

IL SISTEMA (QUASI) FEDERALE ITALIANO

Luca MEZZETTI

SOMARIO: I. *Le Regioni e gli enti locali nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione: osservazioni introduttive.* II. *I rapporti fra lo Stato e gli enti locali: legge statale e ordinamento degli enti locali.* III. *I rapporti fra le Regioni e gli enti locali.* IV. *Le funzioni amministrative del Comune e della provincia.* V. *La potestà normativa degli enti locali.* VI. *Conclusioni.* VII. *Bibliografia essenziale.*

I. LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI NEL NUOVO TITOLO V, PARTE II DELLA COSTITUZIONE: OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE

Il lungo ed articolato percorso di riforme legislative che hanno interessato l'ordinamento regionale e delle autonomie locali nel periodo successivo al 1990 è culminato nella revisione della Costituzione (titolo V, parte II) realizzata nelle due tappe fondamentali identificabili con la *legge costituzionale n. 1/1999* e con la *legge costituzionale n. 3/2001*.

Tale percorso di riforme ha apportato significative integrazioni al testo costituzionale sul versante dei principi fondamentali che connotavano fin dalle sue origini la Costituzione del 1948 in materia regionale e delle autonomie locali: accanto ai due principi della *unità e indivisibilità della Repubblica* (art. 5) e a quello della *unità nazionale*, contemplato dall'art. 87 Cost., sono stati infatti introdotti il principio della *unità giuridica ed economica dello Stato* (art. 120 Cost., nel nuovo testo conseguente alla riforma del 2001); il principio della *coesione e solidarietà sociale* (art. 119, comma 4 nuovo testo), cui si ricollega il principio della *tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali* (art. 120 Cost.,

riformato nel 2001); il principio di *sussidiarietà*, di *leale cooperazione* e di *differenziazione e adeguatezza* cui si devono conformare i rapporti fra i diversi livelli di governo secondo gli articoli 118 e 120 della Costituzione nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Numerosi sono i profili essenziali della riforma che hanno apportato, in particolare, la *legge costituzionale n. 1/1999* e la *legge costituzionale n. 3/2001*.

a) La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. che, rovesciando la tecnica di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni precedentemente accolta dalla disposizione in esame, prevede ora - seguendo il modello tipicamente federale - una elencazione enumerativa - tassativa di materie sulle quali lo Stato (il Parlamento con legge ovvero il Governo con decreto legislativo) esercita la propria *potestà legislativa esclusiva*, non potendo dunque intervenire nelle materie suddette le regioni attraverso la propria legislazione. Si tratta di un elenco relativamente lungo di materie raggruppati in otto insiemi omogenei (rapporti internazionali, politica economico-monetaria, status delle persone, organizzazione dello Stato, sicurezza dello Stato, politiche sociali, giustizia, tutela ambientale e del patrimonio storico-artistico). A tale elencazione si aggiunge una ulteriore elencazione di materie - in seno al comma terzo del medesimo articolo 117 Cost. - sulle quali si esercita la *potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni*: nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Tali materie sono: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Infine, introducendosi nel comma 4 dell'art. 117 Cost. la tipica *clausola federale di tipo residuale*, si attribuisce alle *Regioni* la *potestà legislativa esclusiva* in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

I *limiti* che la legislazione regionale comunque incontra devono identificarsi con il *limite costituzionale* del rispetto della Costituzione, i *limiti derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*, il *limite territoriale*, il *limite delle materie*, il *limite della unità giuridica ed economica dello Stato*.

Sul versante dei *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*, si deve infine segnalare l'importante innovazione apportata dall'art. 117 Cost. nel suo nuovo testo ai sensi del quale le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (fase ascendente) e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (fase discendente), nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Tali profili si trovano attualmente disciplinati ad opera delle leggi n. 183/1987, 86/1989, 128/1998 e 131/2003.

Con riferimento, in particolare, all'esercizio da parte delle Regioni del *potere estero*, lo stesso art. 117 Cost. —nel testo introdotto dalla revisione costituzionale del 2001— consente alle Regioni, nelle materie di propria competenza, di concludere *accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato*, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

b) La diversa attribuzione, rispetto al passato, del *potere regolamentare regionale* alle *Giunte regionali* —espressioni del potere esecutivo regionale— piuttosto che ai Consigli regionali, espressioni del potere legislativo e rappresentativo regionale, realizzata attraverso la riformulazione dell'art. 121 Cost., avvenuta nel 1999.

Quanto alle materie oggetto di esplicazione del potere regolamentare, l'art. 117 Cost. prevede oggi che tale potere spetti allo *Stato* sulle materie di competenza legislativa esclusiva (salva delega alle Regioni da parte della legge statale) e spetti alle *Regioni* su tutte le restanti materie, vale a dire quelle di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni e quelle di competenza legislativa esclusiva regionale.

c) La riformulazione dell'art. 123 Cost. che, con riferimento alla *potestà statutaria* delle regioni ordinarie, originariamente disciplinava il procedi-

mento di formazione dello Statuto regionale articolandolo in due fasi, l'una svolgentsi in sede regionale (la delibera dello Statuto da parte del Consiglio regionale) e l'altra in sede parlamentare centrale (il recepimento dello Statuto regionale attraverso legge ordinaria del Parlamento) e che oggi, in seguito alla revisione costituzionale intervenuta nel 1999, si svolge interamente in sede regionale. In particolare, lo statuto regionale è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. La statuto, in particolare, determina, in armonia con la Costituzione, la *forma di governo* e i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione*, configurandosi quale autentica "Costituzione regionale". Lo statuto regola inoltre l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Per quanto concerne, in particolare, la *forma di governo* che le Regioni possono scegliere, l'art. 122, ultimo comma della Costituzione, revisionato nel 1999, stabilisce quale regola generale (tuttavia derogabile dalle regioni in seno al proprio Statuto) che il *Presidente della Giunta regionale*, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a *suffragio universale e diretto*. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. Ai sensi dell'art. 126 Cost., parimenti revisionato nel 1999, il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano, secondo lo schema delineato dall'art.

126 Cost., le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

La tipologia di forma di governo descritta dalle due disposizioni costituzionali in precedenza richiamate (artt. 122 e 126 Cost.), proposta ma non imposta alle Regioni che —in sede di elaborazione del nuovo Statuto regionale— si accingano a disciplinare la propria forma di governo, sembra dunque richiamare e conformarsi al modello della *forma di governo semi-parlamentare*, basata sulla elezione a suffragio universale e diretto del vertice del potere esecutivo (il Presidente della Giunta regionale) e sulla instaurazione di un rapporto di co-dipendenza funzionale fra il Legislativo (il Consiglio regionale) e l'Esecutivo (il Presidente della Giunta regionale), secondo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*. Resta peraltro ferma la possibilità per le Regioni di optare nell'ambito del proprio Statuto regionale a favore di *diversa forma di governo* che, eventualmente, accentui le caratteristiche presidenzialistiche (forma di governo presidenziale) ovvero parlamentaristiche (forma di governo parlamentare di tipo maggioritario o a tendenza assembleare) dell'ordinamento “costituzionale” regionale.

In seguito alle innovazioni introdotte dalla revisione costituzionale del 1999 in seno all'art. 122 Cost., infine, *il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali* sono disciplinati con *legge della Regione* nei limiti dei *principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

d) La riformulazione dell'art. 114 Cost. che, nella sua versione originaria, prevedeva la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni e vede invece oggi ribaltata l'elencazione degli enti autonomi territoriali (“*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”), essendosi evidenziata e sottolineata la forte vocazione e proiezione territoriale del Comune che, sulla base del principio di sussidiarietà, si configura come l'ente locale più vicino agli interessi degli amministrati.

e) la identificazione della stessa Costituzione quale sede in cui radica l'autonomia degli enti locali, che quindi —almeno in via tendenziale— deve ritenersi che trovi un limite invalicabile nei soli principi fissati dalla Costituzione medesima; lo stesso art. 114 Cost., nel nuovo testo, riconosce infatti Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni quali *enti auto-*

mi, dotati di propri *statuti, poteri e funzioni* secondo i principi fissati dalla Costituzione.

f) L'attribuzione in via generale delle funzioni amministrative a favore dei Comuni operata dal nuovo art. 118 Cost. e la costituzionalizzazione dei *principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, che trovano applicazione in sede di conferimento delle funzioni medesime a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato qualora risulti necessario assicurarne l'esercizio unitario.

g) Il riconoscimento della *potestà regolamentare* a Comuni, Province e Città metropolitane con riferimento alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

h) La costituzionalizzazione del *federalismo fiscale*, realizzata attraverso la nuova formulazione dell'art. 119 Cost., che riconosce autonomia finanziaria di entrata e di spesa a favore delle Regioni e degli enti locali, che possono stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

i) La previsione dell'istituto del *potere sostitutivo* del Governo, contemplato dal nuovo art. 120 Cost. ed esercitabile nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, ove gli organi medesimi diano luogo ad inadempienze sul versante del mancato rispetto di norme e trattati internazionali o di norme comunitarie, nei casi di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando possa risultare pregiudicata l'unità giuridica od economica dell'ordinamento ed in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

l) L'abolizione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali, prodottasi quale conseguenza della avvenuta abrogazione del primo comma dell'art. 125 della Costituzione, nonché l'abolizione dei controlli regionali sugli atti amministrativi degli enti locali minori, prodottasi quale conseguenza della avvenuta abrogazione dell'art. 130 Cost.

m) La previsione, contenuta nel nuovo art. 123 Cost., del *Consiglio delle autonomie locali* quale organo di consultazione fra la Regione e le autonomie locali che le regioni dovranno necessariamente prevedere in seno ai propri statuti.

II. I RAPPORTI FRA LO STATO E GLI ENTI LOCALI: LEGGE STATALE E ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

L'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, nel testo di nuova formulazione apportato dalla legge costituzionale n. 3/2001, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina della materia relativa a "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*"; non è stato quindi adottato su tale versante il medesimo modello di conferimento delle competenze seguito a favore delle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino —Alto Adige e Friuli— Venezia Giulia), riconosciute titolari di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ad opera della legge costituzionale n. 2/1993.

Più recentemente, la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", ha delegato al Governo la adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento degli enti locali nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. In sede di attuazione di tale delega, il Governo è chiamato ad attenersi, fra gli altri, ai principi e criteri direttivi che consistano a) nella individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente e auto riguardo alle funzioni storicamente svolte e b) nella previsione di strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di una pluralità di enti, individuando a tal fine specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato.

Fatte salve le materie sopra citate (sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali), conferite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato centrale, le leggi regionali possono dettare la disciplina ordinamentale locale in tutte le materie attualmente contemplate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000), compreso l'ordinamento finanziario locale. Su tale versante la legislazione regionale deve tuttavia intendersi di natura concorrente con la legislazione statale in quanto l'art. 117, comma 3 Cost. contempla, fra le materie di legislazione

concorrente, *l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*. Si deve notare, inoltre, che la potestà legislativa regionale (concorrente) si estende, parimenti ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost., a varie materie che il testo unico sugli enti locali contempla (artt. 13, 19 e 20) quali oggetto di esercizio delle funzioni amministrative da parte del Comune e, in particolare, della Provincia (possono ricordarsi, in particolare, l'istruzione, la protezione civile, il governo del territorio, i trasporti, le risorse idriche ed energetiche, i beni culturali ed ambientali).

E' dalla lettura complessiva dell'art. 117 Cost. e della legge n. 131/2003 che si può quindi comprendere come gli statuti di autonomia degli enti locali subiscano molteplici fattori di condizionamento e non possano tuttora considerarsi quali autentiche normative fondamentali dell'ordinamento giuridico interno degli enti locali, idonee a disciplinarne in via esaustiva gli elementi costitutivi, pur alla luce del già ricordato conferimento alla fonte statutaria comunale e provinciale (art. 114 Cost.) del potere di delineare poteri e funzioni locali apparentemente nel (solo) rispetto dei principi della Costituzione.

1. Segue: i poteri sostitutivi dello Stato

Come si è osservato in sede di considerazioni introduttive, il nuovo art. 120, comma 2 Cost. contempla l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti di organi, oltre che delle Regioni, di Città metropolitane, Province e Comuni, ove ricorrano cause giustificative dell'esercizio medesimo identificabili con 1) il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; 2) ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; 3) l'esigenza di tutelare l'unità giuridica od economica ed in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, secondo l'art. 117, comma 2, lett. m, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Lo stesso art. 120, comma 2 Cost. opera poi un rinvio alla legge ordinaria al fine della puntuale definizione delle procedure capaci di garantire che l'esercizio dei poteri sostitutivi avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. L'art. 8 della legge n. 131/2003 ("Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo") contempla un procedimento articolato in due fasi che consistono nella assegnazione all'ente interessato, da parte del Presidente del Consi-

glio dei ministri, di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e, decorso inutilmente tale termine, nella adozione dei provvedimenti, anche normativi, necessari, ovvero nella nomina di apposito commissario. Qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province e Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In tali casi, inoltre, il commissario può provvedere solo previo parere del Consiglio delle autonomie locali, naturalmente ove già istituito.

2. La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali

Alla *Conferenza Stato-città ed autonomie locali*, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 luglio 1996 e istituzionalmente incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sono stati conferiti compiti di coordinamento, studio, informazione e consultazione relativamente alle problematiche connesse all'ambito delle funzioni e delle competenze proprie di Province e Comuni e di quelle delegate agli enti medesimi dallo Stato. Il decreto legislativo n. 281/1997 ha in seguito provveduto a definire e ad ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e ne ha disposto la *unificazione*, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali in precedenza menzionata.

In particolare, la *Conferenza Stato-città ed autonomie locali* svolge compiti di coordinamento nei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali, nonché di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province e Comuni. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è inoltre sede di discussione ed esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio e alle risorse umane e strumentali; delle iniziative legislative e degli atti generali di governo attinenti ai medesimi profili; dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici.

La *Conferenza unificata* esprime pareri sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria, nonché sugli schemi di decreto legislativo adottati dal

Governo in sede di conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed enti locali ai sensi della legge n. 59/1997; promuove sancisce intese ed accordi tra Governo, Regioni, Province e Comuni al fine del coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze e dello svolgimento in via collaborativi di attività d interesse comune; assicura lo scambio di dati ed informazioni fra i diversi livelli di governo, anche attraverso la approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali; è consultata sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali.

3. Il Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie

La figura del Commissario del Governo, originariamente contemplato dall'art. 124 Cost. (abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) quale organo di sovrintendenza alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in ambito regionale e di coordinamento delle medesime con quelle esercitate dalla Regione, mantenuta in vita dall'art. 11, comma 3 del decreto legislativo n. 300/1999 sulla organizzazione del Governo, scomparsa in seguito alla avvenuta abrogazione, d'anzì ricordata, dell'art. 124 Cost., è stata riesumata dall'art. 10 della legge n. 131/2003, seppure sotto la nuova denominazione di *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*. Nell'esercizio di tali funzioni, il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nella città capoluogo della Regione cura in sede regionale, nella veste di rappresentante dello Stato, fra l'altro, *la promozione delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali* previste dal decreto legislativo n. 281/1997, *l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri che costituiscano una manifestazione dell'esercizio del potere sostitutivo* contemplato dall'art. 120 della Costituzione, infine *la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali* contemplato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 112/1998.

4. *La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo dello Stato*

Le revisioni costituzionali intervenute con le citate leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 hanno avuto ad oggetto, come si è osservato, il titolo V della parte II della Costituzione, lasciando tuttavia intatto il titolo I della medesima parte II, relativo all'assetto del Parlamento ed alle competenze e funzioni delle Camere. Le revisioni costituzionali più recenti non hanno modificato, in altri termini, il sistema parlamentare italiano improntato al modello del "bicameralismo perfetto", formula con la quale tradizionalmente si intende evocare la piena eguaglianza dei due rami del Parlamento quanto al loro procedimento di formazione, con riferimento alle competenze —di natura paritaria— di cui sono titolari e avuto riguardo al loro carattere di assemblee rappresentative della collettività nazionale nel suo complesso. Il titolare del potere di revisione costituzionale ha rinunciato, in particolare, alla trasformazione del Senato in Camera propriamente federale ovvero in Camera delle Regioni e delle autonomie, ormai ritenuta da una pluralità di parti quale organismo indispensabile di raccordo parlamentare fra lo Stato centrale ed il sistema delle autonomie e quale sede irrinunciabile di rappresentanza degli interessi regionali e locali al cuore del sistema. E' tuttavia opportuno ricordare in questa sede la soluzione transitoria che, in attesa di una organica revisione delle disposizioni contenute nel titolo I della parte II della Costituzione, è stata adottata in seno all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001. Si è infatti inteso valorizzare il ruolo della *Commissione parlamentare bicamerale per gli affari regionali* quale strumento di garanzia degli ambiti di autonomia delle Regioni e degli enti locali rispetto all'esercizio della potestà legislativa statale. In tale fase, i regolamenti parlamentari possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Nella sua formazione integrata, la Commissione può intervenire nel procedimento legislativo che abbia ad oggetto materie di competenza concorrente (contemplate dall'art. 117, comma 3 Cost.) ovvero la materia della finanza regionale e locale (contemplata dall'art. 119 Cost.). Si contempla, in particolare, una ipotesi di procedimento aggravato e atipico di formazione della legge-quadro parlamentare ovvero della legge parlamentare che incida sugli interessi regionali e locali in materia finanziaria, esigendo l'art. 11, comma 2 della legge costituzionale n. 3/2001 che il plenum dell'assemblea

deliberi a maggioranza assoluta dei suoi componenti qualora la Commissione esprima —sui progetti di legge del tipo menzionato— parere contrario ovvero parere favorevole ma condizionato alla introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la commissione parlamentare che ha svolto l'esame dei progetti stessi non vi si sia adeguata.

III. I RAPPORTI FRA LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI

1. *Il sistema regionale delle autonomie locali. Strumenti di cooperazione verticale fra Regioni ed enti locali e di cooperazione orizzontale fra enti locali minori*

Al fine di delineare, seppure in via di prima approssimazione, il problematico quadro dei rapporti fra Regione ed enti autonomi territoriali minori —Comuni e Province— nel contesto del sistema regionale delle autonomie locali e avendo a mente la collocazione istituzionale della Regione —come definita dalla Corte costituzionale (vedi, ad esempio, sent. 343/1991)— quale *centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali*, si deve fare riferimento al parallelo normativo (che tende ad assumere i caratteri del conflitto) venutosi ad instaurare fra l'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed il nuovo art. 117, comma 6 Cost. (introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001). La prima delle norme citate affida infatti alle Regioni il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio. Il comma 6 dell'art. 117 Cost. attribuisce d'altro canto la *potestà regolamentare* a Comuni, Province e Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. E' alla luce della concorrenza che si produce fra i due contenuti normativi e della innovazione apportata dalla revisione costituzionale del 2001 che deve attualmente leggersi il potere di organizzazione conferito alle regioni dall'art. 4, comma 1 del decreto legislativo n. 267/2000 quale potere di articolazione, conferimento e distribuzione delle funzioni amministrative dislocandole fra i due livelli di governo comunale e provinciale una volta che siano stati identificati gli interessi comunali e

provinciali. Vedremo in seguito il nesso di stretta consequenzialità che lega —in successione temporale— la legge n. 59/1997, il decreto legislativo n. 112/1998 e le leggi regionali che a quest'ultimo hanno dato attuazione in sede di individuazione delle funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello regionale e di conferimento delle restanti funzioni e dei residuali compiti a favore di Comuni e Province. Sembra importante osservare fin d'ora come le Regioni siano chiamate ad organizzare l'esercizio delle funzioni comunali e provinciali —nel senso dianzi precisato— nel rispetto dei limiti seguenti: a) i principi posti dal testo unico sugli enti locali con riferimento alle funzioni comunali e provinciali; b) il criterio della ragionevolezza cui devono improntarsi le scelte organizzative regionali quanto alla loro coerenza rispetto alle caratteristiche della popolazione e del territorio; c) il principio dell'autonomia statutaria e della potestà regolamentare —in precedenza richiamata con riferimento a quanto disposto dall'art. 117, comma 6 Cost.— di Comuni e Province; d) il rispetto dei principi contemplati dall'art. 4, comma 3 della legge n. 59/1997 (sussidiarietà, completezza, efficienza, economicità, cooperazione fra i diversi livelli di governo, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative, autonomia organizzativa e regolamentare e responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi loro conferiti).

Dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 267/2000 si evince che spetta alle leggi regionali : 1) indicare *i principi della cooperazione tra Comuni e Province tra loro* (profilo orizzontale) e *della cooperazione tra gli enti minori e la Regione* (profilo verticale), al fine della realizzazione di un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (art. 4, comma 4); 2) stabilire *i modi e le forme della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione* (art. 5, comma 3); 3) indicare *i criteri* e fissare *le procedure* per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei Comuni e delle province, rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (art. 5, comma 4); 4) indicare *gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale* e ripartire su tale base *le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali*; 5) disciplinare *modi e procedimenti* per la verifica della compatibilità fra gli strumenti della programmazione socio-economica e della piani-

ficación territorial con i programmi regionali (art. 5, comma 5); 6) prevedere *strumenti e procedure di raccordo e concertazione*, anche di natura permanente, che consentano forme di cooperazione di tipo strutturale e funzionale, al fine di consentire lo svolgimento di un'azione sinergica e coordinata fra la Regione e gli enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Accanto agli strumenti ed alle procedure di raccordo e concertazione —sia di tipo verticale che orizzontale— delineati dalle leggi regionali devono poi menzionarsi le *forme associative* contemplate dal decreto legislativo n. 267/2000 (artt. 30-34), tali da assumere, a loro volta, una connotazione orizzontale ovvero verticale. Risultano prevalentemente (ancorché non esclusivamente) connotate nel primo senso le *convenzioni*, che gli enti locali possono stipulare al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati; i *consorzi*, che gli enti locali possono costituire per la gestione associata di uno o più servizi ovvero per l'esercizio associato di funzioni; le *unioni di comuni*, che due o più Comuni possono costituire allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Risultano prevalentemente connotati nel secondo senso gli *accordi di programma*, concepiti quali strumenti di coordinamento delle azioni dei diversi livelli di governo (regionale e degli enti locali, eventualmente anche statale) per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni.

Deve infine ricordarsi come già la legge n. 662/1996 (art. 2, comma 203) avesse contemplato un ventaglio ancora più ampio di strumenti di cooperazione e coordinamento, sia verticali che orizzontali —la *programmazione negoziata*, l'*intesa istituzionale di programma*, l'*accordo di programma quadro*, il *patto territoriale*, il *contratto di area*— che integrano la tipologia delle forme di collaborazione in precedenza richiamate.

2. Il Consiglio delle autonomie locali

Come si è notato in sede di osservazioni introduttive, la legge costituzionale n. 3/2001 ha integrato l'art. 123 Cost. aggiungendovi un ultimo comma, ai sensi del quale ogni regione è tenuta a contemplare, in seno al proprio statuto, il *Consiglio delle autonomie locali* quale *organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*.

Se da una parte appare chiaro l'intento del titolare del potere di revisione costituzionale di istituzionalizzare un organo di coordinamento fra i di-

versi livelli di governo che compongono il sistema delle autonomie locali nel complessivo contesto regionale, dall'altra tale operazione di inserimento degli enti locali nel circuito istituzionale regionale non sembra essersi concretata in un innesto deciso della rappresentanza degli enti medesimi nel processo decisionale della Regione, soprattutto avuto riguardo alla natura meramente consultiva che l'art. 123, u.c. Cost. sembra attribuire al Consiglio delle autonomie locali ed in considerazione dei molteplici profili problematici che attengono alla composizione ed al funzionamento del Consiglio, nonché all'ambito materiale di svolgimento delle proprie competenze. Dal testo dell'art. 123, u.c. Cost. deriva infatti al legislatore regionale intento alla predisposizione ed approvazione dello Statuto regionale un ampio margine di discrezionalità, in primo luogo, quanto alla definizione della base partecipativa dell'organo di consultazione, che può immaginarsi caratterizzata da una geometria variabile a seconda che vengano ammessi a sedere in seno al Consiglio solo gli enti locali menzionati dal nuovo testo dell'art. 114 Cost. (Comuni, Province e Città metropolitane) ovvero anche le comunità intercomunali (Comunità montane ed isolate), che l'art. 2 del decreto legislativo n. 267/2000 fa comunque rientrare all'interno della categoria degli enti locali, e le forme associative fra enti locali quali le Unioni di Comuni, nonché organismi ulteriori che si configurano quali articolazioni di decentramento di enti locali maggiori (ad esempio municipi, circoscrizioni e circondari).

IV. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

Il quadro normativo di riferimento al fine della individuazione delle funzioni amministrative dei Comuni e delle Province è formato dagli artt. 3, 13, 19 e 20 del decreto legislativo n. 267/2000, dall'art. 118 della Costituzione nel nuovo testo introdotto dalla revisione costituzionale del 2001 e dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*".

Il principio fondamentale adottato dall'art. 118 Cost. si fonda sulla attribuzione delle funzioni amministrative ai *Comuni* quale criterio di ordine generale e di base, fatte salve le ipotesi in cui esigenze legate alla garanzia dell'esercizio unitario delle funzioni medesime ne rendano preferibile il

conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni o Stato, sulla base dei principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*.

L'art. 3 del decreto legislativo n. 267/2000, individuando nel Comune *l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo* e nella Provincia *l'ente locale intermedio tra Comune e Regione che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo*, riconosce ai Comuni ed alle Province *autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa*, nonché *autonomia impositiva e finanziaria* nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Ai sensi del comma 5 della disposizione in esame, in particolare, le funzioni amministrative dei Comuni e delle Province si distinguono in *funzioni proprie* e in *funzioni conferite*. L'art. 118, comma 2 Cost. riprende la formulazione del citato art. 3 del d. legis. n. 267/2000 e, in combinato disposto con l'art. 117 Cost., consente di distinguere, all'interno della categoria delle *funzioni conferite*, le *funzioni conferite con legge statale* se ricomprese negli ambiti di legislazione esclusiva dello Stato individuati dall'art. 117, comma 2 Cost., e le *funzioni conferite con legge regionale* se riconducibili alle materie di potestà legislativa regionale concorrente (art. 117, comma 3 Cost.) ovvero alle materie residuali di potestà legislativa regionale esclusiva (art. 117, comma 4 Cost.). Deve inoltre aggiungersi, su tale versante, che una importanza determinante ai fini della ricognizione delle funzioni amministrative conferite ai Comuni ed alle Province attraverso la normativa statale o regionale rivestono, da una parte, il *decreto legislativo n. 112/1998*, adottato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/1997, nonché le *leggi regionali di attuazione del decreto n. 112/1998* adottate in seno ai diversi ordinamenti regionali al fine della dislocazione delle funzioni amministrative, nelle materie contemplate dal decreto n. 112 (e in larga misura coincidenti con quelle oggi previste dall'art. 117, comma 3 Cost.), fra il livello di governo regionale e i livelli di governo locali.

Per quanto invece concerne le *funzioni proprie*, è opportuno distinguere le due diverse ipotesi del Comune e della Provincia.

Il *Comune* viene infatti concepito, dall'art. 13 del decreto legislativo n. 267/2000 (secondo una visione oggi corroborata dal nuovo testo dell'art. 118 Cost.), quale *ente a fini generali*, radicandosi in capo all'ente medesimo *tutte* le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, sebbene riferite, precipuamente (ma non esclusivamen-

te), ai settori organici dei servizi alla persona ed alla comunità, all'assetto e alla utilizzazione del territorio e allo sviluppo economico.

La *Provincia* risulta invece titolare, secondo quanto disposto dall'art. 19 del decreto legislativo n. 267/2000, delle *funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale*, tuttavia sulla base di una caratterizzazione settoriale: i settori contemplati dalla norma da ultimo citata si riferiscono, infatti, principalmente, a tutela dell'ambiente, beni culturali, viabilità e trasporti, caccia e pesca, servizi sanitari e istruzione secondaria. Ulteriori *compiti* attribuiti alle Province consistono nel *coordinamento* e nella *programmazione*, secondo le modalità e le procedure contemplate dall'art. 20 del decreto legislativo n. 267/2000. In particolare, le Province raccolgono e coordinano le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione; concorrono alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo quanto disposto dalle leggi regionali; formulano e adottano, con riferimento alle previsioni ed agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia generali che settoriali e promuovono il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni.

L'art. 7 della legge n. 131/2003 ("Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative") sembra oggi sostanzialmente confermare, tuttavia circostanziandolo con venature di ispirazione centralistica, il quadro descritto. Si ribadisce infatti, da una parte, l'obbligo del conferimento —da parte dello Stato e delle Regioni— delle funzioni amministrative, da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge, a favore di livelli di governo diversi da quello comunale (provinciale, regionale, statale) solo ove occorra garantirne l'unitarietà di esercizio e —si aggiunge nel testo della recente legge rispetto alla normativa fino ad oggi esistente— anche *per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione di omogeneità territoriale*, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi.

V. LA POTESTÀ NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI

La potestà normativa degli enti locali consiste nella *potestà statutaria* e nella *potestà regolamentare*, secondo quanto oggi ribadito dall'art. 4, comma 1 della legge n. 131/2003.

Sul versante della potestà statutaria, già la legge n. 142/1990 aveva previsto un contenuto obbligatorio dello statuto comunale e provinciale (*disciplina delle attribuzioni degli organi; forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze; ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici; forme di collaborazione fra Comuni e Province; istituti di partecipazione popolare; forme di decentramento; modalità di accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*), cui l'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 267/2000 ha aggiunto, quali elementi caratterizzanti, i *modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente*, anche in giudizio, i *segni distintivi dell'ente locale e le loro precipe caratteristiche*, infine le *norme per assicurare condizioni di pari opportunità fra uomo e donna*. L'art. 4, comma 2 della legge n. 131/2003 ha integrato tale elencazione includendovi le *forme di controllo, anche sostitutivo*, esperibili dagli enti interessati.

Quanto ai limiti che Comuni e Province incontrano in sede di elaborazione ed approvazione dei propri statuti, deve in primo luogo notarsi come tale potestà debba esercitarsi *secondo i principi fissati dalla Costituzione* (art. 114, comma 2 Cost.) e *in armonia* con la stessa, dovendosi inoltre conformare ai *principi generali in materia di organizzazione pubblica* (art. 4, comma 2, legge n. 131/2003), ai *principi fissati dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (art. 6, comma 2, d. legis. n. 267/2000) ed alle disposizioni della legge statale, in precedenza menzionata (v. *supra*, par. 2), che sarà emanata in attuazione dell'art. 117, comma 6, lett. p) Cost. (in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e la Città metropolitane) (art. 4, comma 2, legge n. 131/2003).

Sul versante della potestà regolamentare, l'art. 117, comma 6 la attribuisce ai Comuni ed alle Province in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro conferite; l'art. 4, comma 4 della legge n. 131/2003, d'altro canto, precisa come tale disciplina —che la norma da ultimo citata estende alla *gestione* delle funzioni locali— debba venire alla luce, oltre che nel rispetto delle norme statutarie (art. 4, comma 3, legge n. 131/2003), nell'ambito ed entro i limiti dettati dalla legge dello

Stato o della Regione, che ne deve assicurare i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze.

L'art. 7 del decreto legislativo n. 267/2000, d'altra parte, già aveva reso oggetto di specifica elencazione una tipologia variegata di regolamenti comunali e provinciali, comprendente i *regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione* (cfr. art. 114, comma 5, d. legis. n. 267/2000), i *regolamenti per il funzionamento degli organi istituzionali* (cfr. art. 38, d. legis. n. 267/2000), i *regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici* (cfr. art. 89, comma 2, d. legis. n. 267/2000), infine i *regolamenti per l'esercizio delle funzioni*. L'adozione di tali regolamenti deve avvenire nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto (comunale o provinciale).

VI. CONCLUSIONI

La forma di Stato-ordinamento italiana ha compiuto nei tempi più recenti passi sostanziali nella direzione della adesione al modello federale di strutturazione dei rapporti fra centro e periferia dell'ordinamento medesimo, abbandonando il modello regionale precedentemente accolto. Tale complesso ed articolato processo di riforme, concretatosi nella approvazione di numerose leggi ordinarie e in varie leggi di revisione costituzionale, si è peraltro sviluppato mantenendo fermi alcuni capisaldi e principi fondamentali insiti originariamente nella Costituzione repubblicana e anzi aggiungendo ulteriori principi —di solidarietà, di leale cooperazione, di sussidiarietà, di unità giuridica ed economica dell'ordinamento— che hanno in certa misura contribuito ad “ammortizzare” l'impatto delle riforme federali e il loro innesto sul tronco originario della costituzione.

A ciò si aggiunga che il federalismo italiano appare tuttora *incompiuto* a causa del fatto che le riforme pur estese del periodo precedente non hanno interessato il titolo I della parte II della Costituzione relativo, in particolare, alla struttura, alla organizzazione ed alle funzioni del Parlamento e delle due Camere che lo compongono (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica). Le varie revisioni costituzionali intervenute non hanno modificato, in altri termini, se non in misura minima, il modello di *bicameralismo perfetto e paritario* vigente tuttora in Italia, che si sostanzia nella previsione di sistemi elettorali largamente coincidenti per quanto concerne la formazione delle Camere e nel conferimento di *identiche attribuzioni* ad

entrambe le Camere sui versanti delle funzioni rappresentativa, ispettiva e di controllo, nonché nella previsione della funzione legislativa quale funzione da esercitarsi *collettivamente* da parte delle due Camere e nella instaurazione del rapporto fiduciario fra il Governo ed *entrambe* le Camere del Parlamento. Non si è attuata, in altri termini, una differenziazione funzionale fra le due Camere quale riflesso e conseguenza delle riforme in senso federale, non trasformandosi il Senato della Repubblica in Camera federale di rappresentanza degli interessi delle Regioni, né riservando a tale organo funzioni specializzate sul versante federale. E' alla luce di tale constatazione che si può rilevare la *natura tuttora parziale ed incompiuta delle riforme federali italiane*, anche se l'attuale maggioranza di governo ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un nuovo disegno di legge di revisione costituzionale finalizzato alla trasformazione del Senato *in Camera delle Regioni* e all'ampliamento della composizione della *Corte costituzionale* che, attualmente formata da quindici giudici, risulterebbe formata da *ulteriori sei giudici costituzionali eletti dalle Regioni*. Si deve tuttavia notare che l'assetto estremamente disomogeneo della attuale coalizione di governo non lascia presagire un percorso rapido e facile di approvazione della preannunciata riforma da parte del Parlamento, ulteriore tappa di revisione costituzionale che comunque non potrà completarsi prima della fine del 2004.

VII. BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA. VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.
- ANZON, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli Editore, 2002.
- BALDI, B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- BARTOLE, S. *et al.*, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BOBBIO, L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- BOTTARI, C. (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, Maggioli Editore, 2003.

- CARAVITA, B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V – Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2002.
- CAVALERI, P., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2003.
- GAMBINO, S. (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.
- GAMBINO, S. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.
- GROPPI, T., OLIVETTI, M. (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli Editore, 2003.
- MARTINES, T. et al., *Lineamenti di diritto regionale*, VI ed., Milano, Giuffrè Editore, 2002.
- ROLLA, G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.
- RUGGERI, A., “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, *Studi dell’anno 2001*, V, Torino, Giappichelli Editore, 2002.
- , “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, *Studi dell’anno 2002*, VI, 1-2, Torino, Giappichelli Editore, 2003.
- , *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli Editore, 2001.
- , *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli Editore, 2001.
- STADERINI, F., *Diritto degli enti locali*, X ed., Padova, Cedam, 2003.