

Working Paper Series

**LA TUTELA GIURISDIZIONALE
DELL'AUTONOMIA LOCALE.
ITALIA E SPAGNA A CONFRONTO**

SOG-WP42/2017

ISSN: 2282-4189

Margherita Sperduti

This text may be reproduced only for personal research purposes. Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s).

If cited or quoted, references should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the working paper, or the other series, the year and the publisher.

© 2017 Margherita Sperduti

Printed in Italy, October 2017

LUISS School of Government

Via di Villa Emiliani, 14

00197 Rome ITALY

email: sog@luiss.it

web: www.sog.luiss.it



Jean Monnet Centre of Excellence
on Centrifugal Europe and
the Challenge of Integration

(Contract n. 574597-EPP-1-2016-1-IT-EPPJMO-CoE)

ABSTRACT

Il presente paper analizza il tema dell'accesso alla giustizia costituzionale da parte degli enti locali in Italia e in Spagna, rilevando l'esistenza di un deficit di tutela in entrambi gli ordinamenti. Se nel primo Paese, infatti, mancano meccanismi di garanzia delle istanze locali, nel secondo con Ley Orgánica 1/1999 è stato introdotto un rimedio ad hoc, ossia il conflicto en defensa de la autonomía local. Tuttavia, l'inefficacia di tale procedimento per tutelare le competenze di Province e Municipi dimostra la necessità di rafforzare in entrambi gli ordinamenti gli strumenti di collaborazione tra livelli di governo, favorendo la rappresentanza diretta degli interessi locali in Parlamento e incentivando il dialogo tra gli enti locali e le Regioni nelle opportune sedi di raccordo.

Keywords: *enti locali; autonomia locale; giustizia costituzionale; Tribunal Constitucional de España; conflicto en defensa de la autonomía local; gobierno local.*

This paper asserts that there is a lack of legal protection of local authorities in Italy and Spain. Indeed, whereas in the first country no mechanism to guarantee their autonomy is provided in the Constitution or is acknowledged by the jurisprudence of the Constitutional Court, in Spain a special remedy has been introduced with Ley Orgánica 1/1999, namely the conflict in defense of local autonomy. Nonetheless, the ineffectiveness of this recourse for the guarantee of their competences reveals the necessity of increasing the collaboration among tiers of government in the two countries, through the direct representation of local interests in Parliament and the dialogue between local and regional entities in the appropriate fora.

Keywords: *local authorities; local autonomy; constitutional justice; Constitutional Court of Spain; conflict in defense of local autonomy; local government*

AUTHOR INFORMATION

Margherita Sperdutiis currently a visiting researcher at the Centro de Estudios Políticos y Constitucionales in Madrid and she is concluding the Erasmus+ Master Program on “Parliamentary Procedures and Legislative Drafting”, provided by LUISS Guido Carli, Complutense Universidad and University of London. She has studied Government and Public Communication, major Political and Administrative Institutions, at LUISS Guido Carli.

Contact Information:

sperdutimargherita@gmail.com

TABLE OF CONTENTS

1. INTRODUZIONE.....	1
2. La tutela dell'autonomia degli enti locali dinnanzi alla Corte costituzionale in Italia	3
2.1 L'autonomia locale in Italia: dal 1948 alla riforma costituzionale del 2001	3
2.2. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale	5
2.3. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale	10
2.4. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito dei conflitti di attribuzione interorganici	11
2.5. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito dei conflitti di attribuzione intersoggettivi.....	12
3. La tutela dell'autonomia degli enti locali dinnanzi al Tribunal Constitucional de España	14
3.1 La disciplina costituzionale dell'autonomia locale e la natura giuridica della stessa	14
3.2 Il conflitto in difesa dell'autonomia locale: caratteri fondamentali	16
3.3 La giurisprudenza del TC in materia di conflitto in difesa dell'autonomia locale: alcuni dati e tendenze generali.....	18
4. Conclusioni	22
BIBLIOGRAFIA	26

1. INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente lavoro è approfondire il tema dell'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale in Italia e in Spagna. La ragione per cui si è scelto di comparare questi due ordinamenti risiede nel «parentesco»¹ che li lega, essendo fondati su «due Costituzioni separate cronologicamente dallo spazio di trent'anni, ma unite da tanti elementi, relativi alla loro genesi, al processo di elaborazione, allo spirito di consenso al quale risposero, e, soprattutto, ai valori di riferimento»². Tra questi ultimi, viene conferito particolare rilievo al principio autonomistico, sancito tra i Principi fondamentali, all'art. 5 della Costituzione italiana e all'art. 2 di quella spagnola.

La valorizzazione dell'autonomia locale costituisce un tratto comune degli Stati democratici contemporanei. La tendenza dipende, innanzitutto, dalla «rottura del principio monistico del potere pubblico»³, in base al quale, accanto allo Stato come apparato, si affermano numerose realtà istituzionali, espressive anche delle collettività locali, e dalla relazione biunivoca tra democrazia e autonomia locale, tale per cui la prima è condizione indispensabile per il dispiegamento della seconda, e la seconda costituisce il terreno per la concreta attuazione della prima. Inoltre, l'orientamento suddetto determina una netta cesura rispetto alle Costituzioni ottocentesche di stampo liberale, nelle quali gli enti locali venivano configurati come “bracci operativi” dello Stato apparato, e perciò sottoposti ai penetranti poteri di controllo di quest'ultimo⁴.

È bene specificare che il rafforzamento dell'autonomia locale, presente sia negli Stati composti che in quelli unitari, interessa soprattutto i livelli di governo più prossimi ai cittadini, ossia gli enti locali. Hanno contribuito in tal senso l'affermazione del principio di sussidiarietà a

*Il presente articolo costituisce un estratto e un aggiornamento della tesi di laurea in Diritto delle autonomie territoriali, con relatore Marco Di Folco e correlatore Giovanni Piccirilli, discussa dalla candidata Margherita Sperduti nel corso dell'anno accademico 2014-2015 in data 19 Aprile 2016.

¹ J. M. CASTELLÀ ANDREU e M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. La experiencia de España e Italia a debate*, Atelier Libros, Barcelona, 2009, p. 16.

² G. Rolla, «La costruzione dello stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola», in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 1.

³ T. GROPPI, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, «Le Regioni», n. 5, 1998, p. 1021.

⁴È in tal senso emblematico l'art. 74 dello Statuto albertino del 1848, secondo cui «le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge», escludendone dunque l'autonomia.

livello europeo a partire dagli anni Novanta, attualmente sancito all'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, e la firma della Carta europea dell'autonomia locale nel 1985⁵.

Al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni locali si accompagna la questione della loro tutela rispetto ai tentativi di lesione promossi da altri soggetti dell'ordinamento. Tale garanzia presenta due distinti profili: quello sostanziale, attinente alla posizione dell'autonomia locale in Costituzione; e quello procedurale, relativo agli strumenti giurisdizionali predisposti per la difesa della stessa⁶. Entrambi questi versanti sono necessari per una concreta tutela degli enti locali, dal momento che per l'effettività del principio autonomistico sancito in Costituzione devono essere offerte adeguate garanzie procedurali, così come queste ultime risulterebbero superflue se fossero poste a difesa di istituzioni prive di poteri reali⁷.

Inoltre, essendo il Legislatore colui al quale le Costituzioni affidano il compito di circoscrivere e difendere l'autonomia locale da ingerenze esterne, è soprattutto nei suoi riguardi che devono essere previsti dall'ordinamento giuridico adeguati meccanismi di tutela. In tal senso, risulta particolarmente rilevante la possibilità per gli enti locali di adire i tribunali costituzionali affinché si pronuncino sull'eventuale lesione della propria autonomia. Si può dunque affermare che «alla valorizzazione costituzionale dell'autonomia locale si accompagna un rafforzamento del profilo procedurale della garanzia costituzionale stessa»⁸.

Su tale aspetto, tuttavia, le scelte compiute dai due ordinamenti in questione divergono diametralmente: mentre infatti, in Italia, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono unicamente rivolgersi al giudice comune (ordinario o amministrativo) per far valere lesioni della propria sfera di attribuzioni – il quale, eventualmente, solleverà una questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale –, e partecipare al processo così instaurato, in Spagna, con la *LeyOrgánica 1/1999*, di modifica della *LeyOrgánica 2/1979*, è stato introdotto uno specifico giudizio costituzionale per la tutela dell'autonomia locale, il *conflicto en defensa de la autonomía local*.

⁵ Art. 4.3, Carta europea delle autonomie locali. L'Italia e la Spagna sono stati i primi due paesi a firmare la Carta, ratificata dopo breve tempo con legge 30 dicembre 1989, n. 439 nel primo caso, e con l'*Instrumento de ratificación* del 20 gennaio 1988 nel secondo. Cfr. F. MERLONI, «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España», in T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2010*, Instituto de derecho público, Barcelona, 2011, p. 491

⁶ T. GROPPI, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, cit., p. 1024.

⁷ *Ibidem*. Cfr. inoltre Giancarlo Rolla, il quale afferma che «il principio di autonomia – per quanto costituzionalizzato – rimane privo di una sostanziale garanzia costituzionale, riducendosi ad essere una “pagina bianca”, sulla quale il legislatore può plasmare, con ampi margini di discrezionalità, lo status delle autonomie territoriali sia sul versante delle competenze che in ordine alla determinazione dei loro poteri organizzatori». Cfr. G. ROLLA, «L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi», in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 1153.

⁸ T. GROPPI, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, cit., p. 1024.

Al fine di inquadrare meglio questa tematica, nella prima sezione del presente contributo, si esaminerà la giurisprudenza della Consulta in materia di accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale successiva alla riforma del Titolo V; il paragrafo seguente sarà dedicato all'esperienza spagnola, con l'intento di verificare se il *conflicto en defensa de la autonomía local* costituisca un'efficace strumento di tutela dell'autonomia di *Municipios e Provincias*. In conclusione, verranno espresse alcune considerazioni alla luce dell'esito non confermativo del referendum costituzionale tenutosi nel dicembre 2016, evidenziando le sfide che dovranno essere affrontate dal Parlamento nella prossima Legislatura, al fine di garantire una maggiore rappresentanza degli interessi regionali e locali nel procedimento legislativo.

2.La tutela dell'autonomia degli enti locali dinnanzi alla Corte costituzionale in Italia

2.1 L'autonomia locale in Italia: dal 1948 alla riforma costituzionale del 2001

Secondo la lettura fornita da Carlo Esposito⁹, l'art. 5 Cost. – significativamente collocato tra i Principi fondamentali della Carta costituzionale – riconosce il carattere essenziale delle autonomie locali complessivamente intese¹⁰, cosicché non sarebbe possibile ipotizzare una differenziazione qualitativa tra l'autonomia regionale e quella locale.

Tuttavia, per lungo tempo, la dottrina e la giurisprudenza – prima solo quella amministrativa e dal 1956 anche quella costituzionale – hanno continuato a proporre un'«interpretazione svalutativa»¹¹ dell'autonomia locale, in continuità con le teorie giuridiche di stampo liberale dell'epoca.

⁹C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 67-85. A favore del medesimo orientamento, F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Rivista amministrativa*, n. 110, 1959, pp. 533 ss. e G. BERTI, *Principi fondamentali. Commento all'art.5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 277 ss.

¹⁰ Nell'originaria formulazione dell'art. 114 Cost. si trattava di Regioni, Province e Comuni.

¹¹ L'espressione è usata da M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982, p. 7 ss. A tal proposito, si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 94/1965, n. 52/1969, n.118/1977, e le sentenze n. 1327/1950, n. 209/1962 e n. 1525/1969 del Consiglio di Stato, V Sezione. Per la dottrina, cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1949, F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano, 1954;G. COLZI, *La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, G. Barbèra, Firenze, 1950 e F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979.

Un'inversione di tendenza in tal senso si è avuta solo a partire dagli anni Settanta, con l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario¹², e poi con le riforme legislative approvate nel corso degli anni Novanta –in particolare, l. 15 marzo 1997, n. 59, cosiddetta “Bassanini uno”, e l. 8 giugno 1990, n. 142¹³.

Ciò nonostante, è solo con con l'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, che si è inteso sviluppare la disciplina costituzionale sulle autonomie locali, fino ad allora rimasta sostanzialmente inattuata¹⁴. A tal proposito, è rilevante menzionare, tra le varie novità introdotte, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. – che al primo comma sancisce la pariordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica, ossia Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato – e l'art. 118 Cost., il quale riconosce la titolarità della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹⁵.

È necessario rilevare, tuttavia, che la portata di tali innovazioni – che hanno fatto parlare di un *favor* del Legislatore nei confronti delle istituzioni locali, diventate vero e proprio «baricentro» dell'ordinamento costituzionale delineato nella riforma in questione¹⁶ – risulta limitata alla luce della mancata previsione di strumenti processuali attivabili dagli enti locali per tutelare la propria autonomia dinnanzi alla Corte costituzionale. Di conseguenza, si evidenzia l'esistenza di «un vero e proprio iato fra l'autonomia locale sempre più avanzata sul piano sostanziale [...] e le garanzie processuali della stessa, senza che risulti agevole stabilire come colmarlo»¹⁷, stante il rischio di un blocco, o perlomeno di un rallentamento, dei lavori della Consulta qualora sia prevista una nuova modalità di accesso alla giustizia costituzionale a disposizione degli enti minori.

¹² Questa viene avviata con la l. 17 febbraio 1968, n. 108 relativa a «Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale» e poi portata a termine con la l. 16 maggio 1970, n. 281. A sottolineare il legame tra riscoperta del tema delle autonomie locali e attuazione dell'ordinamento regionale è G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 59.

¹³ Per un commento a questi interventi normativi, si rimanda a G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 1997 e a G. ROLLA-T. GROPPI-L. LUATTI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province 1990-1993*, Giuffrè, Milano, 1993

¹⁴ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, nn.1-2, 2005, p. 52

¹⁵ La nuova formulazione dell'art. 118 Cost. determina il superamento del principio del parallelismo amministrativo secondo cui, pur con alcune deroghe, l'esercizio delle funzioni amministrative spetterebbe allo stesso soggetto titolare della corrispondente competenza legislativa. M. DI FOLCO, *Le funzioni amministrative*, in R. BALDUZZI-G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 133.

¹⁶ G. C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/4_Dottrina/6%20Sistema%20delle%20garanzie/2004_04_19_De_Martin_Luiss.pdf, 2003, p. 1

¹⁷ A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della formazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 718.

A parziale compensazione di tale lacuna, la riforma introduce degli strumenti atti a garantire la partecipazione degli enti locali nei procedimenti legislativi statali e regionali, sia attraverso l'integrazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali *ex art. 11 della l. cost. n. 3/2001*, che mediante l'istituzione del CAL in ciascuna Regione, in base all'*art. 123 Cost.*¹⁸. Ed è precisamente attraverso questi organi che l'*art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, conosciuta anche come legge "La Loggia", introduce un ricorso indiretto degli enti locali alla giustizia costituzionale, dando attuazione ai novellati *artt. 123 e 127 Cost.*

Prima di esaminare questo innovativo rimedio processuale, tuttavia, occorre esaminare l'orientamento del Giudice delle Leggi in tema di accesso degli enti locali in via principale alla giustizia costituzionale.

2.2. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Non avendo modificato il nuovo *art. 127 Cost.*¹⁹ il novero dei soggetti autorizzati a promuovere una questione di legittimità in via d'azione, la Corte ha mantenuto un atteggiamento di netta chiusura nei confronti della legittimazione attiva e passiva degli enti locali²⁰.

Si veda in tal senso la sentenza n. 303 del 2003, con cui la Corte nega la legittimazione processuale del Comune di Vercelli sia in merito al conflitto di attribuzione sia con rispetto al giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'*art. 127 Cost.* «con formulazione dal tenore inequivoco» riconosce «la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali [...] in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali»²¹, così scoraggiando qualunque futuro tentativo degli enti locali di accedere direttamente al giudizio costituzionale.

Inoltre, è necessario rammentare la posizione di rigida e netta chiusura tenuta dalla Corte riguardo alla possibilità per gli enti locali di intervenire in un siffatto giudizio come soggetti terzi interessati, sulla base del tradizionale orientamento che non ammette la «presenza di soggetti

¹⁸A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della formazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002, p. 718 e F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 418.

¹⁹ Con la riforma dell'*art. 127 Cost.* viene abrogato il controllo preventivo sulle leggi regionali da parte del Governo e si parificano le modalità di accesso di Stato e Regione alla Corte costituzionale, ora regolate nella medesima *sedes materiae*.

²⁰ Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V, si vedano le sentenze n. 22/1957, n. 343/1991 e l'ordinanza n. 130 /1977.

²¹ Punto 33 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 303/2003.

diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui atto è oggetto di contestazione»²².

Tuttavia, la dottrina, pressoché all'unanimità, ha criticato tale posizione restrittiva in ordine all'intervento degli enti locali, affermando la necessità di un'apertura del contraddittorio nei loro confronti al fine di garantirne le prerogative ora riconosciute in Costituzione²³. In particolare, secondo Giovanni Guzzetta, sarebbe possibile ammettere un intervento adesivo dipendente di Comuni, Province e Città metropolitane, senza per questo rompere «il dogma del giudizio in via d'azione come processo a parti necessarie», in considerazione delle «particolari garanzie che la Costituzione espressamente offre a tali enti»²⁴.

Ed è per cercare di porre rimedio a tali lacune che interviene la legge La Loggia, tramite cui il Legislatore ha inteso dare applicazione ad alcune previsioni della riforma del Titolo V. In particolare, ai fini del presente contributo, occorre esaminare l'art. 9 della suddetta Legge, con il quale si pone la disciplina di attuazione degli artt. 123 e 127 Cost., attraverso una modifica di alcune disposizioni della l. n. 87 del 1953.

Nel dettaglio, i primi tre commi dell'articolo suddetto incidono sui ricorsi promossi rispettivamente dal Governo avverso una legge regionale (*ex art. 31 della l. n. 87/1953*), dalla Regione contro una legge o un atto avente forza di legge dello Stato (*ex art. 32*) e, infine, da una Regione contro una legge o un atto con forza di legge di un'altra Regione (*ex art. 33*). Ciò che rileva in questa sede è l'introduzione di una proposta – avanzata dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali²⁵ al Consiglio dei ministri e dal CAL alla Giunta regionale – di sollevare una questione di legittimità costituzionale avverso un atto legislativo statale o regionale.

²² Punto 7.1 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 533/2002.

²³ Secondo alcuni autori, l'esclusione degli enti minori dal giudizio costituzionale potrebbe addirittura configurarsi come una violazione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* Cfr. M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 250, che a sua volta cita E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 181, in cui si afferma che la mancata previsione di strumenti di difesa delle prerogative locali a fronte del rafforzamento della loro posizione giuridica operata dalla riforma del Titolo V costituisce «una incoerenza del sistema ed una grave lacuna».

²⁴ G. GUZZETTA, *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 284. A favore della medesima apertura si pronunciano anche S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. ROZOACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, cit., pp. 40-41 e P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 166-167.

²⁵ Per ulteriori approfondimenti su tale Conferenza, si rimanda a F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, in particolare pp. 480-481.

Si tratta di un meccanismo attraverso il quale il Legislatore ha inteso coinvolgere gli enti locali nella fase dell'iniziativa del procedimento di promozione in via principale di una questione di costituzionalità, al fine di porre rimedio sia al divieto per gli enti locali di intervenire in un siffatto giudizio, che all'assenza di strumenti di accesso diretto alla Corte costituzionale²⁶.

Tuttavia, la dottrina ha evidenziato che la legge in questione rischia di entrare in contrasto con la giurisprudenza costituzionale circa i vizi denunciabili dalla Regione. Infatti, mentre nel caso di proposta avanzata dalla Conferenza Stato-Città e autonomie non si pone alcun problema interpretativo, dal momento che la Consulta ha ammesso la facoltà dello Stato di impugnare le leggi per violazione di qualsiasi parametro costituzionale, nell'ipotesi di richiesta proveniente dal CAL, invece, ci si è chiesti in dottrina se una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione per far valere la lesione dell'autonomia degli enti locali non sia in contrasto con la formulazione dell'art. 127, secondo comma, Cost.²⁷. Infatti, la Consulta, proprio partendo da un'interpretazione letterale dell'articolo sopracitato, ha costantemente affermato che le Regioni devono dimostrare la sussistenza di un interesse a ricorrere, consistente nella lesione della *loro* sfera di competenza, affinché il ricorso sia dichiarato ammissibile²⁸.

Pertanto, partendo da tali premesse, Francesco Drago sostiene che l'unica interpretazione che si può fornire all'art. 9 della l. n. 131/2003 non è né a favore di un'equiparazione tra Stato e Regioni in quanto a vizi denunciabili – essendo stata esclusa tale eventualità nella sentenza n. 274 del 2003 – né nel senso di ritenere che la Regione possa impugnare solo leggi o atti aventi forza di legge statali che ledano la propria sfera di competenza come riteneva la Consulta fino a quel momento; essa, invece, consiste nell'ammissibilità di un giudizio in via principale promosso dalla Regione a tutela non delle proprie prerogative, ma di quelle locali²⁹.

A tal proposito, la Corte ha evitato finora di ammettere o negare la titolarità delle Regione a impugnare una legge statale solo per lesione dell'autonomia degli enti minori, affermando sempre l'esistenza di un legame fra la competenza regionale e quella locale³⁰.

²⁶ P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 187.

²⁷ Nel secondo comma dell'art. 127 Cost. si utilizza espressamente l'aggettivo possessivo "sua" per riferirsi alla sfera di competenza regionale, sembrando escludere la possibilità che la Regione promuova una questione di legittimità costituzionale per lesione delle attribuzioni di altri enti territoriali.

²⁸ Sentenza n. 274/2003.

²⁹ L'autore espone un'altra ipotesi interpretativa dell'art. 9, che si riferisce alla possibilità per la Regione di promuovere una questione di legittimità costituzionale su richiesta del CAL solo qualora risultino lese oltre alle proprie attribuzioni anche quelle locali (attribuita a E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale* cit., p. 52), la quale viene tuttavia criticata in quanto ammetterebbe solo una tutela mediata e indiretta delle prerogative locali. Cfr. F. DRAGO, *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del titolo V e giurisprudenza costituzionale (il giudizio in via principale delle leggi dopo i problemi legati allo jussuperveniens)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 6, 2004, p. 4796.

³⁰ *Ivi*, p. 4797.

A tal proposito, occorre citare *in primis* la sentenza n. 196 del 2004, avente ad oggetto una questione di legittimità costituzionale promossa da alcune Regioni avverso l'art. 32 del d. l. n. 269 del 2003 in materia edilizia. Per la prima volta, la Corte in tale sentenza riconosce la sussistenza di una «stretta connessione, in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali», dalla quale consegue che «la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»³¹.

Si tratta di una vera e propria «svolta»³² rispetto all'orientamento espresso dalla Consulta fin dalla sentenza n. 22 del 1957, in cui, avendo riconosciuto che la competenza provinciale «ridondasse» in danno di quella regionale, aveva escluso la legittimazione processuale della Provincia di Trento a sollevare un conflitto di attribuzione. Il medesimo argomento era stato ribadito nella successiva sentenza n. 408 del 1998, relativa a una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione siciliana e dalla Puglia, in cui la Corte aveva affermato che la Regione potesse agire in giudizio anche per tutelare gli interessi degli enti locali, purché «la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale»³³. In quel caso, comunque, il Giudice delle leggi aveva escluso che sussistesse tale collegamento, dal momento che le ricorrenti «non hanno un interesse costituzionalmente tutelato a impugnare norme, come quelle qui considerate, che riguardano esclusivamente la composizione e le modalità di funzionamento della conferenza Stato-città ed autonomie locali, strumento di raccordo che riguarda di per sé esclusivamente i rapporti fra lo Stato e gli enti locali subregionali»³⁴.

Considerati tali precedenti, risulta chiara la ragione per cui la sentenza n. 196 del 2004 rappresenta un'assoluta novità nella giurisprudenza costituzionale³⁵: con tale pronuncia, infatti, per la prima volta la Corte riconosce la sussistenza della «violazione consequenziale»³⁶, in base alla quale la Regione è legittimata, in determinati settori, a impugnare una legge statale perché lesiva delle competenze locali e, conseguentemente, delle proprie. In sostanza, con tale giurisprudenza, la Consulta riconosce un ampliamento dell'interesse ad agire della Regione e,

³¹ Punto 14 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 196/2004.

³² G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, disponibile su http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0049_nota_2_89_2009_dicosimo.pdf, 2009, p. 2

³³ Punto 26 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 408/1998.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Probabilmente, nonostante la Corte lo escluda espressamente al punto 14 del *Considerato in diritto*, all'origine di tale cambio di passo della giurisprudenza vi sarebbe la nuova modalità di accesso alla giustizia costituzionale introdotta dall'art. 9, comma due, della legge La Loggia. Cfr. Consiglio delle autonomie locali del Lazio, *La (insufficiente) tutela del ruolo e delle attribuzioni degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale*, 2013, p. 13.

³⁶ G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, cit., p. 1.

indirettamente, anche della legittimazione a ricorrere – teoricamente riservata ai soli titolari di potestà legislativa – a favore degli enti locali³⁷.

Inoltre, merita di essere esaminata la sentenza n. 298 del 2009, in cui la Corte conferma la dottrina già espressa nelle precedenti sentenze, aggiungendo però tre importanti precisazioni³⁸. Innanzitutto, la Corte afferma che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale *anche* per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale»³⁹. Infatti, per affermarsi la stretta connessione tra la competenza regionale e locale non è necessario che «sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali»⁴⁰, bensì di qualsiasi componente dell'autonomia regionale, e quindi anche quella finanziaria⁴¹. Di conseguenza, non sarebbe rilevante il tipo di competenza legislativa – se esclusiva, concorrente o residuale – per rinvenire la sussistenza della «stretta connessione» cui la Corte ha fatto più volte riferimento, dal momento che questa coinvolge «tutte le attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli enti locali»⁴².

Le conclusioni cui perviene la Corte con la pronuncia in esame producono delle conseguenze anche sulla giurisprudenza in materia di asimmetria tra i vizi denunciabili dalla Regione e dallo Stato. Infatti, sebbene sia ormai assodato che la Regione possa far valere unicamente lesioni della propria sfera di competenza, con tale sentenza si ammette che la denuncia possa concernere non solo l'autonomia legislativa, ma «ogni tipo di autonomia regionale»⁴³, assicurando, di riflesso, una tutela più ampia anche agli enti locali. Di conseguenza, non rilevarebbe ai fini dell'ammissibilità della questione il «vizio denunciato», bensì «se la legge incriminata sia o non sia lesiva della condizione giuridica della Regione ricorrente»⁴⁴.

In definitiva, sebbene sia da evidenziare che il Giudice delle Leggi, anche su impulso delle novità introdotte dall'art. 9 della l. n. 131/2003, abbia mostrato una maggiore disponibilità ad accogliere le istanze locali, non si può negare che finora si sia mantenuto «parco di indicazioni

³⁷ Per questa ricostruzione, si veda M. A. SCUDERI, «La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale: un problema ancora aperto», cit., pp. 226-228, la quale adduce a sostegno della propria tesi il «lapsus» avuto dalla Corte nella sentenza n. 169 del 2007, al punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui definisce «legittimazione» ad agire quello che in realtà è un interesse a ricorrere della Regione.

³⁸ Un'altra sentenza in cui viene ribadito l'orientamento giurisprudenziale suddetto è la n. 169 del 2007.

³⁹ Punto 7.2 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 298/2009, corsivo aggiunto. Il medesimo argomento viene ripreso nella sentenza n. 311 del 2012, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Al riguardo, cfr. G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, cit., p. 3, il quale afferma che «la Regione deve prospettare la violazione della propria sfera di competenza a seguito di quella degli enti locali (violazione consequenziale) ma, ecco la precisazione, può farlo anche in relazione a forme di autonomia diversedall'autonomia legislativa».

⁴² Punto 7.2 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 298/2009.

⁴³ G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, cit., p. 4.

⁴⁴ U. RESCIGNO, *Una nota critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regione nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2008, p. 2207.

sulle circostanze in cui tale sostituzione può concretamente avvenire»⁴⁵, non avendo specificato il motivo per cui in alcune materia come l'urbanismo, la finanza locale e il personale sia rilevabile una stretta connessione tra competenze locali e quelle regionali, né avendo fornito indicazioni su altre materie rispetto alle quali sia possibile rinvenire il medesimo nesso. In altri termini, è come se la Corte avesse definito in maniera chiara la cornice, avendo però rinunciato a dipingere il quadro al suo interno⁴⁶.

Inoltre, la dottrina ha evidenziato che la giurisprudenza in esame legittimerebbe una sorta di «paternalismo regionale» nei confronti degli enti locali, senza tener conto che le Regioni contestano molto più spesso le leggi statali attributive di funzioni amministrative agli enti minori di quelle che illegittimamente sottraggono loro competenze⁴⁷. Bisognerebbe, piuttosto, riconoscere allo Stato il ruolo svolto finora di difensore delle istanze locali «contro una legislazione regionale sin troppo attenta a preservare i propri apparati amministrativi piuttosto che l'autonomia amministrativa locale»⁴⁸.

2.3. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

In considerazione di quanto affermato fino ad ora, l'unica strada efficace a disposizione degli enti locali per accedere al giudizio della Consulta continua ad essere il giudizio in via incidentale. Essi, infatti, hanno sia la facoltà di sollevare dinanzi al giudice *a quo* una questione di legittimità costituzionale– che successivamente dovrà essere considerata da questi rilevante e non manifestamente infondata affinché sia sottoposta alla Consulta –, sia di intervenire nel processo costituzionale.

Ciò trova conferma nei dati statistici raccolti da Quirino Camerlengo interrogando la banca dati della Corte costituzionale: dal 1979 fino al 2009 sono state presentate dal giudice comune milleduecento ordinanze di rimessione alla Consulta nell'ambito di giudizi di cui fosse parte almeno un Comune, ma sono meno di duecento i casi in cui l'ente locale ha deciso di costituirsi in

⁴⁵ C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi a Roma, palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 45.

⁴⁶ La metafora è rinvenibile in Consiglio delle autonomie locali del Lazio, *La (insufficiente) tutela del ruolo e delle attribuzioni degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale*, Roma, 2013, p. 16.

⁴⁷ Al riguardo, si parla di «neocentralismo regionale rispetto agli enti locali [...] o regionocentrismo», cfr. M. A. SCUDERI, *La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale: un problema ancora aperto*, cit., p. 235. Si veda ad esempio la sentenza n. 336 del 2005.

⁴⁸ A. M. BARONI-P. FALLETTA, *Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà: quali prospettive per un accesso diretto alla Corte costituzionale?*, in C. DECARO-N. LUPO-G. RIVISECCHI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 203.

giudizio. In particolare, è interessante notare che dal 2000, anno di approvazione del d.lgs. 267/2000, fino al 2009, si è rilevato un notevole aumento delle ordinanze di rimessione, e quindi anche degli interventi in giudizio degli enti locali: addirittura la cifra è otto volte superiore rispetto a quella registrabile dal 1979 al 1990, e doppia rispetto al periodo che va dal 1990 al 2000⁴⁹.

Ad ogni modo, circa la costituzione in giudizio, la Corte ha continuato a negare la possibilità per un ente locale che non fosse parte del giudizio *a quo* di intervenire nel processo. L'orientamento è ribadito, anche dopo la riforma del titolo V, nell'ordinanza n. 352 del 2007, in cui la Consulta non ammette l'intervento della Provincia di Bolzano, «in conformità al principio [...] della necessaria corrispondenza tra le parti del giudizio incidentale di costituzionalità con quelle costituite nel giudizio *a quo*» *cui si può derogare in via eccezionale*, «nel caso in cui l'interesse di cui è titolare il soggetto, pur formalmente esterno al giudizio *a quo*, inerisce immediatamente al rapporto sostanziale, rispetto al quale un'eventuale pronuncia di accoglimento eserciterebbe una influenza diretta, tale da produrre un pregiudizio irrimediabile della posizione soggettiva fatta valere»⁵⁰.

2.4. L'accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell'ambito dei conflitti di attribuzione interorganici

Nel silenzio della l. cost. 3/2001, alcuni commentatori si sono domandati se fosse possibile ricondurre gli enti locali al concetto di “potere dello Stato”, alla luce del rafforzamento della loro posizione nel sistema istituzionale.

Secondo una parte della dottrina, infatti, tale qualificazione non si potrebbe più negare, in quanto il novellato art. 114 Cost. definisce espressamente gli enti locali come «enti costitutivi della Repubblica», cosicché «i rapporti tra i soggetti pubblici territoriali assurgono ad una rilevanza politico-costituzionale e non più “amministrativa”»⁵¹. Quindi, poiché sulla base degli artt. 118, 119 e 120 Cost., l'attività degli enti locali è strettamente intersecata con quella statale, è

⁴⁹ Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2009, pp. 1344-1345. Con tutta probabilità, la concentrazione delle ordinanze di rimessione nel prima decade degli anni Duemila è attribuibile al nuovo assetto delle competenze determinato dalla riforma del Titolo V del 2001, che ha fatto sorgere tra gli interpreti una serie di dubbi circa l'esatta portata delle norme appena modificate, anche in considerazione dell'assenza di una disciplina attuativa del nuovo dettato costituzionale, cfr. G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, p. 28.

⁵⁰ Ordinanza n. 352/2007.

⁵¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, p. 478

possibile affermare che, pur trattandosi di soggetti esterni allo Stato-apparato, potrebbero essere ricondotti al concetto di “potere dello Stato”⁵².

Contrariamente, altri commentatori hanno sollevato obiezioni rispetto alla facoltà degli enti locali di sollevare o resistere in un conflitto interorganico. Per esempio, Stefano Civitarese Matteucci ritiene che il vero ostacolo all’assimilazione degli enti locali a un “potere dello Stato” sia di tipo letterale. La formulazione della disposizione di cui all’art. 134, secondo comma, Cost., infatti, non lascia dubbi in merito al fatto che il vocabolo «Stato» si riferisca allo Stato-persona e quindi non ricomprenda al suo interno né le Regioni né gli enti locali. Di conseguenza, anche volendo interpretare il suddetto articolo alla luce dell’art. 114 Cost., risulterebbe forzato far coincidere il termine «Stato» con quello di «Repubblica», in modo da ricondurvi anche gli enti minori⁵³.

In ogni caso, la Corte non ha modificato il proprio atteggiamento circa la mancanza di legittimazione degli enti locali nel conflitto di attribuzione interorganico, come emerge dalle seguenti due decisioni.

Con ordinanza n. 84 del 2009, la Corte, chiamata a decidere su un conflitto sollevato dal Comune di Pastorano nella persona del Sindaco avverso il Consiglio di Stato, ribadisce quanto affermato in precedenti decisioni, nelle quali aveva negato la qualità di “potere dello Stato” alla Provincia, sia poiché non competente a dichiarare definitivamente la volontà del poter cui appartiene, sia in quanto i suoi atti non sono riconducibili allo Stato-autorità⁵⁴. Allo stesso modo, nega che il Sindaco goda di tal potere⁵⁵, e, pertanto, dichiara il ricorso inammissibile.

Nella successiva ordinanza n. 264 del 2010 la Corte si limita a negare la legittimazione processuale dell’ente locale, che non può essere riconosciuto come “potere dello Stato”, senza approfondire ulteriormente la questione.

2.5. L’accesso degli enti locali alla Corte costituzionale nell’ambito dei conflitti di attribuzione intersoggettivi

Nonostante una parte della dottrina abbia ritenuto che – stante l’equiparazione degli enti costitutivi della Repubblica disposta con la modifica dell’art. 114 Cost.– tutti gli enti autonomi dovrebbero essere legittimati a promuovere conflitti di attribuzione intersoggettivi, al fine di tutelare le proprie

⁵²D. D’ALESSANDRO, *Funzioni amministrative e sussidiarietà: il problema della giustiziabilità*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale. Competenze e diritti*. Giuffrè, Milano, 2003, p. 375.

⁵³*Ivi*, p. 479

⁵⁴In particolare, si richiamano le sentenze n. 69/1978 e le ordinanze n. 380/1993 e n. 101/1970.

⁵⁵La Corte fa riferimento ad alcune sentenze sul punto, le nn. 730/1988, 77/1987, 307/1983 e 36/1960.

attribuzioni garantite dalla Costituzione⁵⁶, la Consulta ha mantenuto un atteggiamento di chiusura sia rispetto alla possibilità per gli enti locali di sollevare i suddetti ricorsi, sia riguardo alla facoltà della Regione di difendere le competenze di questi, in veste di loro «tutori istituzionali»⁵⁷.

Nella già citata sentenza n. 303 del 2003, la Corte dichiara il ricorso promosso dal Comune di Vercelli inammissibile, in quanto «nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli art. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi»⁵⁸.

Pertanto, secondo la Consulta, il rafforzamento delle attribuzioni dei Comuni non viene ritenuto sufficiente a determinare un'estensione in via analogica di quanto disposto all'art. 39, comma uno, l. n. 87 del 1953 – secondo cui Stato e Regione possono sollevare un conflitto di attribuzione avverso un atto di altra Regione che abbia invaso con proprio atto la loro sfera di competenza –, in considerazione dell'inequivocabile formulazione dell'art. 134, secondo comma, Cost⁵⁹.

Alla luce di quanto affermato finora, appare chiara la ragione per cui la mancata previsione nel nuovo Titolo V di un accesso diretto degli enti locali alla giustizia costituzionale venga considerata da alcuni autori una significativa lacuna⁶⁰. Se, infatti, come sosteneva Vezio Crisafulli, «l'effettività dell'autonomia locale dipende dalle possibili forme di tutela che i soggetti interessati possono esercitare»⁶¹, allora bisogna concludere che, nonostante l'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane sia riconosciuta direttamente in Costituzione e si identifichi con un ambito competenziale specifico, sono deboli i meccanismi predisposti dall'ordinamento per farne valere eventuali lesioni.

⁵⁶C. CALVIERI, *Gli Statuti e i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2004, p. 552.

⁵⁷F. RATTO TRABUCCO, *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia. I casi italiano e spagnolo a confronto*, Aracne, Roma, 2012, p. 190

⁵⁸Punto 33 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 303/2003.

⁵⁹C. DE SIMONE, *Il Comune di Vercelli ricorre alla Corte costituzionale “per conflitto di attribuzione ed incostituzionalità”*, in <http://archivio.rivistaaic.it/cronache/file/vercelli.html>, 2003. Si veda anche la sentenza n. 130 del 2009, in cui viene espresso il medesimo orientamento.

⁶⁰Cfr. T. GROPPI, *I rapporti dello Stato e delle Regioni con gli enti locali nel nuovo titolo V*, in E. ROZOACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 181 e S. MANGIAMELI, *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione*, cit., p. 40.

⁶¹V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova, 1984, p. 222.

In definitiva, per assicurare una garanzia effettiva e completa del principio di sussidiarietà e delle prerogative locali, si ritiene imprescindibile la previsione in Costituzione dell'accesso diretto degli enti locali alla giustizia costituzionale, sia avverso atti legislativi che amministrativi.

A tal proposito, per comprendere quali soluzioni istituzionali possano essere adottate per evitare che una miriade di ricorsi possa ripercuotersi negativamente sull'attività della Corte, risulta opportuno volgere lo sguardo all'esperienza spagnola, che già dal 1999 ha introdotto un meccanismo di accesso diretto degli enti locali al *Tribunal Constitucional*, il *conflicto en defensa de la autonomía local*.

3. La tutela dell'autonomia degli enti locali dinnanzi al Tribunal Constitucional de España

3.1 La disciplina costituzionale dell'autonomia locale e la natura giuridica della stessa

Prima di affrontare il tema della tutela giurisdizionale dell'autonomia locale nello Stato iberico, occorre precisare che la Spagna viene definita dalla dottrina e dalla giurisprudenza uno «Stato autonomico», ossia uno stato decentrato che si contraddistingue per riconoscere autonomia politica alle proprie unità costitutive⁶², ossia i municipi, le province e le Comunità autonome (d'ora innanzi, CCAA)⁶³.

Infatti, l'art. 137 Cost., norma chiave del Titolo VIII intitolato «De la organización territorial del Estado», prevede che «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Tuttavia, mentre Stato e CCAA ricevono una puntuale disciplina costituzionale, la regolazione dell'autonomia locale è appena abbozzata⁶⁴. In particolare, in base a quanto previsto dal citato articolo 149, primo comma, diciottesimo paragrafo CE, spetta allo Stato la definizione della regolazione basica dell'autonomia locale, mentre, in virtù dell'articolo 148, primo comma, secondo paragrafo CE, sono le CCAA a provvedere allo sviluppo di tali principi basici, secondo

⁶²L'autonomia politica consiste nella «consagración de un ámbito de actuación y libre disposición propia, en el que se incluye al menos un mínimo ámbito de discrecionalidad y, consecuentemente, una cierta capacidad de resistencia frente a las órdenes o instrucciones que pretendan invadir dicho ámbito». J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 21.

⁶³J. JOSÉ SALOZÁBAL, «El Estado autonomico como Estado compuesto», in J. JOSÉ SALOZÁBAL, *Nación y constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 179-197 e F. SOSA WAGNER, *Manual de derecho local*, Aranzadi, Elcano, 2000, pp. 73-74.

⁶⁴In particolare, gli articoli di riferimento sono 140, 141, 142, 148 e 149 CE.

quanto stabilito dai rispettivi Statuti di autonomia. È così che si viene a creare un intarsio normativo tra disciplina statale e quella autonoma, all'origine del cosiddetto «carattere bifronte del regime giuridico dell'autonomia locale»⁶⁵.

Considerando dunque la competenza statale e autonoma in materia, la dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate sulla natura giuridica della stessa. Esclusa l'ipotesi di configurarla come un diritto⁶⁶, il *Tribunal Constitucional* (d'ora in avanti, TC) si è richiamato alla teoria della garanzia istituzionale, elaborata da Carl Schmitt⁶⁷, affermando che tale categoria non individua interessi o competenze locali, non ha un contenuto concreto, ma svolge la funzione di preservare l'istituzione «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar»⁶⁸. Per cui, ogniqualvolta il Legislatore – statale o autonomo – si spinge al di là del limite fissato dalla garanzia istituzionale, privando gli enti locali della capacità di decisione e riducendoli a un mero nome, si produce un *vulnus* ai principi costituzionali perché si minaccia l'esistenza stessa di una componente essenziale dell'ordinamento giuridico-politico previsto dalla Norma fondamentale⁶⁹.

Secondo l'interpretazione del TC, il nucleo in cui si sostanzia l'autonomia locale è costituito da due elementi: il diritto degli enti locali a partecipare a tutti gli affari pubblici che producano conseguenze sulla realtà locale, e il carattere rappresentativo degli organi degli stessi, dotati dei poteri e dei mezzi necessari per perseguire in autonomia gli interessi locali⁷⁰. Di conseguenza, «lo decisivo (...) es la ponderación de los primeros [de los intereses locales] a los efectos de la atribución de las segundas [las competencias] para la correcta preservación y la adecuada efectividad del derecho de participación en qué consiste la aludida garantía»⁷¹.

Tuttavia, per superare i limiti di questa teoria – che tutela l'autonomia locale dalle ingerenze del Legislatore solo in senso negativo, garantendone unicamente l'esistenza, ma senza specificare le competenze o i poteri in cui questa dovrebbe sostanzarsi⁷² –, il Legislatore ha introdotto con la *Ley Orgánica 7/1999* il conflitto in difesa dell'autonomia locale, ossia un nuovo rimedio giurisdizionale attivabile da Municipi e Province per la tutela della propria autonomia.

⁶⁵ STC 84/1982, FJ 4

⁶⁶ Infatti, sebbene l'art. 2 CE riconosca e garantisca il *derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*, né i municipi né le province possono essere ricondotti a queste categorie.

⁶⁷ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982.

⁶⁸ STC 32/1981, FJ 3

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ivi*, FJ 4

⁷¹ L. PAREJO ALFONSO, *La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica*, in «Cuadernos de Derecho Judicial. Administración autonómica», n. 4, 1992, p. 196

⁷² J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, cit., p. 26

Infatti, prima di tale data, una piena tutela dell'autonomia locale era garantita solo nei confronti degli atti amministrativi, mentre rispetto alle norme con forza di legge era ammessa una tutela indiretta di fronte al TC attraverso la Commissione nazionale dell'amministrazione locale⁷³, e la possibilità di sollevare una questione di incostituzionalità sollevata dal giudice *a quo*.

È dunque per superare tale «deficit di protezione costituzionale»⁷⁴ che la *Ley Orgánica 7/1999* modifica la *Ley Orgánica 2/1979* sul TC (LOTC), introducendo il *Capítulo IV* dedicato al *conflicto en defensa de la autonomía local*, i cui caratteri saranno di seguito analizzati.

3.2 Il conflitto in difesa dell'autonomia locale: caratteri fondamentali

Per quanto concerne l'oggetto del procedimento, l'art. 75-*bis* LOTC afferma che possono essere impugnate le norme statali e le disposizioni autonome con rango di legge che lesionino l'autonomia locale⁷⁵.

Rispetto alla legittimazione attiva, questa viene riconosciuta dall'art. 75-*ter*, comma uno, LOTC:

- a) al municipio o alla provincia che sia destinatario unico della legge;
- b) a un numero di municipi che costituisca almeno un settimo di quelli esistenti nell'ambito territoriale di applicazione della legge e rappresenti almeno un sesto della popolazione ufficiale dello stesso;
- c) a un numero di province che costituisca almeno la metà di quelle esistenti nell'ambito territoriale di applicazione della legge e rappresenti almeno la metà della popolazione⁷⁶.

⁷³Art. 117 *Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Contestano l'efficacia di tale rimedio J. M. CASTELLÀ ANDREU e L. ROMÁN MARTÍN, «El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entes locales ante el Tribunal Constitucional español», in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Giappichelli, Torino, 2000, p. 482.

⁷⁴T. FONT I LLOVET, *El recurso de protección constitucional de la autonomía local*, in *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, p. 89, il quale fa riferimento a una «deficiencia legislativa grave, que genera un "déficit" evidente en la garantía de la autonomía de los entes locales». Cfr. anche J. R. ZAPATA PÉREZ, *Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 260.

⁷⁵Nella prima categoria vi rientrano la legge ordinaria, la legge basica, i decreti legge, i decreti legislativi e i regolamenti parlamentari, mentre nella seconda le leggi, i decreti legislativi e i decreti leggi, ma non le norme forali con carattere regolamentare, per le quali si rimanda a E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit., pp. 180-188 e M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local (con jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, Aranzadi, Navarra, 1999, pp. 48-52.

⁷⁶Regimi speciali, per i quali si rimanda alla Disposizione addizionale terza della legge, sono previsti per le Canarie, le Isole Baleari e i Paesi Baschi.

Il Legislatore organico, quindi, in considerazione del «*minifundismo municipal español*»⁷⁷, ha preferito escludere la legittimazione a ricorrere dei singoli enti locali, al fine di evitare un sovraccarico di lavoro per il TC. Questa soluzione, tuttavia, pone una serie di problemi, innanzitutto nel caso di CCAA con un numero dispari di *Diputaciones*, per le quali dunque risulta difficile determinare la metà delle province; inoltre, in uno studio del 1999, Manuel PulidoQuecedo ha evidenziato che per impugnare una legge statale di applicazione su tutto il territorio nazionale, sarebbe necessaria la legittimazione di minimo 1.156 municipi che rappresentino 6.611.566 abitanti⁷⁸.

Per quanto attiene al procedimento, la legge prevede la sua articolazione in due fasi: la prima, di *iniciación a la tramitación del conflicto*, si avvia con l'adozione di una delibera a maggioranza assoluta da parte dell'organo plenario locale (art. 75-ter, comma due), in cui devono essere esposti i motivi per cui si ritiene che una determinata legge leda l'autonomia locale, e deve essere contenuta la richiesta di un parere (obbligatorio ma non vincolante) all'organo consultivo della Comunità autonoma, o in sua assenza, al Consiglio di Stato. Tale *dictamen* deve essere sollecitato entro tre mesi dalla pubblicazione della legge in questione, ed entro un mese dalla ricezione dello stesso può essere presentato il conflitto al *Tribunal Constitucional*. È interessante notare che la legge non fissa alcun termine entro cui l'organo consultivo debba presentare il parere, in contrasto con la brevità dei tempi entro cui gli enti locali devono adempiere ai requisiti previsti agli artt. 75-ter e 75-quater LOTC⁷⁹.

Una volta ricevuto il parere del Consiglio di Stato o dell'organo consultivo autonomo, i soggetti promotori del conflitto possono decidere se presentarlo all'*Alto Tribunal*, dando avvio alla *formalización del conflicto*, o desistere. Nel primo caso, il conflitto viene sottoposto al vaglio preliminare di ammissibilità, attraverso cui il TC valuta la sussistenza o meno delle cause di inammissibilità previste dalla legge: mancanza di legittimazione o di altri requisiti necessari e non sanabili oppure controversia notoriamente infondata. Al ricorrere di questi presupposti, il Tribunale dichiarerà il conflitto inammissibile mediante *auto*⁸⁰ motivato.

⁷⁷ Secondo l'*Instituto Nacional de Estadística*, al 1° gennaio 2015, in Spagna vi sono 8.119 municipi.

⁷⁸ M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local (con jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial)*, cit., pp. 61-64

⁷⁹ Né è specificato alcun termine per il Consiglio di Stato, non essendo accettabile la tesi secondo cui il parere deve essere emesso entro quindici giorni, come previsto dall'art. 19 della *Ley Orgánica* 3/1980. Cfr. F. SOSA WAGNER, «El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal», in *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Instituto Nacional de Administración pública-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002, p. 1409

⁸⁰ Per una distinzione degli atti adottabili dal TC, si rimanda a L. RIBÓDURÁN, *Actos del Tribunal Constitucional*, in *Diccionario de derecho*, vol. 1, Bosch, Barcellona, 2012, p. 58.

Qualora, invece, il TC dichiari il ricorso ammissibile, ne dà notifica agli organi esecutivi e legislativi autonomici che abbiano approvato la legge e, in ogni caso, agli omologhi statali entro dieci giorni. Nei successivi venti giorni, gli stessi possono costituirsi in giudizio e presentare memorie. Nel termine di quindici giorni, il Tribunale può chiedere alle parti tutte le informazioni e i chiarimenti che ritenga necessari. Infine, l'*Alto Tribunal* determina, tramite sentenza, a chi spetti la competenza controversa e decide se abbia avuto luogo o meno una violazione dell'autonomia locale. Inoltre, potrà, se necessario, risolvere le situazioni di fatto o di diritto prodotte dalla lesione dell'autonomia locale.

Tuttavia, per dichiarare l'incostituzionalità della legge, il *Pleno* del Tribunale deve sollevare dinanzi a se stesso la questione di incostituzionalità della legge controversa, rispetto alla quale deciderà con un seconda sentenza⁸¹.

Dall'esame del procedimento del *conflicto en defensa de la autonomía local*, risulta evidente la sua complessità, derivante dalla necessità di disciplinare una formula processuale tale da consentire agli enti locali di accedere direttamente al TC, pur nel rispetto dell'art. 162, primo comma, lett. a), CE, che enumera tassativamente i soggetti legittimati a promuovere un ricorso di incostituzionalità. Infatti, a causa di tutti gli ostacoli che gli enti locali sono tenuti a superare prima che il TC dichiari l'incostituzionalità della legge mediante la seconda sentenza si è parlato di un «*milagro procesal*»⁸². Ed è proprio l'artificiosità del conflitto ad aver scoraggiato gli enti locali dall'intraprendere questo percorso, dato che dalla sua introduzione nel 1999 fino al termine del 2014 vi hanno ricorso solo ventisette volte⁸³.

3.3 La giurisprudenza del TC in materia di conflitto in difesa dell'autonomia locale: alcuni dati e tendenze generali

In particolare, dal 1999 ad agosto 2017 il TC ha emesso quarantuno pronunce nell'ambito del *conflicto en defensa de la autonomía local*, di cui dodici sentenze e ventinove *autos*⁸⁴. Delle prime, nessuna ha riconosciuto la violazione dell'autonomia locale da parte della legge, in cinque

⁸¹ Si esprime criticamente rispetto a questa «doppia pronuncia» G. RUIZ-RICO RUIZ, *L'accesso diretto delle istituzioni locali al Tribunale costituzionale spagnolo-Note introduttive alla riforma della legge organica sul Tribunale costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 1318. Solleva riserve al riguardo anche A. J. GOMEZ MONTORO, che definisce tale «*desdoblamiento*» artificioso, in *La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el proyecto de reforma de la LOTC)*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, n. 1, 1999, pp. 1753-1754.

⁸² F. SOSA WAGNER, *El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal*, cit., p. 1408.

⁸³ La cifra è stata calcolata sulla base dei dati statistici forniti dal *Tribunal Constitucional*, disponibili sul sito dell'Istituzione: <https://www.tribunalconstitucional.es/en/Paginas/default.aspx>

⁸⁴ È possibile reperire l'elenco delle pronunce del TC in materia di conflitto in difesa dell'autonomia locale al seguente link: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/List>

casi per perdita sopravvenuta dell'oggetto, mentre negli altri, pur entrando nel merito, ha rigettato il conflitto.

Riguardo agli *autos*, invece, il TC non ha ammesso i conflitti in otto casi poiché la legge non aveva un destinatario unico, in tre poiché la questione era notoriamente infondata, in altri quattro per perdita dell'oggetto, in sei perché non venivano soddisfatti i requisiti numerici *ex art. 75-ter*, in uno dal momento che il ricorrente non aveva la natura di ente locale e dunque non era legittimato a promuovere il ricorso, in un altro per diniego della prova, in quattro per mancato rispetto della scadenza di cui all'*art. 75-quater*, comma due, in un altro ancora poiché ha disposto la riunione di due conflitti aventi il medesimo oggetto, e nell'ultimo in quanto ha accordato a una parte la costituzione come coadiuvante nel conflitto. Di queste pronunce, solo nove hanno avuto ad oggetto leggi o norme con rango di legge statali, mentre gli altri conflitti sono stati promossi avverso atti autonomici.

Da questi dati è possibile trarre alcune considerazioni: innanzitutto, si registra una maggiore conflittualità degli enti locali con le Comunità autonome piuttosto che con lo Stato. Ciò dipende dal fatto che solo i due principali partiti politici, il *Partido Popular* e il *Partido Socialista Obrero Español*, sono in grado di riunire l'elevato numero di volontà municipali richiesto dalla legge per sollevare il conflitto. Tuttavia, essendo la rappresentanza parlamentare delle suddette formazioni politiche di gran lunga superiore ai requisiti minimi richiesti dall'*art. 162*, primo comma, lett. *a)*, CE per sollevare un ricorso di incostituzionalità⁸⁵, è facile intuire che si preferirà quest'ultima via, più agevole da intraprendere, per ottenere la dichiarazione di incostituzionalità di una legge statale di applicazione su tutto il territorio nazionale, piuttosto che il conflitto in difesa dell'autonomia locale⁸⁶.

Un'altra ragione della maggiore conflittualità fra livello di governo locale e autonomico deriva dall'assunzione di competenze sempre più rilevanti in ambito locale da parte delle CCAA, soprattutto a partire dalle riforme statutarie degli anni 2000. Ad esempio, l'*art. 160*, comma uno, del riformato Statuto della Catalogna, approvato con *Ley Orgánica 6/2006*, attribuisce alla *Generalitat* la competenza esclusiva sul regime locale, specificando anche in quali materie questa si concretizzi⁸⁷.

La seconda riflessione che può essere compiuta leggendo i dati riportati consiste nell'inadeguatezza del conflitto in difesa dell'autonomia locale come strumento di tutela degli enti

⁸⁵ Cinquanta deputati o altrettanti senatori.

⁸⁶ L. POMED SÁNCHEZ, *Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007, p. 235.

⁸⁷ Nella stessa direzione vanno gli articoli 60 dello Statuto andaluso, approvato con *Ley Orgánica 2/2007*, e l'*art. 71*, comma cinque, dello Statuto aragonese, approvato con *Ley Orgánica 5/2007*.

locali, dal momento che finora in nessun caso è stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge per lesione dell'autonomia locale.

Per i suddetti motivi, è possibile affermare che l'introduzione del nuovo processo ha avuto un'importanza più simbolica che pratica⁸⁸. Gli enti locali spesso hanno preferito rinunciare a ricorrere all'*Alto Tribunal*, consapevoli delle numerose difficoltà che avrebbero dovuto affrontare per avviare il procedimento e degli scarsi risultati che avrebbero ottenuto qualora il conflitto fosse risultato ammissibile. La dottrina ha inoltre evidenziato che il principale difetto del conflitto in difesa dell'autonomia locale è che si tratta di un procedimento *a posteriori* e di carattere negativo, che può essere esperito solo una volta che una norma di legge abbia leso dell'autonomia locale, ma che risulta del tutto inefficace in caso di mancata attribuzione di una competenza⁸⁹. È per questi motivi che, a diciotto anni dall'introduzione di una via diretta di accesso alla giustizia costituzionale per gli enti locali, la giurisdizione contenzioso-amministrativa continua ad essere il vero baluardo dell'autonomia locale.

Pertanto, il Legislatore, consapevole dei limiti degli strumenti di natura giurisdizionale per la tutela dell'autonomia locale, ha elaborato altri meccanismi di garanzia, facendo leva sulla partecipazione delle collettività locali nei procedimenti decisionali che le riguardano. Tale novità è stata introdotta con la riforma degli Statuti di autonomia, avviata alla metà degli anni 2000 in alcune CCAA, attraverso cui sono istituiti nuovi organi autonomici di partecipazione locale⁹⁰, che rappresentano «un nuovo meccanismo di garanzia per l'autonomia locale, articolando la partecipazione degli enti locali in quei procedimenti decisori autonomici che possano coinvolgerli e, specialmente, nel procedimento di elaborazione delle norme giuridiche»⁹¹. Con tali organi si vuole colmare una tradizionale lacuna dell'ordinamento giuridico spagnolo, privo di meccanismi di collaborazione diretta tra i parlamenti autonomici e le collettività locali, non solo nel settore amministrativo⁹² ma anche, e soprattutto, in quello legislativo. Infine, si aspira a rendere la

⁸⁸F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Autonomía local y principio de subsidiariedad*, p. 15. Disponibile on line al seguente link:<http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>

⁸⁹T. FONT I LLOVET e M. VILALTA REIXACH, *Los diferentes modelos de participacion local en los nuevos Estatutos de Autonomia*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 8, 2009, p. 5.

⁹⁰ Ci si riferisce, in particolare, all'art. 85 dello Statuto catalano che istituisce il *Consejo de Gobiernos Locales*; all'art. 95 dello Statuto Andaluso che prevede un Organo di relazione tra la Giunta e i Municipi; all'art. 38 dello Statuto di Cantabria che costituisce il *Consejo Juridico Consultivo*; all'art. 64, comma quattro, dello Statuto valenciano, di istituzione di una *Comision Mixta* rappresentante la *Generalitat* e la Federazione Valenciana di Municipi e Province; all'art. 86 dello Statuto aragonese che prevede il *Consejo Local de Aragón*; all'art. 30, comma cinque, di quello di Castiglia La Mancia; e infine al 51 dello Statuto di Castiglia e León che costituisce il *Consejo de cooperación local*.

⁹¹T. FONT I LLOVET e M. VILALTA REIXACH, *Los diferentes modelos de participacion local en los nuevos Estatutos de Autonomia*, cit., p. 10.

⁹² Già esistevano organi di collaborazione tra livelli di governo, istituiti in base dell'art. 58 della LB, i quali, tuttavia, operando solo in ambito amministrativo, si sono dimostrati piuttosto inefficaci. Cfr. FONT I LLOVET e M. VILALTA REIXACH, *Los diferentes modelos de participacion local en los nuevos Estatutos de Autonomia*, cit., p. 11.

legislazione autonoma maggiormente rispettosa delle istanze locali, riducendo la probabilità di futuri contenziosi fra livello autonomico e locale. In altre parole, gli organi in questione funzionano come «un meccanismo procedimentale di carattere preventivo»⁹³ della conflittualità presente nel sistema di organizzazione territoriale spagnolo.

Nonostante i suddetti organi siano diffusi in numerose CCAA, ciascuno di essi è regolato in modo peculiare per quanto attiene alle funzioni, alla composizione e agli effetti giuridici della loro partecipazione ai procedimenti decisionali autonomici. Non essendo possibile esaminare in questa sede la disciplina prevista da ogni Comunità, sia sufficiente affermare che, sebbene la previsione dei nuovi meccanismi di partecipazione degli enti locali ai procedimenti decisionali autonomici è stato un importante passo verso il rafforzamento del regime locale spagnolo, non bisogna dimenticare che nessun obbligo giuridico grava sulle CCAA per istituirli e che l'efficacia degli loro atti è piuttosto incerta, rimanendo confinata al terreno dell'opportunità politica.

In definitiva, nonostante la *Ley Orgánica 7/1999* abbia avuto il pregio di attribuire agli enti locali un ruolo da protagonisti in ambito politico e giuridico⁹⁴, gli ostacoli procedimentali e la scarsa apertura del TC nei confronti delle loro rivendicazioni hanno reso molto deludenti i risultati pratici della riforma. Neppure l'introduzione degli strumenti volti ad accrescere la partecipazione ai procedimenti decisionali ha colmato quel *deficit* di tutela che da sempre contraddistingue il mondo locale spagnolo.

Inoltre, l'approvazione della *Ley 27/2013*, del 27 dicembre, di Razionalizzazione e Sostenibilità dell'Amministrazione Locale, adottata sotto la pressione dell'Unione europea e della crisi economico-finanziaria, ha determinato una redistribuzione delle competenze municipali a favore dei livelli territoriali superiori e a scapito ulteriore degli enti di governo più prossimi ai cittadini⁹⁵. In tale contesto, risulta ancora più essenziale il ruolo svolto dall'*Alto Tribunal*, in quanto garante dell'ordine costituzionale, nel determinare il giusto equilibrio fra i principi di stabilità finanziaria e di bilancio e quelli di autonomia locale e democrazia⁹⁶.

⁹³*Ibidem*

⁹⁴J. M. CASTELLÀ ANDREU e L. ROMÁN MARTÍN, *El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entes locales ante el Tribunal Constitucional español*, cit., p. 499.

⁹⁵ Cfr. T. FONT I LLOVET e A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?*, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp.11-45 e *Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri*, n.6, 2013, Camera dei deputati, pp. 22-23, disponibile al seguente link: <http://biblioteca.camera.it/application/xmanager/projects/biblioteca/attachments/documenti/files/000/000/218/LS2013-6.pdf>

⁹⁶ Si ricordi che i principi di *estabilidadpresupuestaria* e *sostenibilidadfinanciera* sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico spagnolo con la modifica dell'art. 135 CE operata dalla riforma costituzionale del 2011 e rappresentano un parametro di costituzionalità delle leggi, come affermato nella STC 157/2011.

4. Conclusioni

Nel presente lavoro si è affrontato il tema dell'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale in Italia e in Spagna, evidenziando la presenza di un *deficit* di tutela in entrambi gli ordinamenti. Nel primo caso, infatti, le norme costituzionali e la giurisprudenza non riconoscono agli enti locali la facoltà di adire la Consulta, nel secondo, pur essendo stato previsto dalla *Ley Orgánica* 1/1999 uno specifico giudizio per la difesa delle prerogative degli enti locali, i molteplici filtri introdotti per evitare un'esplosione di ricorsi hanno finito per rendere estremamente arduo l'accesso al *Tribunal Constitucional*.

È per tale ragione che nell'ordinamento iberico si è previsto, accanto ai meccanismi di tutela giurisdizionale, un coinvolgimento delle istanze locali nei processi legislativi delle *Comunidades autónomas*, al fine di ridurre il contenzioso tra i due livelli di governo. In tal senso, hanno costituito un modello di riferimento i Consigli delle autonomie locali, organi regionali necessari, previsti dall'ultimo comma dell'art. 123 Cost., e titolari principalmente di funzioni consultive. Tuttavia, nel corso della trattazione si è avuto modo di dimostrare che sia in Italia sia in Spagna l'efficacia con cui tali sedi di raccordo degli interessi regionali e locali difendono l'autonomia degli enti minori è piuttosto limitata, essendo un'attività priva di effetti vincolanti.

Per questo, da anni si discutono in entrambi gli ordinamenti proposte di riforma della Camera alta del Parlamento, al fine di rappresentare a livello centrale le istanze degli enti territoriali e di coinvolgerli nel procedimento legislativo, in un'ottica di riduzione del contenzioso.

In Spagna, nonostante il dettato dell'art. 69, comma primo, CE⁹⁷, è generalmente riconosciuta l'incapacità del Senato di rappresentare efficacemente le istanze territoriali⁹⁸ e, pertanto, da anni si discute su come riformarlo. Di conseguenza, nel corso delle legislature molte proposte per trasformarlo in una «*verdadera* *Cámara de representación territorial*»⁹⁹ sono state presentate, ma nessuna finora ha avuto successo¹⁰⁰.

⁹⁷Secondo cui il Senato è «una Camera di rappresentazione territoriale», in quanto ciascuna Provincia elegge quattro Senatori (Gran Canaria, Mallorca e Tenerife ne eleggono tre ciascuna) e l'Assemblea legislativa di ogni Comunità autonoma nomina un senatore tra i suoi membri, più un altro Senatore per milione di abitanti.

⁹⁸A. CIDONCHA MARTÍN, *El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)*, RJUAM, 23, 2011, pp. 173-182.

⁹⁹C. GARRIDO LÓPEZ, *Pero... ¿puede ser el Senado una Cámara de representación territorial?*, in *Revista Española de Derecho Constitucional* 107, 2016, p. 80.

¹⁰⁰L'ultima proposta in ordine temporale è avvenuta nella X Legislatura con la costituzione di una *Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado (Diario de Sesiones del Senado, X Legislatura, n. 6, 22 Febbraio 2012, pp. 228 ss.)*. Tuttavia, nell'ultima riunione del gruppo, svoltasi il 7 settembre 2015, non si è raggiunto alcun accordo formale.

In Italia, com'è noto, il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi e approvato dal Parlamento nell'aprile 2016 – contenente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” – è stato respinto dalla maggioranza degli elettori nel referendum svoltosi il 4 dicembre 2016. Come è noto, il punto di maggiore novità che caratterizzava questo testo era il superamento del cosiddetto “bicameralismo perfetto”, con l’instaurazione di un rapporto di fiducia fra il Governo e la Camera dei deputati, e la trasformazione del Senato in una Camera delle Autonomie, i cui membri sarebbero stati eletti, con metodo proporzionale, dai Consiglieri regionali e provinciali di Trento e di Bolzano tra i propri componenti «e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori».

Tuttavia, sebbene l’obiettivo dichiarato dal suddetto D.d.L costituzionale fosse di modificare la forma di Stato «in senso pro-autonomistico»¹⁰¹ e favorire un maggior decentramento territoriale, la dottrina aveva avanzato numerose perplessità per la sua ispirazione centralistica¹⁰².

In particolare, a subire una *deminutio* della propria autonomia sarebbero stati soprattutto gli enti locali, in considerazione della decostituzionalizzazione della Provincia, del vincolo della potestà regolamentare al «rispetto della legge statale o regionale» ex art. 31 D. d. L, e dell’introduzione degli «enti di area vasta» di cui all’art. 40, comma 4¹⁰³.

Rebus sic stantibus, l’approvazione della riforma costituzionale avrebbe reso impossibile l’introduzione di un meccanismo di accesso di Comuni e Città metropolitane alla giustizia costituzionale, in considerazione della limitazione delle loro prerogative; pertanto, la mancata entrata in vigore della stessa rappresenta un’occasione per compiere un passo in tale direzione, al

¹⁰¹ E. GRIGLIO, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, [http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=31140&dpath=document&dfile=13012016113933.pdf&content=La+\(auto\)+riforma+in+senso+territoriale+della+seconda+Camera+-+stato+-+dottrina+-+](http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=31140&dpath=document&dfile=13012016113933.pdf&content=La+(auto)+riforma+in+senso+territoriale+della+seconda+Camera+-+stato+-+dottrina+-+), 2016, p. 12.

¹⁰² Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi. Relazione al II Seminario A.I.C. “I costituzionalisti e le riforme”*, Università di Milano, 28 aprile 2014, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/01/De-Martin_Autonomie-finte.pdf, 2015 e G. MAZZOLA, *Prime note sul ruolo delle Regioni nellariforma costituzionale*, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/11/Mazzola.pdf>, 2015.

¹⁰³ Per tali profili, si vedano G. MOBILIO, *La disciplina sull’“aerea vasta” nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale e incertezze del legislatore*, testo dell’intervento svolto in occasione del Seminario di discussione del “Gruppo di Pisa” dedicato a “Corte costituzionale e riforma della Costituzione”, tenutosi a Firenze il 23 ottobre 2015, <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2015/11/Mobilio-2.pdf>, P. MILAZZO, *L’impatto del d. d. l. costituzionale “Renzi-Boschi” sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/45-saggi/308-speciale-i-seminario-sulle-riforme-costituzionali-firenze-26-maggio-2014-n-22014, n. 2, 2014 e C. TUBERTINI, *Areavasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2014.

fine di «evitare una totale subordinazione degli enti locali ai legislatori statali o regionali, in dispregio del senso stesso del riconoscimento dell'autonomia costituzionalmente sancita»¹⁰⁴.

L'esperienza spagnola, tuttavia, dimostra che neppure la previsione di un ricorso diretto al Giudice delle Leggi è di per sé efficace, se disgiunta da adeguati meccanismi di collaborazione tra livelli di governo per prevenire futuri contraddittori.

Di conseguenza, se da una parte appare ormai remota l'ipotesi di superare nel breve-medio periodo il bicameralismo paritario attraverso una riforma costituzionale, è necessario ricorrere ad altri strumenti per rafforzare la partecipazione dei livelli di governo territoriale nel procedimento decisionale¹⁰⁵.

Come indicato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali nella relazione presentata dal Presidente Gianpiero D'Alia nel maggio 2017 – oltre alla riorganizzazione del cosiddetto “sistema delle conferenze” – la strada da percorrere è l'attuazione dell'art. 11, comma uno, della l. cost 3/2001¹⁰⁶, che appare oggi quanto mai ineludibile e «doverosa»¹⁰⁷ al fine di consentire un coordinamento degli enti territoriali anche in sede parlamentare.

Se, dunque, da una parte si ritiene opportuno procedere a una modifica dei regolamenti parlamentari in modo da assicurare la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, al fine di prevenire nel corso del procedimento legislativo il contenzioso tra Stato e Regioni¹⁰⁸, dall'altra è considerato necessario anche ridefinire l'ambito di competenza delle conferenze, in modo da limitarlo ai rapporti tra gli esecutivi delle Regioni e dello Stato, riservando alla rinnovata Commissione l'attività in sede legislativa.¹⁰⁹

In conclusione, anche in considerazione del Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale, secondo cui «la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresenta un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della

¹⁰⁴ G. C. DE MARTIN, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/02/DeMartin_DDL_2613.pdf, 2015, pp. 10-11.

¹⁰⁵ Camera dei deputati. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva [nell'ambito dell'esame della relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali]*. XVII Legislatura, 7° Seduta (pom.), 23 marzo 2017, p. 4.

¹⁰⁶ G. D'ALIA, *Relazione al parlamento sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, 17 maggio 2017, p. 3.

¹⁰⁷ Camera dei deputati. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Resoconto stenografico*, cit., p. 5.

¹⁰⁸ La Corte Costituzionale ha infatti più volte richiamato la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (si veda, ad esempio, il punto 7 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 6/2004 e recentemente la n. 7/2016).

¹⁰⁹ Nel documento citato, il Presidente D'Alia suggerisce di ridurre a due le conferenze (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata), oppure di prevederne solo una, «articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale)». Pres.G. D'Alia, *Relazione al parlamento sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, cit., p. 16.

democrazia e del decentramento del potere»», si auspica che il Parlamento eletto nella prossima Legislatura abbia la forza politica per dare piena attuazione alla riforma del Titolo V, al fine di equilibrare i rapporti tra livelli di governo territoriale, conformemente al principio autonomistico espresso all'art. 5 della Costituzione.

BIBLIOGRAFIA

- AJA E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999
- ANGIOLINI V., *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, «Le Regioni», n. 2, 1989
- ARAGÓN REYES M., «El tratamiento constitucional de la autonomía local» in *Organización territorial del Estado (administración local)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1985
- BALLADORE PALLIERI G., *Lineamenti programmatici della Democrazia cristiana*, Giuffrè, Milano, 1945
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT J. M., «La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», in B. Sánchez-Cruzat [et al.], *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Marcial Pons, Madrid, 1998
- BARCELÓ I SERRAMALERA M. e APARICIO PÉREZ M. A., *Manual de derecho constitucional*, Atelier, Barcelona, 2009
- BARCELÓ I SERRAMALERA M., *Conflictes en defensa de l'autonomia local. Jornada "La Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. Incidència i aplicació als governs locals de Catalunya*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2014
- BARONI A. M. e FALLETTA P., «Gli enti locali e la difesa del principio di sussidiarietà: quali prospettive per un accesso diretto alla Corte costituzionale?», in DECARO C., LUPO N. e RIVOSECCHI U., *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Giappichelli, Torino, 2012
- BARTOLE S. [et al.], *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2005
- BASSANI M., [et al.], *Le nuove leggi elettorali ed i poteri del Sindaco e del Presidente della Provincia*, Giuffrè, Milano
- BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, «Astrid Rassegna», n. 12, 2007
- BENVENUTI F., *Per una nuova legge comunale o provinciale*, «Rivista amministrativa», n. 11, 1959
- BERTI G., «Principi fondamentali. Commento all'art.5 Cost.», in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975
- BERTOLDI F., *L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige*, Giuffrè, Milano, 1954
- BETTINELLI E. e RIGANO F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino, 2004
- BIFULCO R., «La riforma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l'art. 55», in V. Atripaldi e R. Bifulco, *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1997
- BIN R. e PINELLI C. (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Macerata, 5-6 maggio 1994*, Giappichelli, Torino, 1996
- BIN R. e PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010

- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», n. 2-3, 2002
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, «Le Regioni», n. 4, 2001
- BLANCOVALDÉ L., «La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e stato possibile», in GAMBINO S. (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., *Autonomía local y principio de subsidiariedad*, www.old.dpz.es, 2004
- CABELLO FERNÁNDEZ M. D., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Civitas, Madrid, 2003
- CALAMANDREI P., «La Costituzione e le leggi per attuarla», in A. Nattaglia [et al.], *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955
- CALOGNE VELAZQUEZ A., ALLUÈ BUIZA A. e GONZALEZ DEL TESO T., *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Editorial Comares, Granada, 2000
- CALVIERI C., *Gli Statuti e i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo V e prossima revisione costituzionale*, «Politica del diritto», n. 4, 2004
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, vol. V, 1976
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Rassegna dell'attività legislativa e istituzionale di paesi stranieri*, n.6, 2013, <http://biblioteca.camera.it>
- CAMERA DEI DEPUTATI. Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva [nell'ambito dell'esame della relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali]. XVII Legislatura, 7° Seduta (pom.), 23 marzo 2017*
- CAMMELLI M., «Relazione», in BERTI G. e DE MARTIN G. C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione: atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002*, LUISS, Roma, 2002
- CAMMELLI M., *Amministrazione(e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», n. 6, 2001
- CARBALLEIRA RIVERA M. T., *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, «Revista xurídica galega», n. 34, 1999
- CARETTI P., «Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9», in FALCON G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003
- CARETTI P., *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, «Le Regioni», n. 4, 1995
- CASTELLÁ ANDREU J. M. e OLIVETTI M. (a cura di), *Nuevos estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España y Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009
- CASTELLÁ ANDREU J. M. e ROMÁN MARTÍN L., «El conflicto en defensa de la autonomía local: la legitimación de los entes locales ante el Tribunal Constitucional español», in ANZON A., CARETTI P. e GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di acceso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000
- CAVALIERI P. e LAMARQUE E., *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, 2004

CELOTTO A., *Verso la legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, «Giurisprudenza italiana», n. 8-9, 2000

CENTRO DI RICERCA VITTORIO BACHELET, *Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie*, allegato a *Le autonomie: rivista dell'Unione delle Province d'Italia*, n. 6, 1994

CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012

CIVITARESE MATTEUCCI S., *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, «Le Regioni», n. 2-3, 2002

COLZI G., «La Provincia e il Comune nell'ordinamento costituzionale», in CALAMANDREI P. e LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, G. Barbèra, Firenze, 1950

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO, *La (insufficiente) tutela del ruolo e delle attribuzioni degli enti locali dinanzi alla Corte costituzionale*, Roma, 2013

CRISAFULLI V., *L'art. 134, secondo comma, e la IX disposizione transitoria della Costituzione, in relazione all'art. 72 della legge n. 62 del 1952*, «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 1965

CRISAFULLI V., *Per una Costituzione democratica*, «Rinascita», n. 7, 1946

CUOCOLO F., *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regione*, Giuffrè, Milano, 1967

D'ALESSANDRO D., «Funzioni amministrative e sussidiarietà: il problema della giustiziabilità», in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, 2003

D'ALIA G., *Relazione al parlamento sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, 17 maggio 2017

D'AMICO M., «Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale», in BALDUZZI R. e COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007

D'AMICO M., *Una novità per i giudizi per conflitto di attribuzione: compare il controinteressato*, «Diritto della Regione», n. 1-2, 1989

D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013

D'AURIA G., *Funzioni amministrative e autonomia finanzia delle regioni e degli enti locali*, «Il Foro italiano», V, 2001

DE MARTIN G. C. (a cura di), *L'amministrazione capovolta. Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Cedam, Padova, 2007

DE MARTIN G. C., *Il rischio crescente di autonomie finte*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2015

DE MARTIN G. C., *La funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2002

DE MARTIN G. C., *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2015

DE OTTO I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987

DE SIMONE C., *Il Comune di Vercelli ricorre alla Corte costituzionale "per conflitto di attribuzione ed incostituzionalità"*, www.archivio.rivistaaic.it, 2003

DI FOLCO M., «La democrazia partecipativa nelle fonti locali», in DE MARTIN G. C. e BOLOGNINO D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010

DI FOLCO M., «La funzione normativa degli enti locali nell'opera di Giorgio Berti», in DE MARTIN G. C. (a cura di), *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e*

regolamenti locali nel sistema delle fonti tra tradizione e innovazione costituzionale, Cedam, Padova, 2007

DI FOLCO M., «Le funzioni amministrative», in BALDUZZI R., CARPANI G.(a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna, 2013

DI FOLCO M., *La garanzia costituzionale del potere normativo locale. Statuti e regolamenti locali nel sistema delle fonti tra tradizione e innovazione costituzionale*, Cedam, Padova, 2007

DI GENIO G., *Il ruolo delle autonomie locali nella riforma dello Statuto andaluso in Spagna*, «Diritto pubblico comparato ed europeo online», vol. I, 2012, Torino

DI GIACOMO RUSSO B., «La difesa costituzionale delle autonomie locali», in PINARDI R. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007

DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982

DONAIRE VILLA F. J., *Las normas de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley: las figuras del decreto legislativo y del decreto-ley autonómico*, «Institut d'Estudis Autonòmics», Barcelona, 2012

DRAGO F., *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del titolo V e giurisprudenza costituzionale (il giudizio in via principale delle leggi dopo i problemi legati allo jussuperveniens)*, «Giurisprudenza costituzionale», fasc. 6, 2004

DRAGO F., *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, www.federalismi.it, 2003

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954

ESTEVE PARDO J., *Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local*, «Revista Española de Derecho Constitucional», n. 31, 1991

FABRIZZI F. e PICCIRILLI G., *Conclusa la prima deliberazione ex art. 138 Cost. Il Senato già calendarizza il voto per fine gennaio*, www.federalismi.it, 2016

FABRIZZI F. e PICCIRILLI G., *Il Senato ha approvato definitivamente il testo a maggioranza assoluta. La Camera si pronuncerà a primavera*, www.federalismi.it, 2016

FABRIZZI F., *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, www.federalismi.it, 2011

FALCON G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003

FERNÁNDEZ FARRERES G., «El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2001*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2001

FERRARA A., *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, www.federalismi.it, 2004

FLORIDIA G. G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986

FONT I LLOVET T. y VILALTA REIXACH M., «Los órganos de participación local en la Comunidades Autónomas», in MUÑOZ MACHADO S., *Tratado de derecho municipal*, vol. II, Iustel Madrid, 2011

FONT I LLOVET T. y VILALTA REIXACH M., *Los diferentes modelos de participación local en los Nuevos Estatutos de Autonomía*, «Revista d'estudis autonòmics i federals», n. 8, 2009

FONT I LLOVET T., «Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007

FONT I LLOVET T., «El recurso de protección constitucional de la autonomía local», in *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997

FONT I LLOVET T., «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», in T. Font i Llovet, VELASCO CABALLERO F. y ORTEGA ÁLVAREZ L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centros de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2006

FONT I LLOVET T., «La Administración Local en las Comunidades Autónomas», in *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994

FONT I LLOVET T., «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno local 1998*, Marcial Pons, Madrid, 1999

FONT I LLOVET T., «La nueva posición de la administración local en la evolución del de las autonomías», in *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999

FOSSAS ESPADALER E., «El conflicto en defensa de la autonomía local. Un experimento constitucional fallido» in PEREZ TREMP S. P. (a cura di), *La Reforma del Tribunal constitucional. Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch. Libros, Valencia, 2007

FOSSAS ESPADALER E., *El conflicto en defensa de la autonomía local*, «Cuadernos de derecho local», n. 15, 2007

FOSSAS ESPADALER E., *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007

FRAILE CLIVILLÉS M., *La articulación del principio autonómico en la Constitución española (la paradoja de las nacionalidades)*, «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», speciale monográfico intitolato «Organización territorial de los Estados europeos», vol. I, 2006

FUENTETAJA PASTOR J. A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ C. (a cura di), *Manual de derecho local*, Iustel, Madrid, 2010

FUNDACIÓN BBV, *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao, 1998

GARCÍA DE ENTERRÍA E. y RAMÓN FERNÁNDEZ T., *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2002

GARCÍA GUERRERO J. L., *Lo stato autonomico. Evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni statuti*, www.federalismi.it, 2008

GARCÍA MORILLO J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998

GARCÍA ROCA J., «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto e indirecto contra leyes?» in *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997

GARCÍA ROCA J., *El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local*, «Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo», n. 1 extraordinario dedicado a «La reforma del régimen local», 2000

GARCÍA ROCA J., *La primera sentencia sobre el conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/2006): una ocasión perdida*, «Cuadernos de derecho local», n. 6, 2007

GIANFRANCESCO E., «L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale», in BETTINELLI E. e RIGANO F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013

GIOVANNETTI T., «I “soggetti esclusi” nei conflitti di attribuzione», in PINARDI R. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Giappichelli, Torino, 2007.

GÓMEZ MONTORO A. J., *La garantía constitucional de la autonomía local. (Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Reforma de la LOTC)*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, 1999, I, Aranzadi, Pamplona, 1999

GONZALES PÉREZ J., *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980

GONZALES RIVAS J. J., *Consideraciones sobre la STC 240/2006, 20 de julio, referida al primer conflicto en defensa de la autonomía local*, «Cuadernos de derecho local», n. 2, 2007

GRIGLIO E., *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, www.federalismi.it, 2016

GROPPI T. e OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003

GROPPI T., «La tutela giurisdizionale dell'art. 128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei Comuni e delle Province alla Corte costituzionale», in BIN R. e PINELLI C. (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996

GROPPI T., *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994

GROPPI T., *Il “conflitto” a difesa dell'autonomia locale” in Spagna*, «Le Regioni», n. 1, 2000

GROPPI T., *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, «Le Regioni», n. 5, 1998

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Enti territoriali minori e conflitto tra i poteri dello Stato*, «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 1970

GUZZETTA G., «L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici», in ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Giappichelli, Torino, 2000

HERNÁNDEZ LAFUENTE A., «El proceso de negociación del Pacto Local. La génesis y el desarrollo del Pacto Local», in *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, Ministerio de Administración Pública, 1999

IACOMETTI M., *L'ordinamento locale spagnolo*, Giuffrè editore, Milano, 1993

ITALIA V., «L'autonomia dei comuni e delle province; contributo all'interpretazione dell'art. 128 cost.», in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1977

JIMÉNEZ CAMPO J., «Osservazioni sulla protezione dell'autonomia locale nei confronti del legislatore spagnolo», in GROPPI T. (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello*

Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata, Giappichelli, Torino, 1998

JIMENEZ CAMPO J., *Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español*, «Revista española de derecho constitucional», n. 53, 1998

JIMENEZ CAMPO J., *Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modelos de impugnar la ley)*, «Revista Española de Derecho Constitucional», n. 59, 2000

JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J., *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Biblioteca Nueva, Madrid 2004

KELSEN H., *Teoría general del Estado*, Madrid, Editora Nacional, 1979

LAMARQUE E., «Articolo 9», in CAVALIERI P. E LAMARQUE E., *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 3)*, Giappichelli, Torino, 2004

LAMARQUE E., *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, «Quaderni costituzionali», n. 1, 2002

LUCIANI M., *La riforma del bicameralismo, oggi. Relazione al II Seminario A.I.C. "I costituzionalisti e le riforme"*, Università di Milano, 28 aprile 2014, «Rivista AIC», n. 2, 2014

LUGO A., *Manuale di diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 2012

MALFATTI E., «Le regioni e gli enti locali», in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

MANGANARO F., «La storia paradossale della tutela dell'autonomia degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale», in DELLA CANANEA G. e DUGATO M. (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006

MARINI F. S., *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative*, «Le Regioni», n. 2-3, 2002

MARTINES T., RUGGERI A. e SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002

MARTIN-RETORTILLO L. e DE OTTO Y PARDO I., *Derechos fundamentales y constitución*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1998

MASSARO M., *Comuni e Province chiedono un "patto" per le autonomie*, «Il Sole-24Ore»

MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961

MAZZOLA G., *Prime note sul ruolo delle Regioni nellariforma costituzionale*, www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2015

MEDINA GUERRERO M., «Las nuevas formas de participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones de las comunidades autónomas. Los consejos de gobiernos locales», in ZAFRA VÍCTOR M. (a cura di), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008

MERLONI F., «La Carta Europea de la Autonomía Local y su recepción en Italia y España», in FONT I LLOVET T. y GALÁN GALÁN A. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2011

MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», n. 2-3, 2002

- MEZZANOTTE C., *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, «Giustizia costituzionale», I, 1979
- MILAZZO P., *L'impatto del d. d. l. costituzionale "Renzi-Boschi" sul sistema degli enti locali e sulle funzioni locali*, www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 2014
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *El Pacto local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1999
- MOBILIO G., *La disciplina sull' "aerea vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale e incertezze del legislatore*, testo dell'intervento svolto in occasione del Seminario di discussione del "Gruppo di Pisa" dedicato a "Corte costituzionale e riforma della Costituzione", tenutosi a Firenze il 23 ottobre 2015, <http://www.gruppodipisa.it>, 2015
- MORBIDELLI G. [et al.], *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2012
- MORODO R., *La transición política*, Tecnos, Madrid, 1985
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1967
- NARANJO DE LA CRUZ R., *El proceso constitucional para la protección de la autonomía local en España y Alemania*, Instituto Nacional de Administración Pública-Diputación Provincial de Málaga, 2003
- PADULA C., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, «Le Regioni», n. 4, 2003
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996
- PAREJO ALFONSO L., «La autonomía local en el texto constitucional», Consejo General del Poder Judicial, *Cuadernos de derecho judicial. Administración autonómica*, Madrid, 1992
- PAREJO ALFONSO L., *La autonomía local. Contenido constitucional y configuración legal básica*, «Cuadernos de Derecho Judicial. Administración autonómica», n. 4, 1992
- PASTORI G., *Gli enti locali nella riforma dell'ordinamento regionale*, «Le Regioni», n. 2, 1995
- PASTORI G., *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, «Le Regioni», n. 5, 1997
- PEGORARO L. e GIUPPONI T. F., «L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001)», in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002
- PÉREZ SERRANO N., *Tratado de derecho político*, Civitas, Madrid, 1976
- PEREZ TREMPES P., «Autonomía local y procesos constitucionales», in *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997
- PIRAINO A., «Il significato comunicativo della funzione normativa locale», in CHIEFFI L. e CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi ulteriore di revisione*, Giappichelli, Torino, 2004
- Pizzetti F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, «Le Regioni», n. 1-2, 2005
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979
- PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, «Le Regioni», n. 3-4, 2000

POMED SÁNCHEZ L., «Compás de espera en la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local», en FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2009

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de derecho público, Barcelona, 2004

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2006

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local. Primera sentencia dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2007

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local», FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2010

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local», FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2013

POMED SÁNCHEZ L., «Jurisprudencia constitucional sobre administración local», Font I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, Barcelona, 2014

PORRAS RAMÍREZ J. M., *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001

PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomia locale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983

PULIDO QUECEDO M., *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local*, Aranzadi, 1999

RATTO TRABUCCO F., *Il Consiglio delle Autonomie locali: composizione e poteri in Lombardia e nelle altre Regioni che l'hanno già istituito*, «Confronti», n. 3, 2011

RATTO TRABUCCO F., *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia. I casi italiano e spagnolo a confronto*, Aracne, Roma, 2012

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. M., *La reforma del régimen local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del Pacto Local*, Ed. Bayer Hnos., S. A., Barcelona, 1999

ROLLA G. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005

ROLLA G., «L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi», in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, Giuffrè, Milano, 2002

ROLLA G., GROPPI T. e LUATTI L., *L'ordinamento dei Comuni e delle Province 1990-1993*, Giuffrè, Milano, 1993

ROLLA G., in *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 1979

ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema di fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, «Le Regioni», n.2-3, 2002

ROMANO S., «Decentramento amministrativo», in *Scritti minori*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1950

- ROMANO TASSONE A., «La normazione secondaria», in MAZZAROLLI L. [et al.], *Diritto amministrativo*, vol. I, il Mulino, Bologna, 2005
- ROMANO TASSONE A., «La potestà regolamentare statale e regionale», in CORSO G. e LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006
- ROSSI E., *I giuristi alla conquista della Marmolada*, «*Foro italiano*», v. I, 1988
- ROTELLI E., «Art. 128 Cost.», in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975
- ROURA GÓMEZ S. A., *La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local*, «*Revista de estudios de la administración local y autonómica*», n. 315-316, 2011
- ROZO ACUÑA E., *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Giappichelli, Torino, 2003
- RUGGERI A. e SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009
- RUGGERI A., *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le "metamorfosi" dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1994
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della formazione*, «*Le Regioni*», n. 4, 2002
- RUIZ-RICO RUIZ G., *L'accesso diretto delle istituzioni locali al Tribunal costituzionale spagnolo. Note introduttive alla riforma della legge organica sul Tribunale costituzionale*, «*Diritto pubblico comparato ed europeo*», 1999
- SALAS J., *La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, «*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*», n. 245, 1990
- SÁNCHEZ MORÓN M., «Comentario al artículo 75.bis», in ROQUEJO PAGÉS J. L., *Comentario a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Consejo de Estado, Madrid, 2000
- SÁNCHEZ MORÓN M., «La defensa jurisdiccional de la autonomía local», in *Comunidades autónomas y gobiernos locales*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1987
- SCUDERI M. A., «La tutela degli enti local dinanzi alla Corte costituzionale: un problema ancora aperto», in *Annali del seminario giuridico (2006-2007)*, vol. 3, Giuffrè, Milano, 2008
- SCHMITT C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982
- SODA A., *Verso un ordinamento federale. La riforma delle autonomie locali*, «*Aggiornamenti sociali*», n. 1, 2001
- SOSA WAGNER F., «El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal», in *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Instituto Nacional de Administración pública-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2002
- SOSA WAGNER F., «La autonomía local», in *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991
- SOSA WAGNER F., *Manual de derecho local*, Aranzadi, Navarra, 2000
- SPADARO A., «La giustizia costituzionale italiana: da ordinario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte», in BIN R. e PINELLI C. (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996
- SPADARO A., *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, www.giurcost.org, 2003

STADERINI F., *La potestà statutaria dei minori enti locali territoriali e la riforma della legge comunale e provinciale*, «Foro amministrativo», 1977

STORINI C. y MORENO VÁZQUEZ M., *Autonomía local y control de constitucionalidad de las normas con rango de ley: una reforma tan reclamada como insatisfactoria*, «Cuadernos constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol», n. 30-31, Valencia, 2000

TOSI R., *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, «Le Regioni», n. 5, 2002

TUBERTINI C., *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, «Le Istituzioni del Federalismo», n. 2, 2014

VALIANI L., «Considerazioni sul tema della riforma dello Stato nelle lotte politiche del primo dopoguerra», in LEGNANI M. (a cura di), *Regioni e Stato dalla resistenza alla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1975

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2004

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali (1999-2000. Dieci anni di riforme)*, Maggioli, Rimini, 2000

VELASCO CABALLERO F., «Conflictos en defensa de la autonomía local», in MUÑOZ MACHADO S. (a cura di), *Tratado de derecho municipal*, Iustel, III edición, Madrid, 2011

VESPERINI G., *Le autonomie locali nello Stato regionale*, «Le Regioni», n. 5, 2007

VILALTA REIXACH M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1988

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1949

ZAPATA PÉREZ J. R., «Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación», in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, Madrid, 1999

The LUISS School of Government (SoG) is a graduate school training high-level public and private officials to handle political and government decision-making processes. It is committed to provide theoretical and hands-on skills of good government to the future heads of the legislative, governmental and administrative institutions, industry, special-interest associations, non-governmental groups, political parties, consultancy firms, public policy research institutions, foundations and public affairs institutions.

The SoG provides its students with the skills needed to respond to current and future public policy challenges. While public policy was enclosed within the state throughout most of the last century, the same thing cannot be said for the new century. Public policy is now actively conducted outside and beyond the state. Not only in Europe but also around the world, states do not have total control over those public political processes that influence their decisions. While markets are Europeanised and globalised, the same cannot be said for the state.

The educational contents of the SoG reflect the need to grasp this evolving scenario since it combines the theoretical aspects of political studies (such as political science, international relations, economics, law, history, sociology, organisation and management) with the practical components of government (such as those connected with the analysis and evaluation of public policies, public opinion, interests' representation, advocacy and organizational leadership).

For more information about the LUISS School of Government and its academic and research activities visit. www.sog.luiss.it

SUBMISSION GUIDELINES

LUISS School of Government welcomes unsolicited working papers in English and Italian from interested scholars and practitioners. Papers are submitted to anonymous peer review. Manuscripts can be submitted by sending them at sog@luiss.it. Authors should prepare complete text and a separate second document with information identifying the author. Papers should be between 8,000 and 12,000 words (excluding notes and references). All working papers are expected to begin with an indented and italicised abstract of 150 words or less, which should summarise the main arguments and conclusions of the article. Manuscripts should be single spaced, 11 point font, and in Times New Roman.

Details of the author's institutional affiliation, full postal and email addresses and other contact information must be included on a separate cover sheet. Any acknowledgements should be included on the cover sheet as should a note of the exact length of the article. A short biography of up to 75 words should also be submitted.

All diagrams, charts and graphs should be referred to as figures and consecutively numbered. Tables should be kept to a minimum and contain only essential data. Each figure and table must be given an Arabic numeral, followed by a heading, and be referred to in the text. Tables should be placed at the end of the file and prepared using tabs. Any diagrams or maps should be supplied separately in uncompressed .TIF or .JPEG formats in individual files. These should be prepared in black and white. Tints should be avoided, use open patterns instead. If maps and diagrams cannot be prepared electronically, they should be presented on good quality white paper. If mathematics are included, 1/2 is preferred.

It is the author's responsibility to obtain permission for any copyrighted material included in the article. Confirmation of Workinthis should be included on a separate sheet included with the file.

SOG WORKING PAPER SERIES

The LUISS School of Government aims to produce cutting-edge work in a wide range of fields and disciplines through publications, seminars, workshops, conferences that enhance intellectual discourse and debate. Research is carried out using comparative approaches to explore different areas, many of them with a specifically European perspective. The aim of this research activities is to find solutions to complex, real-world problems using an interdisciplinary approach. LUISS School of Government encourages its academic and student community to reach their full potential in research and professional development, enhancing career development with clear performance standards and high-quality. Through this strong focus on high research quality, LUISS School of Government aims to understanding and influencing the external research and policy agenda.

This working paper series is one of the main avenues for the communication of these research findings and opens with these contributions.

WP#1 – Sergio FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Outcomes: the Implications of the Euro Crisis on the European Union* SOG-Working Paper 1, January 2013.

WP #2 - Barbara GUASTAFERRO, *Reframing Subsidiarity Inquiry from an “EU value-added” to an “EU non encroachment” test? Some Insights from National Parliaments’ Reasoned Opinions.* SOG-Working Paper 2, February 2013.

WP #3 - KarolinaBOROŃSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after Lisbon: overcoming the ‘regional blindness’?*, SOG-Working Paper 3, March 2013.

WP #4 - Cristina FASONE, *Competing concepts in the early warning mechanism*, SOG-Working Paper 4, March 2013.

WP #5 - Katarzyna GRANAT, *Institutional Design of the Member States for the Ex Post Subsidiarity Scrutiny*, SOG-Working Paper 5, March 2013.

WP #6 – Cecilia Emma SOTTILOTTA, *Political Risk: Concepts, Definitions, Challenges*, SOG-Working Paper 6, April 2013.

WP #7 – Gabriele MAESTRI, *Il voto libero: la necessità di regole chiare e trasparenti sul procedimento preparatorio e di un contenzioso che decida rapidamente*, SOG-Working Paper 7, July 2013.

WP #8 – Arlo POLETTI & Dirl DE BIÈVRE, *Rule enforcement and cooperation in the WTO: legal vulnerability, issue characteristics, and negotiation strategies in the DOHA round.*, SOG-Working

Paper 8, September 2013.

WP #9 - Sergio FABBRINI, *The Parliamentary election of the Commission President: constraints on the Parlamentarization of the European Union*, SOG-Working Paper 9, October 2013.

WP #10 - Lorenzo DONATELLI, *La disciplina delle procedure negoziali informali nel "triangolo decisionale" unionale: dagli accordi interistituzionali alla riforma dell'articolo 70 del regolamento del Parlamento Europeo*, SOG Working Paper 10, October 2013.

WP #11 - Mattia GUIDI& Yannis KARAGIANNIS, *The Eurozone crisis, decentralized bargaining and the theory of EU institutions*, SOG Working Paper 11, November 2013.

WP #12 - Carlo CERUTTI, *Political Representation in the European Parliament: a Reform Proposal*, SOG Working Papers 12, January 2014.

WP #13 – Dessislava CHERNEVA-MOLLOVA, *The EP's rules of procedure and their implications for the Eu institutional balance*, SOG Working Papers 13, February 2014.

WP #14 - Luca BARTOLUCCI, *The European Parliament and the 'opinions' of national parliaments*, SOG Working Papers 14, February 2014.

WP #15 - Leonardo MORLINO, *Transitions to Democracy. What We Know and What We Should Know*, SOG Working Papers 15, April 2014.

WP #16 - Romano FERRARI ZUMBINI, *Overcoming overlappings (in altre parole...oltre 'questa' Europa)*, SOG Working Papers 16, April 2014.

WP #17 - Leonardo MORLINO, *How to assess democracy in Latin America?*, SOG Working Papers 17, April 2014.

WP #18 - Nicola LUPO& Giovanni PICCIRILLI, *Some effects of European Courts on national sources of law: the evolutions of legality in the Italian legal order*, SOG Working Papers 18, May 2014.

WP #19 – Cristina FASONE, *National Parliaments under "external" fiscal constraints. The case of Italy, Portugal, and Spain facing the Eurozone crisis*, SOG Working Papers 19, June 2014.

WP #20 - Elena GRIGLIO& Nicola LUPO, *Towards an asymmetric European Union, without an asymmetric European Parliament*, SOG Working Papers 20, June 2014.

WP #21 - Ian COOPER, *Parliamentary oversight of the EU after the crisis: on the creation of the "Article 13" interparliamentary conference*, SOG Working Papers 21, August 2014.

WP #22 – Anne PINTZ, *National Parliaments overcoming collective action problems inherent in the early warning mechanism: the cases of Monti II and EPPO*, SOG Working Papers 22, October 2014.

WP #23 – Valentina Rita SCOTTI, *Religious freedom in Turkey: foreign models and national identity*, SOG Working Papers 23, January 2015.

WP #24 – Davide A. CAPUANO, *Overcoming overlappings in the European Union (entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem ...)*, SOG Working Papers 24, February 2015.

WP #25 – Francesco ALICINO, *The road to equality. Same-sex relationships within the european context: the case of Italy*, SOG Working Papers, July 2015.

WP #26 – Maria ROMANIELLO, *Assessing upper chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Papers 26, August 2015.

WP #27 – Ugljesa ZVEKIC, Giorgio SIRTORI, Alessandro SABBINI and Alessandro DOWLING, *United Nations against corruption in post-conflict societies*, SOG Working Papers 27, September 2015

WP #28 – Matteo BONELLI, *Safeguarding values in the European Union: the European Parliament, article 7 and Hungary*, SOG Working Papers 28, October 2015

WP #29 - Ludovica BENEDEZIONE& Valentina Rita SCOTTI, *Equally victims? Post-revolutionary Tunisia and transitional justice*, SOG Working Papers 29, November 2015.

WP #30 - Marie-Cécile CADILHAC, *The TTIP negotiation process: a turning point in the understanding of the European parliament's role in the procedure for concluding EU external agreements?*, SOG Working Papers 30, December 2015.

WP #31 - Francesca BIONDI & Irene PELLIZZONE, *Open or secret? Parliamentary rules of procedures in secret ballots*, SOG Working Papers 31, December 2015.

WP #32 - Giulio STOLFI, *Tempi (post-)moderni: nuovi impulsi normativi europei alla prova delle sovrapposizioni*, SOG Working Papers 32, January 2016.

WP #33 – Diane FROMAGE, *Regional Parliaments and the early warning system: an assessment*

six years after the entry into force of the Lisbon treaty, SOG Working Papers 33, April 2016.

WP #34 – Luca DI DONATO, *"A behavioral principal-agent theory to study corruption and tax evasion"*, SOG Working Papers 34, July 2016.

WP #35 – Giuseppe PROVENZANO, *"The external policies of the EU towards the southern neighbourhood: time for restarting or sliding into irrelevance?"*, SPG Working Papers 35, September 2016.

WP #36 – Rosetta COLLURA, *"Bruegel, EU think tank in the EU multi-level governance"*, SOG Working Papers 36, October 2016.

WP #37 - Franco BRUNI, Sergio FABBRINI and Marcello MESSORI, *"Europe 2017: Make it or Break it?"*, January 2017.

WP #38 - Alina SCRIPCA, *"The Principle of Subsidiarity in the Netherlands and Romania. Comparative Assessment of the Opinions Issued Under the Early Warning Mechanism"*, SOG Working Papers 38, April, 2017.

WP #39 - Eleonora BARDAZZI, Omar CARAMASCHI, *"Italian and European Citizens' Initiatives: Challenge and Opportunities"*, SOG Working Papers 39, April 2017.

WP #40 - Diane FROMAGE and Renato IBRIDO, *"Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of the ECB. The Banking Union Experience"*, SOG Working Papers 40, June 2017.

WP #41 – Marco CECILI, *"La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica. Il caso della c.d. "Direttiva Tabacco" del 2014"*, SOG Working Papers 41, September 2017.



SCHOOL OF GOVERNMENT
LUISS Guido Carli

