
Lecture: schede commenti e riflessioni

Recensione a: S. BERETTA e J. ZILLER (a cura di), *Nei labirinti dell'Europa*, Quaderni della rivista Il Politico, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, pagg. 240.

I curatori della pubblicazione Silvio Beretta e Jacques Ziller nell'accurata presentazione del volume monografico dal suggestivo titolo "Nei labirinti dell'Europa" ricordano che dei cinquantaquattro quaderni della rivista "Il Politico" ben dodici sono dedicati alle istituzioni europee e al processo di unificazione-integrazione-costruzione in cui si viene svolgendo la vicenda comunitaria. Questa attenzione, dunque, non è casuale e trova ragione nel riproporsi costante di un dilemma che coinvolge governi e cittadini dei paesi dell'Unione: come ritrovare il filo, sovente interrotto, lungo il quale si dipana l'interminabile processo costituente dell'aggregato politico europeo, senza compromettere ciò che di buono e utile l'Unione ha fatto nell'arco degli oltre cinquant'anni che ci separano dalla firma del trattato di Roma. Con quel trattato, come è noto, si diede avvio all'integrazione europea, facendo leva sulla fruttuosa esperienza condotta dai governi dei sei Paesi fondatori, pur in un ambito ben più limitato di azione qual'era quello circoscritto dal trattato istitutivo della CECA. Vari osservatori notano che al di fuori d'Europa si guarda con ammirazione ed anche con qualche preoccupazione alle realizzazioni dell'Unione, sia in termini di benessere economico, sia in relazione ai diritti sociali e alla "qualità della vita", considerando assai positivi i risultati conseguiti ed efficace la strategia europea rispetto ad altri modelli e contesti. Per contro tra i cittadini e i governanti degli stati europei aleggerebbe un certo pessimismo che rallenta il processo costituente e genera incertezza. Tommaso Padoa Schioppa da attento osservatore dei fatti economici e dei sistemi monetari ricorreva, al riguardo, ricorreva quasi ad una lettura in chiave psicologica per spiegare la "crisi politica" dell'Unione fornendo una spiegazione che, nel dipanarsi del Suo ragionamento, si basava prevalentemente su sensazioni ed atteggiamenti che pure possono incidere sui comportamenti concreti e sulle scelte. Si evoca, così, un "fantasma" che assillerebbe il sonno dell'establishment europeo pur non avendo né forma né sostanza. I due *referendum* con i quali gli elettori francesi ed olandesi hanno respinto il trattato che istituisce una "Costituzione per l'Europa", meglio noto come trat-

tato costituzionale e l'esito negativo del successivo *referendum* irlandese manifestano un disagio profondo che si traduce in un dissenso che forse si potrà leggere anche in chiave psicologica ma che penso sia appropriato ed utile ricondurre a quelle che mi sembrano essere le profonde radici dello smarrimento che attraversa la "coscienza europea": la flebile resistenza nei confronti di "poteri forti" che agiscono al di fuori del contesto europeo e lo condizionano; la debole solidarietà che i paesi europei sono in grado di esprimere nella concretezza delle relazioni economiche, giuridiche e politiche; lo sfilacciarsi del rapporto tra governati e governanti; l'incapacità di consolidare il processo di unione politica che dovrebbe accompagnare e dirigere la coesione economica e monetaria e che rende l'Europa fragile di fronte a crisi globali. Ci si deve, perciò, interrogare a fondo sui valori che debbono orientare il patto costituente e sugli elementi che possono cementare la "comunità dei popoli" trasformando un'unione debole ed ancora precaria in una "comunità di diritto" nella quale tutti i popoli europei possano riconoscersi. I padri fondatori avevano sentito questa esigenza ma non trovarono il terreno fertile per promuovere l'unità spirituale dell'Europa. Le ragioni della pace e del diritto li indussero ad accettare il compromesso volto a rafforzare i rapporti commerciali ed a ripristinare quell'*Universitas Mercatorum* che, in altre epoche, aveva consentito di migliorare le relazioni tra gli europei. All'origine dell'Unione i rappresentanti dei sei stati firmatari dei trattati di Parigi (CECA) e di Roma (CEE ed EURATOM) ebbero, comunque, la convinzione che il diritto potesse essere la "pietra angolare" di quell'accordo mercantile e sociale. Nel tempo la "Comunità di diritto" si è consolidata fino a non consentire arretramenti nella configurazione delle garanzie costituzionali e delle regole, così come nella difesa del "patrimonio comune" di diritti e doveri che contraddistingue l'ordinamento comunitario. Le premesse per definire un quadro costituzionale europeo sono state ben delineate e trovano convincenti svolgimenti nei saggi contenuti in questo Quaderno. Ciò nonostante è venuta meno la capacità di fare convergere il consenso dei cittadini europei su di un complesso ordito costituzionale che univa, in un coacervo inestricabile, principi, regole, assetto derivante dai trattati e regolamentazioni di settore, senza indicare né il fondamento né il fine istituzionale a cui si voleva ricondurre tutto questo insieme, non sempre chiaro e coerente, di norme e di regole. Riesce perciò utile ogni serio contributo di studio e di ricerca che possa meglio inquadrare le problematiche europee e fare il punto sul percorso che l'Unione ha dinnanzi.

Confermando un metodo che contraddistingue la serie dei "Quaderni" e l'impegno della rivista anche questo volume contiene contributi mul-

tidisciplinari che consentono un confronto di idee, svolgimenti e tesi a tutto campo. Così Arturo Colombo, andando alle radici della problematica europea esplora la vasta dottrina che ha svelato luci ed ombre dell'integrazione e ragiona, con competenza e rigore, intorno alle cause della debolezza politica dell'Europa e sui possibili rimedi. Michael Tatham offre un contributo di analisi politologica sul federalismo mentre Alessandro Scoppelliti prende in considerazione gli effetti derivanti dall'introduzione della nuova definizione di maggioranza qualificata per le deliberazioni del consiglio, così come prevista dal trattato di Lisbona. Massimiliano Ferrera e Michele Ruta s'interessano delle problematiche economiche. Il primo sviluppa uno studio empirico volto ad analizzare sistemi ad evoluzione complessa mediante gli strumenti ed i modelli della geodinamica, della termodinamica e dell'economia dinamica; il secondo ferma l'attenzione sulle riforme strutturali e sulla crescita dell'Unione Europea. Guido Guidi e Jacques Ziller affrontano temi istituzionali. Il primo esplora problemi di vasta dimensione che coinvolgono tutte le politiche europee (dall'ambiente, alla sicurezza, dall'immigrazione alle nuove tecnologie) per sottolineare i punti critici della complessa articolazione istituzionale dell'Europa ove i poteri centralizzati devono tenere conto del principio di sussidiarietà e fare spazio alle autonomie territoriali e alla più diretta e coinvolgente partecipazione dei cittadini nell'elaborazione degli indirizzi politici europei. Il saggio di Jacques Ziller delinea il sistema di governo dell'Unione, facendo emergere le funzioni che lo caratterizzano. Nel complesso la lettura del Quaderno consente al lettore di mettere a confronto diverse prospettive di studio che aiutano a comprendere la vicenda dell'integrazione europea e le principali questioni aperte che la stessa propone. Ciascuno fa leva su metodi e strumenti di analisi che sono propri dell'orizzonte disciplinare a cui appartiene e, tuttavia, consente di costruire quel filo d'Arianna necessario per non perdersi del tutto nei "labirinti dell'Europa".

GIOVANNI CORDINI

*Convegni e seminari: relazioni,
interventi e note a margine*

AUTONOMIE TERRITORIALI E GOVERNO DELLE
ATTIVITÀ ECONOMICHE

VITTORIO GASPARINI CASARI

SOMMARIO: 1. Dimensione nazionale e dimensione sopranazionale nel governo delle attività economiche. – 2. I caratteri dell'ordinamento comunitario ed i limiti che ne derivano per l'ordinamento nazionale. – 3. La costituzione economica comunitaria. Il principio di concorrenza. – 4. Il ruolo dei pubblici poteri per la tutela e promozione della concorrenza. – 5. Il rapporto tra ordinamento comunitario, stati membri e relative articolazioni interne. – 6. le linee portanti del c.d. federalismo amministrativo secondo la legge cost. n. 3 del 2001. – 7. Sussidiarietà e competenze legislative secondo la corte costituzionale. – 8. La tutela della concorrenza secondo la giurisprudenza della corte costituzionale. – 9. La giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali. – 10. Il 'sistema' dei rapporti tra diversi livelli di governo nella giurisprudenza della corte costituzionale. – 11. Le criticità evidenziate dalla esperienza concreta. – 12. Prospettive *de iure condendo*.

1. *Dimensione nazionale e dimensione sopranazionale nel governo delle attività economiche.*

La prospettiva classica da cui viene di solito considerato ed analizzato un ordinamento come il nostro ('a federalismo amministrativo' o, *rectius*, 'a regionalismo spinto'), consiste nel verificare la distribuzione del potere pubblico tra i diversi livelli di governo all'interno dell'ordinamento statale, al fine di individuare il ruolo dei diversi enti territoriali, le relazioni reciproche, nonché i rapporti intercorrenti tra il sistema delle autonomie territoriali e lo stato.

E tuttavia, questa prospettiva, certamente valida per i settori e le materie in ordine alle quali lo stato ha ancora per intero il proprio potere so-

vano, appare, se così si può dire, “piuttosto stretta”, per quanto concerne il governo (in senso lato) delle ‘attività economiche’, e più in generale dell’economia.

Occorre tenere presente, infatti, che proprio con riferimento al settore delle attività e dei rapporti economici si è per primo riscontrato quel fenomeno che caratterizza in maniera rilevante soprattutto gli ultimi decenni, e noto con il nome di *globalizzazione*. Un fenomeno questo, rispetto al quale lo stato nazionale è del tutto inadeguato proprio per le sue limitate dimensioni territoriali, così che da tempo si è avvertita l’esigenza di fronteggiarne e regolamentarne le implicazioni attraverso strutture ed ordinamenti appositamente costituiti ed operanti a livello sopranazionale o internazionale.

Come è noto, diversi tentativi sono stati fatti anche in vista di un auspicato governo globale dei rapporti economici: si pensi alla OMC, al FMI, ai vari G7, G8, G20 e così via, di cui si è parlato molto anche di recente, come strumenti per fronteggiare la grave crisi economica in atto. Ma molto rimane ancora da fare in questa direzione.

Già oggi, tuttavia, sia per il tramite di questi organismi, sia per effetto dei numerosi trattati internazionali, bilaterali o multilaterali stipulati tra stati, a livello ‘regionale’ e globale, sono sempre più numerosi e penetranti i vincoli e gli obblighi (ad es., in materia ambientale, di commercio internazionale ed interstatale e così via), che limitano e condizionano il potere sovrano degli stati nazionali (e del nostro in particolare) per quanto attiene al governo delle attività economiche.

Particolarmente rilevanti sono poi i limiti ed i vincoli che derivano a tutti gli stati membri dall’ordinamento comunitario in conseguenza delle peculiari caratteristiche di siffatto ordinamento.

Non è certo un caso il fatto che la recente riforma del titolo quinto della costituzione repubblicana imponga espressamente al legislatore nazionale e regionale (all’art. 117, primo comma) di rispettare gli obblighi internazionali ed i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

È dunque da questa prospettiva sopranazionale (e soprattutto comunitaria) che occorre muovere per un corretto inquadramento del nostro tema.

2. I caratteri dell’ordinamento comunitario ed i limiti che ne derivano per l’ordinamento nazionale.

Come è noto, la comunità europea è stata istituita con il trattato di Roma del 1957 come comunità *economica* europea, con il preciso obiettivo di costituire un unico mercato a livello sopranazionale tra i paesi ade-

renti (allora 6, oggi 27), ispirato ai principi di libera concorrenza, se pure regolata e temperata in senso sociale, secondo le indicazioni della scuola ordoliberalista di Friburgo.

L'ordinamento comunitario nasce, quindi, come ordinamento volto *specificamente* a regolare [anzitutto] le attività *economiche*, sia in ambito comunitario che all'interno dei paesi membri. E ciò secondo regole e principi del tutto originali, anche proprio per quanto attiene al rapporto tra l'ordinamento comunitario e quello dei paesi membri.

Invero, è il caso di ricordare che, a differenza di quanto si riscontra normalmente (ancora oggi) per i normali trattati internazionali (che hanno valore all'interno degli ordinamenti degli stati aderenti solo se e nella misura in cui sono recepiti con atto degli stessi stati, e quindi con la forza ed il valore giuridico proprio degli atti di recepimento), l'ordinamento comunitario si è caratterizzato sino dall'inizio soprattutto per due principi:

- a) l'efficacia diretta delle norme, dei principi e delle decisioni comunitarie (con la sola esclusione delle direttive non *self executing*), che ne comporta la rilevanza, *omisso medio* (cioè senza necessità di recepimento da parte dello stato) all'interno dell'ordinamento statale per tutti i soggetti di tale ordinamento;
- b) il primato dell'ordinamento comunitario, affermato con forza dalla corte di giustizia sino dalle sue prime decisioni, che comporta *la prevalenza delle norme e dei principi di tale ordinamento sulle norme interne*, quanto meno nei settori di competenza dell'ordinamento comunitario.

Entrambi questi principi, come è noto, sono stati affermati anche dalla nostra corte costituzionale, che da tempo ha riconosciuto come le norme comunitarie devono “avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli stati membri, senza la necessità di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni paese della comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari”.

E ancora di recente è stato affermato che “con l'adesione ai trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un 'ordinamento' più ampio, di natura sopranazionale, *cedendo parte della sua sovranità*, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei trattati medesimi, con il solo limite della intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla costituzione...Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 cost., nella parte in cui [appunto] consente le *limitazioni della sovranità nazionale* necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni...”

Questo significa che, nell'ambito delle materie oggetto dei trattati comunitari, l'ordinamento nazionale deve conformarsi o, comunque deve essere interpretato ed applicato (*anche a livello costituzionale*, sia pure con i limiti di cui sopra) in maniera aderente ai principi ed alle norme comunitarie. Con la conseguenza che, in caso di divergenza delle norme nazionali rispetto alle norme e ai principi comunitari, le norme nazionali devono essere disapplicate (in ottemperanza all'obbligo stabilito dall'art. 10 del TCE) dalle istituzioni nazionali ad ogni livello, mentre devono trovare compiuta applicazione le norme comunitarie.

3. *La costituzione economica comunitaria. Il principio di concorrenza.*

Per quanto qui interessa, è da rilevare come il primato dell'ordinamento comunitario ha in sostanza comportato un profondo cambiamento della nostra costituzione economica, conformandola in coerenza con la costituzione economica comunitaria, intesa questa come l'insieme delle norme e dei principi che disciplinano lo svolgimento delle attività economiche all'interno della comunità ed il ruolo degli stati membri e delle istituzioni comunitarie nei confronti delle attività medesime.

Prima di procedere ad una ricognizione del ruolo dello stato e dei diversi livelli di governo infrastatali, è quindi il caso, anzitutto, di operare (ovviamente in via di estrema sintesi) una ricostruzione per quanto possibile corretta e compiuta dei principi fondamentali della costituzione economica comunitaria.

Nell'ambito di questi principi, assume assoluto rilievo e preminenza il principio di libera concorrenza. Ed in effetti a tale principio si richiama il TCE in diverse occasioni, quando impegna ad es. la comunità e gli stati membri alla "adozione di una politica economica...condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (art.4.1, ma v. anche art. 98.1).

Un tale principio comporta un mercato interno "caratterizzato dalla eliminazione, fra gli stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" e "un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno" (art. 3, primo comma, lett. c e g).

È pertanto previsto un sistema di controlli e di sanzioni per evitare che la concorrenza nel mercato interno risulti falsata, sia dalle azioni messe in atto dagli stessi operatori economici, in violazione delle c.d. regole *antitrust* (divieto di intese, di abuso di posizione dominante e così via), sia dall'azione dei singoli stati, quale può derivare dalla previsione di norme

che possono avere effetti distorsivi della concorrenza, o dalla concessione di aiuti di stato idonei a determinare il medesimo effetto.

Va peraltro osservato, anzitutto che il principio di concorrenza è inteso a livello comunitario, non solo in senso statico, ma anche in senso dinamico: non solo cioè nel senso della conservazione delle condizioni per un corretto svolgimento della concorrenza tra gli operatori economici, ma anche nel senso della promozione delle condizioni perché un regime di concorrenza si possa sviluppare in tutto il territorio della comunità in maniera equilibrata tra le diverse aree di questa. Il che implica, ad es., un intervento delle istituzioni comunitarie a favore delle aree più svantaggiate od in crisi, in modo da portare al riequilibrio delle condizioni economiche e di sviluppo esistenti all'interno della comunità).

In secondo luogo, secondo quanto prevedono le norme dei trattati, l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria, ispirata al principio di concorrenza costituisce non già il fine, ma il mezzo mediante il quale perseguire i fini o gli obiettivi della comunità, quali sono definiti dall'art. 2 del TCE: come la promozione di "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche", ma anche "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, la crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra stati membri".

E d'altra parte, il perseguimento di tali fini ed obiettivi costituisce esso stesso uno strumento diretto a creare le condizioni per una più estesa applicazione e per lo sviluppo del principio di concorrenza tra le attività economiche.

È dunque questo il modello economico (una economia *sociale* di mercato) adottato dall'ordinamento comunitario, al quale anche gli stati membri devono conformarsi (art. 98).

Cambia, dunque, in questo modello il ruolo dei pubblici poteri in campo economico (sia in ambito comunitario che nazionale)

4. Il ruolo dei pubblici poteri per la tutela e la promozione della concorrenza.

In base all'ordinamento comunitario, in effetti, i pubblici poteri assumono *anzitutto* un compito regolatorio (per la disciplina delle attività economiche in coerenza al principio di concorrenza nei termini sopra in-

dicati) e di vigilanza sugli operatori economici (per il rispetto delle regole in tal modo fissate e la eventuale applicazione di misure e sanzioni in caso di una loro inosservanza).

Essi stessi, peraltro, devono operare “nel rispetto dei principi di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza”(art. 98) in modo da consentire il corretto funzionamento del mercato comune. Per questo sono tenuti ad operare e vigilare per evitare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza, che possono derivare, ad es., dalle differenze di regime fiscale o di legislazione.

Il che spiega l’espressa previsione di una azione comunitaria volta al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri, in particolare di quelle che possono avere una incidenza diretta sull’instaurazione o sul funzionamento del mercato comune (art. 94 ss.), ma anche di una azione volta a contrastare gli effetti distorsivi che possono derivare da quelle stesse disposizioni in ordine ad un corretto svolgimento della concorrenza.

Allo stesso fine, è previsto lo ‘stretto’ (art. 4.1) coordinamento delle politiche economiche della comunità e degli stati membri, secondo gli indirizzi di massima fissati dal consiglio europeo o dallo stesso TCE. Quest’ultimo in particolare, prevede “il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile” (così l’art. 4.3, ma v. anche l’art. 104 per i vincoli alla politica economica e gli artt. 105 ss. per quelli alla politica monetaria).

È però espressamente prevista anche l’adozione di misure adeguate per situazioni di crisi dovute ..., tra l’altro, a circostanze eccezionali che possono sfuggire al controllo di un singolo stato (art. 100). Né si può dimenticare la clausola aperta stabilita dall’art. 308 (già 235) sui c.d. poteri impliciti, che consente al consiglio, su proposta della commissione, di prendere i provvedimenti del caso, qualora una azione della comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della comunità, senza che il trattato abbia previsto i poteri d’azione a tal uopo richiesti (norma di particolare attualità, stante la grave ed impreveduta situazioni di crisi economica e finanziaria globale!).

La comunità (e, però allo stesso modo) gli stati membri, secondo le rispettive competenze, come si è detto, sono peraltro tenuti a svolgere anche un ruolo attivo al fine di creare le condizioni migliori non solo per garantire, ma anche per promuovere la concorrenza e, insieme ad essa, la realizzazione degli obiettivi di cui all’art. 2, ad es., mediante una efficace protezione dei consumatori (che sono anch’essi una componente essenziale di una economia di mercato, e tuttavia penalizzata di frequente dalle asimmetrie informative rispetto agli operatori) (art. 153), ovvero attraverso op-

portune 'politiche' in campo economico, culturale e sociale, al fine di rafforzare lo sviluppo e la coesione economica e sociale all'interno della comunità, o ancora, contribuendo a "ridurre il divario tra i livelli di sviluppo tra le varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite..., in particolare attraverso i c.d. fondi strutturali" (art. 158.2).

Sempre in questa prospettiva, è da sottolineare, il fatto che, mentre sono vietati quegli aiuti di stato, che "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza" (art. 87.1), sono previste diverse deroghe a tale divieto, o per ragioni sociali, di emergenza o di equità, ovvero al fine (tra l'altro) di promuovere o agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni, "semprechè non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse" (art. 87.2 lett. c, d,e).

L'intervento diretto dei pubblici poteri nel campo delle attività economiche non è, di per sè escluso dall'ordinamento comunitario.

L'assetto proprietario delle imprese è infatti irrilevante per questo ordinamento (art. 295). Ed anche la possibilità di imprese pubbliche è espressamente contemplata dall'art. 86.1 del TCE, fermo restando che nei confronti di tali imprese e, in generale, delle imprese cui sono riconosciuti diritti speciali o esclusivi "gli stati membri non emanano né mantengono...alcuna misura contraria alle norme" dello stesso trattato ed in particolare alle regole di concorrenza ed a quelle sugli aiuti di stato, considerate nello stesso capo (norma da valere ovviamente anche nel caso di nazionalizzazione di imprese private, come ipotizzato di recente, dalla stessa BCE).

Peraltro, sempre a proposito delle imprese (pubbliche o private che siano) incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, il secondo comma dello stesso art. 86, prevede che esse "sono sottoposte alle norme [del TCE], e in particolare alle regole di concorrenza, [solo] nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata...". Mentre, per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale, l'art.16 del trattato stabilisce che, in considerazione della importanza di tali servizi "nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la comunità e gli stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano di assolvere i loro compiti" (quindi anche eventualmente in deroga alle regole di concorrenza stabilite per le imprese che non sono preposte a tali servizi).

5. *Il rapporto tra ordinamento comunitario, stati membri e relative articolazioni interne.*

Secondo i trattati, sono gli stati i referenti istituzionali della comunità, in quanto responsabili e garanti della compiuta osservanza, al proprio interno, dell'ordinamento comunitario e delle determinazioni assunte dalle relative istituzioni, indipendentemente dalla articolazione territoriale e dal riparto di competenze all'interno dei diversi ordinamenti nazionali (art. 10).

Così come sono gli stati membri e i rispettivi governi (ministri e capi di governo) ad assumere, attraverso i loro rappresentanti nelle istituzioni di governo della comunità, le determinazioni di indirizzo politico della comunità (talora in codecisione con il parlamento europeo).

I trattati considerano anche in diverse disposizioni le istituzioni infrastatali, ma la disciplina delle stesse è sostanzialmente rimessa agli stati membri. Né sono previsti rapporti diretti della comunità con queste istituzioni (salvo che per il tramite del comitato delle regioni, disciplinato dagli artt. 263 ss. del TCE e "composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea elettiva").

Se si eccettuano le autorità nazionali di regolazione e controllo della concorrenza (cui fa espresso riferimento l'art. 85.1), la organizzazione istituzionale infrastatale è, dunque, un affare interno ai singoli stati membri.

E così la esistenza negli stessi di enti regionali, ed il rapporto tra questi e gli stati o gli altri enti locali. Anche se la esistenza di questi enti non è del tutto irrilevante per la comunità: così, ad es., per la composizione del consiglio delle regioni (artt. 263 ss.), ma anche per la distribuzione e gestione dei fondi strutturali (v. il titolo XVII, agli artt. 158 ss., in materia di coesione economica e sociale).

Questo è dunque il quadro normativo di riferimento a livello sopranazionale entro il quale deve essere considerato il rapporto tra i diversi livelli di governo, all'interno del nostro ordinamento, in particolare per quanto concerne il governo del territorio in ordine alle attività economiche, così come risulta a seguito della riforma del titolo V della costituzione attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001.

6. *Le linee portanti del c.d. federalismo amministrativo secondo la legge cost. n. 3 del 2001.*

Per quanto qui interessa, vengono in rilievo alcuni principi fortemente innovativi rispetto al passato.

In primo luogo, la equiordinazione (sotto il profilo della ‘pari dignità’) dei diversi livelli di governo nell’ordinamento repubblicano, secondo quanto risulta dalla nuova formulazione dell’art. 114.1 cost..

In secondo luogo, la possibilità di regimi differenziati:

- a) in particolare, per le regioni, sia per la possibilità di forme e condizioni particolari di autonomia anche per le regioni a statuto ordinario (alle condizioni e nei limiti indicati dall’art. 116.2 cost.), sia per la possibilità riconosciuta a tutte le regioni di concludere intese, non solo con altre regioni, ma anche con enti territoriali interni ad altri stati, nonché accordi con stati, “nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello stato” (art. 117, commi 8 e 9: il c.d. potere estero delle regioni).
- b) per tutti i diversi livelli di governo, per quanto attiene alla distribuzione delle competenze amministrative, da attuare non solo secondo il principio di sussidiarietà, ma anche secondo i principi di differenziazione ed adeguatezza (espressamente richiamati, accanto al primo, dall’art. 118.1 cost.).

In terzo luogo, per quanto concerne la funzione legislativa, vale un criterio di riparto delle competenze (opposto a quello preesistente), che vede attribuita alle regioni una competenza residuale per tutte quelle materie che non sono espressamente riservate alla potestà legislativa esclusiva o concorrente dello stato ex art. 117, comma secondo e terzo.

Per quanto concerne, infine, la potestà amministrativa, essa è distribuita tra i diversi livelli di governo, appunto, secondo i principi di sussidiarietà in senso verticale (ma anche, come si è detto, di differenziazione e di adeguatezza), di cui all’art. 118.1 e, tra soggetti pubblici e privati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all’art. 118.4, od ultimo comma.

È il caso di rilevare che in questo contesto di federalismo amministrativo (o *rectius*, come si è detto, di regionalismo spinto) lo stato, per quanto ridimensionato nelle sue competenze legislative ed amministrative (ed in condizioni di ‘pari dignità’ con gli altri livelli di governo territoriale), conserva un ruolo di assoluta centralità e preminenza, in particolare come garante del compiuto rispetto, da parte degli enti regionali e locali, delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, nonché della unità giuridica ed economica dell’ordinamento.

Ciò emerge chiaramente anzitutto dalla disciplina costituzionale delle competenze amministrative.

Se è vero, infatti, che il principio di sussidiarietà (in senso verticale) comporta che le funzioni amministrative sono di norma attribuite ai comuni, salvo che sia necessario assicurarne l’esercizio unitario ad un livello

sovraordinato, questo comporta che allo stato spettano le competenze che nei diversi settori (e quindi anche con riferimento alle attività economiche) richiedono l'esercizio unitario a livello statale.

D'altra parte, lo stesso principio, così come regolato dalla legge cost. n. 3 del 2001, comporta in capo allo stato il potere di sostituzione nei confronti delle autonomie regionali e locali, "nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai relativi confini territoriali" (art. 120.2 cost.).

7. Sussidiarietà e competenze legislative secondo la corte costituzionale.

Proprio muovendo da questa condizione particolare assegnata allo stato sul piano delle competenze amministrative, la corte costituzionale ha tratto importanti implicazioni anche sul piano delle competenze legislative, sino dalla 'storica' sentenza n. 303 del 25 settembre 2003.

Invero la corte, ripetutamente chiamata a risolvere i conflitti insorti in ordine alla individuazione e definizione delle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente dello stato, ha interpretato queste materie in maniera piuttosto estensiva, proprio in funzione di salvaguardia della unità economica e giuridica dell'ordinamento, sulla scorta degli stessi principi di sussidiarietà affermati dall'art. 118 con riferimento alle funzioni amministrative.

Osserva, infatti, la corte che "limitare l'attività unificante dello stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva... (o concorrente), vorrebbe dire svalutare oltre misura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze...".

D'altra parte, nel nostro sistema costituzionale "un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118.1 cost...là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza...". Il che "non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla

legge, conduce logicamente... ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto". È questa in sostanza la c.d. estensione od attrazione delle competenze legislative (oltre che amministrative) dello stato "per chiamata in sussidiarietà".

Naturalmente, trattandosi qui di una deroga rispetto al criterio di riparto indicato dalla legge cost. n.3 del 2001, essa deve essere circondata da limiti e particolari cautele.

Invero, come precisa la stessa corte, "i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto delle competenze legislative contenuto nel titolo V e possono giustificare una deroga solo ad alcune condizioni e, cioè che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata.

In sostanza, dunque, si afferma *una concezione non più "meramente statica della sussidiarietà*, come fondamento di un ordine prestabilito delle competenze" (come era invece nella legge Bassanini), *ma una concezione dinamica e flessibile* di tale principio, il quale opera, non già "come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come *metodo* per l'allocazione di funzioni al livello più adeguato"....

Un metodo che implica, come si è visto, il rispetto di alcuni principi o criteri sia di ordine sostanziale (la proporzionalità e la ragionevolezza della deroga al normale criterio delle competenze), sia di ordine procedimentale.

Sotto questo profilo, nota la corte, si prospetta "una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza", per la quale viene ad assumere una rilevanza fondamentale *lo strumento dell'intesa* (condotta in base al principio di lealtà o di leale collaborazione) e, quindi, (e prima ancora) *il contraddittorio tra lo stato e la regione*: quest'ultima, infatti, deve essere posta in grado di dimostrare la propria capacità di svolgere in tutto od in parte la funzione che lo stato intende assumere in sussidiarietà al proprio livello.

8. *La tutela della concorrenza secondo la giurisprudenza della corte costituzionale.*

Alla stessa logica, in sostanza, si riporta anche la (altrettanto fondamentale e 'storica') sentenza del 13 gennaio 2004, n. 14 (non a caso redatta dallo stesso estensore), per la definizione della materia concernente la tutela della concorrenza.

In effetti, dopo avere richiamato in sintesi i principi della costituzione economica europea, sottolineando come questa abbia accolto un principio di tutela della concorrenza non limitato al suo aspetto statico (connesso al rispetto delle regole antitrust), ma inteso anche in senso dinamico (la “concorrenza come obiettivo da promuovere” attraverso un intervento promozionale delle istituzioni pubbliche), la corte ribadisce che lo stesso principio deve valere in tale duplice accezione anche nell’ordinamento interno per individuare e definire l’ambito della competenza legislativa assegnata allo stato.

Tale ambito, infatti, rileva la corte, non può essere limitato ad uno solo dei significati assegnati al principio a livello comunitario, ma si estende a tutti questi significati e quindi anche all’aspetto promozionale della concorrenza nei suoi diversi aspetti sopra considerati.

E però, la competenza legislativa dello stato per la tutela della concorrenza (“che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui diversi oggetti” e si presenta, quindi, come una ‘competenza trasversale’) deve essere temperata con le competenze assegnate alle regioni dalla costituzione. E ciò attraverso una interpretazione svolta secondo il criterio sistematico.

Ora, proprio in applicazione di un tale criterio, la stessa formulazione dell’art. 117.2 cost. “evidenzia l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L’intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica...Mentre appartengono alla competenza concorrente o residuale delle regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale...” (ciò che, a giudizio della corte, trova conferma anche nella disciplina della contabilità dello stato).

Fermo restando, come è stato precisato dalla corte in sentenze più recenti (come la n. 401/2007), che nei settori (come gli appalti pubblici) per i quali è più evidente l’esigenza di assicurare uniformità di disciplina a fini proconcorrenziali (al fine di assicurare alle imprese la possibilità di competere nell’ambito di un quadro normativo unitario) la disciplina statale prevale sopra ogni altra fonte normativa.

Le scelte operate dal legislatore statale, peraltro, proprio perché possono incidere su competenze assegnate alle regioni, devono essere giustificate da “una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi” e, sotto questo profilo, ben possono essere soggetti al sindacato della corte. “È la stessa conformità dell’intervento statale al riparto costi-

tuzionale delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione legislativa” e dalla sua adeguatezza e proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti.

Alla sentenza n. 14 del 2004 si riporta espressamente anche la successiva sentenza n. 272 del 27 luglio 2004.

Anche questa seconda decisione ribadisce la competenza dello stato alla tutela della concorrenza, non solo nel suo aspetto statico, ma anche in quello dinamico, in particolare con riferimento alla disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica disposta dal t.u. sugli ee. ll. (e successive modificazioni). E però, proprio per il fatto che tale disciplina deve essere “in una relazione ragionevole e proporzionata con gli obiettivi attesi” (come aveva già chiarito la sentenza n. 14 del 2004), essa è da ritenersi legittima e vincolante per il legislatore regionale solo nella misura in cui si limiti agli aspetti che “per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali”. Così che, ad es., è stata ritenuta lesiva delle competenze regionali, per via dell'estremo dettaglio delle norme, la disciplina dei criteri in base ai quali doveva essere aggiudicata la gara per l'assegnazione del servizio.

Alla sentenza n. 14 del 2004 ed a quella n. 303 del 2003 si riportano anche (talora espressamente e talora nella sostanza) diverse altre sentenze successive, talora con talune precisazioni connesse alla fattispecie considerata.

9. La giurisprudenza costituzionale in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali.

È il caso di accennare in questa sede (ovviamente senza alcuna pretesa di completezza) anche agli orientamenti emersi nella giurisprudenza costituzionale in ordine alla autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali e locali, in quanto entrambi questi aspetti sono di grande rilievo per il nostro tema. Essi, infatti, incidono sulla capacità degli enti territoriali regionali e locali di reperire ed utilizzare le risorse economiche necessarie per gli interventi (diretti ed indiretti) di ausilio e di sostegno delle attività economiche all'interno dei rispettivi territori.

Secondo l'art.119, primo e secondo comma, “i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa... Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Mentre, secondo l'art. 117.3, la “armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” sono

una materia di competenza legislativa concorrente tra stato e regioni (a differenza del “ sistema tributario e contabile dello stato e la perequazione delle risorse finanziarie”, che rientra invece tra le materie di competenza esclusiva dello stato: art. 117.2, lett.e).

Nella logica della sussidiarietà, sopra considerata, tuttavia, la corte ha notevolmente ristretto l'autonomia finanziaria (come autonomia di entrata) degli enti infrastatali ed esteso viceversa (secondo taluni, in maniera eccessiva) il potere statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di interesse per questi enti.

Per quanto concerne in particolare, l'autonomia tributaria delle regioni (gli enti locali non dispongono di *autonomia tributaria*, intesa come capacità di porre in essere norme giuridiche istitutive di tributi, ma solo di *autonomia impositiva*, intesa come la capacità di “realizzare la pretesa tributaria attraverso il compimento di atti amministrativi e tributari propri”) essa è di fatto in buona parte congelata, senza un preventivo intervento del legislatore statale per la definizione delle grandi linee (“ovvero dei principi fondamentali”) dell'intero sistema tributario (a questa mancanza dovrebbe ovviare, appunto, la disciplina sul c.d. federalismo fiscale, di cui sono state fissate le linee guida con la legge di delega di recente approvazione).

Per quanto riguarda l'*autonomia di spesa*, la giurisprudenza costituzionale è apparsa non sempre del tutto lineare.

Così è stato ritenuto che il potere statale di coordinamento debba essere limitato alla definizione dei criteri generali e degli obiettivi da perseguire, esclusi, di norma vincoli puntuali agli strumenti necessari per conseguire tali obiettivi ed a singole voci di spesa. Tuttavia in alcune sentenze è stato riconosciuto allo stato non solo il potere di fissare le norme ed i principi fondamentali in materia, ma anche i poteri puntuali necessari per la concreta realizzazione delle finalità di coordinamento.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di prevedere, con leggi dello stato, dei *fondi speciali* in ordine a materie rientranti nella competenza legislativa regionale, residuale o concorrente, la corte ha ritenuto che tale possibilità deve ritenersi di norma vietata dall'art. 119 cost., sia con riferimento al terzo comma, che prevede un fondo perequativo, istituito con legge dello stato, per i territori con minore capacità fiscale per abitante “senza vincoli di destinazione”, sia con riferimento al quinto comma, che consente allo stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di *determinati* comuni, province, città metropolitane e regioni (esclusi, quindi interventi con carattere di generalità). Come è stato notato, infatti, tali misure “possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello stato nell'esercizio delle funzioni delle regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi go-

vernati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni negli ambiti materiali di propria competenza”.

A giudizio della corte, tuttavia, la possibilità di prevedere, con leggi dello stato, questi fondi speciali, è da ritenersi consentita anche al di fuori delle materie di competenza esclusiva, ancora una volta, nell’ambito di competenze statali conseguenti a chiamata in sussidiarietà, ex art. 118.1, nel rispetto delle condizioni sostanziali e procedurali che sono state sopra precisate.

Anche in ordine al potere statale di imporre agli enti autonomi dei *vincoli di bilancio*, la corte si è pronunciata in senso affermativo, “anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti medesimi”, quando ciò sia giustificato da “ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari”, come quelli derivanti dal c.d. patto di stabilità e crescita (firmato ad Amsterdam nel 1997 e recepito dal c.d. patto interno di stabilità disciplinato dalla legge 448/1998, art. 28).

Da qui la legittimità del limite stabilito alla spesa corrente degli enti autonomi, pur se stabilito in via indifferenziata per tutti gli enti senza tenere conto della loro concreta situazione, trattandosi “di una misura (transitoria e) in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell’ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale”. E ciò anche in considerazione del fatto “che si tratta di un vincolo complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa”.

10. *Il ‘sistema’ dei rapporti tra diversi livelli di governo nella giurisprudenza della corte costituzionale.*

La giurisprudenza costituzionale è stata da più parti criticata e contestata in quanto, oltre che piuttosto ‘ondivaga’, così da non fornire indicazioni e criteri certi sotto certi profili, essa seguirebbe un orientamento sostanzialmente filostatalista ben oltre (se non contro) il disposto positivo. Con il risultato di una forte riduzione dell’autonomia degli enti territoriali infrastatali, di fatto ridotti in sostanza al ruolo di enti chiamati a dare attuazione a compiti etero-definiti.

Personalmente non sarei così critico e severo. Ovviamente senza entrare nel merito delle singole decisioni (spesso condizionate dalle particolari fattispecie considerate) sembra, infatti, evidente che la corte ha cercato di ricomporre in un quadro unitario razionale, o quanto meno ‘ragionevole’, la disciplina della legge cost. n. 3 del 2001 (una legge, a giudizio

di molti, decisamente mal fatta) e, più in generale, un assetto normativo tuttora carente (sia per quanto concerne, in particolare, la individuazione delle funzioni degli enti locali, sia per quanto concerne l'autonomia finanziaria dei livelli di governo infrastatale). E ciò secondo una logica di salvaguardia, per quanto possibile, della autonomia degli enti territoriali infrastatali, ma nel rispetto della prioritaria esigenza di unità giuridica ed economica dell'ordinamento e di osservanza degli obblighi contratti a livello sovrastatale.

In altri termini, ci sembra che la giurisprudenza costituzionale abbia inteso ricomporre il quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo *in termini di sistema*. In termini analoghi, cioè, (fatte ovviamente le dovute differenze in relazione alle diverse caratteristiche degli enti coinvolti) a quanto prevede espressamente l'art. 4 del t.u. sugli ee.ll. per quanto riguarda il sistema regionale delle autonomie locali, ed in termini per certi versi analoghi anche a quanto si riscontra, a livello sovrastatale, nei rapporti tra comunità e stati membri: uniti, ma nel rispetto delle diversità (e della autonomia) delle singole componenti.

I capisaldi di un siffatto sistema sono soprattutto due: il principio di sussidiarietà (in senso verticale) e il principio di leale collaborazione, da intendere entrambi in funzione e nella prospettiva di una *integrazione dinamica* tra i diversi livelli di governo.

Naturalmente a questo fine è necessaria, anzitutto, la capacità per l'ente territoriale, ad ogni livello, di svolgere il proprio ruolo e le proprie funzioni in maniera ottimale, utilizzando le risorse disponibili e gli spazi di autonomia consentiti (che, a ben considerare, non sono pochi nemmeno a livello comunale) al fine di valorizzare al meglio le attitudini, vocazioni e potenzialità del proprio territorio, in funzione dello sviluppo sociale ed economico della collettività di riferimento; ma si richiede anche, in secondo luogo, una notevole capacità di interazione, sia con la 'società civile' e le sue diverse espressioni (forze sociali, enti non profit, fondazioni bancarie), sia con le altre istituzioni pubbliche (in specie le 'autonomie funzionali': istituti di istruzione, università, camere di commercio) presenti od operanti nel territorio di riferimento, sia infine, ove necessario (come per tanti comuni piccoli e medi), con altri enti territoriali dello stesso livello, al fine di conseguire una adeguata 'massa critica' idonea a fronteggiare e risolvere le esigenze ed i problemi comuni ovvero per adeguare gli ambiti territoriali delle istituzioni alle dimensioni dei sistemi economici locali (ad es. i c.d. distretti), che non sempre coincidono.

Perché si possa parlare di sistema in senso proprio e compiuto, tuttavia, è necessaria altresì la ferma e convinta volontà delle diverse autonomie territoriali di coordinarsi e di interagire anche con gli altri livelli di gover-

no nell'interesse del proprio territorio e dell'intero paese. Ciò che presuppone il dialogo ed il contraddittorio tra i diversi livelli di governo territoriale (e, prima ancora, la reciproca disponibilità ed attenzione), in modo da favorire, per quanto possibile, il componimento consensuale dei rispettivi (e talora contrapposti) interessi, vuoi attraverso lo strumento dell'intesa, vuoi attraverso altre forme appropriate di consultazione e di coinvolgimento (tra le tante messe a disposizione dall'ordinamento).

Questo concetto di sistema è particolarmente attuale oggi (e non a caso viene di frequente richiamato dagli operatori economici e dai responsabili politici) proprio per quanto attiene alle attività economiche in un contesto di globalizzazione, in cui la concorrenza opera non più solo a livello di singole imprese, ma appunto tra sistemi economici a livello locale, regionale, statale, ma anche sovrastatale (ne sono una conferma le iniziative, spesso assunte sul modello della comunità europea, per la costituzione di grandi aggregati di stati per aree economiche più o meno estese, per potenziare gli scambi al proprio interno e raggiungere una adeguata 'massa critica' al fine di competere in maniera efficace con le altre aree del pianeta).

In questo quadro di accesa competizione e concorrenza (non solo tra imprese, ma anche tra istituzioni pubbliche) è ovviamente fondamentale il ruolo di governo di queste ultime, per creare le condizioni ottimali, non solo per un ordinato funzionamento, ma anche per lo sviluppo del contesto sociale ed economico al quale sono preposte, anche attraverso una accresciuta capacità di attrazione dall'esterno di nuove risorse (investimenti, attività economiche e imprese).

11. *Le criticità evidenziate dalla esperienza concreta.*

Se consideriamo la concreta realtà dei comportamenti delle istituzioni territoriali ai diversi livelli, non possiamo non rilevare un notevole scostamento rispetto al quadro normativo di riferimento ed alla interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale,

C'è solo l'imbarazzo della scelta, basti pensare, ad es.:

- a) all'elevato numero di enti locali in situazioni di permanente deficit di bilancio (se non anche di dissesto economico): segno evidente di una regolamentazione inadeguata sul piano finanziario, ma anche di una cronica incapacità (che sembra caratterizzare in specie talune aree del paese) a gestire le risorse disponibili con oculatezza e moderazione nell'interesse generale (confermata anche dalla frequente difficoltà per molti enti territoriali di provvedere tempestivamente all'utiliz-

- zo dei fondi strutturali messi a disposizione dalla Comunità europea (con conseguente perdita degli stessi);
- b) all'elevato contenzioso tra i diversi livelli di governo, ma soprattutto tra stato e regioni, con implicazioni negative sul corretto funzionamento della corte costituzionale;
 - c) alle difficoltà e resistenze spesso opposte da enti regionali e locali alla realizzazione di importanti opere ed infrastrutture di rilievo nazionale o addirittura internazionale.

È interessante riportare una nota comparsa di recente su un quotidiano economico, in cui, premesso che sono ben 264 le infrastrutture bloccate dai contenziosi locali, ci si chiede di chi sia la responsabilità di questa situazione.

“Colpa delle proteste degli ecologisti? No. Colpa degli amministratori locali: sindaci, assessori, presidenti di province e regioni sono quelli che tuonano con voce più forte contro gli impianti. Non basta. Forse il primo motivo di blocco dei progetti (strade e ferrovie, inceneritori e discariche, centrali elettriche e rigassificatori) è il battibecco fra amministrazioni pubbliche diverse: il comune dà il via libera, ma la provincia lo blocca. Il ministero autorizza, ma il comune stoppa. La provincia acconsente, ma il funzionario regionale non firma. L'ASL approva, ma la sovrintendenza inchioda. Soprattutto il TAR. E al comitato locale d'opposizione non resta che il facilissimo lavoro di dare l'innescò alla miccia: il botto mediatico lo fanno gli altri.

Il fenomeno del groviglio istituzionale – che era marginale qualche tempo fa – negli ultimi anni si è ingigantito. E potrebbe avere conseguenze anche sui programmi infrastrutturali del governo, dal nucleare al ponte sullo stretto”.

Questo è quello che è stato definito giustamente “il principale nodo insoluto” nel rapporto tra i diversi livelli di governo territoriale: “il riferimento è all'attitudine, quasi alla vocazione, dei governi subnazionali ad esprimere, in ragione della loro vicinanza agli interessi da regolare, politiche di protezione, anche localistica, in funzione anticoncorrenziale” (BARBATI).

Non è così dappertutto, ovviamente, ma certo la tendenza generale è in questa direzione.

A questa situazione concorrono certamente diversi fattori:

- a) anzitutto, di ordine personale e professionale (il livello qualitativo della classe politica locale, in specie nei piccoli comuni, non è proprio esaltante in termini di preparazione e capacità manageriale, di iniziativa e di visione strategica);
- b) ma anche fattori di ordine culturale e di tradizione storica (l'attenzione al 'particolare', che si traduce poi nella visione miope ed opportunistica della cosa pubblica di molti amministratori locali, favorita an-

- che dal collegamento istituzionale tra governanti e governati, tra elettori ed eletti, in specie nei comuni più piccoli)
- c) fattori di ordine politico (la dialettica tra i due 'poli' è caratterizzata da una notevole animosità e conflittualità, che non trova riscontro in altri ordinamenti)
 - d) fattori di ordine normativo (per l'ambiguità, lacunosità e anche contraddittorietà, per certi versi, della disciplina costituzionale e per la mancanza di una organica e compiuta normativa di attuazione, che a sua volta favorisce interpretazioni fuorvianti del concetto di autonomia e, quindi, del ruolo delle diverse istituzioni territoriali e del rapporto tra le stesse).

Sotto questo aspetto, non si può però non sottolineare la responsabilità anche di certa parte della dottrina, che tende ad esaltare oltre misura questo concetto e principio di autonomia (di frequente, in contrapposizione al potere centrale, quasi fosse un potenziale prevaricatore, da contenere per quanto possibile, se non anche da contrastare ed osteggiare in ogni modo), sino quasi a vedere nelle autonomie locali i veri titolari della sovranità (in virtù del più stretto e diretto collegamento con le rispettive popolazioni), e nel 'federalismo' amministrativo che caratterizza il nostro ordinamento la espressione di un ordinamento 'a sovranità frazionata' tra i diversi livelli di governo (sulla scorta della ambigua e non felicissima formulazione dell'art. 114 cost.).

Va da sé che questo modo di intendere l'autonomia non sembra accettabile, in quanto non pare dubbio che la 'pari dignità' riconosciuta ai diversi livelli di governo territoriale deve essere considerata alla luce del principio fondamentale di unità ed indivisibilità della repubblica, fissato a chiare lettere (tra l'altro) già nell'art. 5 cost., tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano.

Il rilievo (che affiora talora in dottrina) che "gli enti territoriali non derivano, almeno nella sua interezza, l'indirizzo politico-amministrativo dallo stato, ma dalla loro comunità", avendo appunto come loro tratto caratteristico "proprio la capacità di 'recuperare' le istanze dei cittadini", non sembra certo conferente in senso contrario. A meno (beninteso) di voler sostenere che lo stato, e quindi il governo ed il parlamento nazionale, non hanno questa capacità di 'recuperare' e rappresentare le istanze dei cittadini (e della intera nazione)!!

12. *Prospettive de iure condendo.*

Lo stato confusionale in cui versa sul punto parte degli amministratori pubblici (e della dottrina, come si è visto) è tale da richiedere un pron-

to intervento chiarificatore ed ordinatore del legislatore statale, da troppo tempo colpevolmente inerte, pure a fronte dei ripetuti solleciti della corte costituzionale.

Bene ha fatto, dunque, il governo attuale ad assumere l'iniziativa per una organica e compiuta attuazione del titolo quinto della costituzione.

È troppo presto per sapere quali esiti e contenuti potrà avere questo processo riformatore, ma è già positivo il fatto che sia stato avviato con una serie di ddl (per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali, l'adozione della carta delle autonomie, la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, il conferimento di funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali e così via), e con l'approvazione della legge delega in tema di federalismo fiscale.

Per quanto concerne questa seconda, in particolare, i principi che vengono introdotti sembrano in sostanza equilibrati e condivisibili. Tre in particolare:

- a) anzitutto, quello che mira ad assicurare la massima responsabilizzazione delle autonomie territoriali nell'esercizio della propria autonomia di entrata e di spesa (anche attraverso la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio) e, di conseguenza, l'effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti;
- b) in secondo luogo, il rispetto e la salvaguardia delle esigenze di perequazione nei confronti dei territori con minore capacità fiscale e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- c) infine, la previsione di meccanismi premiali per i comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica (e, viceversa, di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari, o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni che attengono ai diritti civili e sociali). Il che porta a superare gli automatismi e la uniformità di trattamento connessi al tradizionale criterio della spesa storica, che spesso ha costituito una copertura, se non un incentivo, per gestioni deficitarie ed inefficienti.

L'obiettivo perseguito (che ha un suo preciso fondamento, non solo razionale, ma etico) è chiaramente quello di assicurare alle istituzioni che risultano più 'virtuose' (sulla base di elementi di valutazione certi ed obiettivi previamente definiti dal legislatore) e capaci di dare un rilevante contributo alla crescita del proprio territorio (e quindi anche allo sviluppo

dell'intero 'sistema'), un adeguato riconoscimento, evitando al contempo (se non per lo stretto necessario per evidenti ragioni di equità e di solidarietà tra le diverse parti del paese) che i risultati ed i vantaggi conseguiti attraverso un uso corretto ed intelligente dei propri spazi di autonomia vadano a beneficio di altri soggetti non altrettanto 'virtuosi'.

Un completamento ed una razionalizzazione del sistema vigente, tuttavia, non può prescindere, a giudizio di chi scrive, anche da una riforma costituzionale delle istituzioni, non solo per dare maggiore organicità e chiarezza alle norme del titolo V della seconda parte della costituzione (su cui il giudizio critico e negativo della dottrina sembra pressoché unanime), ma anche per una risistemazione della forma di governo in termini coerenti con il nuovo assetto dello stato delle autonomie delineato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

In particolare, è evidente che un punto rilevante ed in certo modo 'critico' di tale assetto è costituito dagli strumenti di consultazione e di raccordo tra gli enti territoriali infrastatali ed il governo centrale. L'ordinamento già prevede, come si è accennato, numerosi strumenti di consultazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo, che tuttavia, così come sono oggi, rischiano di essere motivo di complicazione e di grande rallentamento del processo decisionale, con implicazioni negative per lo sviluppo economico del paese.

Un elemento di possibile semplificazione potrebbe derivare allora dalla istituzione di una camera (o senato) delle autonomie, in funzione di rappresentanza unitaria degli interessi e delle istanze provenienti dai diversi livelli di governo, nel momento stesso della formazione dell'indirizzo politico generale del paese.

Una seconda modifica, che viene suggerita dal rilevante contenzioso che ha caratterizzato soprattutto i rapporti tra stato e regioni con aggravio e rallentamento dei lavori della corte costituzionale, potrebbe essere la istituzione di una camera di arbitrato (all'interno della stessa corte costituzionale o con apposito organismo, magari distinto per i diversi livelli di governo) per la soluzione delle divergenze in ordine ai rispettivi ambiti di competenze.

Ciò consentirebbe anche di accogliere la proposta, avanzata di recente dall'AGCM, per una riforma costituzionale volta ad attribuire senz'altro allo stato la funzione di 'decisore di ultima istanza', al fine di superare le complicazioni connesse alle soluzioni consensuali (necessarie a costituzione invariata secondo la interpretazione data, come si è visto, dalla corte costituzionale) e che però sono ritenute dalla stessa AGCM incompatibili con la necessità di superare i ritardi accumulati soprattutto in tema di concorrenza.

Infine, sono senz'altro condivisibili, e da segnalare in questa sede, anche altre proposte avanzate dall'AGCM (sulla scorta delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale più recente e sopra richiamate). Due, in particolare:

- a) anzitutto, rimettere ad una disciplina nazionale (magari ad una autorità appositamente istituita) la regolazione dei servizi pubblici locali e della distribuzione commerciale, al fine di evitare la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziate e le pratiche anticoncorrenziali messe in atto talora dalle amministrazioni locali.
- b) in secondo luogo, attribuire alla stessa AGCM, non solo il potere di segnalare i comportamenti distorsivi della concorrenza messi in atto da enti pubblici territoriali (od anche non territoriali), ma anche la legittimazione *ex lege* ad impugnare gli atti amministrativi contrastanti con la disciplina della concorrenza, previa eventualmente una diffida (magari nella forma di un parere motivato) rivolta all'amministrazione responsabile perché si adegui spontaneamente entro un termine prefissato.

Riferimenti bibliografici, normativi e giurisprudenziali.

1. Lo studio, destinato agli scritti in onore di Giuseppe Palma, è derivato da una relazione tenuta sul tema specifico delle "attività economiche", nell'ambito del corso monografico su "governo del territorio e autonomie territoriali" svoltosi, con il coordinamento scientifico del prof. G. Sciuolo, presso la SPISA (scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica) dell'Università di Bologna nel febbraio-marzo 2009.

Come risulta dal programma del corso, il "governo del territorio" è stato inteso non già nella sua accezione tradizionale come disciplina dell'assetto spaziale del territorio (il cui nucleo fondamentale, ancorché non esclusivo, è costituito dall'urbanistica ed edilizia), ma piuttosto come "governo delle politiche che hanno una diretta (o più immediata) ricaduta sull'assetto, non solo spaziale, ma anche economico e sociale del territorio (o meglio delle singole realtà territoriali)". Con l'obiettivo, tra l'altro, di focalizzare la distribuzione delle politiche territoriali "fra regioni, province e comuni – enti non a caso qualificati 'del governo territoriale' – al fine di far emergere i ruoli ricoperti da ciascuno, le relazioni reciprocamente intrattenute, i rapporti intercorrenti come sistema delle autonomie con lo stato".

Sui temi implicati dal corso e dalla relazione la bibliografia è ovviamente vastissima. Qui ci si limita a segnalare solo alcuni tra i titoli più recenti.

Per quanto riguarda in generale il tema del c.d. federalismo amministrativo conseguente alla riforma del titolo quinto della costituzione attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001 v., tra gli altri, G. BERTI, G.C.DE MARTIN., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della costituzione*, Luiss, Roma, 2002; E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004; AA.VV., *L'attuazione del titolo V della costituzione* (Atti del convegno di Varenna), Giuffrè, Milano, 2005; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006; S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Jovene, Napoli, 2006; M. CAMMELLI (a

cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007; G. CLEMENTE di SAN LUCA, *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2007; M. PALMA, *Sussidiarietà e competenze. Riparto funzionale e materiale*, Cacucci, Bari, 2007; F. PIZZETTI, A. POGGI (a cura di), *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007; M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, 2 T., Jovene, Napoli, 2007; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.

Sulla nozione e classificazione a fini statistici delle attività economiche v. il sito www.istat.it (ed ivi la nuova classificazione ATECO 2007 adottata d'intesa con l'agenzia delle entrate e le camere di commercio). Sulla legislazione regionale e sul rapporto tra regioni ed enti locali in materia di attività produttive v. i volumi a cura dell'Istituto di studi sulle regioni "M.S. Giannini" e del CNR, su *Regioni e attività produttive*, Giuffrè, Milano, a partire dal 2002.

In dottrina v., tra gli altri, V. OTTAVIANO, *Note minime in tema di rilievo del lucro soggettivo nella disciplina dell'attività economica*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, II, Cedam, Padova, 2001, p. 1063 ss.; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 199 ss.; C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Mulino, Bologna, 2005; E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia*, Giappichelli, Torino, 2005, (in particolare sull'impresa come unità di base del mercato, p. 35 ss.); B. BOSCHETTI, *Enti locali e iniziativa economica*, in *Le regioni*, 2007, p. 765 ss.; E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2007.

Per la giurisprudenza, v. di recente, Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272, in *Cons. st.*, 2004, p. 1466 ss (concorrenza e servizi pubblici locali); Cass., ss.uu., 29 dicembre 2006, n. 27619, in *Foro.it.*, 2008, I, 1278 ss. (sulla natura di imprese delle fondazioni ex bancarie)

Per la definizione di attività economiche in ambito comunitario v. riferimenti al par.3.

Sulla globalizzazione dei rapporti economici e sulle implicazioni sul diritto e sugli ordinamenti giuridici v., S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Bari, 2003; J. MORAND-DEVILLER, *La globalisation et le droit administratif*, in *Dir. econ.* 2004, p. 487 ss.; S. CASSESE, M. CONTICELLI, *Diritti e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006; G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, Giuffrè, Milano, 2007; S. AMOROSINO, *Regolazioni pubbliche, mercati, imprese*, Giappichelli, Torino, 2008; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Mulino, Bologna, 2008.

2. Sui caratteri e principi dell'ordinamento comunitario mi sia consentito rinviare, anche per ulteriori ampi riferimenti, al mio recente studio *In tema di diritto europeo e diritto amministrativo europeo*, in *Dir. econ.*, 2008, p. 763 ss.

3. In ordine al principio di concorrenza, alle norme richiamate nel testo, vanno aggiunte quelle contenute nel titolo VI, capo I, della parte terza del TUE, dedicato appunto alle regole di concorrenza e diviso in due sezioni contenenti rispettivamente "le regole applicabili alle imprese" ed agli "aiuti di stato". In dottrina, v. M. ANTONIOLI, *Concorrenza*, in M.P.CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, T. II, Milano, 2007, p. 848 ss.

Sulla costituzione economica europea v., tra gli altri, E. PICOZZA, *Diritto dell'economia: disciplina pubblica*, Cedam, Padova, 2005; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2007 (4°ed.); AA.VV., *Governance dell'economia e integrazione europea*, 2 voll.: vol. I F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Giuffrè, Milano, 2008; vol. II, L. AMMANNATI, P. BILANCIA, *Governance multilivello, regolazione, reti*, Giuffrè, Milano, 2008. Sul modello economico europeo v. *amplius* anche il mio *Il servizio universale in Studi in onore di U. POTOTSCHNIG*, Giuffrè, 2002, I, 559 ss.

Sulla nozione di impresa e di attività economica per l'applicazione delle regole sulla concorrenza (o regole *antitrust*) v. il "Libro verde" del 21 maggio 2003 della Commissione europea sui 'servizi di interesse generale (COM 2003-270)(richiamato anche da Corte cost., n. 472 del 2004 cit.), nonché la Comunicazione del 2006 sui servizi sociali di interesse generale (COM 177 del 26 aprile 2006) e la Comunicazione del 2007 su "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo" (COM del 20 novembre 2007). Per la giurisprudenza comunitaria, v. Corte di giustizia, III, 29 novembre 2007, in *Guida dir.*, 2007, n. 49, p. 115 ss. Secondo questa decisione sono da considerare imprese, ai fini dell'applicazione delle regole in materia di concorrenza (in particolare, per l'applicazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici) le associazioni di volontariato (anche se non perseguono fini di lucro), tutte le volte che esse prestano a titolo oneroso dei servizi, e più in generale una attività economica competitiva (nel caso di specie si trattava di servizi di trasporto sanitario) sulla base di accordi che prevedano, non solo il rimborso delle spese, ma un compenso ulteriore destinato a sovvenzionare dette associazioni.

In dottrina v. G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 35 ss.

4. Sul ruolo dei pubblici poteri in ambito economico secondo l'ordinamento europeo, v. i riferimenti al precedente paragrafo.

Sulla possibilità di intervento diretto dei pubblici poteri in economia attraverso imprese pubbliche, v. il fascicolo monografico di *Amministrare* n.1/2 del 2007, dedicato al *Capitalismo municipale*, ed *ivi*, il contributo di D. IELO; nonché M. CAFAGNO, *Impresa pubblica*, in M.P.CHITI, G. GRECO, *op.cit.*, p. 1205 ss..

Sulle 'politiche' comunitarie v. la parte speciale dello stesso Trattato cit.. In particolare, sulla politica economica e monetaria e per la tutela del consumatore v. V. GIOMI, F. MERUSI, *Politica economica e monetaria* e G.F. CARTEI, S. FARO, *Consumatore e utente*, *ivi*, rispettivamente a p. 1453 ss. e 919 ss..

In tema di aiuti di stato v. C. MALINCONICO, *Aiuti di stato*, *ivi*, p. 65 ss.

Sul regime particolare dei servizi di interesse economico generale cui siano affidati secondo l'ordinamento comunitario particolari compiti di servizio pubblico (per i quali, oltre alle norme richiamate nel testo, v. anche l'art.73 del TCE) v. di recente, L. BERTONAZZI, R. VILLATA, *Servizi di interesse generale*, e A. ALBANESE, *Servizi sociali*, *ivi*, rispettivamente a p. 1791 ss.; 1897 ss.; G. CAGGIANO, *op.cit.*; F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario: nozione e principi*, in *Riv.it.dir.pubbl. comun.*, 2008, p. 1063 ss.

5. Sul rapporto tra Unione europea e regioni v. M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le regioni e l'Unione europea*, in M.P.CHITI, G. GRECO, *op.cit.*, parte generale, T. II, p. 991 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sopranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008; G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo stato e le regioni*, in *Riv.it.dir.pubbl.comun.*, 2008, p. 1427 ss.

In particolare, sui fondi strutturali v. O. SPATARO, *Le politiche per lo sviluppo tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2002; L. MELICA, *Fondamenti costituzionali della coesione europea*, Jovene, Napoli, 2006; F. GILIOI, *Coesione economica e sociale e aiuti di stato a finalità regionale*, in *dir. econ.*, 2007, p. 79 ss.; N. FERRELLI, *Luci ed ombre della nuova Europa: riflessioni sui fondi strutturali 2007-2013 e federalismo fiscale*, Napoli, 2008; E. BRUNO, *Coesione europea e finanza per l'impresa*, Giuffrè, Milano, 2009.

Da ultimo v. il reg. n. 85/2009 del consiglio UE.

6. Sulla riforma del titolo V della costituzione v. i riferimenti al paragrafo primo.

In particolare, sulla possibilità di regimi differenziati v., E. CARLONI, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli,

Torino, 2004; C. BARBATI, *op.cit.*, p. 29 ss.; G. ENDRICI, *op.cit.*, p.161 ss.; nonché da ultimo, D. D'ORSOGNA, *Principio di uguaglianza e differenziazioni possibili nella disciplina delle autonomie territoriali*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAITTA (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3 ss.; nonché il fascicolo monografico dedicato al "regionalismo differenziato" de *Le istituzioni del federalismo*, n.1 del 2008 (con contributi di R. BIN, A. RUGGERI, A. ANZON, G. DI COSIMO, E. CARLONI, L. VIOLINI, G. SCIULLO, D. RUGGIU).

7. La sentenza della corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303, è stata pubblicata, tra l'altro, in *Foro it.*, 2004, I, 1004 ss., con note di C. VIDETTA, F. FRACCHIA, R. FERRARA.

A questa sentenza si richiamano molte altre, che pure ne precisano i contenuti: così, ad es., la sentenza del 13 gennaio 2004, n. 6, secondo cui la attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative dello stato (quando sia ravvisabile una esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative pure astrattamente riconducibili a materie di legislazione concorrente) è ammissibile quando sia ragionevole e avvenga con il coinvolgimento della regione interessata, così che il raggiungimento di una intesa con quest'ultima consente di prevenire o chiudere l'eventuale contenzioso con lo stato. V. anche la sentenza del 1 giugno 2004, n. 214, che sembra non ritenere necessaria una vera e propria intesa tra stato e regione (pur rilevando che nel caso di specie una intesa era intervenuta, determinando la cessazione della materia del contendere).

Più di recente v. le sentenze 1 giugno 2006, n. 214 (tra l'altro, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2159 ss. con nota di M. MICHETTI); 16 marzo 2007, n. 88 (tra l'altro in *Foro.it.*, 2008, 442 ss.); 11 maggio 2007, n. 165 (tra l'altro in *Foro it.*, 2008, 426 ss.); 14 marzo 2008, n. 63 (tra l'altro, in *Le regioni*, 2008, p. 682 ss., con nota di R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della corte costituzionale in materia di concorrenza?*).

Sulla articolazione delle competenze e sulla giurisprudenza della corte costituzionale in ordine al rapporto tra stato ed autonomie regionali e locali v., da ultimo, G. MARTINI, *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e definizione delle materie e dei compiti*, in G. CLEMENTE di SAN LUCA, *op.cit.*, p. 179 ss.; M. PALMA, *op.cit.*; B. PEZZINI, *La regolamentazione economica tra stato e regione*, in G. COCCO (a cura di), *op.cit.*, p. 145 ss.; A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *op.cit.*; G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello stato regionale*, in AIPDA, *Annuario 2007. Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Ed. Scient., Napoli, 2008, p. 35 ss.; nonché M. SAVINO, *La corte costituzionale e l'erosione dei poteri regionali in nome dell'Unione europea*, *ivi*, p.271 ss.; G. SCACCIA, *note sull'avocazione delle competenze in sussidiarietà*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 1555 ss.; A. GENTILINI, *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'attrazione in sussidiarietà*, *ivi*, p. 1595 ss.;

8. La sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004 è stata pubblicata, tra l'altro, in *Giur. cost.*, 2004, p. 237 ss., con note di A. PACE, G.P.DOLSO, C. BUZZACCHI, L.F. PACE.

La sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 è stata pubblicata, tra l'altro, in *Guida dir.*, 2004, n. 35 p. 86 ss. La sentenza n. 401 del 23 novembre 2007 è stata pubblicata, tra l'altro, in *Guida dir.*, 2007, n. 49, p. 77 ss.

V. inoltre, le sentenze del 14 dicembre 2007, n. 431 (in tema di attività contrattuale), in *Le regioni*, 2008, p. 436 ss.; 21 dicembre 2007, n. 443 (in tema di pubblicità e tariffe professionali), in *Foro.it.*, 2008, 1396 ss.; 21 dicembre 2007, n. 452 (in materia di concorrenza nel servizio di taxi), in *Foro.it.*, 2008, 364 ss.; nonché la recentissima sentenza del 27 marzo 2009, n. 88.

In dottrina v. M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della costituzione*, in AIPDA, *Annuario ecc.cit.*, p. 189 ss.; G. LUCHENA, *La 'tutela della concorrenza' nella giurisprudenza della corte*

costituzionale, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *Processi di decisione politica e sovranità economica*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 103 ss.

9. Sulla autonomia finanziaria di regioni ed enti locali v. A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *op.cit.*, p. 295 ss.; ID., *Il TUEL e la funzione amministrativa degli enti locali: la sussidiarietà e l'adeguatezza delle risorse finanziarie*, in G. CLEMENTE di SAN LUCA (a cura di), *Nodi problematici e prospettive di riforma del testo unico degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 73 ss.; ID., *La funzione amministrativa degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle risorse finanziarie allo svolgimento dei compiti*, in G. CLEMENTE di SAN LUCA (a cura di), *Comuni ecc. cit.*, p. 237 ss. (In particolare, sulla distinzione tra autonomia tributaria ed autonomia impositiva, di cui al testo, v. *op.ult.cit.*, p.246).

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale in ordine alla potestà tributaria di regioni ed enti locali v. soprattutto la sentenza 26 gennaio 2004, n. 37, in *Giur. cost.*, 2004, p. 517 ss. (con note di A. MORRONE e di G. BIZIOLI). Secondo questa decisione, la costituzione, come riformata dalla legge cost. n. 3 del 2001, richiede, “come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di stato, regioni ed enti locali... Poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali”.

A questa decisione (ed a numerose altre che ad essa sono seguite confermandone gli enunciati) si è richiamata espressamente, da ultimo, la corte costituzionale con la sentenza n. 102 del 2008, precisando che “l'esercizio del potere esclusivo delle regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte ‘di scopo’ o ‘corrispettivi’, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali... a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario, ancorché solo ‘incorporati’ in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo stato”.

Per quanto concerne la possibilità per lo stato di prevedere fondi speciali a destinazione vincolata in ambiti rientranti nella competenza legislativa regionale concorrente od esclusiva, i principi enunciati nel testo si possono rinvenire in numerose sentenze. V., da ultimo, corte cost., 7 marzo 2008, n. 50 e 14 marzo 2008, n. 63, in *Foro it.* 2008, 1369 ss. (con nota di R. ROMBOLI); corte cost., 23 maggio 2008, n. 168; 16 maggio 2008, n. 142; 14 maggio 2008, n. 133, in *Foro it.*, 2008, 2754 ss. (con nota di R. ROMBOLI).

Per quanto concerne i vincoli di bilancio conseguenti al c.d. ‘patto di stabilità’ v. corte cost., 13 gennaio 2004, n. 4, in *Giur. cost.*, 2004, p. 56 (con note di A. PERTICI e G. della CANANEA) e corte cost., 26 gennaio 2004, n. 36, in *Giur. cost.*, 2004, p. 497 ss. (con nota di C. PINELLI), nonché per altri riferimenti, A. DE SIANO, *op.ult. cit.*, p. 270 ss.; G. BUCCI, *Costituzione italiana, BCE e patto di stabilità*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU, *op.cit.*, p. 41 ss.

10. Per una ricognizione e valutazione di sintesi della giurisprudenza della corte v., in particolare, A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *op.cit.*, ed ivi lo studio di L. VANDELLI, in specie a p. 30 ss.

Sul concetto di sistema v., tra gli altri, *Il sistema di governo dello sviluppo economico del territorio*, Sole-24h, Milano, 2002. Sul principio di leale collaborazione v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italia-*

no, Giappichelli, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

Sulla concorrenza tra ordinamenti ed istituzioni v., ad es., A. ZITO, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove autonomie*, 2008, p. 343 ss.; F. COCOZZA, S. ZANZI, *Il 'marketing territoriale' di regioni ed enti locali per lo sviluppo dell'economia. Nomadismo delle imprese e strumenti di cattura nel territorio*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *op.cit.*, p. 161 ss.

Sul piano normativo sono assai numerose e varie le possibilità e gli strumenti (di carattere organizzativo e procedimentale) di interazione e di raccordo tra i diversi livelli di governo o tra enti dello stesso livello. Si pensi ad es., alle diverse 'conferenze' tra stato-regioni e stato-città e conferenza unificata; alla conferenza di servizi di cui alla legge 241 del 1990; alle forme di raccordo previste dal t.u. sugli enti locali o dalla legge 'La Loggia' e così via. In dottrina v., di recente, la parte sesta (dedicata alla cooperazione istituzionale ed amministrativa) di M. CAMELLI (a cura di), *op.cit.*, ed ivi i contributi di N. BASSI, F. CANGELI, L. ZANETTI, rispettivamente a p. 453 ss., 475 ss., 507 ss.; P. ALLEGREZZA, *Prove di federalismo. Sedi di raccordo interistituzionale, burocrazia, equilibrio dei poteri*, in *Queste ist.*, 2008, 165 ss.; B.L. BOSCHETTI, *Gli accordi organizzativi nell'equilibrio del sistema giuridico fra unità e differenziazione*, in F. GABRIELE, M.A. CABIDDU (a cura di), *op.cit.*, p. 211 ss.; il fascicolo monografico di *Amministrare* n.1 del 2008, dedicato a *Piccoli comuni, unioni, intercomunalità*; il fascicolo monografico de *Istit. Feder.*, n. 3-4 del 2008, su *Le forme associative tra enti locali*.

Per quanto riguarda gli spazi e strumenti di autonomia a disposizione degli enti locali (ed in particolare dei comuni), si pensi ad es., (senza pretesa anche qui di completezza): anzitutto alla pianificazione (in specie urbanistica su cui v. G. CAIA, *op.cit.*, p. 707 ss; P. CECCARELLI, *Pianificazioni territoriali e politiche locali*, in M. CAMELLI (a cura di), *op.cit.*, p. 529 ss.; A. LOLLI, *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazione commerciale*, ivi, p. 569 ss.); agli strumenti di semplificazione (su cui v. il fascicolo monografico di *Nuove autonomie* n. 3-4 del 2008, nonché in particolare sullo sportello unico M. D'ORSOGNA, *Lo sportello unico tra semplificazione e competitività*, ivi, p. 669 ss.; B. DENTE, F. BASSANINI (a cura di), *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio*, ASTRID, Passigli, 2007; N. LONGOBARDI, *Attività economiche e semplificazione amministrativa, La 'direttiva Bolkestein' modello di semplificazione*, in *amministrazioneincammino.it*, maggio 2009); agli interventi ed alle iniziative in campo economico (in specie nel campo dei pubblici servizi), su cui v. B. BOSCHETTI, *Enti locali e iniziativa economica*, in *Le regioni*, 2007, p.765 ss.; A. PALLOTTA, *Servizi pubblici locali: affidamenti in house e società miste nella più recente giurisprudenza*, in *Riv.it.dir.p. comun.*, 2008, p. 191 ss.

Sul principio di sussidiarietà orizzontale (per quanto concerne in particolare il rapporto con le imprese è interessante il parere del consiglio di stato 1440/03 (su cui v. G. RAZZANO, *Il Consiglio di stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, nel sito della associazione dei costituzionalisti, sezione *Materiali*). Sul raccordo con i consorzi industriali v. G. DE GIORGI, *I consorzi industriali fra modelli organizzativi e contesti costituzionali*, in M. CAMELLI (a cura di), *op.cit.*, p. 381 ss.. Sul raccordo con le università v. F. MERLONI, *Ricerca scientifica e "territorio"*, ivi p. 757 ss.; v. anche il fascicolo monografico di *Econ. dir. terziario*, n. del 2008 dedicato al rapporto tra ricerca e sviluppo (ivi diversi contributi anche per quanto riguarda i distretti)

11. Sulla situazione di diffusa cattiva gestione e situazione finanziaria degli enti locali v., da ultimo, A.J. PELA, *Dal dissesto finanziario a una sana gestione degli enti locali: i riflessi dell'esperienza inglese nella gestione degli enti locali in Italia*, in *amministrazioneincammino.it*, maggio 2009; A. ZENNARO, *Enti locali e strumenti derivati*, ivi; M. LUCCA, *Danno erariale dell'attività di politica internazionale e da viaggi all'estero degli amministratori locali*, in *lexitalia.it*, gennaio 2009. V. anche le mozioni concernenti iniziative in merito alla situa-

zione economico-finanziaria degli enti locali, presentate dall'on. Cicchitto ed altri alla Camera il 16 marzo 2009.

La citazione di cui al testo è da C. BARBATI, *op.cit.*, p. 107.

Sulla c.d. sindrome NIMBY v. G. ENDRICI, *op.cit.*, p. 152 ss.

La nota riportata nel testo è ripresa dal Sole-24h del 7 marzo 2009, che a sua volta riporta i dati forniti dall'Osservatorio Nimby Forum. Interessanti sono anche le notazioni di G. GENTILI, sempre sul Sole-24h (*La zona grigia che inghiotte il paese del fare*) del 10 marzo scorso. Sull'inestricabile intreccio di competenze (in materia ambientale) v. G. ENDRICI, *op.cit.*, p. 157 ss.

Sulla difficoltà di utilizzo dei fondi strutturali v. la nota del presidente della conferenza delle regioni Vasco Errani pubblicata sul Sole-24h del 3 marzo 2009.

Sull'utilizzo abnorme, o quanto meno improprio, del concetto di sovranità nello statuto regionale della Sardegna v. Corte cost., 7 novembre 2007, n. 365, in *Nuove autonomie*, 2008, p. 135 ss.

12. Sul federalismo fiscale v. la legge delega n. 42 del 5 maggio 2009. In dottrina v. in senso critico C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *costituzionalismo.it*, febbraio 2009; G. RIVOCCHI, *La legge in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in *amministrazioneincammino.it*, maggio 2009. V. anche la rivista di recente attivazione *Federalismo fiscale*, con numerosi articoli sul tema. In generale sulla nozione di federalismo fiscale, v. M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*; L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, ivi, 2007, rispettivamente p. 9 ss., 39 ss.

Numerose sono le iniziative del governo o di singoli parlamentari per la riforma della disciplina degli enti locali. Da ultimo v. lo *schema di ddl recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali*, testo provvisorio del 15 maggio 2009, in *Astrid* ed ivi altri documenti.

Sulle prospettive di riforma delle istituzioni (anche in altri ordinamenti europei) in conseguenza della introduzione del federalismo amministrativo v. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *op.cit.* ed in particolare M. MANETTI, *Prospettive di riforma del senato in Italia*, ivi, p. 27 ss.. Contro la istituzione di una camera delle regioni (ed a favore piuttosto di un potenziamento della conferenza delle autonomie) v. I. RUGGIU, *Contro la camera delle regioni*, Jovene, Napoli, 2006.

La segnalazione dell'AGCM, cui si riferisce il testo, è del 12 giugno 2008, n. AS 453. Su di essa v. il commento di G. FONDERICO, in *G.D.A.*, 2009, p. 83 ss.

Riassunto di articoli, studi e rassegne (abstracts)

SANDRO AMOROSINO

MARKET "PRICES" SUBJECTED TO PUBLIC DECISIONS

The study firstly considers the various hypotheses according to which (and the heterogeneous mechanisms by which) the prices of goods and services are subject to direct or indirect conditioning by a public power, also with the aim of verifying its compatibility with the European Economic Constitution.

The study then hints at the growing role of the AGCM in 'conditioning' the prices of many (not only public) goods and services, and the various means through which this conditioning may be carried out.

SUSANNA QUADRI

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND RENEWABLE ENERGY
IN THE PARKS OF THE MEDITERRANEAN AREA

The Article analyses the implementation of the Sustainable Development principle to the energy sector, especially in the parks of the Mediterranean area.

The A. asserts that a practical interpretation of the principle of Sustainable Development is essential to render it useful to protect the environment to the point of view of economy, society, and human rights. Energy generation and use produce significant pollution, and the only way to limit harmful emissions is to implement the generation of energy from renewable sources of new generation, such as wind, sun, and tides.

International energy policy is evolving, and a number of countries, principally the United States of America, want to stop climatic changes and to limit the pollution by using renewable energy. The optimal implementation of Sustainable Development in the energy sector is the growth of renewable energy, and this goal will be attained more easily with the spread of international regulation promoting this kind of energy.

Renewable energy is clean, and it could also be employed in the parks of the Mediterranean area.

ALBERTO ROCCELLA

THE RENEWAL OF THE ITALIAN DISCIPLINE OF ARCHIVES

Italian legislation on archives was renewed in 1999 by the single law text covering cultural and environmental heritage and then by the Code of cultural and landscape heritage in 2004, modified in 2006 and 2008.

The article divides the archives into various different categories: archives of the constitutional organs, state archives, archives of other public authorities, and private archives declared to be of noteworthy historical interest. The archives of the public administrations, in so far as a means for them to perform their institutional duties, are regulated by the single law text on administrative documentation. Archives, however, are also part of cultural heritage, subject to protection by the Ministry for cultural heritage and activities.

The article illustrates the obligations of the owners of archives and the administrative powers available to the Ministry. The rules on the consultation of documents held in archives are also considered.

MARIA ALESSANDRA STEFANELLI

ISSUES RELATING TO THE EFFICIENCY OF THE
PUBLIC REGULATION OF FINANCIAL INFORMATION

Economic-financial information represents an important asset in our country, both in the private and public sector. It is currently disciplined in a copiously detailed and punctual fashion in *corpora* of primary norms (TUF) and secondary (CONSOB regulations with regard to intermediaries, markets and issuers, and the joint provision of the Bank of Italy-CONSOB dated 29th November 2007).

Given such regulation, financial information is not able to reach the aims set by the legislator, in particular as regards the protection of the so-called "*cliente al dettaglio*" (the small investor): in this sense the current regulation is in certain aspects, ineffective.

Recent financial meltdowns (the Argentine bonds and Parmalat, to name but two) have demonstrated this, directly hitting investors, the target of financial information, as also underlined by a number of important jurisdictional rulings.

The article thus calls for urgent public intervention aimed at rethinking the rules that govern financial information with a view to its "light touch" and "total quality" regulation, and through the construction of

different types of information relating to the different targets, also with the aim of formalising the “right to financial understanding” for every investor and thus tackle the widespread phenomenon of “financial illiteracy” present in our country.

MARCO BODELLINI

THE NEW ANTI-MONEY LAUNDERING DISCIPLINE
OF THE REPUBLIC OF SAN MARINO: DIFFERENCES
AND SIMILARITIES WITH THE ITALIAN MODEL

Over the last few months, the legislator of San Marino and the relevant national watchdog authorities have undoubtedly made significant steps forward towards meeting the international standards in the contrasting the laundering of money from illegal sources and the financing of terrorism. This has taken place both because of the pressure exerted by *moneyval*, as well as that by the Bank of Italy. The Republic of San Marino has therefore decided to adopt a complex normative framework aimed at guaranteeing the transparency of financial operations and the countering of illegal behaviour.

The article deals with the analysis of the structure and functionality of such norms compared with the corresponding Italian norms. The most important novelties in this field are to do with the large-scale restructuring in the institutional application of the banking secret and fiduciary secret. Confidentiality, as is traditionally understood, is valid only within San Marino itself, giving way to transparency in the relationships between local banking and financial intermediaries and Italian intermediaries. Next September, following the *moneyval* assessment, San Marino will find out whether its efforts have served to gain international recognition as a country with an anti-money laundering policy that meet the standards of the FATF.

GIUSEPPE DI GENIO

ON THE NORMATIVE IRRELEVANCE OF
ADMINISTRATIVE CIRCULARS

Based on a recent plenary decision by the Cassation Court, the author considers the normative and/or interpretative relevance of administrative circulars in the current system of pluralistic and multi-centric competences, hypothesising the future disappearance of such acts from our order.

CLAUDIO MANDRINO

NEIGHBOURHOOD POLICY AND THIRD
MEDITERRANEAN STATES: AN INNOVATIVE SYSTEM
OF DEMOCRATIC CONDITIONALITY?

Under the European Neighbourhood Policy (ENP), the European Commission spelled out the will of the European Union to develop closer economic, political and social ties with third countries whose future membership of the EU has been agreed, and with others whose potential for entry has not yet been determined. One of the main goals of the ENP is to promote democracy, good governance, and the rule of law in the neighbouring countries.

This article deals with the external impact of the ENP on the Mediterranean Third Countries, specifically from the point of view of the development of human rights and democracy in these countries.

After a brief overview of the institutional structure of the ENP, as well as of the application of the principle of conditionality in the previous initiatives launched by the EU towards the third countries – i.e. enlargement and Lomé/Cotonou agreements – a study of the more significant aspects of the ENP referring to this issue is developed.

To this end, the analysis will be centred on the dispositions of the ENP Strategy Papers, of the ENP agreements and, finally, of the regulation establishing the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).

In particular, we argue that the challenges of the ENP are to join together, for the first time, some elements of both positive and negative conditionality and to coexist with the previous Barcelona Process EU initiative, whose instruments and agreements will not be abolished.

ALESSANDRO CANDIDO

THE PROTECTION OF COMPETITION AS AN ALL-ROUND
SOLUTION OFFERED BY THE STATE IN THE THORNY
QUESTION OF LOCAL PUBLIC SERVICES

The article deals with the issue of local public services, firstly as regards the complex evolution of the norms relative to them, from the law on municipalisation (Law No. 103, 1903) to the recent clause 23 *bis* of the bill of law No. 112, 2008 (then converted in law No. 133, 2008), the latter

being a norm by which the legislator laid out a somewhat problematic discipline of local public services of economic importance.

Given the framework, not even the constitutional reform of 2001 made the matter any clearer, neglecting to collocate completely the division of responsibilities between State and Regions, meaning that the Constitutional Court has been forced to intervene on several occasions, bringing the sector in question (at least where local public services of economic importance are concerned) under the transversal competence described in article 117, clause 2, letter e), i.e. the “protection of competition”. By doing so, the judge – constantly on the lookout for flexible mechanisms able to substitute the national interest wrongly overlooked by the reform of Title V, ended up interpreting the above-mentioned clause in a decidedly centralistic sense, attributing an almost unlimited expansive ability to the relative state legislative power, thus able to fuse with other transversal competences and reduce regional attributions to virtually nothing.

GIOVANNI FABIO LICATA

ECONOMIC ANALYSIS OF LAW AND QUALITY OF ADMINISTRATIVE CHOICES

The essay intends to promote the debate concerning the use of economic analysis in Administrative Law scholarship.

It begins by examining a public procurement case and suggests a more appropriate solution through an EAL (Economic Analysis of Law) approach. In addition, the article considers several fields which may substantially benefit by the use of economic analysis to make more accurate and suitable administrative decisions.

At its core the essay proposes a few theoretical considerations, particularly regarding the concepts of public interest and discretionary power. The article illustrates an idea of discretionary power acutely focused on the (comprehensive) exercise of administrative activity and explains the reasons why EAL can significantly improve the obtainable results. In particular, this should happen because economic analysis provides a more accurate relevance (“weight”) of all the interests (both public and private) involved in the decision. Furthermore, economic analysis bears substantial influence on the final choice(s) of the administration for its capability of evaluating the effective (and practical) results which each single and different alternative (might) produces. Thus, in a framework that considers the use of discretionary power deeply related to the new idea of “*Adminis-*

tration of) result”, the EAL way of reasoning is apt to improve the quality of administrative choices.

However, the essay alerts that EAL cannot (only) be considered a “mechanical” method which would eliminate the necessity of legal reasoning and juridical evaluations. This is particularly true when efficiency is not the goal that the public administration has to pursue at first. In addition, as recent scholars of economic analysis of law have pointed out, the promotion of EAL reasoning based only on efficiency could be flawed since it is not able to effectively garner the practical consequences of the enforcement of laws that are affected by people’s perceptions and behaviors. Then, as the essay finally suggests, while the help of economic analysis could be truly important for Administrative Law, nonetheless it should be more properly used as a tool that, along with others, is useful for promoting a fresh dimension of legal reasoning on public administration and its function(s).

VITTORIO GASPARINI CASARI

TERRITORIAL AUTONOMY AND THE GOVERNING OF ECONOMIC ACTIVITIES

After clarifying the notion of economic activities according to both the EC and national order, the study considers the role of territorial autonomy in the governing of such activities.

First of all, to this end, the characters and principles of the European Economic Constitution on the national order are recalled. The principles of the new “administrative federalism” are then examined according to the constitutional law No. 3 of 2001, as well as the interpretation of the Constitutional Court, highlighting the various critical aspects that have emerged in the light of their practical implementation.

Lastly, *de iure condendo*, a number of possible innovations to help resolve the critical elements are suggested.

Note sui collaboratori del presente fascicolo

SANDRO AMOROSINO, *Professore ordinario di diritto dell'economia nell'università degli studi "La Sapienza" di Roma.*

MARCO BODELLINI, *Dottore in giurisprudenza.*

ALESSANDRO CANDIDO, *Dottorando di ricerca in diritto costituzionale nell'università cattolica del Sacro Cuore di Milano.*

GIOVANNI CORDINI, *Professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'università degli studi di Pavia.*

GIUSEPPE DI GENIO, *Professore associato di diritto costituzionale comparato nell'università degli studi di Salerno.*

VITTORIO GASPARINI CASARI, *Professore ordinario di diritto amministrativo nell'università degli studi di Modena e Reggio Emilia.*

GIOVANNI FABIO LICATA, *Dottore di ricerca e assegnista in diritto amministrativo nell'università degli studi di Catania. LLM, New York University, School of Law.*

CLAUDIO MANDRINO, *Dottore di ricerca in diritto internazionale e dell'Unione europea.*

SUSANNA QUADRI, *Professore associato nell'università degli studi di Napoli.*

ROBERTO RIVELLO, *Docente di organizzazione internazionale nell'università degli studi di Torino. Magistrato.*

ALBERTO ROCCELLA, *Professore associato di diritto urbanistico nell'università degli studi di Milano.*

DARIO SCARPA, *Dottore di ricerca in diritto dell'economia nell'università degli studi di Napoli.*

MARIA ALESSANDRA STEFANELLI, *Professore straordinario di diritto dell'economia nell'università degli studi di Bologna.*