

Capitolo II

Tra federalismo e regionalismo: la Costituzione italiana dopo le riforme del Titolo V

1. I profili istituzionali dei rapporti tra i diversi livelli di governo

1.1. Premessa

Nel 1999 e nel 2001 sono intervenute in Italia tre importanti leggi costituzionali che hanno profondamente modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, dedicato a Regioni, Province e Comuni¹. Si tratta della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 e della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Con riguardo, inoltre, alle Regioni a statuto speciale, la legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2, ha previsto anche per tali Regioni una capacità organizzativa in merito alla propria forma di governo in analogia alle innovazioni in merito alla forma di governo e all'autonomia statutaria introdotte per le Regioni ordinarie dalla legge cost. n. 1 del 1999.

In particolare, la legge cost. n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V

¹ Ai sensi dell'art. 131 Cost.: «Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna».

Con riguardo alle Regioni a Statuto speciale, l'articolo 116 della Costituzione, ai commi 1 e 2, prevede che:

«Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano».

il nuovo
art. 114 Cost.

della Costituzione, ha profondamente modificato il complessivo sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Ai sensi del nuovo testo dell'art. 114 Cost. «la Repubblica è composta da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato». Nel vecchio testo si stabiliva, invece, che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni». Il comma 2 del nuovo testo dell'art. 114 ha esteso, inoltre, a Province, Città metropolitane e Comuni la formulazione contenuta nel soppresso art. 115 Cost. e relativa alle sole Regioni²: per effetto di tale norma non solo le Regioni, ma anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono oggi enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L'ultimo comma dell'art. 114 costituzionalizza il ruolo di Roma come capitale della Repubblica e prevede che una legge dello Stato ne debba disciplinare l'ordinamento.

La Costituzione, pertanto, costituisce al tempo stesso sia il fondamento che lo strumento di garanzia dei poteri autonomistici e dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché all'interno del sistema delle autonomie³.

Per effetto del nuovo testo dell'art. 114 Cost., dunque, i soggetti componenti la Repubblica si trovano attualmente in una situazione di equiordinazione istituzionale e di differenziazione funzionale, caratterizzandosi cioè per le diverse funzioni svolte: non a caso con la legge cost. n. 3 del 2001 sono stati soppressi i controlli eteronomi di un ente sull'altro.

In particolare, non sono più previsti nel testo della Costituzione il controllo preventivo dello Stato sulle leggi regionali (art. 127 Cost., vecchio testo), il controllo dello Stato sugli atti regionali (art. 125, comma 1, Cost. vecchio testo, soppresso), il controllo delle Regioni sugli atti degli enti locali (art. 130 Cost., soppresso). Per effetto della legge cost. n. 3 del 2001 è altresì scomparsa dal nostro ordinamento la figura del Commissario di Governo, quale organo residente presso il

² L'art. 115 Cost., soppresso dalla legge cost. n. 3 del 2001, stabiliva che «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e proprie funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».

³ Così B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 29 ss.

capoluogo di ogni Regione con la funzione di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalle Regioni (art. 124 Cost., soppresso).

Inoltre, con la legge cost. n. 3 del 2001 è stato abrogato il limite dell'interesse nazionale che, previsto originariamente in Costituzione, permetteva alla legge statale di "imporsi" su quella regionale, costituendo un importante limite all'autonomia legislativa delle Regioni⁴.

A garanzia dell'unità della Repubblica oggi rimane, prima di tutto, l'art. 5 della Costituzione⁵ e non mancano nel nuovo Titolo V della Costituzione i richiami al concetto di "unità giuridica" e di "unità economica", posti dal nuovo testo dell'art. 120, comma 2, a fondamento del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni e degli enti locali, la cui introduzione funge da contrappeso parziale alla già menzionata soppressione dei controlli statali.

Tant'è che la Corte costituzionale – recuperando il tradizionale approccio unitario già definito prima della riforma – ha precisato che *«nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato (è) pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art.*

⁴ Come recitava l'originario dettato costituzionale «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni ...» (art. 117, comma 1, Cost.) e «Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. / Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza» (art. 127 Cost.). Cfr., *infra*, Cap. III.

⁵ L'art. 5 della Costituzione recita 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 ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003).

Nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale, pur avendo rilevato che «l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale», ha comunque chiarito che nel sistema costituzionale italiano esiste la possibilità di rispondere ad esigenze di unità. La Corte, in proposito, nella menzionata pronuncia, ha affermato che nel sistema costituzionale italiano sono presenti congegni volti a dare attuazione alle esigenze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, «le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica fissato all'art. 5 Cost.».

In ogni modo, le novità introdotte dall'art. 114 della Costituzione devono comunque permettere che le esigenze unitarie – dopo la riforma – siano accompagnate da adeguate forme e procedure caratterizzate dal rispetto del principio di leale collaborazione tra tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, valorizzando il raccordo tra (lo Stato e gli enti definiti dalla Costituzione stessa *autonomi* (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni)⁶.

1.2. Pluralismo, autonomia e sovranità nella Costituzione italiana

Pluralismo, autonomia e sussidiarietà sono i chiari principi ispiratori della Costituzione italiana. Al centro dell'assetto costituzionale – già prima dei nuovi artt. 114 e 118, così come introdotti dalla legge cost. del 2001 – non vi è lo Stato, unico detentore di una sovranità incommensurabile, sia verso l'esterno che verso l'interno, bensì il binomio popolo-persona. Al popolo spetta, secondo l'art. 1, comma 1, Cost. la "sovranità". E la Repubblica, forma istituzionale del popolo italiano, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.).

Il pluralismo è così l'insostituibile assetto istituzionale attraverso il quale si organizza

⁶ L'art. 114, comma 2, precisa che «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».

una collettività, in cui, al centro del sistema, è posto, non più lo Stato, bensì la persona umana, come singolo e nella sua dimensione associata. E la sussidiarietà, come *favor* per le iniziative private, singole e associate, è la necessitata conseguenza di un assetto istituzionale pluralistico.

Così, la sovranità popolare non è fittizia affermazione, quasi surrogato della sovranità statale, giacché il “popolo” che viene in considerazione non è una collettività uniforme, bensì “popolo” in grado di organizzarsi e di articolarsi in una pluralità di formazioni, di associazioni, di organizzazioni, di istituzioni in cui tutte si rifrange la sovranità popolare di cui all’art. 1 Cost. (v. Corte cost., sent. n. 106 del 2002).

La sovranità popolare, in luogo della sovranità statale, è stato lo strumento teorico utilizzato dai *Founding Fathers* americani per conciliare Stati e Federazione; la sovranità popolare, in luogo della sovranità statale, è lo strumento alla cui luce analizzare l’intima struttura delle istituzioni italiane.

Se leggiamo insieme agli artt. 1, 5 e 114 Cost. (quest’ultimo nella sua nuova versione), il sistema tiene perfettamente: anzi, il nuovo art. 114 sembra ora più congruente con gli artt. 1 e 5 di quanto lo fosse il vecchio testo.

Nell’Italia, costruita dalla Costituzione come «Repubblica democratica, fondata sul lavoro», «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

In questa Repubblica, che è una e indivisibile, sono riconosciute e garantite le autonomie locali; la Repubblica «attua nei servizi che dipendono dallo Stato (che è già nel testo del 1948 soggetto diverso dalla Repubblica!) il più ampio decentramento».

Questa Repubblica democratica fondata sul lavoro “è costituita” da una pluralità d’istituzioni: di queste, alcune (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni) sono definiti quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, cioè dall’atto che distribuisce e conforma le modalità di esercizio della sovranità popolare.

Ma il quinto soggetto – quello non citato nel comma secondo dell’art. 114, lo Stato – non è ente sovrano, come si potrebbe pensare in ragione della sua contrapposizione agli altri enti, considerati solo autonomi: la sovranità è ormai attributo del popolo, non dello Stato.

E comunque la “sovranità” del XXI secolo non è più quella attitudine ad essere *superiorem non recognoscens*, quella pretesa di essere l’unico soggetto titolare di poteri all’interno del proprio territorio e quella pretesa di essere l’unico soggetto in grado di interloquire nel rapporto tra Stati del diritto internazionale. Se la sovranità spetta al popolo, l’istituzione Stato ne sarà titolare per quella sola parte di poteri e funzioni ad esso attribuiti dal testo che regola l’esercizio della sovranità. Lo Stato rappresenterà allora la sovranità popolare solo nelle aree e nei settori in cui la Costituzione gli attribuisce questo potere.

Gli artt. 117, 118 e 119 sono in qualche modo i “distributori” della sovranità popolare. E ciò vale per i commi 2, 3 e 4 dell’art. 117, nel rapporto tra potestà legislative; per i commi 5 e 9 per l’attività comunitaria ed internazionale; per il comma 6 per quanto riguarda la potestà regolamentare; per l’art. 118, commi 1 e 2, per quanto attiene all’esercizio delle funzioni amministrative; per il comma 4 dello stesso art. 118 per quanto attiene al coinvolgimento sussidiario delle forme di organizzazione della società civile; per l’art. 119 per quanto riguarda l’autonomia finanziaria.

In ogni modo, nell'ordinamento italiano sono tuttora presenti spinte che tendono a recuperare interpretazioni tradizionali del concetto di sovranità, alcune delle quali hanno trovato formalizzazione nella giurisprudenza costituzionale come nel caso della sentenza n. 356 del 2007 che ha affrontato il tema della ridefinizione della sovranità come fosse un vero e proprio tabù⁷.

Proprio in questa sentenza, la Corte costituzionale sottolinea come sia «evidentemente necessario chiarire il significato del termine "sovranità"», «stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti "Stati composti", o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale». In ogni modo, per la Corte, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali».

1.3. La nuova distribuzione delle competenze legislative e regolamentari: l'integrazione delle competenze

La legge cost. n. 3 del 2001, modificando il testo dell'art. 117 Cost., ha introdotto una nuova ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra lo Stato e le Regioni, costituzionalizzando altresì *la potestà regolamentare degli enti locali*.

il vecchio
art. 117 Cost.

Per quanto riguarda le competenze legislative, l'originario dettato costituzionale muoveva dall'assunto di una competenza legislativa statale di tipo generale, tanto che l'art. 117 prevedeva un elenco unicamente di materie sottoposte alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, nonché la possibilità per la legge dello Stato di «demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione» (ultimo comma).

il nuovo
art. 117 Cost.

In proposito, il nuovo testo dell'art. 117 Cost. contiene invece un elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 2), non presente nel vecchio testo dell'art. 117 Cost.; un elenco, molto più ampio rispetto al passato di materie afferenti alla

⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di un ordinamento di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato dal nostro ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 22 del 2007.

competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (comma 3) ed una disposizione di chiusura che attribuisce alla competenza legislativa delle Regioni (c.d. “residuale”) le materie non contemplate tra quelle di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (comma 4). Diversamente da prima della riforma, dunque, oggi la distribuzione delle competenze legislative è caratterizzata dal generale assunto della competenza legislativa regionale, per cui occorre muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (sent. n. 282 del 2002).

Il mantenimento della potestà legislativa concorrente e l’ampliamento delle materie che ne sono oggetto, oltre che i maggiori spazi lasciati alle Regioni nell’esercizio di tale potestà – che spetta oggi alle stesse «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» e non più «nell’ambito degli stessi»⁸ –, evidenziano come il legislatore costituzionale abbia optato per un modello di federalismo che tende alla integrazione delle competenze, piuttosto che alla netta separazione delle stesse (anche se poi non ne ha tratto le necessarie conseguenze organizzative e procedurali)⁹.

A sua volta, la previsione della titolarità in capo allo Stato di competenze legislative di tipo “trasversale” – quali ad es. quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» o quella in materia di “tutela dell’ambiente” e di tutela della concorrenza – contribuisce a caratterizzare sicuramente in senso collaborativo le scelte federaliste effettuate dal legislatore costituzionale del 2001¹⁰.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato anche le regole del ricorso diretto dello Stato e delle Regioni innanzi alla Corte costituzionale. Sulla base del nuovo art. 127 Cost., lo Stato e la Regione –

L’art. 127
Cost.

⁸ Come previsto dal vecchio testo dell’art. 117 Cost. il quale, prima dell’elenco delle materie oggetto di potestà legislativa concorrente, recitava che «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni».

⁹ Cfr. *infra*, par. 3 e Cap. III.

¹⁰ Cfr. *infra*, Cap. III.

entro 60 giorni dalla pubblicazione – possono impugnare innanzi alla Corte costituzionale le leggi (e gli atti con forza di legge dello Stato) adottate dall'altro ente territoriale per chiederne lo scrutinio di costituzionalità. Unica differenza tra le due forme di ricorso diretto alla Corte è che, mentre lo Stato può impugnare una legge regionale per qualunque vizio di costituzionalità, la Regione può farlo solo per vizi di competenza (sent. n. 274 del 2003).

*forme e
condizioni
particolari
di autonomia*

Sempre con riguardo alla distribuzione delle competenze legislative, un'ulteriore novità introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001 è costituita dalla previsione, contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost., della possibilità da parte delle Regioni a statuto ordinario di chiedere ed ottenere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie afferenti alla potestà legislativa concorrente nonché in alcune materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ¹¹.

Tali ulteriori condizioni di autonomia possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria. Per tale legge statale l'art. 116 Cost. prevede l'approvazione da parte del Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, nonché la previa intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

*l'applicabilità
della riforma
alle Regioni
speciali*

D'altro canto, il legislatore costituzionale del 2001, preoccupato di far luogo a riconoscimenti di spazi maggiori di autonomia alle Regioni a statuto ordinario di cui sarebbero rimaste prive le Regioni a statuto speciale, ha fissato il principio in base al quale le disposizioni dettate dalla legge cost. n. 3 del 2001 sono applicabili alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10, legge cost. n. 3 del 2001) ¹².

*la potestà
regolamentare*

Con riguardo alla potestà regolamentare, l'art. 117 Cost. attribuisce tale potestà allo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale, alle Regioni nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, non-

¹¹ Si tratta delle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. lett. *l*), limitatamente alla «organizzazione della giustizia di pace», *n*) «norme generali sull'istruzione» e *s*) «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

¹² Sul punto cfr. Corte cost., sent. n. 8 del 2004.

ché nelle materie di competenza esclusiva statale in caso di delega da parte dello Stato¹³.

Si attribuisce, infine, agli enti locali la potestà regolamentare in ordine alla disciplina e alla organizzazione delle funzioni amministrative loro attribuite (art. 117, comma 6, Cost.). La Corte costituzionale è intervenuta sulla potestà regolamentare degli enti locali, precisando gli spazi che la nuova previsione costituzionale assegna a tali enti nell'adozione dei regolamenti relativi all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni loro affidate dalle Regioni (sent. n. 246 del 2006).

In ragione delle rilevanti innovazioni introdotte nel dettato costituzionale e dall'assenza di previsioni transitorie, nei primi anni successivi alla riforma, il Parlamento, con la legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001 (c.d. "legge La Loggia"), ha dettato alcune disposizioni di carattere transitorio sul rapporto tra atti normativi statali, regionali e locali e ha previsto, tra l'altro, un complesso sistema di deleghe al Governo che non è però giunto a compimento¹⁴.

L'assenza
di norme
transitorie

Anche per il fatto che i tentativi esperiti dal legislatore nazionale non sono stati coronati da successo, come avremo modo di vedere, la "transizione" dal precedente al nuovo riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie locali è stata caratterizzata da un ampio intervento della Corte costituzionale negli anni successivi alla riforma.

1.4. Il principio di sussidiarietà nel testo dell'articolo 118 della Costituzione

A caratterizzare in senso collaborativo il modello di federalismo prescelto dal legislatore costituzionale del 2001 è, altresì, il richiamo, nel testo dell'art. 118, commi 1 e 3, Cost., al principio di sussidiarietà.

Tale richiamo è effettuato sia al principio di sussidiarietà in senso verticale, con cui la Costituzione esprime il *favor* per l'esercizio delle funzioni amministrative a vantaggio degli enti locali più vicini ai cittadini (art. 118, comma 1); sia al principio di sussidiarietà in senso orizzontale, che esprime il *favor* per l'esercizio delle attività di interesse

¹³ V. *infra* Cap. IV, par. 4.2.

¹⁴ V. *infra*, Cap. III.

generale da parte dei soggetti, singoli o associati, operanti nella società civile. In proposito, i commi 1 e 4 dell'art. 118 Cost. stabiliscono, rispettivamente, che:

«1. 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».

«4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

1.5. Il riparto delle funzioni amministrative. La vecchia disciplina

Prima della riforma del Titolo V il sistema di allocazione delle funzioni amministrative era essenzialmente basato sul principio del “parallelismo” tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

la disciplina
precedente

Il vecchio art. 118 Cost. stabiliva, infatti, che alle Regioni spettavano le funzioni amministrative nella materie oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117 (c.d. funzioni proprie). Tale parallelismo trovava comunque in Costituzione tre attenuazioni:

- lo Stato poteva sottrarre alle Regioni quelle funzioni amministrative «di interesse esclusivamente locale» e attribuirle con legge direttamente «alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali» (art. 118, comma 1);
- lo Stato poteva, sempre con legge, «delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative» nelle materie di propria competenza legislativa (art. 118, comma 2);
- le Regioni avrebbero dovuto esercitare normalmente le proprie funzioni amministrative «delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici» (art. 118, comma 3).

Inoltre l'art. 128, oggi abrogato, stabiliva: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Le Regioni avevano, quindi, funzioni amministrative “proprie”, nelle materie di propria competenza legislativa, e “delegate”, nelle mate-

rie di competenza statale (qualora lo Stato avesse deciso, con legge, di delegarne l'esercizio delle funzioni amministrative).

Per gli enti locali, a differenza delle Regioni, le funzioni "proprie" non erano rinvenibili in Costituzione, ma risultavano essere quelle attribuite dal legislatore statale sulla base degli artt. 118, comma 1 e 128 Cost., mentre le funzioni "delegate" erano quelle affidategli dalle Regioni ai sensi dell'art. 118, comma 3.

1.6. La disciplina vigente sulla distribuzione delle funzioni amministrative

Nel nuovo testo costituzionale il sistema di allocazione delle funzioni amministrative è stato profondamente modificato. Le disposizioni a cui fare riferimento sono essenzialmente tre:

- l'art. 117, comma 2, lett. p): «lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»;
- l'art. 118, comma 1: «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»;
- l'art. 118, comma 2: «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Un quadro normativo che rompe definitivamente con il principio del parallelismo in quanto assistiamo ad una completa "decostituzionalizzazione" delle materie sulle quali andrà esercitata la competenza amministrativa dei diversi enti territoriali. Si tratta dunque di nuova disciplina che non alloca direttamente le competenze amministrative, ma che rinvia alla legge (statale e regionale) tale compito.

I principali interrogativi su cui dottrina e giurisprudenza si sono confrontate sono essenzialmente due:

1. come si conciliano il primo e il comma 2 dell'art. 118? Da una parte, infatti, il comma 1 sembra attribuire, con efficacia immediata, tutte le funzioni amministrative ai Comuni – con la possibilità, solo in un secondo momento di "tirarle su" verso gli enti territorialmente so-

i problemi interpretativi del nuovo sistema

vraordinati – e dall'altra, il comma 2, oltre a riconoscere anche a Province e Città metropolitane funzioni “proprie”, include gli stessi Comuni tra gli enti oggetto di possibile conferimento di ulteriori funzioni amministrative;

2. c'è una differenza tra le “funzioni fondamentali” di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), e le “funzioni proprie” di cui all'art. 118, comma 2, e se si quale?

Al primo interrogativo la dottrina ha risposto quasi all'unanimità attribuendo al comma 1 dell'art. 118 il carattere di norma programmatica e di principio che in nessun modo genera l'effetto di spostare immediatamente e direttamente tutte le funzioni amministrative in capo ai Comuni (ciò sarebbe stato in contrasto con l'VIII disposizione transitoria e finale e avrebbe comportato l'illegittimità sopravvenuta dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997 c.d. “riforma Bassanini” e delle norme che attribuivano funzioni ad enti diversi dal Comune). Piuttosto siamo di fronte ad un criterio direttivo che impegna i legislatori statale e regionale, nel momento del “conferimento”, a dare una generica preferenza ai Comuni.

Sulla base del nuovo art. 118 della Costituzione, sarà di volta in volta compito della legge statale (nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost.) ovvero della legge regionale (nelle materie concorrenti o in quelle residuali *ex* art. 117, commi 3 e 4, Cost.) collocare la funzione amministrativa su uno dei piani di governo della Repubblica, ovviamente attenendosi ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'applicazione del principio di differenziazione, in particolare, potrebbe comportare che in ciascuna Regione la stessa funzione amministrativa sia conferita ad un ente locale diverso, anche in ragione dell'adeguatezza o meno di quel livello di governo. Il carattere differenziato del regionalismo italiano trova nella pluralità (oltre ottomila Comuni e 109 Province) e nella diversità (il 54% dei Comuni ha meno di 5.000 residenti) degli enti locali italiani il proprio fondamento.

Decisamente più controversa è invece la risposta al secondo interrogativo. La dottrina appare, infatti, divisa principalmente tra chi identifica le funzioni “fondamentali” con le funzioni “proprie” e chi tenta di distinguere i due concetti.

Per una possibile ipotesi ricostruttiva (MANGIAMELI, CARAVITA), poggiate su argomenti storico-normativi, le funzioni “proprie” andreb-

bero invece intese come le funzioni “storiche”, ossia come l’insieme delle funzioni la cui titolarità – al momento dell’entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 – spettò ai rispettivi enti locali in forza delle leggi previgenti. Comuni, Province e Città metropolitane entrerebbero, quindi, nel nuovo Titolo V con le funzioni ad essi spettante in base alla normativa vigente all’entrata in vigore del Titolo V.

In materia è intervenuta la Corte costituzionale che, nella sentenza n. 238 del 2007, ha sottolineato come «*la innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale nell’ambito della propria potestà legislativa e la stessa relativa mutevolezza nel tempo delle scelte da esso operate con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali impediscono che possa parlarsi in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali (addirittura imm modificabili da parte sia del legislatore statale che di quello regionale). Questa Corte non ha escluso la utilità del criterio storico “per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale”, ma tuttavia ne ha circoscritto l’utilizzabilità “a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico” (sentenza n. 52 del 1969)».*

1.7. Il problema della funzione di indirizzo e coordinamento prima della riforma

Sulla base dell’originario riparto delle funzioni amministrative disciplinato dall’art. 118 della Costituzione, così come approvato dall’Assemblea costituente, si pose il tema della possibilità per lo Stato di adottare atti che sostanziasse un’attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti degli enti autonomi titolari delle funzioni amministrative.

Secondo la tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale formatasi nella vigenza dell’originario testo del Titolo V, la funzione di indirizzo e coordinamento, pur se in concreto delineata solo da leggi ordinarie¹⁵ «ha un diretto fondamento in Costituzione», rappresentando il risvolto in termini positivi o di articolazione programmatica

il fondamento costituzionale dell’indirizzo e coordinamento nel precedente sistema

¹⁵ È stata, infatti, introdotta in via generale nella legge n. 382 del 1975 (art. 3) e in successive leggi ordinarie ora abrogate dall’art. 8 della legge n. 59 del 1997.

degli interessi unitari – e, come tali, insuscettibili di frazionamento e localizzazione territoriale – sottostanti ai limiti costituzionalmente previsti alle competenze regionali.

Tale ricostruzione – pur fortemente criticata in dottrina – era stata più volte confermata dalla Corte costituzionale, che, ancora recentemente, aveva precisato che «il potere statale di indirizzo e coordinamento è stato configurato non già come limite ulteriore all'autonomia delle Regioni, che si aggiunga (ciò che non potrebbe avvenire ad opera della legge ordinaria) a quelli espressamente sanciti dalla Costituzione, ma come espressione o manifestazione dei limiti costituzionalmente fissati¹⁶». «Ne consegue che, quando prevale il collegamento con i limiti dei principi, degli obblighi internazionali, delle norme comunitarie, delle leggi di riforma e della programmazione, gli atti di indirizzo e coordinamento si pongono come momento di mediazione e armonizzazione nell'ambito di una catena di atti normativi di attuazione di disposizioni generali, diretto a segnare il passaggio da una disciplina più generale ed astratta ad una più particolare e concreta»; altrimenti, quando cioè prevalente è il collegamento con il limite degli interessi nazionali, essi hanno la funzione di fissare «i criteri minimali di uniformità, i requisiti o contenuti minimi, che, seppur dotati di un ridotto grado di generalità oppure se addirittura di carattere specifico, siano diretti a costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le Regioni possono aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo»¹⁷.

Nel precedente ordinamento costituzionale, si riteneva che la funzione di indirizzo e coordinamento potesse estrinsecarsi tanto in atti formalmente legislativi¹⁸, quanto in atti del Governo: anzi, secondo la Corte costituzionale, solamente in quest'ultima ipotesi si sarebbe configurato «un vero potere di indirizzo e coordinamento», dato che il caso dell'esercizio mediante atti legislativi «si confonde con il diverso problema della possibilità e dei limiti dell'intervento legislativo statale

¹⁶ Corte cost., sent. n. 18 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 132; ma tra le tante, pure sent. n. 39 del 1971; sent. n. 177 del 1988, cit.; sent. n. 242 del 1989, in *Quad. reg.*, 1990, p. 951 con nota di L. CARLASSARRE, «Astrattezza» e «concretezza» in un giudizio principale su indirizzo e coordinamento.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 177 del 1988.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 101 del 1989.

nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 Cost. e delle corrispondenti norme degli statuti speciali». A questo proposito la Corte costituzionale ha comunque stabilito che atti governativi di indirizzo e coordinamento in tanto possono essere emanati in quanto tale possibilità sia espressamente contemplata dalla legge¹⁹. In via generale, inoltre, la legge n. 400 del 1988 (art. 2, comma 3, lett. *d*) ha previsto per tali atti l'approvazione con deliberazione del Consiglio dei ministri.

Con riguardo al principio di legalità, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che tale principio deve essere inteso «in senso sostanziale», potendo gli atti di indirizzo e coordinamento incidere validamente sull'autonomia costituzionalmente garantita a Regioni e Province autonome soltanto sulla base di disposizioni di legge volte a delimitare il «possibile contenuto sostanziale degli atti di questo tipo²⁰».

Sul piano dell'ordinamento regionale, gli atti di indirizzo e coordinamento determinavano effetti differenti, a seconda che si trattasse di attribuzioni di rango amministrativo ovvero legislativo: mentre nel primo caso le funzioni amministrative regionali dovevano ritenersi direttamente e immediatamente vincolate al rispetto delle prescrizioni contenute nell'atto statale, quest'ultimo «nei confronti dell'attività legislativa regionale dispiega[va] effetti mediati e riflessi». Nel senso, cioè, che qui il limite posto all'autonomia normativa delle Regioni sussisteva solo «in relazione alle esigenze unitarie, nei profili evidenziati dall'atto di indirizzo e coordinamento, mentre le singole disposizioni di questo potevano essere stabilite con misure regionali che siano, singolarmente o nel complesso, equivalenti²¹». Quanto detto, peraltro, valeva esclusivamente per le Regioni a statuto ordinario: per quelle ad autonomia differenziata l'art. 3, D.Lgs. n. 266 del 1992 aveva stabilito che gli atti di indirizzo determinavano un vincolo giuridico solamente in riferimento agli obiettivi e ai risultati in essi stabiliti²².

¹⁹ Corte cost., sent. n. 150 del 1982.

²⁰ Corte cost., sent. n. 30 del 1992, in *Quad. reg.*, 1992, p. 321; e sent. n. 113 del 1994, in *Rass. Adv. Stato*, 1994, I, p. 94.

²¹ Corte cost., sent. n. 744 del 1988; sent. n. 192 del 1987.

²² Corte cost., sent. n. 381 del 1996; Corte cost., sent. n. 263 del 1997.

1.8. *La funzione di indirizzo e coordinamento dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 è finalmente scomparsa?*

La nuova disciplina costituzionale, sia sotto il profilo dei principi generali del rapporto tra Stato e Regioni, sia sotto il profilo della distribuzione della potestà legislativa e della potestà regolamentare, ha aperto inevitabilmente il problema della sopravvivenza della funzione di indirizzo e coordinamento.

il superamento
della funzione
nel nuovo
sistema

Sebbene la riforma nulla dica in proposito (mentre di “coordinamento” se ne parla all’art. 118, comma 4, Cost. ove si fa riferimento a forme di coordinamento nelle materie dell’immigrazione, dell’ordine pubblico e sicurezza e della tutela dei beni culturali), da un’interpretazione sistematica sembrerebbe esclusa la possibilità di indirizzo e coordinamento con atti non legislativi.

A tale conclusione si deve giungere non solo sulla base della mancata citazione di tale potere statale; non solo per la caduta dei vecchi limiti unitari contenuti nel precedente testo costituzionale; non solo in ragione dell’inesistenza di atti legislativi statali nelle materie di competenza esclusiva regionale (il ch  impedisce addirittura l’operativit  del principio di legalit  posto a base della funzione nel “vecchio” ordinamento) e della impossibilit  di atti secondari dello Stato nelle materie di potest  legislativa regionale (il ch  non permetterebbe ad atti di indirizzo e coordinamento di operare in via suppletiva); quanto soprattutto in base al principio di autonomia fissato nell’art. 114, che – come gi  notato – impedisce interventi eteronomi di un ente sull’altro, a meno che non abbiano esplicito fondamento costituzionale.

Approdati a tale conclusione, si pone naturalmente il problema se sia possibile che in materie come il turismo, l’agricoltura, l’industria, il commercio (tutte materie di competenza legislativa residuale regionale *ex art. 117, comma 4, Cost.*) non vi siano politiche nazionali, e siano invece presenti 21 politiche regionali e provinciali. In questo contesto sarebbe utile che le Regioni affermassero (e si comportassero di conseguenza) che svolgeranno esse stesse una funzione di coordinamento nelle materie di potest  legislativa esclusiva²³, in modo che l’Italia possa presentarsi nell’Unione europea e all’estero con una posizione uni-

²³ Cfr. A. STERPA, *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *federalismi.it*, n. 11 del 2009, spec. p. 25 ss.

taria e i cittadini italiani siano sottoposti a discipline che pongono una ragionevole differenziazione su di una base di omogeneità (che comunque sarà per solito data dal rispetto delle direttive comunitarie): lo Stato, allora – una volta abrogato l'art. 8 della legge n. 59 del 1997 – potrebbe limitarsi ad indicare al coordinamento interregionale tempi e obiettivi di una posizione unitaria, restando comunque esclusi, anche in ragione dell'art. 117, comma 6, Cost. atti autoapplicativi (che assumerebbero la natura di illegittimi atti regolamentari).

L'art. 8, comma 6, legge n. 131 del 2003 prevede che «*Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*».

D'altra parte, proprio nella già ricordata sent. n. 408 del 1998 va ricordato il passaggio in cui si riconosce che le esigenze unitarie «possono ben trovare espressione, ad opera del legislatore unitario, anche con modalità e contenuti diversi, non necessariamente improntati ad una logica di sovraordinazione e di vincolo, invece che ad una logica di cooperazione, promossa e guidata dal centro».

1.9. L'attuazione della lett. p), in materia di organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e la revisione del T.U.E.L.

Dopo la revisione costituzionale del 2001, si sono succeduti i tentativi da parte del legislatore nazionale per adeguare le norme statali riguardanti il sistema degli enti locali adottate sulla base dell'originario dettato costituzionale, ossia quando la disciplina degli enti locali era riservata alla legge statale e non si trovava in Costituzione una disciplina diretta ed ampia come, invece, accade oggi.

Il primo tentativo in questo senso fu esperito con l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che conteneva una complessa ed articolata dele-

ga al Governo per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. e per l'adeguamento alla riforma del Titolo V delle disposizioni in materia di enti locali.

Gli oggetti su cui il legislatore delegato era stato chiamato a legiferare possono così riassumersi:

a) individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*);

b) revisione delle disposizioni in materia di enti locali, al fine di adeguarle alla legge cost. n. 3 del 2001;

c) adeguamento dei procedimenti di istituzione delle Città metropolitane, individuazione e disciplina degli organi di governo e del relativo sistema elettorale, nonché definizione della disciplina dei casi di ineleggibilità, incompatibilità e incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane (comma 4, lett. *b*), *i*, e *l*);

d) individuazione dei principi e criteri che gli enti locali avrebbero dovuto seguire nell'ambito della loro autonoma regolamentazione in materia di:

- sistemi di controllo interno (art. 2, comma 4, lett. *e*) e *b*);
- ordinamento finanziario e contabile (art. 2, comma 4, lett. *f*).

Per quanto riguarda l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane il Governo avrebbe dovuto prevedere la titolarità di «funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte» (comma 4, lett. *b*). Si sarebbe dovuto, dunque, individuare le funzioni fondamentali caratterizzate dalla loro natura di essenzialità e di imprescindibilità per il funzionamento dell'ente e dall'essere dirette a soddisfare i bisogni primari della comunità di riferimento.

La delega in questione è scaduta senza aver trovato attuazione e nella Legislatura XV (2006-2008) si è assistito alla predisposizione di un disegno di legge recante una "Carta delle autonomie" di iniziativa del Ministro dell'Interno Amato e di quello per gli Affari regionali Lanzillotta. Nell'attuale legislatura (la XVI, iniziata nella primavera del 2008), il Governo ha predisposto distinti disegni di legge riguardanti la "Carta delle autonomie", le funzioni fondamentali ed i "piccoli comu-

ni” e, nell’ambito della legge n. 42 del 2009 sul “federalismo fiscale”, sono state approvate norme specifiche per le Città metropolitane (art. 23) e per Roma Capitale (art. 24).

Nella XVI legislatura, iniziata nel 2008, sono all’esame del Governo e del Parlamento alcuni importanti Disegni e Progetti di legge che interessano il sistema degli enti locali. Si segnala, in particolare, il Disegno di legge governativo in materia di «individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati» approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2009.

Per quanto riguarda gli enti locali nelle Regioni speciali, la loro disciplina è di competenza delle Regioni. La Corte costituzionale, sent. n. 238 del 2007, ha precisato che «la competenza primaria attribuita alle Regioni a Statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali “non è intaccata dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli Statuti (sentenza n. 48 del 2003)”». Nella sentenza n. 236 del 2004, la Corte ha anche affermato che «per tutte le competenze legislative aventi fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità».

*Enti locali
e Regioni
Speciali*

1.10. L’evoluzione del modello di governo metropolitano: il ruolo delle Città metropolitane

Come abbiamo detto, l’art. 114 della Costituzione prevede che la Repubblica sia costituita, oltre che dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, anche dalle Città metropolitane, formalizzando così direttamente in Costituzione un nuovo ente locale rispetto a quelli in precedenza menzionati, ossia Comuni e Province.

Si tratta di un ente già previsto dal legislatore statale che, a partire dagli anni novanta, cercò di individuare nuovi strumenti di governo per le aree urbane italiane.

Una prima risposta all’esigenza di conferire alle grandi città italiane strumenti adeguati ad un miglior governo del territorio risale al

1990 (legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali). Dieci anni dopo, il D.Lgs. n. 267 del 2000, Testo Unico degli Enti Locali, ha dettato una disciplina più dettagliata ai fini della costituzione delle aree e delle Città metropolitane.

Alla competenza legislativa delle Regioni a Statuto speciale rimaneva affidata la disciplina delle Città metropolitane da costituire nei relativi territori.

le aree
metropolitane

In base all'art. 22, comma 1, T.U.E.L. furono considerate «aree metropolitane le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale ...». Nelle aree metropolitane appena descritte potevano essere costituiti in Città metropolitane «il Comune capoluogo e gli altri Comuni ad esso uniti da contiguità ambientali ...» (art. 23, comma 1, T.U.E.L.) che avrebbe acquisito «le funzioni della Provincia» (art. 23, comma 5, T.U.E.L.). L'elenco delle Città metropolitane delle Regioni a Statuto speciale comprendeva Cagliari (Sardegna), Catania, Messina, Palermo, (Sicilia) e Trieste (Friuli Venezia Giulia).

le Città
metropolitane

Con la legge cost. n. 3 del 2001, le Città metropolitane hanno trovato, per la prima volta, copertura costituzionale: il testo modificato dell'art. 114 Cost. stabilisce, infatti, che «1. 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». Per effetto della legge cost. n. 3 del 2001, le Città metropolitane sono altresì contemplate all'art. 118 Cost., che disciplina la distribuzione tra Stato, Regioni ed enti locali delle funzioni amministrative, nonché all'articolo 119 Cost. che le equipara alle Regioni, ai Comuni e alle Province nella disciplina della finanza di tali enti.

Una disciplina *ad hoc* del tema della dimensione metropolitana, d'altra parte, si rende necessaria a fronte del peso demografico ed economico assunto dalle 14 Città metropolitane presenti in Italia: in esse risiede quasi il 40% della popolazione italiana e viene prodotto circa il 42% della ricchezza nazionale.

la delega per
l'istituzione

La legge 5 giugno 2003, n. 131, all'art. 2, aveva delegato il Governo ad adottare, entro due anni dalla sua entrata in vigore, uno o più de-

creti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento, oltre che dei Comuni e delle Province, anche delle Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

La legge delega conteneva al riguardo principi – lett. *b*), *i*) e *l*) – che autorizzavano senz'altro a ritenere che in merito a tale oggetto gli interventi legislativi sarebbero potuti essere sicuramente più incisivi rispetto a quelli richiesti per l'adeguamento del T.U.E.L. alla riforma del Titolo V.

Il legislatore delegato era stato chiamato, infatti, a disporre:

a) l'adeguamento del procedimento per la loro istituzione al disposto dell'art. 114 Cost. (fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessate);

b) l'individuazione e la disciplina degli organi di governo e del relativo sistema elettorale (garantendo rappresentatività e democraticità, maggioranze stabili e la rappresentanza delle minoranze);

c) la disciplina del regime delle incandidabilità, ineleggibilità e delle incompatibilità alle cariche elettive delle Città metropolitane.

Al fine di adeguare i procedimenti di istituzione delle stesse, il punto di partenza era rappresentato dall'art. 22 del T.U.E.L., ma le alternative metodologiche che si ponevano già allora sul tappeto erano due:

– far sì che l'istituzione della Città metropolitana fosse necessariamente preceduta dalla definizione dell'area territoriale, caratterizzata da una stretta integrazione urbana, economica, culturale e sociale, dei comuni in essa ricompresi;

– far sì che la delimitazione dell'area non fosse condizione necessaria del processo di costituzione della Città metropolitana.

Secondo la prima tesi, la Città metropolitana si attergerebbe quale «organo di governo di un'area metropolitana», e cioè quale «organo di governo unico» che prende il posto dei comuni e della provincia.

Secondo l'altra tesi occorre, per contro, muovere dal presupposto che esistono Comuni capoluogo che, per caratteristiche dimensionali e per livelli di sviluppo economico e sociale, coinvolgono e condizionano le comunità situate nelle aree circostanti, richiedendo l'adozione di modelli ordinamentali differenziati ed adeguati alla specificità dell'area

urbana da governare. Il “modello metropolitano” sarebbe destinato a realizzarsi proprio in presenza di “città”, le cui dimensioni risultano “troppo estese” per garantire efficienti servizi alla persona e “troppo circoscritte” per poter assicurare l’ottimale funzionamento dei servizi in materia di assetto e utilizzazione del territorio. Di qui, una concezione della Città metropolitana che, pur riguardando altri Comuni dell’area circostante, trova il proprio “*humus*” nelle prioritarie esigenze del “comune metropolitano”.

La delega contenuta nella legge n. 131 del 2003 non è stata esercitata. Tuttavia il Parlamento ha adottato nuove norme sulle Città metropolitane con la legge n. 42 del 2009 relativa al “federalismo fiscale”.

L’art. 23 della legge, che reca norme comunque “transitorie”²⁴, aggiorna l’elenco delle Città metropolitane (aggiungendo Reggio Calabria, anche nella prospettiva di una eventuale Città metropolitana dello Stretto con Messina) e detta le norme per la loro istituzione, sciogliendo in parte i nodi “storici” relativi alle soluzioni normative possibili.

L’iniziativa spetta, alternativamente, a:

- a) Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia;
- b) Comune capoluogo con almeno il 20% dei Comuni della Provincia che rappresentino almeno il 60% della popolazione;
- c) Provincia con almeno il 20% dei Comuni della Provincia medesima che rappresentino almeno il 60% della popolazione.

La proposta di Città metropolitana deve contenere, oltre che uno Statuto provvisorio dell’ente, anche la sua perimetrazione e la sua articolazione in Comuni. Tale proposta deve essere sottoposta al parere della Regione e a referendum da parte di tutti i cittadini della Provincia (anche quelli che non faranno parte della Città metropolitana). Il parere della Regione ed il referendum sono intimamente connessi perché quest’ultimo è sottoposto a *quorum* partecipativo (30% degli aventi diritto) nel caso in cui il parere della Regione sia negativo.

In ogni caso, il procedimento di istituzione delle Città metropolitane si completerà solo con l’intervento del Governo, delegato dalla stessa legge n. 42 del 2009 ad adottare i decreti legislativi entro 36 mesi

²⁴ L’art. 23, comma 1, prevede che «il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse».

dalla sua entrata in vigore per implementare la disciplina della materia e per trasferire le funzioni.

La disciplina dell'art. 23 della legge n. 42 del 2009 sulle Città metropolitane prevede anche un primo gruppo di funzioni ad essa conferibili, quali funzioni fondamentali²⁵, anche se – come prevede lo stesso articolo della legge – tutta la disciplina ivi prevista è da considerarsi «transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle Città metropolitane che sarà determinato con apposita legge».

Nel disegno del legislatore nazionale, la Città metropolitana si sostituisce alla Provincia di riferimento che scompare. Pertanto, in questo modo, l'istituzione delle Città metropolitane potrà contribuire anche a razionalizzare il sistema delle Province che, soprattutto negli ultimi anni, è stato oggetto di un complessivo ripensamento fino a giungere alla presentazione di numerose proposte di soppressione, che però non hanno finora trovato successo²⁶.

Il tema della dimensione metropolitana è un tema reale delle società moderne: le grandi città hanno oggi dimensioni e problematiche tali da poter essere governate solo in una logica integrata e coordinata: dopo quasi venti anni di tentativi non riusciti, rimane però il dubbio se per governare il fenomeno delle aree metropolitane lo strumento migliore sia quello di una istituzione *ad hoc* (la Città metropolitana), ovvero non sia il perfezionamento di strumenti di raccordo che permettano ai soggetti che insistono su di una certa area di coordinarsi tra di loro, per governare al meglio il territorio.

²⁵ Sulla base dell'art. 23, comma 6, lett. f) della legge statale, sono da considerarsi funzioni fondamentali della Città metropolitana, oltre le funzioni fondamentali della Provincia, anche «la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali: la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale».

²⁶ Cfr. B. CARAVITA, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *federalismi.it*, n. 18 del 2006; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2008; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma di Crispi all'Assemblea Costituente*, in *federalismi.it*, n. 12 del 2008; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dall'Assemblea costituente ad oggi*, in *federalismi.it*, n. 23 del 2008; F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle Province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori parlamentari*, in *federalismi.it*, n. 17 del 2009; A. STERPA, *Le ipotesi di revisione della Costituzione*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 13 ss. G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto*, in *federalismi.it*, n. 17 del 2009. V. *infra*, Cap. V.

1.11. *Roma Capitale*

La legge n. 42 del 2009 ha disciplinato anche il regime di Roma Capitale sciogliendo alcuni nodi interpretativi dell'art. 114 della Costituzione, che si limita a prevedere che «Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

L'art. 24 della legge identifica, in una fase iniziale, Roma Capitale con il Comune di Roma assegnando ad esso nuove funzioni (in materia di sviluppo urbano e pianificazione territoriale, edilizia pubblica e privata, valorizzazione e sviluppo economico sociale, protezione civile, servizi urbani e trasporti) proprio in ragione del ruolo di Capitale della Repubblica.

In ogni modo, la legge prevede la possibilità, su iniziativa “congiunta” del Comune e della Provincia di Roma, che si istituisca la Città metropolitana di Roma Capitale in sostituzione degli attuali Comune e Provincia, sulla base di quanto disposto dall'art. 23.

Le norme di legge hanno disciplinato la materia conferendo una serie di deleghe al Governo affinché il nuovo assetto organizzativo sia posto a regime.

Da segnalare che, pur aderendo ad un'interpretazione della legge su Roma Capitale come legge con una competenza speciale e quindi capace di derogare all'ordinario assetto delle competenze previste dal Titolo V, il Parlamento non ha portato alle estreme conseguenze tale “specialità” assegnando a Roma Capitale una competenza regolamentare “ordinaria”, ossia limitata dalla legge statale (o regionale) competente in materia²⁷.

1.12. *Le Comunità montane*

Le innovazioni costituzionali hanno posto il problema di definire la disciplina delle Comunità montane, contenuta – al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 – nel Titolo II, Capo IV del T.U.E.L. L'art. 27, comma 1, prevede che «le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni mon-

²⁷ Cfr. B. CARAVITA (a cura di), *Roma Capitale ed il sistema delle autonomie del Lazio*, Carocci, Roma, 2009.

tani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali».

La Corte costituzionale, con un orientamento ormai consolidato, ha riconosciuto, in più occasioni, la competenza esclusiva-residuale del legislatore regionale in materia di Comunità montane (cfr. sentt. nn. 244, 456 del 2005 e n. 397 del 2006)²⁸ precisando, da ultimo, che «l'art. 114 Cost. non contempla le comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto e non è possibile delineare, a livello costituzionale, alcuna equiordinazione tra comuni e comunità montane». Stante la tassatività dell'elenco degli enti territoriali di cui all'art. 114 Cost. (sent. n. 456 del 2005) le comunità montane «contribuiscono a comporre il sistema delle autonomie sub-regionali, pur senza assurgere a enti costituzionalmente o statutariamente necessari» e «non sono enti necessari sulla base di norme costituzionali, sicché rientra nella potestà legislativa delle Regioni disporre anche, eventualmente, la soppressione» (sent. n. 237 del 2009)²⁹.

1.13. *La costituzionalizzazione del potere sostitutivo statale. L'esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle Regioni*

La legge cost. n. 3 del 2001, all'art. 120, comma 2, Cost. ha intro-

il potere
sostitutivo
statale

²⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane: nota a Corte cost. n. 244 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2005, p. 2120 ss.; S. MANGIAMELI, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane, nota a Corte cost. n. 244 del 2005*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2122 ss.; M. GIORDANO, *Ordinamento delle Comunità montane e competenze legislative regionali, nota a Corte cost. n. 456 del 2005*, in *Giust. amm.*, n. 6 del 2005, p. 1266 ss.; P. VIPIANA, *In margine a due recenti pronunce della Corte costituzionale sulle Comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quad. reg.*, 2006, p. 699 ss.

²⁹ Sulla quale cfr. A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale*, in *federalismi.it*, n. 18 del 2009.

mica”, della “incolumità e della sicurezza pubblica”, della tutela dei “livelli essenziali delle prestazioni” e del rispetto della normativa internazionale e comunitaria³⁰.

Secondo parte della dottrina, la previsione costituzionale del potere sostitutivo statale costituirebbe uno strumento per far valere le esigenze unitarie. Tale assunto sarebbe dimostrato dalla circostanza che, a differenza di quanto previsto dalla legislazione statale e confermato dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione costituzionale non subordina l'intervento statale alla inerzia dell'organo regionale o locale ma, al contrario, collega la possibilità dell'esercizio del potere sostitutivo a presupposti molto ampi.

Con riguardo al potere sostitutivo, inoltre, resta ancora aperta la questione della possibilità di un intervento del Governo a livello legislativo, oltre che amministrativo, questione non risolta né dalla giurisprudenza costituzionale, né dal legislatore nazionale.

Se infatti risulta pacifico che l'intervento del Governo possa riguardare la sostituzione di atti della Regione di tipo regolamentare e amministrativo, non è ugualmente unanime la dottrina nell'assegnare al Governo il potere di sostituire la Regione anche con riferimento alle leggi regionali, a meno di intendere l'art. 120, comma 2, Cost. come norma derogatoria sia dell'ordinario riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, che del tradizionale rapporto tra le fonti del diritto; in questo caso si riconoscerebbe al Governo la possibilità di sostituire la legge regionale con atti con forza di legge ulteriori rispetto a quelli *ex* artt. 76 e 77 Cost., ossia i decreti legislativi e i decreti legge.

Va comunque evidenziato che, in ossequio alla tradizionale giurisprudenza costituzionale sui poteri sostitutivi, l'art. 120, comma 2, Cost. delega alla legge statale il compito di definire le procedure atte a ga-

³⁰ L'art. 120, comma 2, Cost. stabilisce: «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».

rantire che tali poteri siano esercitati nel rispetto, oltre che del principio di sussidiarietà, anche del principio di leale collaborazione.

Il procedimento di esercizio del potere sostitutivo statale è stato disciplinato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003 con la costruzione di un *iter* nel quale si sostanziano le esigenze di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, anche grazie alla previsione che alla Regione sia assegnato un congruo termine per adempiere prima dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato.

Nella sent. n. 43 del 2004, la Corte costituzionale ha inoltre affermato che: *«l'articolo 120, secondo comma, non preclude ... in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi»*. Nella stessa decisione la Corte ha individuato condizioni e limiti all'esercizio da parte delle Regioni dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, estendendo anche ai rapporti tra Regione ed enti locali l'applicazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

il potere
sostitutivo
regionale

Con riferimento al potere sostitutivo statale di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., merita di essere segnalata la sentenza n. 371 del 2008 dove è stato evidenziato come siffatto principio trovi applicazione anche rispetto alle Province autonome (e dunque alle Regioni speciali) giacché la sua previsione è diretta a fare sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze³¹.

Nella sentenza n. 397 del 2006 la Corte ha specificato che la costante osservanza di regole di cooperazione e di consultazione tra Regione e Ente locale sostituito trova giustificazione «nell'esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di poter svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce», cosicché solo in caso di ulteriore e persistente inerzia da parte dell'ente locale trova piena

³¹ V. la ivi richiamata Corte cost., sent. n. 236 del 2004.

giustificazione l'esercizio delle relative funzioni in via sostitutiva da parte della Regione³².

Nella recente pronuncia n. 249 del 2009 la Corte ha ribadito il principio per cui non può desumersi dall'art. 120, comma 2, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale – in materie di propria competenza e disciplinando *ex artt.* 117, commi 3 e 4, e 118, commi 1 e 2, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni – possa prevedere anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

In tema di potere sostitutivo, con particolare riguardo alle modalità con cui esso viene esercitato, interessante è infine la recentissima sentenza n. 254 del 2009 dove la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una legge che stabilisce che il potere sostitutivo venga esercitato da un Ministro invece che dall'organo di vertice del Governo nazionale. Sul punto la Corte ha stabilito che l'esistenza di una disciplina generale del potere sostitutivo statale (cioè l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131) «di per sé non esclude l'operatività di disposizioni speciali che quel potere disciplinano per specifiche materie (sentenza n. 240 del 2004). Onde la previsione contenuta nel citato art. 8 della legge n. 131 del 2003 non deve necessariamente applicarsi ad ogni ipotesi di potere sostitutivo previsto dalla legge ove quest'ultima disciplini espressamente in maniera diversa l'esercizio (pur sempre da parte del Governo) del potere sostitutivo». Nel caso di specie, poi, la norma statale è stata salvata dalla declaratoria di incostituzionalità anche perché ha comunque previsto che il Ministro possa provvedere in luogo della Regione solamente previa delibera in tal senso del Consiglio dei ministri: in tal modo, è «pienamente soddisfatta la condizione richiesta dall'art. 120 Cost., secondo cui "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni" in caso di loro inadempienze».

³² Cfr. anche Corte cost. sent. n. 250 del 2009.

2. Le autonomie funzionali e le Camere di commercio: la creazione di un originale modello istituzionale

Come abbiamo visto, il principio di sussidiarietà orizzontale rappresenta un'importante novità nell'assetto costituzionale italiano e nella distribuzione delle competenze amministrative *ex art.* 118 della Costituzione. Proprio l'innovazione dell'art. 118 della Costituzione, che ha comportato l'esclusione della previsione contenuta nel precedente testo degli "altri enti locali", ha posto il tema della collocazione delle Camere di Commercio nel nuovo sistema delle autonomie previsto dal Titolo V della parte seconda della Costituzione.

2.1. Il ruolo delle Camere di commercio

L'art. 1, comma 1, legge n. 580 del 1993 ha definito le Camere di Commercio «enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito delle circoscrizioni territoriali di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali».

*la legge n.
580 del
1993*

La clausola prevista dalla legge n. 580 ha comportato l'attribuzione alle Camere di Commercio della generalità dei compiti di promozione e di supporto al sistema delle imprese, fatte salve quelle attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle Regioni: le Camere hanno così assunto un ruolo centrale nell'amministrazione degli interessi delle imprese, rispetto sia all'amministrazione statale che a quella regionale.

Le Camere si configurano poi come "enti autonomi": si tratta – secondo Corte cost., sent. n. 477 del 2000 – di «un principio informatore della riforma ... che, pur nell'ambito della tradizionale struttura delle Camere come enti pubblici ... costituisce ... un riflesso nel loro regime giuridico dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a esse facenti capo».

Espressione di questa autonomia è la potestà statutaria riconosciuta alle Camere dall'art. 3 della legge n. 580 del 1993, ai sensi del quale «lo statuto disciplina, con riferimento alle caratteristiche del territorio: a) l'ordinamento e l'organizzazione della Camera di commercio; b) le competenze e le modalità di funzionamento degli organi; c) la composizione degli organi per le parti non disciplinate dalla presente legge; d) le forme di partecipazione».

*l'autonomia
statutaria*