

Voce Enciclopedia Giuridica "Treccani"

SUSSIDIARIETA' (diritto amministrativo)

VINCENZO CERULLI IRELLI

Sommario

1. Premesse: il principio di sussidiarietà
2. Il problema della dislocazione territoriale delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo (art.118 Cost. primo comma)
 - 2.1 Funzione amministrative e dimensione degli interessi
 - 2.2 Sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza
 - 2.3 Sussidiarietà e funzione normativa
3. Il problema del rapporto tra pubblici poteri ed attività di interesse generali svolte dai privati (art.118 Cost., quarto comma)
 - 3.1 Attività private di interesse generale
 - 3.2 Attività private di interesse generale ed intervento pubblico
 - 3.3 Iniziativa privata autonoma ed attività di interesse generale
 - 3.4 Sussidiarietà orizzontale e nuovi confini della democrazia
4. L'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost., secondo comma).
 - 4.1 Il potere sostitutivo del governo nei confronti degli enti territoriali: tra amministrazione e normazione
 - 4.2 Poteri sostitutivi nella legislazione di settore
 - 4.3 Il potere sostitutivo del governo ed il principio di sussidiarietà
5. Fonti normative
6. Giurisprudenza
7. Bibliografia

1. Premesse: il principio di sussidiarietà.

Del principio di sussidiarietà la Costituzione italiana (nel testo modificato dalla legge cost. n.3/01) fa uso in tre diversi contesti: ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo territoriale e i relativi enti, nei quali si articola la Repubblica (che deve avvenire, come noto, sulla base del principio di sussidiarietà unitariamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza: art.118 primo comma); come principio ispiratore delle attività dei pubblici poteri (gli enti del governo territoriale nei quali si articola la Repubblica) intese a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini, singoli ed associati (art.118 quarto comma); come principio che, unitamente al principio di leale collaborazione, deve essere seguito nell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali, e deve essere rispettato dal legislatore nel dettare la disciplina di detti poteri (art. 120 secondo comma).

In tutti questi contesti, come si vede, il principio di sussidiarietà viene ad incidere sulla dislocazione o sull'esercizio della funzione amministrativa o comunque sullo svolgimento di attività di carattere amministrativo. Mentre è assente ogni menzione del principio stesso nella disciplina costituzionale dell'attività normativa, sia legislativa che regolamentare quale contemplata dall'art.117. Ciò almeno stando alla lettera del testo. Invero, come si vedrà, il principio viene ad incidere anche sull'esercizio della funzione normativa, in virtù della stretta connessione tra le due funzioni (sul punto, segnatamente, Corte cost., n. 303/03).

Il principio di sussidiarietà, nella sua accezione originaria e a prescindere dalle diverse applicazioni positive, esprime due concetti, l'uno palese, dal significato stesso dell'espressione letterale, e l'altro dal primo presupposto. Un'organizzazione di governo, è legittimata, e nello stesso tempo tenuta, a intervenire con la sua azione, in ausilio, o in favore, di un'altra, evidentemente dotata di minore capacità di governo, in generale ovvero con riferimento a circostanze contingenti, in quanto non sufficientemente dotata di mezzi o di dimensione organizzativa; pur in settori di attività che sarebbero di competenza di quest'ultima.

Il principio così formulato presuppone che l'ente, l'organizzazione di governo inferiore (*subsidiata*) abbia una vasta sfera di azione, in principio estesa a far fronte ad ogni esigenza della propria comunità di riferimento, restando confinata, appunto, l'azione dell'ente superiore al *subsidio* di essa, laddove necessario. Insomma, il principio di sussidiarietà trova la sua ragione di essere in una concezione della società in quanto tale e del suo sistema di governo, intesa a valorizzare al massimo, le autonome capacità di governo delle articolazioni organizzative della società stessa, operanti sul territorio e nella vita di relazione, di fronte allo Stato, o comunque alle organizzazioni superiori di governo.

Due significati dunque contiene nella sua accezione originaria il principio di sussidiarietà, un significato negativo, nella parte in cui limita l'azione delle organizzazioni di governo maggiori, di livello superiore, e segnatamente dello Stato, nei confronti delle organizzazioni minori e delle stesse autonome organizzazioni sociali. E un significato positivo, laddove consente e in qualche misura impone, alle organizzazioni di governo di livello superiore di intervenire con la propria azione in favore e a sostegno delle organizzazioni minori.

Spesso, il significato negativo del principio tende a prevalere nell'accezione corrente e nelle stesse applicazioni legislative, venendo a configurare il principio di sussidiarietà come una sorta di nuova declinazione del vecchio principio del decentramento. E nella stessa formulazione del principio, nei documenti del magistero ecclesiastico, tende a prevalere l'accezione negativa, quella del limite, piuttosto che l'accezione positiva, quella del necessario intervento delle organizzazioni maggiori in favore delle minori, ovvero delle articolazioni proprie della vita sociale: "Non è lecito sottrarre ai privati per affidarlo alla comunità ciò che essi possono compiere con le proprie iniziative e con la propria industria, così è un'ingiustizia, un grave danno e un turbamento del giusto ordine attribuire ad una società maggiore e più elevata quello che possono compiere e produrre le comunità minori e inferiori. Infatti, qualsiasi opera sociale in forza della sua natura deve aiutare i membri del corpo sociale, mai distruggerli e assorbirli" (Pio XI, *Quadragesimo anno*, 1931).

Il principio, come si vede, anche nella sua accezione originaria, opera egualmente tanto sul versante delle organizzazioni pubbliche, nei rapporti tra quelle centrali e quelle locali (e perciò esso è direttamente correlato con quelli di

decentramento e di autonomia locale già fissati dall'art. 5, Cost.) sia nei rapporti tra organizzazioni pubbliche e ambito di azione riservato ai cittadini e alle loro organizzazioni o formazioni sociali (in ciò esso si correla al principio personalistico già fissato dall'art. 2, Cost.) (A D'ATENA [28] 603 e ss A. D'ANDREA [26] 228 e ss.). E perciò, nel primo senso, che con terminologia alquanto impropria viene definito come sussidiarietà verticale, il principio si oppone a quello di accentramento, proprio dell'organizzazione pubblica nella prima lunga fase di formazione dello Stato moderno; mentre nella seconda accezione, che con terminologia altrettanto impropria viene denominata come sussidiarietà orizzontale, il principio si oppone a quello panpubblicistico che a sua volta ha dominato a lungo nell'esperienza positiva dello Stato moderno, sino a tempi recentissimi, attraverso l'idea che a ogni esigenza o bisogno di carattere collettivo, cui far fronte con attività di interesse generale, di amministrazione, dovesse provvedere lo Stato o comunque una organizzazione pubblica.

L'affermazione del principio porta a ribaltare questa idea, consentendo e anzi favorendo e auspicando, che ad attività di interesse generale, alla cura di bisogni collettivi, provvedano anche direttamente i cittadini, con loro proprie iniziative, dotandosi dell'organizzazione e dei mezzi adeguati e usufruendo, laddove è possibile o necessario, dell'aiuto, del *subsidio* appunto, delle organizzazioni pubbliche, nel loro agire. In questa accezione, come si vede, il principio viene a inserirsi nei rapporti tra pubblico e privato, se si vuole, per dirla con Giannini, nella dialettica tra autorità e libertà.

Tradotto il principio sul versante dell'amministrazione pubblica, esso dà luogo dunque, ad una riaffermazione, più forte, dei principi di decentramento e di autonomia locale, già presenti nel nostro sistema costituzionale, tuttavia fortemente innovativi rispetto all'ordinamento precostituzionale, da una parte; e dall'altra, rende flessibili i rapporti tra organizzazioni pubbliche, dal punto di vista funzionale, pur nell'ambito di delimitazioni di competenze stabilite dalla legge in base ai principi costituzionali. Nell'ambito dell'amministrazione pubblica il principio è strettamente connesso a quelli di differenziazione e adeguatezza, da una parte (art. 118) e a quello di leale cooperazione, dall'altra (art. 120).

Sul versante dei rapporti tra amministrazione pubblica e iniziativa privata, tra pubblico e privato se si vuole, il principio opera come quello inteso a valorizzare la sfera privata, laddove questa si possa proficuamente esercitare nell'interesse generale, salvo l'intervento pubblico a *subsidio* di essa; e opera perciò, a sua volta, come quello inteso a contenere l'espansione della sfera pubblica, la presenza del pubblico, sia sul versante organizzativo che su quello funzionale, laddove essa è necessaria, a contenerne perciò la pervasività, che aveva caratterizzato un lungo periodo della nostra esperienza.

Il principio presenta nella sua accezione originaria un significato e una valenza fondamentalmente unitaria e trova invero nei fondamentali documenti pontifici, che ne costituiscono la più alta formulazione, una espressione unitaria: lo Stato, per dirla in breve, è tenuto a limitare la sua azione per favorire l'autonoma espressione dei corpi sociali nella cura dei loro propri interessi, sia che si tratti dei corpi sociali che si identificano in comunità territoriali dotate di proprie organizzazioni di carattere pubblico, i comuni, le province; sia che si tratti di corpi sociali espressione diretta della società civile aventi carattere privatistico non collegati direttamente alla sfera pubblica, che si fanno carico da sé medesimi della cura dei propri interessi, anche nell'esercizio di quei doveri di solidarietà richiamati dall'art. 2 della Costituzione.

Limitazione dello Stato in favore dei corpi minori, dunque, ma obbligo dello Stato di intervenire a favore di essi laddove sia necessario.

Tuttavia, questo significato unitario, questo concetto si potrebbe dire del principio di sussidiarietà nella sua accezione originaria, si articola poi sul piano positivo in una serie di norme e di applicazioni differenti, incidendo in maniera differente su molteplici istituti positivi; ciò che ne rende necessaria una trattazione differenziata.

2. Il problema della dislocazione territoriale delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo (art. 118, 1° co., Cost.).

2.1. Secondo il nuovo testo costituzionale, com'è noto, le funzioni amministrative per regola sono attribuite alla organizzazione di governo territoriale più

prossima agli amministrati, che è il comune (G. GUARINO [38]). Tuttavia, questa regola viene derogata dalla legge in ogni caso sia necessario assicurare di una determinata funzione “l’esercizio unitario”, a livello provinciale, o regionale, o nazionale, conferendone la titolarità rispettivamente alla provincia, alla regione, ovvero allo Stato. Questo criterio di distribuzione delle funzioni amministrative stabilito dall’art. 118, viene espressamente correlato dallo stesso testo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Invero, il criterio fondamentale dell’art. 118 va interpretato secondo la teoria della dimensione degli interessi. Cioè il legislatore, statale o regionale, attribuisce la titolarità di una determinata funzione amministrativa all’uno o all’altro ente di governo, secondo la dimensione locale, regionale, o nazionale dell’interesse rispettivamente curato. Tuttavia, questa individuazione da parte del legislatore della dimensione degli interessi curati, nelle rispettive materie di competenza, deve avvenire privilegiando il riferimento locale e segnatamente comunale, sempre laddove è possibile (R. BIN [9] 373, *contra* F. FRACCHIA [35], 163 e ss.). Il criterio stabilito dalla norma costituzionale funziona anche, e si direbbe soprattutto, come criterio di interpretazione. Tra più configurazioni possibili di un determinato interesse con riferimento alla relativa funzione amministrativa, deve essere privilegiata la soluzione che ne assicuri il riferimento locale. Anche la cura di un interesse che abbia un rilievo e una dimensione più ampie, può rappresentare, ciò non di meno, una dimensione locale dal punto di vista degli utenti, e in tal caso imporre la locazione a livello locale, della titolarità della relativa funzione e del suo esercizio.

Il criterio stabilito dall’art. 118, per la distribuzione delle funzioni amministrative, costituisce invero nella sua prima accezione, una applicazione, sicuramente molto più forte di quanto precedentemente poteva ritenersi, dei principi di decentramento e di autonomia locale stabiliti dall’art. 5: la funzione amministrativa, per regola, è dislocata a livello massimamente decentrato, a quello del comune cioè, e solo in via di eccezione, almeno in principio, ai livelli superiori, e d’altro canto, essa è dislocata a questi livelli decentrati, non in capo a organi dello Stato, ma in capo direttamente agli enti rappresentativi delle collettività locali. Il principio di decentramento, nella nuova formulazione costituzionale finisce con l’identificarsi con il principio di autonomia locale, quasi a ritenere che nessun altro decentramento è

consentito di funzioni statali o regionali alla periferia, se non quello che imputa dette funzioni direttamente alla titolarità degli enti rappresentativi delle collettività territoriali. Ciò non può invero affermarsi in maniera così netta e non può escludersi in via di principio, che in alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (si pensi solo all'ordine pubblico) possano prevedersi organi statali periferici. Tuttavia, tendenzialmente la norma costituzionale conduce in questa direzione (M. CAMMELLI [10] 1276 e ss).

Il criterio di distribuzione della funzione amministrativa stabilito dall'art. 118, viene correlato, come s'è detto, dalla stessa norma, ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Dunque, secondo la norma costituzionale, il criterio di decentramento-autonomia locale da essa stabilito nel modo che s'è detto, viene inteso come applicazione anzitutto del principio di sussidiarietà. La norma perciò accoglie in questa affermazione il principio di sussidiarietà nella sua accezione negativa: lo Stato e la regione nell'esercizio della loro potestà legislativa devono conferire per regola le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, non ad organi e uffici di loro emanazione inseriti nella loro propria organizzazione, ma agli enti locali appunto e segnatamente ai comuni. Del resto, nella stessa accezione il principio di sussidiarietà veniva inteso dalle leggi ordinarie immediatamente precedenti al nuovo testo costituzionale, collocate, possiamo dire, nel medesimo orientamento culturale inteso alla valorizzazione dell'autonomia locale mediante un forte decentramento di funzioni dallo Stato e dalle regioni verso gli enti esponenti dell'autonomia locale (V. CERULLI IRELLI [17] 19 e ss. F. PIZZETTI [45]).

Tuttavia, come sappiamo, il principio di sussidiarietà non ha solo questo significato. Anzi, come sopra s'è accennato, il significato originario del principio è proprio l'altro, quello in chiave positiva: che consente, e per certi versi impone, ad ogni livello di governo di posizione superiore di intervenire con la propria azione e con il proprio sostegno nell'ambito di funzioni e compiti di competenza del livello inferiore, laddove questo non dispone di forza e capacità, anche finanziaria, sufficiente. Ed è ben noto, che proprio in questi termini il principio è inteso nell'ambito dell'ordinamento europeo (ma questo punto resta al di fuori della nostra trattazione) S. CASSESE[13] 373 e ssL. VANDELLI [53] 379 e ss.).

Tuttavia, la sussistenza del principio di legalità nell'ambito dell'azione amministrativa, che non è superato dal nuovo testo costituzionale, comporta che ogni potere amministrativo debba trovare la sua fonte in una norma (non necessariamente legislativa, salve le riserve dell'art. 23 e dell'art. 97) e che da questa norma sia determinata la competenza in ordine alla titolarità del potere; non derogabile a pena di illegittimità dei relativi atti. E perciò si può affermare, almeno allo stato del vigente ordinamento (dell'ordinamento interno, si intende, ch  nell'ordinamento europeo la situazione   diversa), che il principio di sussidiariet  non possa comportare uno spostamento nell'ordine delle competenze relativamente alla titolarit  di poteri amministrativi in senso tecnico. N , sempre in virt  del principio di legalit , si pu  distinguere, sul versante dei poteri amministrativi in senso tecnico, titolarit  ed esercizio; ch , l'esercizio di poteri da parte di organi privi della relativa titolarit , cio  tecnicamente incompetenti, darebbe luogo, com'  noto, all'adozione di atti illegittimi e in qualche caso addirittura nulli.

Sembra dunque di dover affermare che il principio, in questa seconda accezione, opera, rendendo in parte elastico l'esercizio dell'amministrazione, non nell'ambito delle funzioni in senso tecnico (salvo quanto si dir  in ordine all'esercizio di poteri sostitutivi), cio  dell'esercizio di poteri amministrativi, ma in quello delle operazioni e prestazioni materiali, dei servizi, dell'attivit  negoziale, dell'attivit  di intervento finanziario nonch  dell'iniziativa politica a tutela degli interessi della propria comunit . In tutti questi ambiti sicuramente il principio di sussidiariet  diviene operante e consente una notevole elasticit  nell'esercizio dell'amministrazione e il sovrapporsi dei diversi livelli di governo nella cura concreta di esigenze collettive laddove queste si presentano.

2.2. Il principio di sussidiariet , s'  detto, opera nel nuovo testo costituzionale unitamente ai principi di differenziazione e adeguatezza.

Il principio di differenziazione impone al legislatore di tenere conto, nella imputazione delle funzioni amministrative ai diversi enti, anche della medesima categoria, della rispettiva capacit  di governo, che dipende dalle dimensioni organizzative, dall'entit  dei mezzi e del personale, dal numero degli abitanti e cos  via. In questa prospettiva risulta definitivamente spezzata l'antica omogeneit  del

governo locale, che ci perviene dalla tradizione napoleonica e dalle leggi piemontesi. Mentre il principio di adeguatezza si traduce nella politica delle aggregazioni comunali fondate sull'associazionismo. Funzioni che per loro natura debbono essere esercitate a livello comunale, ma che richiedono una determinata dimensione organizzativa da parte degli enti, presuppongono, perché possano essere loro imputate, che essi si aggregino tra loro attraverso le diverse forme associative previste (V. CERULLI IRELLI [18]).

In mancanza di ciò, le funzioni stesse debbono essere necessariamente imputate all'ente di dimensione superiore, come, a fronte del livello comunale, è la provincia. Sul punto, la legge finanziaria del 2001 (l. 23.12.2000, n. 388) aveva previsto un processo accelerato di aggregazione degli enti locali nelle forme associative, promosso d'intesa tra province e regioni, e nelle more il conferimento alle province delle funzioni e dei compiti conferiti dallo Stato e dalle regioni agli enti locali, subordinatamente alla loro aggregazione nelle forme associative (l. cit., art. 52, 2° co.). La norma non ha avuto applicazioni concrete e significative, ma è sintomatica di un deciso orientamento del nostro ordinamento nella prospettiva del principio di adeguatezza.

Una volta stabilito che una determinata funzione amministrativa coinvolge interessi di una determinata dimensione territoriale, dunque, non necessariamente l'ente di governo territoriale relativo, sia esso un comune o una provincia, può divenirne il titolare; perché può non presentare in concreto una capacità di governo adeguata. E in tal caso, la funzione viene conferita all'ente di governo di livello superiore, ovvero all'organizzazione associativa degli enti minori.

Il legislatore non solo può disporre differenti statuti giuridici per i differenti enti, a seconda della loro capacità di governo, ma la norma costituzionale glielo impone, stabilendo una correlazione diretta e immediata tra titolarità della funzione, dimensione degli interessi relativi, capacità di governo del singolo ente.

2.3. L'applicazione del principio di sussidiarietà che la norma costituzionale contempla riguardo alla funzione amministrativa si riflette sulla normazione, e segnatamente sull'esercizio delle funzione legislativa (su questo punto, fondamentale la recente Corte cost. n. 303/03).

La legge statale (anche di principi, ai sensi dell'art. 117, 3° co.) può legittimamente collocare a livello statale, la titolarità di funzioni amministrative laddove la dimensione degli interessi curati ciò renda necessario, secondo i principi dell'art. 118. Ciò comporta, secondo l'impostazione seguita dalla Corte che appare da condividere, che le funzioni stesse divengono oggetto di disciplina statale; anche sugli aspetti di dettaglio, come si usa dire, cioè anche al di là della soglia dei principi. Tuttavia, questa operazione per così dire di "trascinamento" della competenza legislativa da parte di quella amministrativa, che viene concepita come declinazione ulteriore del principio di sussidiarietà, presuppone la leale cooperazione degli enti coinvolti, cioè sia dello Stato che delle regioni. Sia in sede di definizione della disciplina legislativa (laddove essa disloca la competenza amministrativa sulle singole funzioni a livello statale), da concordare mediante intese in Conferenza Stato-regioni; sia nell'esercizio della funzione stessa, che necessità, da parte degli organi statali competenti, dell'acquisizione delle intese della regione territorialmente coinvolta, circa i contenuti e gli oggetti degli atti amministrativi che si vanno ad adottare (S. BARTOLE [6] A. D'ATENA [27]).

Secondo questa impostazione il riparto della funzione legislativa tra i due livelli di governo, costruito dal testo costituzionale in modo apparentemente rigido, acquista un elemento di elasticità mediante la sua coniugazione con la titolarità delle funzioni amministrative, il cui riparto nel testo costituzionale è viceversa concepito come eminentemente elastico.

E' da ritenere altresì, che secondo questa impostazione, anche la potestà regolamentare, dislocata dal testo costituzionale nei rigidi binari dell'art. 117, 6° co., possa acquisire un elemento di elasticità nei rapporti Stato-regioni (una volta che lo Stato acquisisce, pur in materie di competenza legislativa concorrente, il potere legislativo in ordine alla disciplina di una determinata funzione, ne consegue anche l'acquisizione della relativa regolamentazione secondaria, in deroga all'art. 117, 6° co.). Mentre la potestà regolamentare degli enti locali stabilita dall'art. 117, 6° co., in ordine allo svolgimento delle funzioni loro attribuite, ovviamente segue la dislocazione delle funzioni stesse ai diversi livelli di governo, nei limiti stabiliti dalla norma costituzionale. Essa stessa perciò viene ad essere condizionata, nella sua titolarità e nel

suo esercizio, dall'applicazione che il legislatore statale o regionale, fa del principio di sussidiarietà, sulla base dell'art. 118.

3. Il problema del rapporto tra pubblici poteri e attività di interesse generale svolte da privati (art. 118, 4° co.).

3.1. Come è noto, l'art.118 ult. co., contiene un'importante novità nel nostro panorama costituzionale disponendo che lo Stato e gli altri enti del governo territoriale favoriscano "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà". Qui invero la sussidiarietà investe la problematica, tanto delicata e perplessa, dei rapporti tra pubblico e privato nell'esercizio di attività di interesse generale. E' il privato, con la sua autonoma iniziativa che il pubblico deve favorire, a "sussidiare" i pubblici poteri nell'esercizio di attività di interesse generale. Ma è il pubblico che deve sempre intervenire e coprire con la sua azione ogni esigenza di carattere generale laddove l'iniziativa autonoma dei privati non si concretizzi. Laddove l'iniziativa autonoma dei privati viceversa si concretizza, se essa risponde a criteri di efficienza e di efficacia (cioè abbia la capacità di soddisfare i bisogni di interesse generale a fronte dei quali si pone), non può essere soppressa o sostituita da una iniziativa pubblica con il medesimo oggetto; ma deve essere favorita nel suo estrinsecarsi, e assistita, laddove possibile, anche con interventi finanziari. E della presenza di queste attività di interesse generale svolte da privati, i pubblici poteri, secondo le rispettive competenze, devono tenere conto nell'organizzazione e nel dimensionamento stesso della propria attività nei settori coincidenti (G. ARENA [5]).

La norma, con la quale si è inteso accogliere, a livello costituzionale (art. 118 4° comma Cost.), il principio della sussidiarietà c.d. orizzontale, cui già s'è accennato, ne esprime una declinazione almeno apparentemente debole, rispetto a formulazioni più forti, emerse a più riprese nel dibattito costituente (ved. ad es A.C. 3931-A art.56 , ossia il testo della Commissione Bicamerale D'Alema sia nella formulazione originaria che in quella successiva agli emendamenti, e le successive proposte di legge costituzionali A.C. n. 5017 del 24.6.1999 e A.C. n. 6044 del 19.5.1999), secondo le

quali, *grossomodo*, l'amministrazione pubblica dovrebbe limitare la propria azione a quei settori di intervento nei quali l'attività privata non possa più proficuamente o più efficientemente esplicarsi. Cioè, un limite costituzionale all'attività stessa dei pubblici poteri nella cura di interessi collettivi, è una posizione privilegiata, potrebbe dirsi delle attività di interesse generale esercitate da privati.

Ad ogni modo, la norma, pur con i suoi limiti, stabilisce per la prima volta il principio che le attività di interesse generale non sono monopolio dei pubblici poteri ma possono essere svolte anche da privati. E che ciò è ritenuto, nell'ordinamento costituzionale, un fattore positivo che i pubblici poteri devono, appunto, favorire. Del resto, lo stesso testo costituzionale, nella sua versione originaria già prevedeva, com'è ben noto, che i cittadini, anzi gli uomini, come singoli ovvero nell'ambito di formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità, agissero in vista dell'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2); cioè, si può dire, non per scopi egoistici, o esclusivamente individualistici, ma appunto, nell'interesse anche degli altri, nell'interesse collettivo.

Le "attività di interesse generale" sono altra cosa rispetto alle funzioni amministrative di cui al primo comma dell'art. 118, anche se in parte coincidono. Sicuramente le funzioni amministrative sono attività di interesse generale (tutta l'amministrazione lo è per definizione). Ma le attività di cui all'ultimo comma non comprendono funzioni amministrative in senso tecnico, esercizio di poteri amministrativi. Queste infatti sono riservate alla pubblica amministrazione, salvi i casi di *munera* espressamente previsti dalle leggi (tra le più importanti, sul notariato, art. 1 l. 16.2.1913 n. 89 ed artt. 2699 e 2703 c.c.; art. 83 c.p.c. per gli avvocati; art. 296 per i capitani di nave).

Parimenti, senza pretesa di approfondire la questione che meriterebbe ben altra trattazione, sembra si possa affermare che la norma non si riferisca ai servizi pubblici a carattere industriale e commerciale (pur essendo queste attività senz'altro configurabili come di interesse generale), ossia alle attività di impresa caratterizzate dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico, tanto ove svolte in regime di concorrenza quanto in regime di riserva. Infatti, in questo settore i principi circa le relazioni tra pubblico e privato sono dettate da altre disposizioni costituzionali (art. 41,

43, 117) nonché dalla normativa comunitaria, peraltro sempre più pervasiva (si pensi al settore delle telecomunicazioni o a quello dell'energia elettrica).

Le attività di interesse generale, consistono fondamentalmente di operazioni e prestazioni materiali, supportate, dal punto di vista giuridico, da attività negoziale e caratterizzate in principio dalla non essenzialità del fine di lucro (ma questo punto appare ancora dubbio, invero: subito *infra*). Esse si esplicano in alcuni tipici settori, da quello dell'assistenza e cura dei disabili degli anziani e degli infermi, a quello della manutenzione e cura di beni culturali, di beni pubblici in genere, dell'ambiente, a quello dell'organizzazione di manifestazioni culturali, di programmi di ricerca scientifica e tecnologica, e così via (V. CERULLI IRELLI[19] E. FERRARI [33]).

Resta viceversa escluso dal contesto della norma, come s'è accennato, il significato più esteso del principio di sussidiarietà orizzontale che trova riscontri tuttavia nel dibattito politico; quello cioè che impone al pubblico di ritirarsi da determinati interventi di carattere amministrativo laddove questi possono essere più proficuamente realizzati dall'iniziativa privata. Un significato cioè di subordinazione del pubblico al privato; nel senso che il primo non deve operare laddove il secondo possa meglio, più proficuamente, più economicamente, più efficacemente operare.

Il principio della sussidiarietà orizzontale, come sancito nel nuovo testo dell'art. 118, perciò non impedisce l'intervento pubblico in tutti i settori in cui questo è ritenuto necessario sulla base di valutazioni politiche del legislatore (fermo restando che esso è obbligatorio, laddove previsto dalla Costituzione, come nel caso della scuola: art. 33); a prescindere dal fatto che i privati possano più proficuamente operare nei settori stessi. Anche se deve tener conto, sempre, di questo operare.

Esso viceversa impedisce al legislatore, di pubblicizzare, sia sotto il profilo soggettivo (trasformazione di istituzioni private in enti pubblici) sia sotto il profilo oggettivo (sostituzione di attività private con attività delle pubbliche amministrazioni), settori nei quali l'iniziativa autonoma dei soggetti privati sia presente nella gestione di attività di interesse generale. Si pensi, ad esempio, all'iniziativa privata in materia di assistenza o in materia di attività culturali o di protezione dell'ambiente, ad esempio attraverso associazioni o fondazioni senza scopo di lucro: presenza questa che in nessun caso può essere rimossa o sostituita dall'intervento pubblico, in virtù della nuova norma costituzionale. Peraltro, com'è noto, la Corte costituzionale già aveva

stabilito dei limiti ben precisi alla possibilità per il legislatore di trasformare soggetti privati in enti pubblici (Corte cost., n. 396/88; n. 259/90: IPAB, Comunità israelitiche).

E segnatamente, sul punto, sia la Corte costituzionale (nn. 300/03 e 301/03) sia il Consiglio di Stato (sez. atti norm., 1.7.2002. n.1354) a proposito delle c.d. Fondazioni bancarie, hanno affermato ben precisi limiti al legislatore nella determinazione di misure “di compressione” della autonomia degli enti, in quanto espressione di originarie manifestazioni di autonomia privata (“soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”) e perciò protetti nel loro ambito dai principi dell’art. 118, ult. co.. Ad analoghe considerazioni può giungersi a proposito delle c.d. autonomie funzionali (Camere di commercio, Università degli studi, ordini professionali, etc.), enti espressione di autogoverno di comunità di settore, nati in genere dalla autonoma iniziativa delle comunità stesse, e successivamente pubblicizzati, ma comunque rappresentativi degli interessi di riferimento. Queste organizzazioni, sia nella loro autonomia organizzativa interna, sia nella loro azione di cura degli interessi di categoria, sono da ritenere “protette” nei confronti dell’intervento pubblico.

Naturalmente, questa limitazione all’intervento pubblico, è condizionata dal fatto che l’iniziativa privata nei settori stessi si svolga secondo criteri di efficienza ed efficacia, ciò che deve essere oggetto di valutazione (di monitoraggio, si direbbe) da parte dei pubblici poteri.

3.2. L’elemento centrale e caratterizzante del rapporto tra enti territoriali e soggetti privati delineato dall’art.118 è da rinvenire dunque nella locuzione *favoriscono*.

In primo luogo si sottolinea che la disposizione costituzionale non sancisce, come ipotizzato da alcuni, una mera possibilità per i soggetti pubblici: ciò significherebbe difatti privare di significato la norma costituzionale. Al contrario l’art.118 definisce un vero e proprio obbligo giuridicamente rilevante a carico degli enti (G. ARENA[5] F. PIZZETTI [46]).

Tale dovere può assumere vario contenuto in relazione alle diverse esigenze: in via preliminare, esso comporta necessariamente la predisposizione di condizioni

idonee a che i cittadini (singoli e formazioni sociali) siano favoriti nell'assunzione dell'esercizio delle attività di interesse generale.

In secondo luogo, in una fase successiva al sorgere di iniziative dei cittadini, l'obbligo può estrinsecarsi mediante predisposizione di infrastrutture, erogazione di fondi, agevolazioni sul tasso di interesse, dislocazione del personale dall'ente etc etc.

E' inoltre preclusa all'ente pubblico, conseguentemente, la possibilità di sostituirsi ai soggetti privati già operanti con efficacia, in un dato contesto, in settori di pubblica utilità; insieme al divieto di sostituzione, c'è altresì quello di pubblicizzazione di formazioni sociali costituite da cittadini: tale divieto, peraltro, come accennato, trovava già uno specifico fondamento nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. L'obbligo di favorire determina quindi, secondo un profilo strettamente economico, una situazione in cui *appare meno necessario impiegare risorse pubbliche là dove operano, o sono in grado di operare i privati, mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e/o incremento delle risorse che provengono dall'apporto disinteressato dei singoli.*“(Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, nn. 1354/2002 e 1794/2002).

In definitiva, laddove siano operanti in modo adeguato soggetti privati in settori di pubblica utilità, non è possibile oggi per un ente pubblico intervenire successivamente ed in via di sostituzione, riducendo lo spazio o addirittura estromettendo formazioni private espressione della realtà sociale .

Sul punto, si pone il problema se questa limitazione dell'intervento pubblico valga anche nei confronti dei privati operanti per scopo di lucro, in forma di impresa. Già s'è accennato al settore dei servizi di pubblica utilità. E invero, si potrebbe sostenere, che sulla base della norma non sarebbe più consentito al legislatore, o alle pubbliche amministrazioni nell'ambito dell'organizzazione dei servizi di propria competenza, di sostituire proprie strutture organizzative, ad aziende private operanti nell'ambito del servizio in virtù di rapporti convenzionali, salvo che le loro prestazioni risultino inefficaci ai fini delle esigenze del servizio stesso. Una recente decisione del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 6395/02), ha considerato compreso nell'ambito del principio di sussidiarietà orizzontale, e quindi protetto dal principio stesso, il rapporto convenzionale tra una USL e un'azienda sanitaria privata operante nell'ambito del servizio sanitario sulla base di un rapporto convenzionale.

Dall'operatività del principio deriva la sussistenza di uno specifico obbligo di motivazione a carico degli enti pubblici, nel caso di assunzione diretta di attività d'interesse generale, qualora questa sia già esercitata da un soggetto privato, ovvero questo dichiari di volerla svolgere. L'ente dovrà esplicitare puntualmente le ragioni (legate, naturalmente, a profili di efficienza ed efficacia nella gestione del servizio) che lo hanno indotto all'assunzione del servizio.

La giuridicità dell'obbligo determina la sindacabilità in sede di giustizia amministrativa, degli atti relativi, adottati dagli enti e incidenti sulla esplicazione delle attività private. Insomma, l'art. 118 (e le disposizioni legislative che ne sono attuazione) possono fornire un criterio per il sindacato del giudice amministrativo volto ad accertare l'opportunità o meno dell'intervento pubblico rispetto a quello dei soggetti privati (L. ANTONINI [4] F. CARINGELLA [12]).

3.3. L'oggetto del favorire è quello dell'*autonoma iniziativa* dei cittadini nell'esercizio di attività di interesse generale.

Si sottolinea quindi a tale proposito che, come rilevato dal Consiglio di Stato (cit. 1354/2002): "*Lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale...*"

L'iniziativa privata deve essere autonoma, ciò che distingue l'ambito della norma da quello dei *munera*, come attività attribuite a soggetti privati direttamente dalla legge (ved. sopra). Mentre le attività di interesse generale, da una parte non corrispondono esattamente alle funzioni amministrative di cui al 1° co. dell'art. 118, perché le prime, come s'è accennato, non comprendono l'esercizio di poteri amministrativi in senso tecnico; ma dall'altra, possono avere ad oggetto attività diverse ed ulteriori rispetto a quelle che sono esercitate dagli enti stessi, di cui cioè gli enti hanno assunto obbligatoriamente l'esercizio: in una data fase storica, in un determinato contesto sociale, possono emergere infatti bisogni particolarmente rilevanti al cui soddisfacimento i pubblici poteri non abbiano ancora dato una risposta.

Affinchè un'attività possa essere qualificata d'interesse generale, è necessario che risponda ad un interesse generale come emergente dalla realtà storico- sociale,

anche al di fuori di ogni previsione normativa; non convincono, su quest'ultimo punto, le tesi di coloro che tendono a ricondurre il novero delle attività di cui all'art.118 entro quelle già determinate *ex lege*; difatti, quantunque sia possibile solitamente rinvenire nella legislazione un riferimento idoneo a qualificare come pubblico un dato interesse, ciò non esclude che in un dato contesto possano emergere ulteriori interessi rispetto a quelli prefissati in via normativa .

Le attività in questione si svolgono essenzialmente mediante operazioni e prestazioni; esse sono assimilabili all'amministrazione di "prestazione": assistenza sociale, tutela ambientale, etc.. Sul piano giuridico, gli operatori possono utilizzare moduli negoziali: contratti, negozi unilaterali, transazioni, ed altre operazioni di carattere privatistico. Non sembrano viceversa utilizzabili in questo tipo di attività strumenti di diritto pubblico; ciò che farebbe ritenere non applicabili i principi del procedimento amministrativo (l. n. 241/90). Tuttavia, è da tenere presente, sul punto, la norma del testo di riforma della legge n. 241/90, in corso di approvazione parlamentare, laddove prevede che "*i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1*" (così l'art. 1, AS 1281-B, che inserisce il comma 1-*ter* nell'art. 1 della legge n. 241/90). E i principi di cui al comma 1, com'è ben noto, sono quelli di pubblicità, trasparenza, economicità, etc., cui adesso si aggiungono quelli dell'ordinamento comunitario. Sembra in sostanza che in questo modo sia senz'altro richiamata, sia pure per principi, la disciplina generale del procedimento. E d'altra parte le attività amministrative contemplate dalla nuova norma, potrebbero sicuramente essere intese come comprensive di quelle svolte dai soggetti privati nell'interesse generale sulla base del principio di cui all'art. 118, ult. co..

Oltre che il naturale riferimento finalistico al soddisfacimento dell'interesse pubblico, è necessario che i cittadini operino rispettando alcuni criteri di carattere generale, perché la loro azione possa distinguersi da altre attività private, che pur possono presentare aspetti di interesse generale, ma che tali restano, senza incidere nell'ambito operativo della norma in esame (si pensi ad esempio, alla tradizionale beneficenza privata).

Possono essere individuati alcuni criteri quali, anzitutto, l'accessibilità e l'universalità delle prestazioni: il soggetto privato deve infatti garantire il rispetto, in

primo luogo, dell'art.3 Cost. relativo al principio di eguaglianza fra i cittadini e dunque non effettuare discriminazioni tra i possibili fruitori.

In secondo luogo è necessario che la gestione del servizio sia improntata ai caratteri della trasparenza in materia di bilanci, organizzazione del personale etc.; questo è elemento necessario affinché possa essere correttamente esercitato una forma di controllo da parte dei pubblici poteri.

In terzo luogo, è necessario che il prezzo finale del prodotto fornito alla collettività sia non superiore a quello che soggetti pubblici avrebbero imposto in caso di gestione diretta; in altri termini, non è rilevante, come sostenuto da alcuni, che i soggetti privati ottengano o meno guadagni nell'esercizio di tale attività; è viceversa determinante che, appunto, i cittadini non debbano pagare un *surplus* derivante dal profitto.

A ciò si aggiunga quanto sopra s'è detto, circa l'applicazione dei principi di cui all'art. 1, l. n. 241/90.

E' solo il rispetto di questi principi e criteri, che qualifica le attività in questione, tra le altre attività private, e le pone, diciamo così, sotto la protezione della norma in esame (in rapporto cioè di reciproca interferenza con le attività pubbliche).

Il modello di responsabilità configurabile a carico dei soggetti privati operanti ai sensi della norma, resta quello civilistico, è da ritenere. E perciò gli operatori privati, rispondono, dunque, secondo i principi di diritto comune verso i terzi per eventuali omissioni, errori o mancanze nell'esercizio dell'attività d'interesse generale.

Circa l'individuazione delle forme di associazioni di cittadini a cui si riferisce l'art.118, non è possibile effettuare un'elencazione tassativa; le modalità di organizzazione dei cittadini sono difatti assolutamente varie, in relazione alle diverse esigenze che possono emergere dalla società. La disposizione è rivolta principalmente alle organizzazioni di volontariato, alle Onlus, etc. (in merito, si sottolinea la legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali l.n. 328 8.11.2000), operanti secondo i modelli organizzativi di cui al primo libro del codice, e prive di scopo di lucro. Ma non è da escludere, come accennato, che nella norma possano farsi rientrare, in certi limiti, anche le attività di impresa (in parziale difformità A. POGGI [47]).

3.4. Il principio di sussidiarietà “orizzontale” come fissato dall’art. 118, 4° co., Cost., presenta, come s’è visto, una sua peculiarità rispetto ad altri modelli più estensivi del principio stesso, pure proposti, ma non accolti nel testo costituzionale. Tuttavia, pur in assenza di un vero e proprio obbligo di astensione a carico degli enti pubblici a fronte di attività private che si svolgano, in determinati settori, anche più proficuamente, è evidente che la sua corretta applicazione comporterà, già nel breve periodo, una riduzione della sfera del “pubblico” nell’esercizio delle attività di interesse generale.

L’autonoma iniziativa dei privati acquista dunque un particolare rilievo in quanto attraverso di essa è possibile soddisfare i bisogni collettivi, realizzare cioè delle utilità generali: “*così da far assumere una posizione prioritaria del privato rispetto al pubblico, anche in settori sinora riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi*” (Parere 1354/2002 cit.).

Il principio di sussidiarietà implica tuttavia pur sempre la possibilità di sostituirsi al privato qualora esso risulti non esercitare adeguatamente l’attività d’interesse generale; a quest’ultimo proposito saranno particolarmente rilevanti i meccanismi di controllo e vigilanza che dovranno operare al fine di valutare se l’autonoma iniziativa dei cittadini sia in grado di soddisfare le particolari esigenze della collettività emergenti dal contesto storico-sociale. Senza alcuna forma di programmazione o controllo dell’attività dei privati, che costituirebbe un’illegittima ingerenza. Dovranno essere predisposti modelli differenti, rispettosi della libertà dei cittadini e strumentali esclusivamente ad un’eventuale e motivata sostituzione; nel complesso di relazioni tra enti territoriali e cittadini dovranno essere rispettati principi di leale collaborazione attraverso la predisposizione di conferenze consultive o, più in generale, di meccanismi di intesa tra i soggetti.

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale segna dunque un notevole progresso verso una rinnovata concezione del cittadino nella società, secondo il modello della *demarchia* (F. BENVENUTI [7]); in tale sistema l’individuo è soddisfatto soltanto attraverso la *partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente o indirettamente possano interessarlo e coinvolgerlo* (F. BENVENUTI cit. 62 e ss.): dunque non soltanto attraverso le forme della rappresentanza politica (assemblee, partiti etc.) ma anche mediante *istituzioni*

spontanee di cittadini che intendono provvedere alla risoluzione dei problemi di interesse generale della collettività.

Il cittadino non è più quindi, “suddito”, “cliente”, o “utente” passivo di servizi resi dall’amministrazione, ma egli diviene soggetto capace di concorrere in prima persona, senza intermediazioni politiche, alla tutela degli interessi collettivi; questa soluzione consente inoltre una nuova “lettura” dello stesso art.1 della Costituzione ovvero una nuova concezione della stessa sovranità del popolo: il popolo è sovrano non solo perché, con il proprio voto, determina la formazione delle Camere o l’indirizzo dell’esecutivo, ma anche perché interviene direttamente in attività di interesse generale (G. PASTORI [41] 1086 e ss.).

In un nuovo modello di democrazia dunque soggetti pubblici e privati non si pongono in antitesi ma si pongono in *una posizione di collaborazione reciproca nella realizzazione dell’interesse generale* (BENVENUTI cit.)

4. L’esercizio dei poteri sostitutivi (art. 120, 2° co.).

4.1. Nell’esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti del governo territoriale, ivi comprese le regioni, è previsto dall’art. 120 un potere sostitutivo a carattere generale in capo al Governo, che può essere attivato nei casi e con i limiti stabiliti dalla norma (v. adesso, art. 8, l. cit., n. 131/03): a fronte di inadempimenti da parte di questi enti, con riguardo, sia ad alcuni settori normativi, quelli internazionali e comunitari, sia ad esigenze pubbliche di particolare gravità concernenti l’incolumità e la sicurezza, sia a fronte di esigenze di tutela dell’unità giuridica ed economica del Paese, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In verità, la norma non parla di inadempimenti, ma usa altra espressione per indicare i presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo (“mancato rispetto di norme e trattati... pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica... quando lo richiedono la tutela dell’unità... la tutela dei livelli essenziali...”). Tuttavia, sembra sempre prospettabile, in tutti questi casi, una situazione di inadempimento da parte degli enti, intesa in senso ampio come situazione prodotta dal mancato adempimento a

fronte, non solo di obblighi giuridici veri e propri, ma anche di esigenze pubbliche di carattere primario.

La norma deve essere osservata in connessione ad altre norme del testo costituzionale riguardanti le rispettive competenze di Stato e regione, nonché l'assetto finanziario rispettivo.

Segnatamente, il riferimento è all'art. 117, 2° co., lett. e) ("perequazione delle risorse finanziarie"), lett. m) ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"); nonché all'art. 119, nella parte in cui dispone che regioni ed enti locali debbano far fronte all'esercizio delle loro funzioni esclusivamente con mezzi propri, non vincolati nella destinazione (salvo l'intervento eccezionale di cui al 5° co.); ciò che può dar luogo a carenze o a veri e propri vuoti di intervento da parte degli enti nel settore delle prestazioni sociali ritenute fondamentali.

L'art. 120 si pone a questi fini come una sorta di norma di chiusura e di clausola generale che dovrebbe consentire al Governo di utilizzare strumenti di vario tipo, strumenti atipici cioè, per far fronte a questa congerie di esigenze.

Il procedimento (art. 8, cit.) è costruito sul modello tradizionale della diffida ad adempiere. Laddove si verifici cioè uno dei casi di inadempimento previsto dalla norma costituzionale all'ente inadempiente viene assegnato "un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari". Scaduto il quale, il Governo, con la partecipazione del presidente della regione interessata, adotta i provvedimenti che l'ente avrebbe dovuto adottare e che non ha adottato. La norma prevede che sia sentito a tal fine "l'organo interessato" che sembra essere, nonostante l'imprecisione del linguaggio, "lo stesso ente interessato" cui era stato assegnato il termine per provvedere. In luogo dell'adozione diretta dei provvedimenti da parte del Governo, può essere seguito il tradizionale modello della nomina di un commissario *ad acta*, cioè di un organo straordinario dell'ente inadempiente che agisca in luogo di questo.

I provvedimenti di cui si tratta, quelli cioè che il Consiglio dei ministri può adottare a seguito dell'inadempimento dell'ente, possono anche essere, secondo la norma, provvedimenti "normativi". E in ogni caso, essi devono essere "proporzionati alle finalità perseguite" (V. CERULLI IRELLI [20]).

L'inadempimento cui da luogo l'esercizio del potere sostitutivo, non viene definito; se di carattere soltanto omissivo, o anche commissivo. Sembra invero da

preferire questa seconda soluzione. Infatti, il “mancato rispetto” di norme internazionali o comunitarie può avvenire sicuramente a seguito dell’inattuazione di adempimenti previsti da dette norme ovvero di erronea o carente attuazione, e può avvenire senz’altro anche a fronte dell’adozione di norme o provvedimenti che con quelle siano in contrasto. E così anche una situazione di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica nonché una situazione tale da minare la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica del Paese, ovvero la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, può essere prodotta tanto da mancata adozione di atti o provvedimenti necessari a questi fini quanto da adozione di atti o provvedimenti che con quei fini siano in contrasto e che ne mettano in pericolo o in difficoltà il rispetto.

Quindi, il potere sostitutivo del Governo può avere luogo tanto a fronte di comportamenti omissivi delle regioni e degli enti locali rispetto ai fini della norma quanto di comportamenti commissivi: l’aver adottato cioè atti e provvedimenti che non avrebbero dovuto essere adottati. In questo secondo ordine di casi, il meccanismo immaginato dalla norma dovrebbe funzionare nel senso che il congruo termine assegnato all’ente per provvedere, abbia ad oggetto l’adozione di provvedimenti di annullamento o di revoca, o di riforma, di atti e provvedimenti precedentemente adottati in contrasto con le finalità della norma. E in tal caso il procedimento seguirebbe lo schema previsto, nel senso che una volta scaduto il termine inutilmente, il Governo, ovvero il commissario *ad acta*, provvedono ad adottare gli atti di autotutela richiesti all’ente e perciò a eliminare i provvedimenti adottati e a ripristinare la situazione *qua ante* messa in pericolo da essi.

Una particolare procedura è prevista nei casi di esercizio del potere sostitutivo per violazione della normativa comunitaria. E si prevede l’abrogazione dell’art. 11 della legge 9.3.1989, n. 86, che disciplinava l’esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo con riferimento ad inadempimenti per “inattività amministrativa”.delle regioni a fronte degli obblighi derivanti da atti comunitari.

Sin dal primo momento gli interpreti si sono posti, il problema circa la portata dell’art. 120; se riferita alla sola attività amministrativa ovvero anche a quella legislativa. E invero alcuni degli oggetti previsti dalla norma che si sono ricordati, la tutela dell’unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni,

e così via, appaiono a prima vista come oggetti piuttosto di disciplina legislativa delle regioni, che dell'azione amministrativa di esse e degli enti locali; anche se indubbiamente investono l'azione amministrativa. La norma costituzionale contiene, tuttavia sul punto, un elemento interpretativo di non trascurabile rilievo. E cioè che il soggetto del potere sostitutivo previsto dalla norma, è il Governo, e non lo Stato. E ciò fa ritenere che la norma investa appunto l'attività amministrativa, cioè l'attività tipica e propria dell'esecutivo; e non quella legislativa.

La norma attuativa contiene un dato testuale ulteriore, laddove qualifica, come s'è accennato, i provvedimenti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo, "anche normativi". Sul punto, appare pacifico che il Governo possa adottare nell'esercizio del potere sostitutivo atti regolamentari, tradizionalmente nella sua competenza, laddove questi possano essere necessari ai fini del potere sostitutivo. Ad esempio, un regolamento comunale del commercio, un regolamento edilizio, in ipotesi contrastanti con norme fondamentali a tutela della proprietà o dell'iniziativa economica privata o della concorrenza (materie di esclusiva competenza dello Stato), possono essere riformati o annullati da atti del Governo, assunti nell'esercizio del potere sostitutivo, che hanno natura regolamentare.

In casi di particolare urgenza, e a fronte di situazioni contingibili, tali da porre in pericolo l'unità giuridica ed economica del Paese e i livelli essenziali delle prestazioni, è da ritenere che il Governo, pur non potendo utilizzare lo strumento legislativo, possa utilizzare poteri atipici, ascrivibili alla specie del potere di ordinanza. Le ordinanze contingibili e urgenti, com'è noto, possono anche derogare, ovviamente per il tempo strettamente necessario, all'operatività di norme di legge sospendendone l'efficacia (purchè non siano violati principi costituzionali) (Corte cost., n. 8/56; n. 26/61).

Il potere di indirizzo e coordinamento già disciplinato da ultimo dalla legge n. 59/97 (art. 8) e dal d.l.vo n. 112/98 (art. 4) è espressamente soppresso.

Ed è da ritenere altresì l'implicita abrogazione dell'art. 138, t.u. enti locali n. 267/00, sull'annullamento straordinario degli atti degli enti locali "viziati da illegittimità". L'antico istituto (oggi, art. 2, 3° co., lett. *p*), l. n. 400/88: ma ivi previsto "a tutela dell'unità dell'ordinamento") dell'annullamento governativo, resta in vita nei confronti degli atti amministrativi delle pubbliche amministrazioni, ma non delle

regioni (v. già Corte cost. n. 408/98) né degli altri enti del governo territoriale, alle prime accomunate dal nuovo testo costituzionale (art. 114, 1° co., art. 118, art. 120, 2° co.). Alle esigenze di tutela dell'unità dell'ordinamento, nei casi e con le forme previste dall'art. 120, Cost., e dall'art. 8, l. n. 131/03, si può provvedere esclusivamente secondo il modello costituzionale. Mentre le illegittimità "comuni" possono essere rilevate esclusivamente in sede giurisdizionale. E allo stesso modo, risultano abrogate le norme sui poteri sostitutivi del Governo e delle regioni previste dallo stesso t.u. (artt. 136 e 137).

4.2. Secondo la Corte costituzionale (n. 43/04) il potere sostitutivo del Governo, di cui all'art. 120, come potere di carattere straordinario, "da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi" esplicitamente indicati dalla norma (come del resto era configurato il potere di annullamento "straordinario" di cui s'è appena detto), "lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle regioni o di altri enti territoriali".

Normative di settore possono dunque prevedere singoli interventi sostitutivi nei confronti di tutti gli enti del governo territoriale, laddove ciò sia reso necessario per far fronte ad esigenze proprie dell'amministrazione di settore. La casistica è assai ricca nella legislazione vigente, com'è noto, della quale occorrerà caso per caso valutare la conformità ai nuovi principi costituzionali in molti casi assai dubbia (v. ad es. art. 31, d.lvo n. 114/98, in materia di commercio nei confronti delle regioni; art. 6, l. n. 595/85, in materia sanitaria nei confronti delle regioni; art. 31, d.p.r. n. 380/01, in materia edilizia nei confronti dei comuni; art. 149, d.lvo 490/99, in materia di piani paesistici nei confronti delle regioni; il caso di cui alla sentenza della Corte riguarda l'adeguamento dello strumento urbanistico da parte dei comuni a quanto previsto dalla programmazione regionale in tema di insediamenti turistico-ricettivi, secondo la l.r. Veneto n. 33/02).

Si deve tener presente che questi interventi sostitutivi costituiscono comunque, sottolinea la Corte, una vistosa eccezione rispetto al normale svolgimento delle funzioni da parte dei singoli enti. E occorre perciò che l'esercizio di essi sia sottoposto

a condizioni e limiti, che già la Corte aveva fissato, peraltro, a proposito dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle regioni (che adesso si estendono agli enti locali).

E così, occorre l'esplicita previsione legislativa del singolo potere sostitutivo (v. già Corte cost. n. 338/89); il potere sostitutivo può essere previsto esclusivamente per il compimento di attività prive di discrezionalità nell'*an* (v. già Corte cost. n. 177/88); il potere sostitutivo deve essere esercitato dall'organo di governo della regione, e non da un ufficio di carattere burocratico (v. già Corte cost. n. 460/89, n. 313/03). E infine occorrono "congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione". Il procedimento dovrà prevedere una puntuale partecipazione dell'ente al quale si rivolge l'intervento sostitutivo, il quale deve essere "comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento" (v. già Corte cost. n. 153/86, n. 416/95; ord. n. 53/03).

4.3. Secondo la norma costituzionale, i poteri sostitutivi del Governo devono essere esercitati "nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". E la legge dello Stato, secondo la norma costituzionale, deve definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto di tali principi.

Si pone il problema di stabilire che cosa significa la menzione del principio di sussidiarietà in tale contesto.

Per quanto riguarda il principio di leale collaborazione, invero, la sua menzione comporta che il potere sostitutivo non possa essere esercitato unilateralmente dal Governo, ma debba essere sempre il frutto di una qualche forma di concertazione con gli enti interessati. E' noto infatti che il principio è stato elaborato dalla Corte costituzionale in molteplici sentenze fondamentalmente con questo significato (tra le più rilevanti, nel previgente sistema costituzionale C. Cost. n.214/1988; recentemente C. Cost. nn. 303/2003; 308/2003; 327/2003): obblighi di comunicazione preventiva, obblighi di chiara esplicitazione dei motivi, necessità di preventivi pareri, in alcuni casi di vere e proprie intese come strumenti di codeterminazione. E da questo punto di vista

la norma attuativa in qualche misura tiene conto delle esigenze poste dal rispetto del principio, laddove prevede l'assegnazione di un congruo termine all'ente interessato per l'adozione dei provvedimenti dovuti, la partecipazione del presidente della regione alla riunione del Consiglio dei ministri, la partecipazione della Conferenza Stato-regioni, ovvero della Conferenza Stato-città-autonomie al procedimento. Anche se manca la previsione di una previa convocazione dell'ente locale inadempiente, al fine di stabilire un contraddittorio con esso in ordine all'inadempienza riscontrata. Mentre la mera previsione della presenza del presidente regionale (in quanto tale non rappresentativo degli enti locali) non appare sufficiente a tal fine.

Connesso all'esigenza del rispetto del principio di leale collaborazione, è la previsione della norma attuativa che i provvedimenti sostitutivi debbano essere proporzionali alle finalità perseguite. Ciò che peraltro appare in qualche misura ovvio, dato che il principio di proporzionalità opera con riferimento a tutta l'attività amministrativa e a maggior ragione esso è da ritenere operante a proposito di atti di governo che vanno ad incidere sulla sfera giuridica di enti la cui autonomia è costituzionalmente garantita.

La previsione stessa di poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali, ricondotta al principio di sussidiarietà, diviene la manifestazione del principio stesso in ordine all'esercizio di poteri amministrativi da parte dell'autorità centrale, di cui gli enti di governo territoriali siano titolari, e nel cui esercizio perciò essi non potrebbero essere sostituiti, in virtù di quanto s'è detto. Il potere sostitutivo può essere dunque concepito come il potere di intervenire nella sfera amministrativa riservata ad un ente diverso da parte dell'ente superiore, nella carenza dell'attività del primo. In tale declinazione, il principio di sussidiarietà viene ad essere inteso come quello che, nei limiti stabiliti dall'art. 120, consente in presenza dei presupposti stabiliti dalla stessa norma, la deroga all'ordine legale delle competenze.

Si è detto sopra, infatti, che il principio di sussidiarietà nell'ambito della norma costituzionale generale sull'esercizio delle funzioni amministrative, l'art. 118 non consente giammai la deroga all'ordine legale delle competenze, per quanto riguarda l'esercizio di quelle funzioni amministrative che si esprimono in poteri amministrativi in senso tecnico attribuiti dalla legge alla competenza di una determinata autorità. Infatti, in tal caso, l'ente di governo di livello superiore non può sostituirsi all'ente di

governo di livello inferiore legalmente competente, a pena di illegittimità dei relativi atti. Il principio di sussidiarietà, dunque, in questa prospettiva, riveste un ambito di applicazione relativamente ristretto quanto all'esercizio delle funzioni amministrative: riguardando soltanto l'amministrazione consensuale, o l'amministrazione che si esprime in operazioni materiali, o in atti e fatti non coperti comunque da espressa previsione legislativa.

E allora, solo di fronte all'accertata inadempienza dell'ente di governo inferiore, lo Stato (ma soltanto lo Stato attraverso il Governo, e non anche gli altri enti territoriali nei confronti degli enti di dimensione inferiore) può intervenire e quindi esercitare, se si vuole appunto in via di sussidiarietà, il potere che l'ente inferiore pur competente non ha esercitato, adottando i relativi atti secondo il procedimento che s'è descritto.

Ma questa applicazione del principio di sussidiarietà reca il limite stabilito dalla stessa norma costituzionale che la prevede. L'intervento del Governo infatti è consentito soltanto a fronte del mancato esercizio da parte degli enti territoriali di atti dovuti, con riferimento ai valori e ai parametri stabiliti dalla norma. E quindi non a fronte di tutta l'azione amministrativa, restando esclusa dalla possibilità di intervento del Governo l'azione amministrativa a carattere propriamente discrezionale lasciata alla libera determinazione dell'ente, la cui carenza può portare a conseguenze di altro tipo, da quelle di carattere politico a quelle in certa misura concernenti l'ambito delle responsabilità civili, penali e amministrative, degli amministratori ed agenti, ma non all'esercizio dei poteri da parte dell'ente superiore. Insomma, al di là dei limiti posti dalla norma, le conseguenze della carenza dell'azione amministrativa da parte degli enti del governo territoriale fuoriescono dall'ambito concettuale e operativo del principio di sussidiarietà.

Gli interventi sostitutivi previsti dalla legislazione di settore, che restano in vita solo nei limiti adesso stabiliti dalla Corte cost. (n. 43/04), possono essere attribuiti anche ad enti diversi (regioni o enti territoriali di livello superiore rispetto a quello sostituito), ma possono essere esercitati nel puntuale rispetto degli elementi della fattispecie cui si riferiscono. In via generale, non esiste nell'attuale ordinamento costituzionale altro potere di intervento a contenuto generale nei confronti degli enti del governo territoriale, che quello stabilito dall'art. 120.

5. Fonti normative.

Leggi costituzionali e proposte di riforma costituzionale

Art.118 e 120 Costituzione (come modificati dalla legge costituzionale n.3/2001)

Art.56 Progetto di legge costituzionale della Commissione Parlamentare delle Riforme costituzionali XIII legislatura A.C. 3931-A:

- a) **testo iniziale del 30.6.1997:** *Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali organizzate in Comuni, Province, Regioni e Stato in base al principio di sussidiarietà e differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali. La titolarità spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità ed adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime.*
- b) **Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti in 4.11.1997:** *Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite ai Comuni Province Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente ai Comuni alle Province alle Regioni e allo Stato, secondo i criteri di omogeneità ed adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali.*

Proposta di legge costituzionale A.C. n.5017 presentata alla Camera il 24.6.1998
(Volontè, Buttiglione e altri)

Proposta di legge costituzionale A.C. n. 5874 presentata alla Camera il 7.4.1999
(Paissan e altri)

Proposta di legge costituzionale A.C. n. 5888 presentata il 12.4.1999 alla Camera
(Boselli e altri)

Proposta legge costituzionale A.C. n. 5919 presentata alla Camera il 19.4.1999
(Garra e altri)

Proposta di legge costituzionale A.C. n. 5947 presentata alla Camera il 22.4.1999
alla Camera (Regione Toscana)

Proposta di legge costituzionale A.C. n. 6044 presentata il 19.5.1999 alla Camera
(Follini e altri)

Legislazione statale

L. 11.8.1991 n. 266 sul Volontariato

L. 8.11.1991 n.381 sulle cooperative

D.P.C.M. 2.7.1996 “ Istituzione della Conferenza Stato-Città autonomie locali”

Preambolo

Legge 15.3.1997 n.59 “Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” Artt. 1; 3; 4; 20.

Decreto legislativo 19.11.1997 n. 422 “Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale a norma dell’art.4 comma 4

L.15.3.1997 n.59” Art.7

Decreto Legislativo 31.3.1998 n.112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali” art. 150

Legge 30.11.1998 n.419 “Delega al governo per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale e per l’adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio Sanitario Nazionale” Art 2

Decreto Legislativo 18.8.2000 n.267 “Testo Unico ordinamento Enti locali” Artt. 3; 141

Legge 8.11.2000 n.328 “Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali” Artt.1; 5.

Legge 23.12.2000 n. 388 “Finanziaria 2001” Art. 52

Legge 29.3.2001 n.135 “Riforma della legislazione nazionale del turismo” art.2

D.P.R. 3.5.2001 “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali”

Decreto legislativo 25.5.2001 n.265 “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia- Giulia per il trasferimento di beni di demanio idrico e marittimo nonché di funzioni in materia di risorse idriche e difesa del suolo” art.7

Legge 28.12.2001 n.448 “ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” art.55.

Direttiva Ministeriale 7.2.2002 “Attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”

Legge 1.3.2002 n.39 “ Disposizioni per l’adempimento di obblighi di appartenenza dell’Italia alle Comunità europee” Legge Comunitaria 2001 art.2

Legge 7.3.2003 n.38 “Disposizioni in materia di agricoltura” Art. 1; 2

Legge 5.6.2003 n.131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della

Repubblica alla legge Cost. 18.10.2001 n.3” Artt.2; 7; 8.

Decreto legislativo 1.8.2003 n.259 “ Codice delle comunicazioni elettroniche” art. 5

Legge 31.10.2003 n.306 “Disposizione per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea” Art.2

Legislazione regionale

Tra le molteplici leggi regionali:

Legge regionale n.72 del 12.8.1998 Regione Abruzzo “Organizzazione dell’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale” Art.2

Legge regionale n.31 11.7.1997 Regione Lombardia “Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali” Art.1

Legge regionale n.22 23.11.2001 Regione Lombardia “Azione di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori” Art.1

Legge regionale n.4 del 14.4.2003 Regione Lombardia “Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana” Art.29

Legge regionale n.33 del 12.4.1995 Regione Emilia Romagna “Delimitazione territoriale dell’area metropolitana di Bologna ed attribuzione di funzioni” Art.2

Legge regionale n.3 del 21.4.2001 Regione Emilia Romagna “ Riforma del sistema regionale e locale” Artt. 2 e 10.

Legge regionale n.2 del 12.3.2003 Regione Emilia Romagna “ Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato interventi e servizi sociali” Art.2

Legislazione comunitaria ed estera

Trattato Comunità Europea art. 5 **versione consolidata** (ex art. 3B)

Protocollo delle Autonomie 15.10.1985 (**ratificato con l. n.439 del 30.12.1989**) art. 4

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea **Preambolo**

Costituzione francese del 4.10.1958 (**come modificata dalla legge costituzionale 26.3.2003 n. 2003-276**) Artt. 1; 34; 37;39; ed, in particolare, art.72, 72-1, 72-2, 72-3

Costituzione tedesca **in particolare art. 28 ed Art. 72**

Costituzione spagnola **in particolare artt.2; 9; 27; 137 e ss.**

Costituzione statunitense **X° emendamento**

6. Giurisprudenza.

Giurisprudenza costituzionale

In materia di sussidiarietà la Corte si è espressa recentemente in molteplici sentenze; in particolare:

Sentenza n.150 del 5.5.2003 **in tema di demanio marittimo**

Sentenza n.300 e 301 29.9.2003 **in tema di fondazioni bancarie e del loro ruolo nell'ordinamento**

Sentenza 303 25.9.2003 **in tema di funzioni amministrative "attratte" dallo Stato, obbligo di intesa Stato-Regioni e conseguenze sul riparto di competenze legislative ex art. 117 Cost**

Sentenza n.370 del 23.12.2003 **in tema di asili nido ed assistenza sociale**

Sentenza n.4 13.1.2004 **in tema di organizzazione del personale**

Sentenza n.12 13.1.2004 **in tema di profilassi animale e agricoltura**

Sentenza n.13 13.1.2004 **in tema di personale scolastico**

Sentenza n.26 20.1.2004 in tema di beni culturali

Sentenza n. 27 20.1.2004 in tema di nomina di Commissario di ente parco e leale collaborazione

Sentenza n. 43 26.1.2004 in tema di turismo

Giurisprudenza amministrativa

Consiglio di Stato sez. V nn. 6394 e 6395 del 18.11.2002 in tema di strutture sanitarie accreditate

Consiglio di Stato sez. VI n. 4286 del ...2002 in tema di Consorzi di bonifica idrica integrata

Consiglio di Stato sez. V n. 4598 del 8.8.2003 in materia di controlli regionali sugli enti locali; in particolare principio di sussidiarietà e conseguente abrogazione dell'art. 126 del T.U.E.L.

Consiglio di Stato sezione consultiva atti normativi Ad. 1.7.2002 (n.sez. 1354/2002) parere su schema di D.M. del Ministero delle Finanze in materia di disciplina delle Fondazioni Bancarie.

Consiglio di Stato sezione consultiva atti normativi Ad. 26.8.2002 (n. sez. 1794/2002) parere su schema di D.M. del Ministero per i beni e le attività culturali recante disposizioni concernenti la costituzione e la partecipazione a società da parte del Ministero.

T.A.R. Lombardia- Brescia n.94 del 5.2.2003 in materia di obbligo di motivazione in caso di intervento pubblico incidente in settori caratterizzati dall' iniziativa economica privata.

7. Bibliografia.

1. M. ABRESCIA, *Sull'utilità dell'analisi economica del diritto: il caso della sussidiarietà*“ in *Quaderni Costituzionali*, n.3/2003, pag. 637 e ss.
2. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir Pubbl.*, 1/ 2002, 51 e ss.
3. A. ALBANESE, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003
4. L. ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni Costituzionali* n.3/2003, 635 e ss.
5. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art.118 della Costituzione*, in *Atti del Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione* in corso di pubblicazione, in www.astridonline.it
6. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 1/2004 e www.giurcost.it
7. F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Padova 1994
8. G. BERTI e G. C. DE MARTIN (a cura di) *Il sistema amministrativo dopo la*

riforma del Titolo V della Costituzione, Roma 2002

9. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni* 2-3 2002, 365 e ss.

10. M. CAMMELLI, *Amministrazione ed interpreti di fronte al nuovo Titolo V della costituzione*, in *Le Regioni*, n.6/2001 1273 e ss.

11. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/1993 3 e ss.

12. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 2003, 909 e ss.

13. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, *Foro It.*, ottobre 1995, Parte V, 373 e ss.

14. S. CASSESE, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 4/1998, 1015

15. V. CERULLI IRELLI, *Per un'amministrazione a servizio dei cittadini*, in *Agg. Soc.*, 11/1998

16. V. CERULLI IRELLI, *Intervento in La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, a cura di A. Piraino cit. 2002, 205 e ss.
17. V. CERULLI IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione*, in www.astridonline.it e in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 19 e ss a cura di G. Berti e G.C. De Martin cit. 2002
18. V. CERULLI IRELLI, *Principio di sussidiarietà e autonomie locale*, in *Atti Convegno SPISA Caserta 2002*, in corso di pubblicazione
19. V. CERULLI IRELLI, *Le attività di interesse generale*, in *Atti convegno, Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, in corso di pubblicazione, in www.astridonline.it
20. V. CERULLI IRELLI, *Art. 8 Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo* in *Legge La Loggia* a cura di C. Cittadino, cit. 2003
21. M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, n.3/1995, 505 e ss.
22. C. CITTADINO (a cura di), *Legge La Loggia: commento alla l. 5.6.2003 n.131*, Rimini 2003

23. G. COCCO, *Cronaca di molte scelte annunciate e poche perseguite. Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pubbl.* n.3/1998, 663 e ss.
24. A. CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 6/2001 pag. 1305 e ss.
25. P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano 2002
26. A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Ius*, 2/2000, 228
27. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale. Nota a sentenza 303/2003*, in corso di pubblicazione su *Giur. cost.* 2003 e in www.giurcost.it
28. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. pubbl. Com.*, 2/1997, 603 e ss.
29. L. DE LUCIA, *Considerazioni sulle funzioni amministrative dei Comuni e delle Province nella Costituzione*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 1/2004

30. P. DURET, *Sussidiarietà orizzontale radici e suggestioni di un concetto*, *Ius*, 1/2000, 95 e ss.
31. G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.* 1998, 279.
32. G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, *Le Regioni* 2-3 2002, 383
33. E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2002, 99
34. E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 439 e ss.
35. F. FRACCHIA, *Le funzioni amministrative nel nuovo 118 della Costituzione*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura di Giuseppe Franco Ferrari e Gian Paolo Parodi, Padova, 2003, 159 e ss.
36. U. FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv. amm.va Rep. It.*, 1999, 1121 e ss.
37. L. GIANNITI, *I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in

- Quaderni Costituzionali* 1/2003, 172 e ss
38. G. GUARINO, *L'Italia? Ora è fondata sui comuni*, in *Corriere della Sera* 16.1.2002
39. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni* 6/2001 1357 e ss.
40. C. MARZUOLI, *Istruzione e Stato sussidiario*, *Dir. pubbl.* 1/2002, 117 e ss.
41. G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Studi in Onore di Vittorio Ottaviano*, Milano, 1993, 1082 e ss.
42. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. Pubbl.* 1/2002, 85 e ss.
43. F. PIETRANGELI, *Sussidiarietà e parlamenti nazionali i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2003, 173 e ss.
44. A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002
45. F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002

46. F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della democrazia della cittadinanza*, in *Atti del convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, in corso di pubblicazione, e www.astridonline.it
47. A. POGGI, *Il profilo soggettivo e la rilevanza della questione: la possibile trasfigurazione del principio di sussidiarietà*, esu *Atti del Convegno cittadini attivi per una nuova amministrazione* in corso di pubblicazione.e in www.astridonline.it
48. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 5 e ss.
49. F. ROVERSI MONACO (a cura di) , *Sussidiarietà e pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2003
50. L. SICO, *Principio di sussidiarietà (diritto comunitario)*, *Enc Dir.*, Agg. V, Milano 2001, pag. 1062 e ss.
51. D. SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione. Prime considerazioni* in *Le Regioni* 4/2002 757 e ss.
52. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento di sussidiarietà e di cooperazione fra comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim dir.*

pubbl. 4/1994, 1041 e ss.

53. L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 379 e ss.