente!) che sia stato diviso un sistema di amministrazione articolato solo sugli apparati degli enti indicati dall'art. 118, perché altrimenti enormi sarebbero i rischi di collasso delle strutture amministrative comunali, già oppresse da storiche carenze di risorse umane e finanziarie (14).

È anzitutto fuor di dubbio che residuo in capo alle

Segue a pagina 6



centralizzazione delle funzioni legislative ed amministrative (7).

L'evoluzione successiva del sistema, coerente con siffatta impostazione, è stata quella dell'attuazione nella Costituzione materiale di un modello di regionalismo improntato alla "leale cooperazione" tra Stato e Regione (8), con gli Enti locali relegati in un ruolo marginale (9), pure nel quadro dei valori disegnato dall'art. 5 Cost. (10).

Evidentemente, la prospettiva, negli ultimi anni, è radicalmente mutata, a causa dello spostamento verso la periferia del baricentro dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali, dapprima a Costituzione invariata ed in virtù della redistribuzione delle competenze operata a partire dalla L. n. 59/97 (art. 4, comma 3), per giungere poi, passando per il D.Lgs. n. 112/98, all'ultima revisione costituzionale approvata prima dal Parlamento in doppia lettura e poi, definitivamente, dal corpo elettorale, col referendum confermativo

"condizioni di vita equivalenti" di cui all'art. 77 cpv. 2 GG. cit. e, ancor più da presso, la clausola di riserva statale contenuta nella Costituzione spagnola per la regolamentazione delle condizioni fondamentali che garantiscono l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri costituzionali (art. 149, primo comma) (12).

La disposizione italiana, invero, trova la propria (apparente) ragione nella costruzione di un sistema incentrato sulle Regioni (più che sugli Enti locali), alle quali l'art. 117 novellato riserva, al comma quarto, "la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". I commi secondo e terzo della stessa norma, rispettivamente, individuano le materie oggetto di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente, senza alcun espresso riferimento al principio di sussidiarietà. Ma poiché il novellato art. 114 indica espressamente, tra i nuovi

amministrazioni periferiche dello Stato rilevanti funzioni (Interno, Tesoro, Giustizia, Difesa e Beni Culturali), da raccordare necessariamente con le amministrazioni regionali e locali (15). Peraltro, da un lato la norma in commento impone che gli Enti locali siano destinatari di funzioni amministrative proprie e trasferite, dall'altro, de facto, le amministrazioni locali sono private di ogni potestà in ordine alla scelta di natura discrezionale - devoluta alla legge statale e regionale - in relazione alle funzioni attribuite al livello di governo più vicino ai cittadini.

Siffatte ricadute impongono una riflessione per quanto possibile approfondita sia pure per le limitate finalità del presente lavoro, in ordine ai principi utilizzati dal costituente per la ricostruzione del sistema autonomistico.

Se da un lato vi è, per la prima volta nella nostra Costituzione, accanto al principio di sussidiarietà, un riferimento espresso al principio di differenziazione e adeguatezza, quale canone alla stregua del quale effettuare la devoluzione delle funzioni amministrative ai Comuni, dall'altro non viene esplicitato come



l'endiadi adeguatezza/differenziazione debba interagire, sul piano applicativo, col principio di sussidiarietà. L'adeguatezza delle funzioni devolute dal novellato art. 118 ai Comuni può essere riguardata sia in chiave centralistica (le funzioni non possono essere in gran numero perché devono essere adeguate alla dimensione comunale: ed allora il canone si configura come limite alla sussidiarietà), sia in chiave localistica (le funzioni attribuite ai Comuni devono essere quante più possibili, poiché l'adeguatezza va intesa come strumento di attuazione della sussidiarietà).

Del pari il concetto di differenziazione può essere inteso in vario modo, in relazione sia alla dimensione dei Comuni, sia al loro topos (Nord, Centro, Sud e isole), sia al loro livello di sviluppo economico, di urbanizzazione e perfino di informatizzazione.

A ciò aggiungasi che la formulazione dell'art. 8 del disegno di revisione si limita a sostituire il testo dell'art. 127 della Costituzione, assegnando ora alla Corte costituzionale il compito di risolvere i soli conflitti legislativi che possono insorgere tra Stato e Regioni (16), lasciando, però, invariato il sistema dei conflitti di attribuzione che - secondo il testo dell'art. 134 - non include i nuovi protagonisti istituzionali, e cioè gli Enti locali, fra i soggetti legittimati alla loro proposizione.

La revisione costituzionale, in altri termini, si arresta lì proprio

dove era necessario intervenire, in quanto nel nuovo quadro relazionale Stato-Regioni-Comuni, non viene apprestato alcuno strumento di tutela a disposizione di questi ultimi per le ipotesi di invasione delle proprie sfere di competenza (amministrativa) da parte dello Stato e/o delle Regioni. Né, come detto, si chiarisce, in termini oggettivamente ricostruibili, in che cosa si sostanzii il principio di adeguatezza e di differenziazione, il cui statuto ontologico rimane ad un pericoloso livello di indeterminazione.

Si delinea così un quadro istituzionale nel quale lo Stato e le Regioni non solo possono ma in molti casi devono esercitare in proprio determinate funzioni amministrative, al punto che l'attuazione del dettato costituzionale dipende, in buona sostanza, dalla quantità e qualità delle competenze che Stato e Regioni intenderanno effettivamente trasferire agli Enti locali. Ed è di tutta evidenza che questi ultimi potranno trovarsi non solo a rivendicare funzioni loro non conferite, ma anche a rifiutarne altre loro attribuite.

Ed allora appare giusto il rilievo di chi ritiene che il *punctum dolens* di questa parte della revisione sia costituito dalla insufficiente determinazione dei compiti dei Comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative, con la conseguenza che gli Enti locali finiscono per essere privati di ogni ruolo in ordine alle scelte ampiamente discrezionali devolute alla legge statale e regionale, in relazione alle funzioni concretamente attribuite al livello di governo più vicino al cittadino (17). Nella stessa ottica, non si dimostra risolutiva l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali previsto dal nuovo art. 123, ult. comma, Cost., dal momento che, in una logica di reale autonomia e di applicazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza, alle amministrazioni comunali andava riservata l'opzione di assumere o meno una certa funzione amministrativa, tenuto conto delle connesse ricadute organizzative. È evidente, a questo punto, che è rimasta assente nel testo di revisione una chiara opzione per un certo sistema amministrativo, non essendo stato configurato né un modello di amministrazione unica regionale-locale (libera da articolazioni decentrate dello Stato) alla maniera tedesca e (in qualche modo) spagnola, né un "parallelismo razionalizzato" tipico del sistema francese, volto a privilegiare un'organizzazione decentrata dello Stato centrale, sia pure sulla base di principi condivisi dall'amministrazione locale (18). In una simile prospettiva la specificazione ermeneutica dei principi di sussidiarietà-differenziazione-adeguatezza appare un'operazione logicamente preliminare per l'attuazione della riforma in sede legislativa.

Giova, in proposito, rimarcare ancora una volta che il processo riformatore definito "federalismo amministrativo" aveva, ancor prima della riforma costituzionale, dato vita ad un corpus organico di norme, sostanzialmente contenuto nella L. n. 59/97 e nel Decreto Legislativo di attuazione n. 112/98. Ed è noto, inoltre, che rispetto a tali disposizioni, il nuovo testo costituzionale appare asincrono ed è anche diretto a dare copertura alla riforma amministrativa già attuata con lo strumento della legislazione ordinaria (19).

Orbene, proprio la L. n. 59/97 - che all'art. 4, terzo comma, contiene la specificazione di ben dieci principi fondamentali (ivi compreso quello di sussidiarietà), ritenuti dal Legislatore imprescindibili per l'allocatione delle funzioni amministrative nell'ambito del nuovo assetto delle autonomie - alla lettera g) indica il principio di adeguatezza come un criterio da porre in relazione "all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni".

Segue a pagina 7

La stessa norma alla lettera h), definisce il principio di differenziazione come criterio di considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi. È indubbio che in questa prospettiva i principi di differenziazione e di adeguatezza ora costituzionalizzati finiscono per essere declinazioni del principio di sussidiarietà utilizzato come criterio non di mera ripartizione formalistica di funzioni, bensì di corrispondenza di queste agli effettivi interessi in gioco, al fine dell'individuazione dell'assetto ottimale di allocazione. Con la conseguenza che gli enti territoriali vedono ampliato l'ambito d'incidenza dei loro poteri e ciò non tanto sotto il profilo oggettivo (ad esempio aumento delle materie rimesse alla loro competenza), quanto piuttosto sotto quello della nuova – e in qualche misura rivoluzionaria – modalità di riparto, fondata su di un criterio più trasversale (20), cui deve accompagnarsi una più diffusa delegificazione.

Che, poi, la tricotomia sussidiarietà-adequatezza-differenziazione sia la vera chiave di volta ermeneutica per il trasferimento delle funzioni nel senso sopra indicato, è confermato dall'investitura ufficiale ad essa conferita dall'accordo stipulato in data 30 maggio 2002 fra il Governo e i rappresentanti di Regioni, Province e Comuni, nella Conferenza unificata in ordine all'attuazione del Titolo V, accordo che al punto II.1 ribadisce la centralità del principio di sussidiarietà coniugato per l'appunto coi principi di differenziazione ed adeguatezza.

In definitiva, sia l'attribuzione ex art. 118, primo comma, delle generalità delle funzioni amministrative agli Enti locali sia la costituzionalizzazione dei principi di adeguatezza e differenziazione, connessi a quello di sussidiarietà, dovrebbero funzionare come veri e propri limiti alla legislazione statale e regionale di conferimento di tali funzioni ai Comuni ex art. 118 Cost., secondo comma, consentendo di superare le distorsioni applicative verificatesi in passato nell'attuazione della L. n. 59/97 e sfociate (come acutamente segnalato), nel depotenziamento dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, i quali, stando alla precedente esperienza, nel D.Lgs. n. 112/98 sono stati utilizzati dal Legislatore come generici criteri per la ripartizione delle competenze dall'alto secondo categorie generali di enti locali, piuttosto che come strumenti di allocazione di funzioni e risorse a misura delle reali esigenze delle Comunità locali.

***Docente di Contabilità di Stato
nella Seconda Università degli Studi di Napoli**

Note:

(1) *Il rischio, ovviamente, è che una simile lettura comporti un'apertura indiscriminata a processi di privatizzazione: così P. RIDOLA, Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica, in AA.VV., Studi sulla riforma costituzionale, Torino, 2001, 205. Nello stesso senso (critico) v. G. FERRARA, Revisione costituzionale e principio di sussidiarietà: due sfingurazioni, in Nuova rass. n. 5, 1997, 61 ss.*

(2) *Opportunamente in relazione alle due forme di sussidiarietà P. RIDOLA, Il principio di sussidiarietà, cit., 195, evidenzia che nel nostro ordinamento, la sussidiarietà verticale, riferita al rapporto fra Stato ed autonomie territoriali, ha giocato un ruolo prevalente (essendo stato accolto dalla l. n. 59 del 1997 e sancito dalla l. Cost. n. 3/2001), mentre la sussidiarietà orizzontale ha vissuto un itinerario più tormentato, tale da non consentire in via generale l'arrestamento degli stati e degli enti pubblici dallo svolgimento dei compiti, cui la libera iniziativa dei privati e dei gruppi è in grado di provvedere. In tale ultima accezione (accolta ora nel quarto comma del nuovo art. 118 Cost.), secondo l'opinione dell'A. il principio è regredito a mera clausola di salvaguardia delle autonomie sociali concretandosi in un generico "impegno" dello Stato e degli enti territoriali a promuoverne e favorirne l'accesso allo svolgimento di compiti di rilevanza sociale.*

Per ciò che attiene alla dimensione verticale del principio, poi,



espressa ora dall'art. 118, primo comma, è indubbio che l'ampliarsi della sfera di autonomia degli enti locali porta con sé il dono della competenza a regolamentare con fonte diversa dalla legge statale (e che potrà essere la legge regionale, il regolamento comunale e così via) le materie devolute. In tal senso, cfr. A. MOSCARINI, Sussidiarietà e libertà economiche, in Dir. e soc., 2000, 433 ss.; ID., Principio di competenza e principio di sussidiarietà quali criteri ordinatori del sistema delle fonti, Roma, 2000, 196 ss.

Sul punto, ed anche per le interazioni fra le due forme di sussidiarietà alla luce dell'evoluzione legislativa del nostro ordinamento interno, sia consentito rinviare a E. BONELLI, Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale, Torino, 2001, 34 ss.

(3) *Per un ulteriore approfondimento della tematica inerente a tale revisione costituzionale si può vedere, volendo, E. BONELLI, Principi costituzionali comuni, sussidiarietà e proporzionalità: esperienze europee a confronto, in Il diritto costituzionale comune europeo, a cura di M. Scudiero, vol. I, tomo II, Napoli, 2002, 779-809.*

(4) *In realtà, il regionalismo spagnolo manca di un espresso riconoscimento del canone, pur essendo intriso di penetranti elementi di sussidiarietà, come il richiamo alla solidarietà fra le Comunità autonome (cfr. art. 2 Cost. spagnola); il principio dell'attivazione dal basso del processo autonomistico (cfr. art. 143 Cost. spagnola); la propensione a modulare la distribuzione delle competenze tra Stato e Comunità sulla base degli statuti autonomi. In tal senso, si veda P. RIDOLA, Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica, in AA.VV., Studi sulla riforma costituzionale, Torino, 2001, 231, ed ivi ampi riferimenti bibliografici anche in lingua spagnola. Altra dottrina, però, pone l'accento sulle disfunzioni generate nelle dinamiche del modello territoriale spagnolo dall'"inesistenza di un sistema di relazioni tra il potere centrale ed i poteri autonomi che stabilisca meccanismi di collaborazione non conflittuale e che permetta l'osmosi dello Stato nelle Comunità Autonome e di queste nello Stato" (così E. GARCIA, Spagna, in AA.VV., Le Costituzioni dei paesi della Comunità Europea, a cura di E. Palici di Suni Prat. M. Comba e F. Casella, Pavia, 1993, 571).*

La stessa preoccupazione viene espressa più avanti nel testo in ordine alla recente revisione costituzionale sfociata nella l. cost. n. 3/2001, per la carenza di meccanismi di composizione preventiva dei conflitti fra Stato e

Segue a pagina 8

regione.

(5) È il noto ordine del giorno Dossetti che si può leggere in P. POMBENI, *La Costituente*, Bologna, 1995, 110.

(6) Condivide questa affermazione G. ARMANI, *La Costituzione italiana*, Milano, 1988, 77, secondo cui "la Costituzione del 1948 vuol disciplinare nel modo più dettagliato possibile il vasto campo dei diritti dei cittadini, accostando ai tradizionali diritti di libertà di derivazione settecentesca i più nuovi diritti sociali (sul modello della costituzione tedesca di Weimar del 1919)".

(7) Ritieni A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1/99, 33, che "l'espansione dell'intervento pubblico e la necessità di impostare le politiche economiche e sociali ad un livello di go-



verno il più possibile elevato per garantirne l'impatto equalizzatore hanno ovviamente determinato un complessivo accentramento dei poteri in quasi tutti gli Stati federali".

(8) V. S. BARTOLE, *Cooperazione e competizione fra enti territoriali negli Stati federali e regionali, con speciale riguardo al caso italiano*, in *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 235 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione fra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 363 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 473 ss.

(9) Per giungere alla riforma delle autonomie locali, la cui disciplina fondamentale risaliva a vetusti testi unici (r.d. 4 febbraio 1915 n. 148 e 3 marzo 1934 n. 148), si dovette attendere la l. 8 giugno 1990 n. 142, "approvata dopo un processo di elaborazione che - per durata, ampiezza di dibattito, attenzione degli operatori nell'impegno progettuale, nella cultura istituzionale - non pare avere precedenti nella storia repubblicana", così L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1991, 33. In effetti, solo con tale riforma si è verificato, nel nostro ordinamento, l'effettivo riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli ee.ll.

(10) Sull'art. 5 della Costituzione si vedano, come prime indicazioni e anche per ulteriore bibliografia, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1975; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1983; E. BALBONI e G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato - A. Barbera, Bologna, 1994, 576; G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna, 1975, 277 e 286.

(11) Il riferimento ad un'esigenza di perequazione delle risorse finanziarie tra regioni ricche e regioni povere è contenuto nel nuovo testo dell'articolo 117 Cost. (comma 1, lett. e) e nel terzo comma del testo dell'articolo 119 Cost., come modificato dall'art. 5 della ricordata l.

cost. n. 3/2001. La necessità che siano assicurati livelli uniformi di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è ora espressa nell'articolo 117 lett. m) e ribadita all'articolo 120, secondo comma, che prevede la possibilità per il "Governo" di sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando ciò sia richiesto dalla "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". Vi è poi l'importante riferimento alla "solidarietà sociale", la cui "promozione" costituisce, secondo il nuovo testo dell'art. 119, quinto comma Cost., uno dei fini per i quali lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni. Concorda con tale lettura A. MANZELLA, *La legge sul federalismo architrave per la Repubblica*, in *La Repubblica* del 1 marzo 2001, il quale rileva che "La nuova legge pone le fondamenta di un federalismo solidale tra le Regioni italiane".

(12) Cfr., sul punto, AJA, *El sistema juridico de las comunidades autonomas*, Madrid, 1985; GARCIA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Barcelona, 1998. Sul punto, v. anche le osservazioni di G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa*

statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Il lavoro nella pubblica amministrazione, Il nuovo titolo V della Costituzione Stato/Regione e Diritto del lavoro* (supp. al fasc. 1), 27).

(13) Ampiamente criticata da S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo V*, in *Gior.dir. amm.*, 2001, 1193.

(14) Sulla tematica sia consentito rinviare, anche per approfondimenti bibliografici, a E. BONELLI, *Governo locale*, cit., passim.

(15) In tal senso, cfr. M. CAMMELLI, *Relazione*, in BERTI-DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno tenutosi a Roma il 9 gennaio 2001, Milano, 2001.

(16) Sembra condivisibile l'opinione tendente a criticare l'opzione del legislatore costituente, il quale, pur espungendo dal nuovo testo della norma gli elementi di diversificazione in ordine al ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte delle Regioni, discutibilmente ha optato per il mantenimento della distinzione riguardo all'interesse a ricorrere, in quanto ha riconosciuto allo Stato la facoltà di impugnare la legge regionale per qualsiasi violazione della Costituzione, mentre la Regione può proporre l'impugnativa solo a tutela della propria sfera di competenza. In tal senso, v. R. ROMBOLI, *Premessa*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 193.

(17) Cfr., in tal senso, M. Cammelli, *Relazione*, cit., passim. L'opinione è condivisa anche da A. CELOTTO, *Funzioni amministrative: ruolo da chiarire per i Comuni*, in *Guida al Diritto*, n. 33/2001, *Il federalismo che verrà*, 2, XIII. V. anche, sul punto, le considerazioni di G. D'AURIA, *Funzioni amministrative ed autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V*, cit., 217-218.

(18) In tal senso, cfr. A. CELOTTO, *op. loc. ult. cit.*

(19) Sul punto sia consentito, ancora una volta, rinviare per ulteriori approfondimenti, anche bibliografici, a E. BONELLI, *Governo locale*, cit., 59 ss.

(20) O. FORLENZA, *Dopo dieci anni di interventi parziali si affaccia una nuova filosofia*, in *Guida al Diritto*, 1999, 33, 62, nel commento a prima lettura della riforma delle autonomie locali introdotta con la l. n. 256/1999, sottolinea proprio la circostanza che "il legislatore ha inteso affrontare in modo organico e con una filosofia nuova il nodo delle autonomie locali". Concorda con questa impostazione M.T. MOSCATELLI, *Verso quale federalismo fiscale?*, in *Rass. trib.*, 1998, 769, secondo cui in ordine ad altro provvedimento (cioè la l. n. 59/97) "introduce innovazioni di grande importanza, non tanto per gli effetti in termini di reale decentramento e di concreta attribuzione di maggiori poteri a livello periferico, quanto piuttosto per l'affermazione di un diverso modo di intendere i rapporti tra organi centrali e locali, in senso di un ruolo di residualità dei primi rispetto ai secondi, espresso del principio di sussidiarietà ed aspetto tipico di ordinamento federali".