

N. 41 – Anno 2020

Rivista Italiana di Conflittologia
Culture, actors and interactions



La Rivista Italiana di Conflittologia,
dotata di comitato editoriale,
prevede per ogni testo la valutazione di almeno due referee anonimi,
esperti o studiosi dello specifico tema.
Uno dei referee può essere scelto fra esperti stranieri.

La Rivista è accreditata
dall'Associazione Italiana di Conflittologia
e dall'ANVUR,
ed è inoltre iscritta nel catalogo delle riviste scientifiche ANCE Cineca - Miur

Questo volume è stato stampato per Cuam University Press
Sede legale: Via R. Ruffilli, 36 - 82100 Benevento (Italia)
Sede spagnola: Diputació. 296, 1r 1º, 08009 Barcellona (Spagna)



www.edizionilabrys.it
info@edizionilabrys.it - P. I.V.A. 01422750628

Cuam University Press è il canale editoriale della
CUAM UNIVERSITY FOUNDATION,
Consorzio Universitario per l'Africa e il Mediterraneo.
Cuam University Press è promossa e distribuita
In Italia e all'estero.

Cuam University Press Edizioni Labrys collabora con l'ANVUR.
www.cuam.eu

Finito di stampare in Dicembre 2020

ISSN 1971-1921

La Rivista Italiana di Conflittologia

accoglie studi e ricerche inerenti l'ampia tematica del conflitto.

Il suo carattere è in questo senso multidisciplinare e si pone come uno strumento in grado di coagulare riflessioni, discussioni, sollecitazioni e provocazioni sul conflitto provenienti da prospettive scientifiche e culturali differenti, dalla filosofia alla sociologia, dalla psicologia alla pedagogia, dall'antropologia alla criminologia, dall'economia al diritto e alla politologia.

Direttori editoriali: Antimo Cesaro, Silvio Lugnano

Comitato scientifico

- Paolo Bellini, Università degli Studi dell'Insubria
- Bruno Bilotta, Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro
 - Roberta Bisi, Università degli Studi di Bologna "Alma Mater"
- Luigi Caramiello, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
- Giuseppe Cataldi, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"
 - Enrico Cheli, Università degli Studi di Siena
 - Randall Collins, University of Pennsylvania
- Salvatore Costantino, Università degli Studi di Palermo
- Lucia Di Costanzo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
 - Giacomo Di Gennaro, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
 - Jacques Faget, sociologo, C.N.R.S. Université de Bordeaux IV
- Johan Galtung, sociologo, Freie Universität Berlin e Princeton University
 - Herman Gomez Gutierrez, Pontificia Universidad Javeriana di Bogotá
 - Donald L. Horowitz, Duke University
- Michele Lanna, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
 - Domenico Maddaloni, Università degli Studi di Salerno
 - Ian Macduff, Singapore Management University
 - Giacomo Marramao, Università degli Studi di Roma Tre
- Andrea Millefiorini, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli";
- Giovanna Palermo, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
 - Luigi Pannarale, Università degli Studi di Bari
- Pasquale Peluso, Università degli Studi "Guglielmo Marconi" di Roma
- Raffaella Perrella, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"
 - Valerio Pocar, Università degli Studi di Milano Bicocca
 - Gerardo Ragone, Università degli Studi di Napoli "Federico II"
- Gina Pisano Robertiello, Felician College University – New Jersey
 - Roland Robertson, Aberdeen University, Scozia
 - Armando Saponaro, Università degli Studi di Bari

- Livia Saporito, giurista, Università della Campania Luigi Vanvitelli
- Fabrizio Sciacca, Università degli Studi di Catania
- Raffaella Sette, Università degli Studi di Bologna “Alma Mater”
- Marcello Strazzeri, Università degli Studi del Salento
- Massimiliano Verga, Università degli Studi di Milano Bicocca
- Angelo Volpe, sociologo, Università della Campania Luigi Vanvitelli

Comitato editoriale

Deborah De Felice, Università degli Studi di Catania
 Marialaura Cunzio, Università degli Studi “Suor Orsola Benincasa”
 Elvira Falivene, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
 Sara Fariello, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
 Clara Mariconda, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
 Cirus Rinaldi, Università degli Studi di Palermo
 Ferdinando Spina, Università degli Studi del Salento

Redazione – War Room

Pasquale Peluso (coord.), Università degli Studi “Guglielmo Marconi di Roma
 Giuseppe Ambrosio, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
 Veronica Bernardini, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”
 Francesca Castaldo, Università degli Studi Sapienza
 Michele Olzi, Università degli Studi dell’Insubria
 Carolina Maestro, Università degli Studi di Foggia
 Alessandra Spano, Università degli Studi di Catania
 Federica Rauso, Università degli Studi dell’Insubria

Editore

La casa editrice Cuam University Press
 nasce con l’obiettivo di accogliere principalmente
 la multiforme produzione culturale della Cuam University Foundation,
 promossa scientificamente dall’Università degli Studi della Campania Luigi
 Vanvitelli.



Università
 degli Studi
 della Campania
Luigi Vanvitelli

Registrazione R.O.C. (Registro Operatori della Comunicazione) N. 15315/2007 Codice
 ISSN: versione online 1971-1913, versione stampata 1971-1921

P. I.V.A. n. 01422750628

www.edizionilabrys.it, info@edizionilabrys.it

tel +390824040190 - fax +390230132531.

Sede legale: Via R. Ruffilli, s.n.c., 82100 Benevento

Sedi operative presso ogni università aderente alla Cuam University Foundation Rivista
 Italiana di Conflittologia, periodico semestrale - Tribunale di Benevento Registro
 Nazionale della Stampa.

Fornitore di Hosting-stampatore online:

Aruba S.p.A. - P.zza Garibaldi 8 – 52010 Soci (AR)

Numero monotematico
“L’articolazione territoriale del potere”

Indice

Sezione I
Osservatorio sul riparto di competenze nel federalismo russo

Il valore dell’ambiente nel prisma del federalismo russo Pag. 9
di Vincenzo De Falco

Principi generali dell’organizzazione degli organi esecutivi della Federazione Russa » 29
di Sergej Michajlovič Zubarev

L’organizzazione degli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa » 41
di Anastasija Vjačeslavovna Sladkova

Il sistema degli organi esecutivi federali in Russia » 51
di Natal’ja Nikolaevna Bakurova

L’autogoverno locale nel sistema del potere pubblico della Russia » 60
di Alessandro Cenerelli

Sezione II

Profili di diritto comparato

L'influenza del principio del legittimo affidamento nel diritto amministrativo sudamericano

di Maddalena Zinzi

» 81

Verso una riforma federale dello Stato delle autonomie?

di Valentina Faggiani

» 103

Il rapporto tra Regioni e Città metropolitane nell'ordinamento italiano

di Daniela Mone

» 137

Multilevel governance e protezione dell'ambiente. L'esperienza italiana

di Laura Assunta Scialla

» 157

Note biografiche sugli autori

» 180

Sezione I
Osservatorio sul riparto di competenze
nel federalismo russo

Il valore dell'ambiente nel prisma del federalismo russo

di Vincenzo De Falco

Abstract

Il lavoro concerne i principali aspetti dell'esperienza russa in materia di tutela dell'ambiente, che l'autore pone in luce osservandoli nel contesto del federalismo russo. Vengono analizzate la disciplina costituzionale, il riparto di competenze legislative tra potere centrale e soggetti della Federazione, il funzionamento del principio chi inquina paga e l'efficacia dell'impianto normativo. L'autore analizza poi i principali ostacoli culturali, sociali, economici ed organizzativi che ancora impediscono lo sviluppo in Russia di un'efficace politica di protezione dell'ambiente.

The work concerns the main aspects of the Russian experience in environmental protection, which the author highlights by observing them in the context of Russian federalism. The constitutional discipline, the division of legislative powers between central power and Subjects of the Federation, the functioning of the principles of environmental protection and the effectiveness of the regulatory system are analyzed. The author also studies the main cultural, social, economic and organizational problems that still prevent the development in Russia of an effective environmental protection policy.

Parole chiavi: Russia, Tutela dell'ambiente, Diritti costituzionali, Riparto di competenze legislative, Efficacia politiche ambientali.

Keywords: Russia, Environmental protection, Constitutional rights, Division of legislative powers, Environmental policy effectiveness.

1. Organizzazione federale e protezione dell'ambiente

Sia negli assetti regionali che in quelli d'impostazione federalista l'organizzazione delle competenze ambientali è in realtà tutt'altro che semplice da definire. Vi sono alcune caratteristiche della materia

che inducono ad una regolamentazione a carattere internazionale, per effetto dell'incidenza globale degli interessi coinvolti [N. A. Robinson, 1988, 247 ss; G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, 2017, 1 ss; E. Lees, J.E. Viñuales J.E. (a cura di), 2019]. Sul versante occidentale, l'Unione europea ha attratto verso di sé gran parte della disciplina sull'ambiente, con disposizioni dettagliate che vincolano gli Stati membri. L'ambiente possiede, poi, una trasversalità con le discipline economiche, sociali, commerciali ed è in stretta connessione con il governo del territorio: questa circostanza rende estremamente complessa sia l'opera d'identificazione dei livelli di *governance*, che la stessa definizione dell'ambito operativo della materia [M. Alberton, M. Montini, 2008; J.H. Jans (a cura di), 2003; L. Gómez Urquijo, B. Pérez de las Heras, M.L. Sánchez Barrueco, 2010, 89-110].

Negli spazi ancora lasciati liberi dalla regolazione sopranazionale e internazionale, poi, gli Stati si trovano, nel proprio interno, a dover identificare quali siano gli interessi che non possano essere frazionati e richiedano quindi di attrarre le competenze allo Stato centrale. Di norma, gli ordinamenti composti hanno optato per la soluzione di identificare un nucleo essenziale della disciplina da applicarsi su tutto il territorio nazionale, salvo lasciare alle autonomie interne il potere di valorizzare ulteriormente l'ambiente, con discipline dotate di maggiore incisività per la salvaguardia delle caratteristiche e identità territoriali.

Le funzioni conferite al potere centrale nell'ordinamento russo derogano in gran parte a questa impostazione.

Nell'assetto costituzionale il riparto di competenze è piuttosto chiaro e la disciplina dell'ambiente è in parte conferita alla potestà legislativa esclusiva della Federazione¹ e, in parte, a quella concor-

¹ Cfr. art. 71 Cost.

rente. Esistono, inoltre, altre competenze esclusive federali che, benché non direttamente collegate alla materia ambientale, possono avere impatto su di essa, come capita per quelle relative al settore energetico e al mare territoriale. La parte più cospicua della legislazione sulle tematiche ambientali è lasciata alla competenza congiunta della Federazione e dei soggetti federali². È piuttosto evidente, tuttavia, che gli spazi concessi alle regioni siano in realtà alquanto limitati, soprattutto per effetto della circostanza che, nelle materie di competenza congiunta, la Federazione non è tenuta ad emanare unicamente norme di principio, ma può giungere a disciplinare la materia anche attraverso disposizioni di dettaglio. La prevalente interpretazione costituzionale ha cercato di arginare questo fenomeno, ponendo in risalto l'idea che la legislazione federale non possa essere così capillare da escludere qualsiasi spazio di intervento ai soggetti federali [M. Ganino, 1997, 185 ss.; S. Zhemukhov, 2018, 5]. Nei fatti, tuttavia sono le stesse leggi emanate dal centro a stabilire i margini entro i quali potrebbero agire³.

² Ai sensi dell'art. 72 della Carta russa, vi rientrano: la difesa dell'ambiente, le aree naturali protette e le misure atte a garantire la sicurezza ecologica dei cittadini; la legislazione in materia ambientale; la protezione dell'habitat e delle condizioni di vita tradizionali dei popoli indigeni della Russia; la legislazione in materia di acque e foreste; la disciplina dello sfruttamento delle risorse naturali; la regolamentazione dell'uso e della disponibilità delle terre, del sottosuolo e delle acque; le misure volte a contrastare le catastrofi naturali e le epidemie. Sul tema v. O.L. Dubovik e L.N. Čoltjan [2017, 58].

³ Il principale referente normativo, a livello di legislazione ordinaria, è dato dalla legge federale 10 gennaio 2002 n. 7-FZ «Sulla protezione dell'ambiente». In base all'art. 2, comma 1, in materia ambientale trovano applicazione anche le leggi e gli altri atti normativi dei soggetti della Federazione, purché siano ad essa conformi.

2. Il flessibile riparto di competenze nel federalismo imperfetto

Uno sguardo attento all'impianto normativo mostra agevolmente con quanta incisività il novero delle funzioni riservate al potere legislativo ed amministrativo della Federazione abbia ridotto gli ambiti d'intervento delle regioni⁴. Si va dalla predisposizione degli atti di rango regolamentare e di pianificazione⁵, di determinazione delle

Dopo l'enunciazione dei principi fondamentali, la legge federale del 2002 si dedica a elencare le funzioni amministrative della Federazione e dei suoi soggetti in materia ambientale (artt. 5-10). Altrettanto rilevante è la legge federale 4 maggio 1999 n. 96-FZ «Sulla protezione dell'atmosfera». Ulteriori norme in materia ambientale sono inoltre contenute nel Codice fondiario del 2001 e nel Codice forestale del 2006, oltre che in numerose leggi speciali di cui si dirà nel prosieguo. La disciplina delle aree protette è poi contenuta sia nella legge federale del 2002 sulla protezione dell'ambiente, che in quella del 14 marzo 1995 n. 33-FZ, sui territori naturali soggetti a protezione speciale. Sono previste diverse tipologie di aree protette cioè: le riserve naturali statali, istituite mediante provvedimento governativo; i parchi nazionali, istituiti mediante provvedimento governativo; i parchi naturali, creati mediante provvedimento adottato dall'organo esecutivo del soggetto federale territorialmente competente; i monumenti naturali, il cui *status* viene riconosciuto mediante provvedimento governativo; i giardini botanici, istituiti mediante provvedimento del Governo federale o dell'esecutivo regionale, a seconda della loro rilevanza nazionale o regionale. In argomento v. D.V. Černych [2014].

⁴ La dottrina sottolinea che le funzioni federali vengono distinte in tre categorie: garanzia, regolazione e controllo, che in sostanza comprendono in sé qualsiasi attività riguardi il governo dell'ambiente. Così N.I. Chludeneva [2020, 62].

⁵ Così, tra le funzioni di garanzia estrinsecanti in atti generali figura quello di definizione della politica federale nella sfera ambientale, affidate al Presidente e al Governo della Federazione di Russia. Nell'esercizio di siffatto potere sono stati emanati, ad esempio, il decreto governativo 31 agosto 2002 n. 1225, sulla dottrina

norme tecniche⁶, atti relativi all'adozione dei provvedimenti che dichiarano lo stato di disastro ecologico e che attuano le misure necessarie a farvi fronte, o di realizzazione di un sistema statale di sorveglianza ecologica, fino alla determinazione, con regolamenti, delle modalità con le quali le attività economiche private possano essere sospese o vietate, se condotte in violazione della legislazione ambientale. Sono conferite al potere centrale anche la disciplina della legittimazione attiva processuale per le azioni di risarcimento del danno ambientale, l'educazione ecologica e lo svolgimento di iniziative finalizzate a sviluppare la sensibilità ambientale nei cittadini. Il Governo federale, per il tramite del Ministero per le risorse naturali e l'ecologia, definisce gli obiettivi generali delle politiche ambientali e

ambientale della Federazione di Russia, e l'editto presidenziale 19 aprile 2017 n. 176 per la definizione della strategia relativa alla sicurezza ecologica della Federazione di Russia fino all'anno 2025.

⁶ Un apposito capo della legge federale del 2002 è dedicato alla normazione tecnica in materia ambientale (artt. 19-31.2). Come evidenziato dalla dottrina russa, tale attività si estrinseca nei procedimenti volti alla determinazione degli *standard* di qualità ambientale e dei parametri tecnico-scientifici necessari ai fini dell'applicazione delle norme ambientali contenute nella stessa legge del 2002 e nella restante legislazione federale e regionale sull'ambiente. Si tratta, ad esempio, dei limiti massimi per le emissioni gli scarichi consentiti di sostanze tossiche o contaminate da microrganismi (art. 22), per la produzione e lo stoccaggio dei rifiuti (art. 24) o per l'utilizzo delle risorse naturali (art. 26). Vengono inoltre individuati i requisiti generali di carattere tecnico per il rilascio dei provvedimenti autorizzatori in materia ambientale e della certificazione ecologica delle attività economiche (art. 31). Sulle problematiche inerenti alla produzione normativa in materia ambientale v. V.N. Movčan [2013, 81-87]. Sul punto anche O.L. Dubovik e L.N. Čoltjan [2017, 153-155].

provvede all'adozione degli atti normativi ed amministrativi, mentre il Servizio federale per la sorveglianza sulle risorse naturali si occupa dei compiti di vigilanza ed esecuzione.

I soggetti della Federazione talvolta svolgono proprie funzioni amministrative e in altri casi compartecipano all'esercizio dei poteri federali⁷.

Sebbene si tratti di aspetti della disciplina ambientale che comunemente mostrano di voler soddisfare esigenze unitarie, e per le quali sorge l'esigenza che la relativa regolamentazione venga applicata su tutto il territorio federale, è nell'assetto attuale del federalismo russo e nella mancanza di una reale autonomia delle regioni che possono ravvisarsi le principali problematiche in questa esperienza [J. Crotty, P. Rodgers, 2012, 15–26], che, nei fatti, non consente agli organismi territoriali di predisporre soluzioni diversificate nel rispetto delle caratteristiche locali.

Per gli osservatori occidentali l'attuale impostazione del federalismo russo presenta alcune caratteristiche che lo differenziano notevolmente dai modelli federali tipici. Chi ha studiato l'attuale assetto del potere in Russia ha posto in luce che questa fase è caratterizzata dalla spiccata tendenza a riaccentrare le scelte politiche, ripristinare il

⁷ I primi si estrinsecano, in particolare, nell'adozione di pianificazione di livello regionale, che devono essere comunque conformi ai piani adottati a livello federale. La legge federale del 2002, inoltre, attribuisce ai soggetti della Federazione il potere di adottare norme di rango regolamentare o di carattere tecnico ai fini dell'attuazione di alcune sue disposizioni. Tra le funzioni che si inquadrano nell'esercizio di funzioni federali occorre annoverare anche la partecipazione dei soggetti della Federazione al monitoraggio ambientale. Sul tema v. V.V. Kruglov, O.V. Šichaleva [2001, 36-41]; S.S. Bogoliubov [2011, 51 ss.]; N.N. Bakurova [2019, 85; N.I. Chludeneva [2020, 64-69].

controllo sulle regioni e reindirizzare i flussi finanziari verso il bilancio statale [J. Rodin, 2006, 229]. É una condizione che non permette alle autonomie di condurre politiche basate sulle specificità locali e che, sul piano teorico, si pone indubbiamente in contrasto con i tradizionali canoni che caratterizzano le esperienze federali [C. Ross, 2000, 403–420; A. Di Gregorio, 2017, 7 ss.]. La classe dirigente regionale è per lo più indotta a seguire le priorità stabilite dall'indirizzo politico centrale, tende ad offrire lealtà piuttosto che attuare complesse riforme che contribuirebbero a sviluppare la dimensione locale, non è in grado d'influenzare gli investimenti negli ampi territori regionali, di regolare lo sfruttamento delle materie prime, né d'istituire zone speciali. L'effetto è ancora più evidente per le regioni caratterizzate da condizioni economico-finanziarie piuttosto modeste, che necessitano di maggiori redistribuzioni delle risorse da parte del governo centrale. In queste ipotesi manca finanche l'interesse ad espandere la propria autonomia, poiché ciò richiederebbe loro di reperire fonti indipendenti di reddito a cui non sono preparate, sia per effetto della carenza di risorse naturali che di adeguate capacità imprenditoriali; l'unica opportunità per migliorare le proprie condizioni resta allora quella di ricevere aiuti e assistenza dal governo centrale, alle cui politiche dovranno necessariamente adeguarsi.

A questo stato di cose non sfugge la materia ambientale [L.A. Henry, V. Douhovnikoff, 2008, 437-460]. La tipologia di federalismo che oggi esiste in Russia non consente di sviluppare quel pluralismo culturale che di norma trova le sue prime affermazioni nella dimensione locale per poi espandersi su tutto il territorio nazionale.

3. Il valore costituzionale dell'ambiente e il principio di trasparenza

Si commetterebbe un errore se si pensasse che la scarsa valorizzazione delle funzioni conferite ai soggetti della Federazione sia la risultanza di un'impostazione costituzionale non particolarmente attenta alle tematiche ambientali. L'analisi della Costituzione mostra tutt'altro. Esiste finanche un diritto soggettivo al mantenimento delle corrette condizioni ambientali⁸, a vivere in un contesto salubre, a ottenere attendibili informazioni, e ad essere risarciti dei danni provocati alla salute e alla proprietà per effetto di violazioni delle discipli-

⁸ Viene in rilievo, innanzitutto, l'art. 9, comma 1, che enuncia il principio fondamentale secondo cui: «La terra e le altre risorse naturali vengono utilizzate e protette nella Federazione di Russia come fondamento della vita e dell'attività dei popoli che vivono nel rispettivo territorio.». Delle tematiche ambientali si occupa anche l'art. 36, che attiene al diritto di proprietà e, al comma 2, prevede che: «Il possesso, l'uso e la disponibilità delle terre e delle altre risorse naturali sono liberamente esercitati dai loro proprietari, se ciò non arreca danno all'ambiente circostante e non lede i diritti e gli interessi legittimi di altre persone.» Occorre poi menzionare l'art. 41, ove si stabilisce il principio secondo cui debbano essere incoraggiate non solo le attività che giovano alla salute umana, ma anche quelle che favoriscono il «benessere ecologico» dell'uomo. Di grande rilievo, inoltre, è l'art. 42, in base al quale: «Ciascuno ha diritto ad un ambiente circostante favorevole, ad un'attendibile informazione sulle sue condizioni ed al risarcimento del danno causato alla sua salute od al suo patrimonio dalla violazione delle norme ecologiche». A quest'ultima previsione fa da *pendant* l'art. 58, che prevede, a carico di ogni individuo, «l'obbligo di preservare la natura e l'ambiente circostante e di trattare con cura le risorse naturali».

ne ambientali⁹. Viene poi sancita la responsabilità dei soggetti operanti ai vari livelli di governo (Federazione, soggetti federali, organi dell'autogoverno locale) in ordine all'adempimento delle funzioni relative alla tutela dell'ambiente, nell'ambito delle rispettive sfere di competenza. È altresì riconosciuto il principio della risarcibilità del danno ambientale e l'obbligo di pagare un corrispettivo per tutte quelle attività che, ancorché non produttive di danno ambientale e non illegittime, siano potenzialmente in grado di produrre alterazioni degli ecosistemi. Tra i principi fondamentali è enunciato anche il dovere di consentire la partecipazione delle associazioni non lucrative e dei cittadini alle attività finalizzate alla protezione dell'ambiente¹⁰.

È, invece, la realtà fattuale ad essere ben differente. La prima disfunzione applicativa si riscontra nel principio di trasparenza, elemento determinante per qualsiasi possibile evoluzione del diritto ambientale. La Russia, rifiutando la ratifica della Convenzione di Aarhus, in sostanza non ha inteso assumersi la responsabilità, di fronte al diritto internazionale, d'implementare nel proprio ordinamento i principi di trasparenza e partecipazione, che a loro volta rappresentano gli elementi fondanti per lo sviluppo del pluralismo interno. Sebbene esista una specifica regolamentazione sul diritto ad accedere alle informazioni ambientali¹¹, l'efficacia applicativa è estre-

⁹ Sui principi costituzionali in materia ambientale v. O.L. Dubovik e L.N. Čoltjan [2017, 54-55]; N.G. Žavoronkova, I.O. Krasnova [2015, 61].

¹⁰ In tema di efficacia dei modelli partecipativi v. E.E. Matvieva [2010, 328].

¹¹ Legge federale 27 luglio 2006 n. 149-FZ «Sulle informazioni, sulle tecnologie dell'informazione e sulla protezione delle informazioni». All'art. 8 si riconosce ai cittadini e alle persone giuridiche di nazionalità russa il diritto di ricevere qualsiasi informazione dalle autorità statali e municipali, salvo il rispetto dei requisiti stabiliti dalla normativa vigente, e viene elencata una serie di ipotesi in cui l'accesso non

mamente ridotta a causa di una vasta serie di fattori. La sovrapposizione di competenze tra ministeri, servizi, agenzie e tutti gli altri organismi speciali rende estremamente complessa l'identificazione del soggetto a cui rivolgere l'istanza, che a sua volta genera una diffusa irresponsabilità per la mancata evasione delle richieste. Di norma gli organi statali e i loro funzionari non adottano alcuna misura attiva per assicurare la pubblicazione tempestiva di informazioni complete e affidabili sullo stato delle risorse naturali e dell'ambiente, sulle misure volte alla prevenzione e alla bonifica delle risorse naturali contaminate, né forniscono risposte alle richieste delle associazioni pubbliche e dei cittadini, o subordinano il rilascio di informazioni al pagamento di somme di denaro¹².

può essere limitato, tra le quali figura, per l'appunto, il caso delle informazioni «sulle condizioni ambientali». La regola trova applicazione non solo nei confronti dei soggetti pubblici, ma anche rispetto agli operatori economici privati; cfr. art. 5 della legge federale 29 luglio 2004 n. 98-FZ «Sul segreto commerciale».

¹² Nella legislazione federale sull'informazione è vietato applicare l'eccezione che consente soltanto un accesso limitato a: 1) documenti che contengono informazioni di tipo ambientale, meteorologico informazioni fisiche, demografiche, sanitarie ed epidemiologiche e altre necessarie per garantire il funzionamento sicuro delle aree popolate, la produzione di strutture, la sicurezza dei cittadini e la popolazione nel suo insieme; 2) documenti che contengono informazioni sull'attività di enti statali e locali, per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi di bilancio e altre risorse statali e locali, informazioni sulla condizione dell'economia e esigenze della popolazione, ad eccezione delle informazioni che costituiscono segreto di Stato. Dal punto di vista strettamente formale molti comportamenti omissivi costituiscono perfino specifiche fattispecie di reato. I reati prevedono l'imposizione di una pena per l'occultamento, false dichiarazioni o divulgazione intempestiva di informazioni complete e affidabili sullo stato dell'ambiente e risorse naturali, sulle fonti di contaminazione

4. Un pluralismo ancora in transizione

Il mancato sviluppo del principio di trasparenza riflette poi i suoi effetti sull'efficacia dell'azione delle organizzazioni a tutela dell'ambiente. Manca sicuramente in questa esperienza quella pressione degli organismi rappresentativi che è stata ovunque determinante per affermare con forza la prevalenza dei valori ambientali. La circostanza è dovuta a una vasta serie di fattori.

Agli inizi degli anni Duemila, tra le principali ragioni venivano annoverate la scarsa fiducia nelle organizzazioni comuniste e la persistenza di reti di amicizie che di norma incrementano i casi di mancata applicazione delle leggi. Si riscontrava ancora la diffusa tendenza a sviluppare gli stessi fenomeni di corruzione che avevano caratterizzato il periodo comunista, ed ancora presenti soprattutto per effetto dell'influenza a larga scala dei mercati non regolamentati sull'economia del Paese, per molti beni e servizi; o l'idea che il funzionario pubblico fosse tenuto a rispettare la volontà dei superiori, piuttosto che la legge [M.M. Howard, 2002, 161 ss.; C. Filippini, 2011, 1022-1036]. Sono condizioni radicate nel popolo russo, che ha così sviluppato la tendenza ad evitare proteste incisive contro l'azione dei governi, incrementata dal terrore spesso esaltato dalla stampa estera ed indotto da casi irrisolti di avvelenamenti dei principali oppositori [R. Bova, 1998, 177–200; G. Tumanov, S. Aleksei, A. Angelina Davydova, 2014]. Mancanza di volontà di impegnarsi nelle attività di volontariato, evidente scetticismo nei confronti del modello di democrazia che si stava implementando costituiscono tutte chiare ed evi-

dell'ambiente o altri effetti dannosi, anche sulla situazione delle radiazioni, quanto alla distorsione delle informazioni sullo stato dei terreni, delle strutture idriche e altri oggetti ambientali da parte di funzionari, obbligati a fornire le informazioni richieste.

denti cause che hanno indotto la società civile a desistere dal partecipare e sostenere l'azione delle organizzazioni ambientaliste [J. Crotty, 2003, 495; A.B. Evans, 2012, 233–242]. L'ideologia comunista aveva in sostanza eliminato qualsiasi necessità per i russi di unirsi in gruppi per poter avanzare un'idea differente ed alternativa a quella imposta dal governo centrale [M.M. Howard, 2002, 165; C. Filippini, 2004, 19], e determinato una notevole carenza di fiducia e una radicata incertezza sullo sviluppo economico e sulla sicurezza del lavoro [J. Crotty, 2003, 490].

Oggi i retaggi di questa esperienza sono avvertiti con forza nella coscienza collettiva, che ancora sente il controllo statale sugli individui e sulle informazioni trasmesse dai mass media, l'idea del dissenso come contrarietà alla legge, e percepisce la sensazione che sia funzione esclusiva dello Stato assumersi la responsabilità di qualsiasi scelta politica.

I pochi organismi esistenti in Russia di norma non ricevono finanziamenti adeguati per potere incidere efficacemente sia sull'opinione pubblica che sul processo di formazione della volontà politica. Quando vengono sovvenzionati da organizzazioni internazionali o straniere corrono il concreto rischio di essere identificate come agenti stranieri, con una forte connotazione negativa e antigovernativa [S.E. Mendelsohn, 2001, 68; M. Woods, 1994, 459 ss]; circostanza che rende estremamente debole la loro funzione di divulgazione delle informazioni. Anche nelle ipotesi in cui riescano ad utilizzare strumenti adeguati per diffondere la cultura della tutela dell'ambiente è proprio l'idea che possano rappresentare organismi con cui le potenze straniere intendano modellare l'azione politica interna a costituire il maggiore ostacolo all'implementazione del loro pensiero. Scarsità di risorse, dunque, evidenti osteggiamenti da parte dei governi centrali e locali, estrema difficoltà a reperire e diffondere corrette informazioni ambientali riducono fortemente la possibile incisività delle organiz-

zazioni ambientaliste [D.L. Feldman, I. Blokov (a cura di), 2012, 132].

5. Alla ricerca di possibili soluzioni e di un ruolo efficace della funzione giudiziaria

In realtà neanche il principio chi inquina paga ha riscontrato un particolare successo. La legge federale del 2002 sulla protezione dell'ambiente, agli artt. 16-18.1 disciplina l'istituto del «pagamento per l'impatto negativo sull'ambiente», previsto in conseguenza di emissioni atmosferiche inquinanti, scarichi inquinanti in corsi idrici, stoccaggio e smaltimento di rifiuti¹³. Tuttavia, la corretta applicazione di queste disposizioni presume che vi sia un'efficace rete di controlli e un sistema che garantisca l'applicazione di rigide sanzioni; condizioni che si riscontrano soltanto in minima parte nell'esperienza russa, la cui carenza è amplificata da un'organizzazione che cambia assetto di continuo e determina reiterate confusioni e sovrapposizioni di competenze.

Il governo centrale negli ultimi anni ha ridotto enormemente il quantitativo di risorse finanziarie dedicate alla tutela dell'ambiente [J.P. Newell, L.A. Henry, 2017, 4 ss.]. Gli strumenti giuridici predisposti, all'apparenza, sembrano anche particolarmente incisivi, ma non si è sviluppata né una coscienza civile né tantomeno una politica

¹³ Sono tenuti al pagamento gli imprenditori individuali e le persone giuridiche. L'importo è calcolato applicando determinati coefficienti previsti dalla legge. Il destinatario del pagamento è individuato nell'ufficio territorialmente competente del Servizio federale per la sorveglianza sulle risorse naturali. Le modalità applicative sono state dettate con il decreto del Governo federale 13 settembre 2010 n. 717. Sul tema v. M.V. Ponomarev [2018, 150-160].

indirizzata a risolvere le problematiche ambientali¹⁴. La maggior parte dei reati ambientali non vengono percepiti come reali crimini sociali che andrebbero severamente puniti [N.N. Kuznetcova, 2017, 66]. Nonostante la legge federale abbia previsto l'obbligatorietà della valutazione di impatto ambientale per tutti i progetti e atti di pianificazione di attività economiche che possano produrre un impatto negativo sull'ambiente¹⁵, durante l'estate del 2014, la Duma ha preso in

¹⁴ Particolarmente interessante è la procedura di costituzione di una particolare categoria di aree protette, cioè le «cinture verdi» (*zelenye pojasy*), la cui caratteristica è di trovarsi entro i confini degli agglomerati urbani. La relativa disciplina è contenuta nella legge federale del 2002 sulla protezione dell'ambiente e risulta di grande interesse, soprattutto alla luce delle sue implicazioni in tema di partecipazione della società civile. La procedura inizia con la presentazione, da parte di un'organizzazione commerciale oppure di un organo statale o municipale, di un'istanza motivata alla camera pubblica competente per territorio (organismi di partecipazione della società civile istituiti dalla legge federale 4 aprile 2005 n. 32-FZ). Nel termine di trenta giorni dal deposito dell'istanza, la camera pubblica avvia una consultazione pubblica sul progetto di costituzione della cintura verde. Se a favore del progetto si esprime la maggioranza dei partecipanti alla consultazione, esso viene inoltrato all'assemblea legislativa del soggetto della Federazione competente per territorio. Quest'ultima può rifiutare l'approvazione del progetto solo in presenza di motivi tassativamente indicati (non conformità del progetto ai requisiti obbligatori, esistenza di un progetto analogo già approvato, destinazione dell'area ad altra tipologia di zona protetta secondo gli strumenti urbanistici vigenti). Sul procedimento di costituzione delle cinture verdi v. M.V. Kosteleva [2018, 34-37]. Sul tema della partecipazione della società civile cfr. anche A. Yablokov [2010, 3]; J.P. Newell, L.A. Henry [2017].

¹⁵ All'art. 3, la legge federale del 2002 enuncia i principi fondamentali cui si ispira la disciplina giuridica dell'ambiente. Tra essi è di rilievo quello secondo cui tutte le

considerazione un progetto di legge per eliminare le valutazioni d'impatto ambientale (VIA) in relazione ai progetti per le perforazioni di petrolio e gas.

La magistratura russa non ha ancora sufficientemente chiarito la nozione di ambiente, né quale sia in realtà il bene tutelato, né quali siano gli elementi per determinare il nesso causale tra la violazione della disciplina ambientale e la lesione alla salute ed alla proprietà degli individui. Le azioni proposte, inoltre, spesso non proseguono a causa dell'insufficiente o omessa identificazione dei responsabili che o sono difficilmente identificabili o è complesso ricostruire il loro apporto quando le fonti inquinanti in una determinata area sono tante e diverse tra loro. Il fenomeno è dovuto anche alla tendenza diffusa nella tradizione giuridica interna a tentare di risolvere i conflitti attraverso negoziazioni ed accordi piuttosto che incrementare il contenzioso nei tribunali. Questa circostanza ha determinato una scarsa incisività da parte della magistratura interna, che avrebbe invece avuto l'occasione per sviluppare e consolidare i principi che caratterizzano le questioni ambientali, a partire dal rapporto tra norma e tecnica, la rilevanza da attribuire alle incertezze scientifiche, i meccanismi per identificare il nesso causale nelle ipotesi di danno ambientale, i relativi criteri per la quantificazione dei danni. C'è anche chi propone di istituire corti speciali a cui demandare la soluzione delle controversie sui temi ambientali [A.P. Anisimov, A.Y. Ryzhenkov, 2013, 441-458]. Tuttavia, la scarsa riflessione giuridica e la diffusa assenza di cognizioni tecniche hanno fatto sì che questi tentativi si siano

decisioni in materia ambientale devono essere fondate sulla «combinazione su base scientifica» (*naučno-obosnovannoe sočëtanie*) degli interessi della singola persona, della società e dello Stato al fine di conciliare la tutela dell'ambiente con l'esigenza di uno sviluppo sostenibile.

fermati innanzi alle classiche problematiche che esistono in ogni Paese che intenda istituire tribunali ambientali: identificare esatti parametri di distinzione della materia per evitare conflitti di competenze quando le questioni riguardino anche profili commerciali nazionali ed internazionali dell'attività di impresa o nel settore degli investimenti esteri.

Si ha la sensazione, allora, che nell'ordinamento russo le questioni ambientali siano così ancora strettamente collegate allo sviluppo economico del Paese da non poter consentire di conferire all'ambiente quel valore costituzionale che si riscontra in altri ordinamenti giuridici [M. Berg-Nordlie, J. Holm-Hansen, S. Kropp, 2018, 7-42].

D'altronde, se si consideri che la maggior parte dell'economia russa si regge sullo sfruttamento delle risorse naturali, estrazione di gas e petrolio in particolare, ci si avvede immediatamente di quanto una rigorosa politica di rispetto dell'ambiente potrebbe influire sulla produzione della ricchezza [M.J. Bradshaw, R. Connolly, 2016, 1-27]. Tuttavia, è proprio dai settori economici che potrebbero arrivare i maggiori stimoli per l'espansione della tutela dell'ambiente. Le principali aziende russe operano su mercati globalizzati e non possono non attenersi alle regole internazionali che richiedono il rispetto di determinati standard ambientali nella produzione dei beni commerciabili [D.L. Feldman, I. Blokov (a cura di), 2012, 134 ss.]. Questa necessità di adeguarsi ai parametri internazionali potrebbe proprio costituire quella spinta verso una maggiore tutela dell'ambiente che la Russia tende ancora ad ostacolare in nome del progressivo sviluppo economico del Paese.

Riferimenti bibliografici

Alberton M., Montini M. (a cura di) (2008), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffré, Milano.

Anisimov A.P., Ryzhenkov A.Y. (2013), *Environmental Courts in Russia: To Be Or Not to Be*, «International Lawyer», 3, pp. 441-458.

Bakurova N.N. (2019), *Sistema federal'nykh organov ispolnitel'noj vlasti* [Il sistema degli organi federali del potere esecutivo], «Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA)», p. 6.

Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Kropp S., “The Russian State as Network Manager: A Theoretical Framework”, in Kropp S., Aasland A., Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Schuhmann J. (a cura di) (2018), *Governance in Russian Regions: A Policy Comparison*, Palgrave Macmillan, Londra, pp.7-42.

Bogoliubov S.S. (2011), *Law and unified state environmental policy in Russia. Law of Ukraine*, «Legal Journal», 3-4, pp.51-64.

Bova R., “Political culture, authority patterns, and the architecture of the new Russian democracy”, in Eckstein H., Fleron F., Hoffmann E., Reisinger W. (a cura di) (1998), *Can Democracy Take Root in PostSoviet Russia?*, Rowman and Littlefield, Lanham, pp. 177-200.

Bradshaw M.J., Connolly R. (2016), *Russia's Natural Resources in the World Economy: History, Review and Reassessment*, «Eurasian Geography and Economics», pp. 1-27.

Černych D.V. (2014), *Osobo ochranjaemye prirodnye territorii i osnovy territorial'noj ochrany prirody* [I territori naturali soggetti a protezione speciale e i fondamenti territoriali della protezione dell'ambiente], Altajskij gosudarstvennyj universitet, Barnaul.

Chludeneva N.I. (a cura di) (2020), *Naučno-praktičeskij kommentarij k Federal'nomu zakony ot 10 janvarja 2002 g. N° 7-FZ «Ob ochrane okružaščej sredy»* [Commentario scientifico-pratico alla Legge federale del 10 gennaio 2002 n. 7-FZ «Sulla protezione dell'ambiente»], Prospekt, Mosca.

Cordini G., Fois P., Marchisio S. (2017), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Giappichelli, Torino.

Crotty J. (2003), *Managing civil society: democratization and the environmental movement in a Russian region*, «Communist and Post-Communist Studies», 36: pp.489-508.

Crotty J., Rodgers P. (2012), *The Continuing Reorganization of Russia's Environmental Bureaucracy*, «Problems of Post-Communism», 59, pp. 15–26.

Di Gregorio A. (2017), *The Origin and Development of Federalism in Russia*, «Russian Analytical Digest», 201, pp. 7 ss.

Dubovik O.L., Čoltjan L.N. (2017), *Èkologičeskoe pravo* [Diritto ambientale], Prospekt, Mosca.

Evans A.B. (2012), *Protests and Civil Society in Russia: The Struggle for the Khimki Forest*, «Communist and Post-Communist Studies», 45, pp. 233–242.

Feldman D.L., Blokov I. (a cura di) (2012), *The Politics of Environmental Policy in Russia*, Edward Elgar Publishing, USA.

Filippini C. (2004), *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffré, Milano.

Filippini C. (2011), *Principio unitario, elementi pattizi e multiethnicità nella formazione e nell'evoluzione dell'ordinamento statale della Russia*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 3, pp. 1022-1036.

Ganino M. (1997), «Oltre il semipresidenzialismo: il modello della Russia post-sovietica», in Pegoraro L., Rinella A. (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, pp. 185-202.

Gómez Urquijo L., Pérez de las Heras B., Sánchez Barrueco M.L. (2010), *La Unión Europea ante los nuevos retos de la gobernanza regional*, «Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile», 167, pp.-89-110.

Gouzel S. (2002), «Diversity of regions social and economic development and problems of budgetary federalism», in Khakimov R. (a cura di), *Federalism in Russia*, Rafael Khakimov, Kazan, pp. 174 ss.

Lees E., Viñuales J.E. (2019), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford.

Henry L.A., Douhovnikoff V. (2008), *Environmental Issues in Russia*, «Annual Review of Environmental Resources», 33, pp. 437–460.

Howard M.M. (2002), *The weakness of post- communist civil society*, «Journal of Democracy», 1, pp. 157–168.

Jans J.H. (a cura di) (2003), *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen.

Kisriyev E. (2002), "Resistance of Dagestan's Political Institutions System to the Creation of a Unified Legal Environment in Russia", in Khakimov R. (a cura di), *Federalism in Russia*, Rafael Khakimov, Kazan, pp.111 ss.

Kosteleva M.V. (2018), *Pravovoe regulirovanie porjadka sozdaniya lesoparkovykh zelenykh pojasov v Rossijskoj Federacii* [La disciplina giuridica della modalità di istituzione delle cinture verdi nella Federazione di Russia], «Municipal'noe imuščestvo: èkonomika, pravo, upravlenie», 2, pp. 34-37.

Krassov O. (1993), *Environmental law in russia. Review of European*, «Comparative International Environmental Law», 1, pp.21-23.

Kruglov V.V., Šichaleva O.V. (2001), *Konstitucionno-pravovye osnovy upravlenija v oblasti ochrany okružaščej sredy* [I principi di diritto costituzionale dell'amministrazione nell'ambito della tutela dell'ambiente], «Biznes, menedžment i pravo», 2, pp. 36-41.

Kuznetcova N.N. (2017), *Some Directions of Criminal Policy of Russia in the Sphere of Combating Environmental Crime*, «Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia», 27, pp.66-69.

Matvieva, E.E. (2010), *The system of environmental rights of citizens of russia in the context of legal mechanism of their implementation*, «Law Review of Kyiv University of Law», 2, pp.328-333.

McMahon J. (1993), *Environmental Protection for Exploration and Production Activities in Russia*, 15 «Hous. J. Int'l L. », p. 525.

Mendelsohn S.E. (2001), *Democracy assistance and political transition in Russia: between success and failure*, «International Security», 25, pp.68-106.

Movčan V.N. (2013), *O problemach normirovanija v oblasti ochrany okružaščej sredy* [Sui problemi della normazione nell'ambito della protezione dell'ambiente], «Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta», 3, pp. 81-87.

Newell J.P., Henry L.A. (2017), *The state of environmental protection in the Russian Federation: a review of the post-Soviet era*, «Eurasian Geography and Economics», 6, pp.779-801.

Ponomarev M.V. (2018), *Plata za negativnoe vozdejstvie na okružajuščuju sredu kak mehanizm ékonomičeskogo stimuliruvanija prirodoochrannoj dejatel'nosti* [Il pagamento per l'impatto negativo sull'ambiente come meccanismo di stimolazione dell'attività a tutela dell'ambiente], «Žurnal rossijskogo prava», 4, pp. 150-160.

Robinson, Nicholas A., (1988), *Comparative Environmental Law Perspectives on Legal Regimes for Sustainable Development*, «Widener Law Symposium Journal», Vol. 3, p. 247, 1988, <https://ssrn.com/abstract=1520786> (visitato il 2 Settembre 2020).

Rodin J. (2006), *Rethinking Russian Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations and Federal Reforms at the Turn of the Millennium*, Stockholm University, Stockholm.

Ross C. (2000), *Federalism and democratization in Russia*, «Communist and Post-Communist Studies», 33, pp. 403–420.

Tumanov G., Shapovalov A., Davydova A. (2014), *Grazhdan Ne Pustiat Na Stroiploshchadky* [Citizens Were Not Admitted to the Building Site], www.kommersant.ru/doc/2383964?isSearch=True (visitato il 2 Settembre 2020).

Woods M. (1994), *International environmental aid to the states of the former soviet union: case study focusing on siberia's lake Baikal*, «Colorado Journal of International Environmental Law and Policy», 2, pp. 459-478.

Yablokov A. (2010), *The Environment and Politics in Russia*, «Russian Analytical Digest», 79, pp. 2–4.

Žavoronkova N.G., Krasnova I.O. (a cura di) (2015), *Ékologičeskoe pravo* [Diritto ambientale], Prospekt, Mosca.

Zhemukhov S. (2018), *Outsiders and Locals: The Kremlin's Policy of Appointing Governors in the North Caucasus*, «Russian Analytical Digest», 222, pp.5-10.

Principi generali dell'organizzazione degli organi esecutivi della Federazione Russa

di Sergej Michajlovič Zubarev

Abstract

La presente disamina tratta i principi fondamentali che stanno alla base dell'organizzazione e dell'attività degli organi esecutivi della Federazione Russa. Tradizionalmente, Il potere statale nella Federazione Russa viene esercitato sulla base della divisione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario sono indipendenti. La delimitazione delle materie di competenze e dei poteri tra gli organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa viene regolata dalla Costituzione Russa, dal Trattato federale e da altri accordi attinenti alla delimitazione delle materie di competenza e dei poteri. I più importanti principi che stanno alla base dell'organizzazione e dell'attività degli organi esecutivi russi sono il federalismo, l'unità del sistema di potere esecutivo, il rispetto e la difesa dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino. Il principio centrale nel sistema dei principi è il federalismo, che è dovuto alla struttura statale della Russia. Secondo questo principio, in Russia le autorità esecutive hanno due livelli (sottosistemi) – organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa. La Costituzione Russa sottolinea che nei rapporti reciproci con gli organi federali del potere statale tutti i soggetti della Federazione Russa sono tra di loro paritari. La relazione descrive i poteri delle autorità esecutive di ciascuno di questi organi. Rivelando le basi di altri principi giuridici, l'autore presta attenzione alle particolarità dei principi organizzativi, i quali non sono sanciti negli atti legislativi, ma in pratica sono generalmente riconosciuti e hanno un impatto reale sulla costruzione e sul funzionamento del potere esecutivo. L'articolo descrive i principi fondamentali organizzativi: la centralizzazione e la decentralizzazione del potere e la loro efficienza. L'autore mostra l'interrelazione dei principi giuridici e organizzativi, che sono le principali disposizioni su cui è costruito e opera l'intero sistema di potere esecutivo in Russia.

The article reveals the content of the basic principles that underlie the organization and activities of executive authorities in Russia. Traditionally, such principles can be divided into legal ones and organizational ones. Legal principles are en-

shrined in the Constitution of the Russian Federation and legislative acts. The most important principles are federalism, unity of the system of executive authorities, legitimacy, the protection of rights and freedoms of man and citizen, independence, openness. The central place in the system of principles is federalism, which is conditioned by the state structure of Russia. According to this principle in Russia, executive bodies have two levels (subsystems) - federal executive bodies and executive authorities of the subjects of the Russian Federation. The article describes the powers of executive bodies of each of these levels. At the same time, it is pointed out that the subjects of jurisdiction of both the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation are established in the Constitution of the Russian Federation, which also fixes their joint jurisdiction and the possibility of transferring powers from one level of executive power to another. Disclosing the content of other legal principles, the author draws attention to the peculiarities of their regulatory design. Organizational principles are not fixed in legislative acts, but in practice they are universally recognized and really influence the construction and functioning of executive bodies. The article describes the main organizational principles such as centralization and decentralization of power, efficiency. The author shows the relationship of legal and organizational principles, which are the main provisions on which the whole system of executive authorities in Russia is built and operates.

Parole chiave: Federazione Russa, Federalismo, Legalità, Diritti Umani, Libertà.

Keywords: Russian Federation, Federalism, Legitimacy, Human Rights, Freedom.

L'organizzazione e l'attività degli organi esecutivi si basano sui principi, che determinano l'ordine di formazione e il funzionamento di questi organi. In modo condizionato tali principi possono essere divisi in principi legali, che sono sanciti nelle norme - atti legislativi, e organizzativi (i quali non hanno ricevuto una tale fissazione).

I principi giuridici sono stabiliti nella Costituzione della Federazione Russa (di seguito – la Costituzione)¹, nella Legge Costituziona-

¹ <http://www.pravo.gov.ru> (visitato il 15.06.2018).

le Federale n. 2-FKZ del 17/12/1997 “Sul Governo della Federazione Russa”, nelle leggi federali: N. 58-FZ del 27.05.2003 "Ordinamento dell'impiego statale"², N. 79-FZ del 27.07.2004 "Impiego Statale Civile"³, N. 184-FZ del 06.10.1999 "Principi generali di organizzazione degli organi statali legislativi ed esecutivi dei soggetti della Federazione Russa"⁴ e le altre. Trattiamo il contenuto dei principi giuridici.

Federalismo. Questo principio è dovuto alla struttura politica della Federazione Russa. È sancito dalla costituzione ed è la base dell'organizzazione e delle attività dell'intero sistema delle autorità esecutive. Secondo questo principio, in Russia le autorità esecutive hanno due livelli (sottosistemi) – organi del potere statale della Federazione Russa e gli organi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa.

La competenza della Federazione Russa comprende l'ordinamento federale e il territorio della Federazione Russa, la politica estera e le relazioni internazionali della Federazione Russa, la difesa e la sicurezza, i trattati internazionali della Federazione Russa, le questioni della guerra e della pace, l'ordinamento giudiziario, il diritto federale sui conflitti di competenza in materia civile tra autorità giurisdizionali di stati diversi (art. 71 della Costituzione).

² Raccolta normativa della Federazione Russa N 51 del 1997, Art. 5712, 2017 N. 1 Parte 1 Art.3.

³ Raccolta normativa della Federazione Russa N 31 del 2018, Art. 3215, 2018 N. 32 Parte 1 Art. 5100.

⁴ Raccolta normativa della Federazione Russa N 42 del 1999, Art. 5005, 2018 N.32 Parte II Art. 5133.

La competenza congiunta della Federazione Russa e dei soggetti della Federazione Russa comprende l'utilizzo delle risorse naturali; la difesa dell'ambiente e l'impegno per la sicurezza ecologica; le questioni generali riguardanti l'educazione, l'istruzione, la scienza, la cultura, la cultura fisica e lo sport; il coordinamento in materia di sanità pubblica e altro (art. 72 della Costituzione).

Al di fuori dei limiti della competenza della Federazione Russa e delle funzioni relative alle materie di competenza congiunta della Federazione Russa e dei soggetti della Federazione Russa, i soggetti della Federazione Russa sono dotati, in tutta la sua pienezza, del potere statale (art. 73 della Costituzione). In realtà, la dicitura "tutta la pienezza del potere statale" ha per molti versi un carattere dichiarativo e significa semplicemente i poteri definiti al di fuori dai principi generali.

Ad esempio, al di fuori delle materie di competenza della Federazione Russa e di competenza congiunta della Federazione Russa e dei soggetti della Federazione Russa, le repubbliche, i territori, le regioni, le città di importanza federale, la regione autonoma e i circondari autonomi svolgono la propria attività di regolamentazione, che comprende l'adozione di leggi e di altri atti giuridico-normativi. I soggetti della Federazione Russa hanno i propri poteri nella gestione delle questioni socioeconomiche: programmi di sviluppo regionale; forme di sostegno sociale della popolazione (sovvenzioni, benefici, supplementi ai pensionati, famiglie numerose e genitori single, invalidi, etc.).

Secondo la Costituzione, gli organi federali del potere esecutivo possono creare propri organi territoriali e nominarne i rispettivi funzionari, sempre nella conformità dei principi dell'ordinamento costituzionale della Federazione Russa e dei principi organizzativi generali degli organi rappresentativi e degli organi esecutivi del potere statale, stabiliti dalla legge federale.

Il principio del federalismo prevede anche la possibilità di cedere una parte dei poteri degli organi esecutivi federali agli organi dei soggetti della Federazione sulla base di accordi (art. 78 della Costituzione). Tuttavia, queste azioni non devono essere in contrasto con la Costituzione della Federazione Russa e con le leggi federali. In ogni caso rimane il diritto di controllo dalla parte dei poteri degli organi esecutivi sulla loro attuazione.

Unità del sistema di potere esecutivo. La parte 2 dell'articolo 77 della Costituzione stabilisce che, nell'ambito delle competenze della Federazione Russa e delle funzioni della Federazione Russa nelle materie di competenza congiunta della Federazione Russa e dei soggetti della Federazione Russa, gli organi federali del potere esecutivo e gli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa formano un unico sistema del potere esecutivo nella Federazione Russa.

Gli organi federali del potere esecutivo possono creare propri organi territoriali e nominarne i rispettivi funzionari. Possiamo fare l'esempio delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Il Presidente della Federazione Russa è il garante del funzionamento coordinato e l'interazione degli organi del potere statale della Federazione Russa (Art. 80 della Costituzione).

La legalità – significa soggezione alla legge ed osservanza della Costituzione, delle leggi e degli altri atti giuridici normativi ad esse conformi. La Costituzione della Federazione Russa e la legge federale si applicano e hanno la priorità su tutto il territorio della Federazione Russa (articolo 4, paragrafo 2 della Costituzione).

Questo principio indica la sottoposizione dell'attività amministrativa alla Costituzione ed alle regole giuridiche, secondo la gerarchia degli atti che le producono, a garanzia dei cittadini. Esso impone altresì di disciplinare con legge lo statuto dei pubblici dipendenti, a garanzia di questi ultimi.

Nella Federazione russa esiste inoltre un unico sistema di classificazione degli uffici statali, e un'unica procedura per l'assunzione al pubblico impiego. Il principio in esame garantisce così l'indipendenza dell'amministrazione dagli eventuali cambiamenti politico-istituzionali.

Priorità dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino. Questo principio indica la priorità dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino riconosciuti dalla Costituzione della Federazione russa come valore supremo. Il riconoscimento, il rispetto e la difesa dei diritti e delle libertà dell'uomo rappresentano un dovere per lo Stato e per i suoi dipendenti. L'inosservanza di tale principio costituisce una grave violazione dei doveri d'ufficio.

Tale principio si fonda sulle norme giuridiche internazionali, in particolare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁵, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁶. La persona, i suoi diritti e la sua libertà hanno un valore sommo. Lo Stato ha l'obbligo di assicurare il riconoscimento, il rispetto e la difesa della persona e del cittadino (art. 2 della Costituzione), i diritti e le libertà fondamentali della persona sono inalienabili e appartengono ad ognuno fin dalla nascita (art. 17) e sono immediatamente vigenti (art. 18).

La costituzione stabilisce la priorità degli interessi dell'individuo prima degli interessi dello stato (art. 2, 18), il dovere dello stato di tutelare i diritti e le libertà dell'uomo dall'infrazione (art. 17, 61, 63), la responsabilità dello stato per il danno causato alla persona (art.

⁵ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr (visitato il 15 Giugno 2018).

⁶ URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (visitato il 15 Giugno 2018).

53), la possibilità di una legittima restrizione dei diritti e delle libertà in casi eccezionali (art. 55, 56).

Indipendenza. Ai sensi dell'art. 10 della Costituzione gli organi del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale sono indipendenti. Questo principio garantisce l'indipendenza dei dipendenti pubblici dalle indicazioni che provengano da partiti politici o da movimenti o da organizzazioni sociali o religiose. Questo principio è insito nella Costituzione, che riconosce la più ampia libertà ideologica e politica, e stabilisce che nella Federazione russa nessuna ideologia può assurgere a ideologia statale. I doveri e le funzioni degli impiegati statali richiedono quindi una assoluta imparzialità ideologica e politica.

La Costituzione ha un sistema necessario di controlli e contrappesi, che promuove un'interazione equilibrata delle autorità. Non esiste alcuna relazione di subordinazione tra di loro. Inoltre, le autorità esecutive sono obbligati di assicurare l'attuazione di un'unica politica finanziaria, creditizia e monetaria nella Federazione russa; assicurare l'attuazione nella Federazione russa di una politica statale unica nel campo della cultura, della scienza, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza sociale e dell'ecologia; la gestione della proprietà federale; effettuano l'esercizio di altri poteri conferiti dalla Costituzione della Federazione Russa e dalle leggi federali.

Per principio di pubblicità si intendono l'accessibilità e la trasparenza delle informazioni sulle attività delle autorità esecutive per i cittadini e i mass media. Questo principio impone innanzi tutto che le leggi debbano essere pubblicate, e che qualsiasi atto giuridico avente ad oggetto i diritti, le libertà e i doveri dei cittadini non possa entrare in vigore se prima non è pubblicato ufficialmente. In conseguenza di questo principio l'impiegato ha il dovere di rendere accessibili al pubblico gli atti normativi e i documenti adottati dell'ente di appartenenza, se riguardano direttamente diritti e libertà. Va posto in evidenza, però, che la Legge Federale istituisce alcune limitazioni a

questo principio, stabilendo che l'impiegato è tenuto a rispettare il segreto di Stato e il segreto d'ufficio riguardanti informazioni che in base alla legge possono mettere in pericolo l'interesse nazionale. Si può quindi affermare che il pubblico impiego della Federazione russa si basa sulla combinazione dei principi di pubblicità e di confidenzialità, che debbono essere bilanciati in modo da assicurare la massima informazione dei cittadini senza però ledere l'interesse nazionale.

La legge federale N 8-FZ del 9.2.2009 "Accesso alle informazioni sull'attività degli organi statali e degli organi di autogoverno locale"⁷ istituisce un meccanismo per realizzare il diritto dei cittadini ricercare e ricevere liberamente informazioni sulle attività degli organismi statali e degli organismi di autogoverno locali. Le informazioni pubbliche sulle attività degli organismi statali e degli organismi di autogoverno locale sono fornite dallo stato e dagli enti locali di autogoverno, quindi, viene assicurata l'accessibilità totale delle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività degli organi, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo democratico sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubblicazione dei dati sui siti istituzionali. Per consentire un'effettiva conoscenza dell'azione degli organi esecutivi e per sollecitare e agevolare la partecipazione dei cittadini, dati e documenti pubblici dovranno essere diffusi e direttamente accessibili sui siti istituzionali.

Il Decreto del Governo della Federazione Russa N 583 del 10 luglio 2013 "Sulla garanzia dell'accesso a informazioni pubblicamente disponibili sulle attività degli enti statali e dei governi locali nella rete di informazione e telecomunicazioni "Internet" sotto forma di dati

⁷ Raccolta normativa della Federazione Russa N 7 del 2009, Art. 776, 2018 N. 1 Parte 1 Art.7.

aperti"⁸ stabilisce che tutti i dati formati o trattati devono essere integri, e cioè pubblicati in modalità tali da garantire che il documento venga conservato senza manipolazioni o contraffazioni; devono inoltre essere aggiornati e completi, di semplice consultazione, devono indicare la provenienza ed essere riutilizzabili (senza limiti di copyright o brevetto).

L'elenco delle informazioni pubblicamente disponibili sulle attività degli organi esecutivi federali è stabilito nel Decreto del governo della Federazione Russa n. 953 del 24.11.2009 "Sulla garanzia dell'accesso alle informazioni sulle attività del governo della Federazione Russa e Organi federali di potere esecutivo"⁹. Invece con il Decreto del Governo della Federazione Russa N 452 del 28 luglio 2005 è istituita la procedura dell'accesso alle informazioni sulle attività dell'organo esecutivo federale (il suo organismo territoriale) e la procedura per l'immissione di informazioni sulle attività dell'autorità federale del potere esecutivo (il suo corpo territoriale)¹⁰.

I dati disponibili, in particolare, sono: le denominazioni delle autorità esecutive federali (completa ed abbreviata), l'indirizzo postale, l'indirizzo di posta elettronica per l'invio di richieste di informazioni da parte degli utenti, numeri telefonici del servizio di riferimento, servizio stampa e numeri verdi; informazioni sulle competenze dell'organo esecutivo federale, le funzioni delle sue suddivisioni strutturali, nonché l'elenco degli atti giuridici normativi che definiscono i poteri dell'autorità esecutiva federale; struttura dell'apparato

⁸ Raccolta normativa della Federazione Russa N 30 del 2013, Parte II, Art. 4107.

⁹ Raccolta normativa della Federazione Russa N 48 del 2009, Art. 5832, 2017 N. 18 Art.2785.

¹⁰ Raccolta normativa della Federazione Russa N 31 del 3233, 2017 N. 29 Art. 4374.

centrale dell'organo federale di potere esecutivo, struttura degli enti territoriali, organizzazioni subordinate, uffici di rappresentanza all'estero, organi collegiali; informazioni sui capi dell'organo esecutivo federale, gli organismi territoriali e le rappresentanze all'estero (se presenti), i capi delle organizzazioni ad essa subordinati, in particolare i cognomi, i nomi ed altre informazioni.

Decentralizzazione. Questo principio, in collaborazione con il principio del federalismo, significa una divisione verticale chiara ed efficace del potere esecutivo: (a) centralizzazione; b) sussidiarietà; c) decentralizzazione.

La centralizzazione garantisce l'unità della pubblica amministrazione nei settori più importanti delle attività statali e pubbliche. Il sistema degli organi esecutivi federali comprende ministeri federali, servizi federali e agenzie federali con una rete ramificata di organismi territoriali. Per esempio, la maggior parte dei servizi federali che svolgono funzioni di monitoraggio e supervisione, hanno le proprie unità nei soggetti della Federazione Russa. Tali organismi territoriali operano indipendentemente dalle autorità esecutive del livello regionale, e sono subordinati solo al centro federale.

La sussidiarietà verticale si esplica nell'ambito di distribuzione di competenze amministrative tra diversi livelli di governo territoriali ed esprime la modalità d'intervento sussidiario degli enti territoriali superiori rispetto a quelli minori, ossia gli organismi superiori intervengono solo se l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi. Qui parliamo di alcune aree della pubblica amministrazione: salute, istruzione, cultura, assistenza sociale etc. Allo stesso tempo, ogni livello del potere esecutivo in ognuno di essi ha una propria competenza. L'applicazione di questo principio ha un elevato potenziale di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche in quanto la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la

capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

Il decentramento prevede il trasferimento di una parte dei poteri non solo alle autorità esecutive subordinate agli organi esecutivi della Federazione Russa e ai governi locali, ma anche agli organismi e alle organizzazioni non governative.

Efficienza. Questo principio è indissolubilmente legato al principio di unità del sistema di potere esecutivo e presuppone un alto grado di efficienza delle funzioni da parte di ciascuno dei suoi elementi. La rilevanza delle componenti del programma di modernizzazione del sistema di amministrazione pubblica dovrebbe essere determinata dal punto di vista dell'efficienza sociale del ramo esecutivo, la sua influenza reale e positiva sui processi sociali, la coscienza pubblica, il comportamento e l'attività delle persone.

L'efficacia e l'efficienza del funzionamento degli organi del potere esecutivo è in gran parte determinata dalla qualità dei materiali di partenza e delle informazioni ricevute dai suoi organi, dalla loro analisi e sintesi nei principali legami di gestione. L'efficacia del potere e la qualità della gestione possono essere giudicati solo dai risultati finali, cioè dai cambiamenti causati dall'impatto intenzionale.

Il decreto del Presidente della Federazione Russa N 548 del 14.11.2017 "Sulla valutazione dell'efficacia delle autorità esecutive della Federazione Russa"¹¹ ha introdotto 24 indicatori come criteri per la valutazione delle attività degli organi del potere esecutivo della Federazione Russa. Tra questi, l'allungamento dell'aspettativa di vita alla nascita, le dinamiche salariali, il PIL pro capite, eccetera. Un'altra importante funzione è la creazione di condizioni favorevoli per lo

¹¹ Raccolta normativa della Federazione Russa N 47 del 2017, Art. 6963.

sviluppo della produzione. Nei paesi economicamente sviluppati, l'effetto sociale ed economico del potere e del controllo viene valutato tenendo conto del miglioramento dell'ambiente, della creazione delle condizioni necessarie per la produzione, poiché un'economia efficace fornisce risorse per il ripristino e la protezione dell'ambiente naturale. Qui subentrano anche le questioni come il regime fiscale e creditizio, la formazione di infrastrutture (trasporti, strade, gas, fornitura di calore e acqua, comunicazioni, energia).

Concludendo, possiamo ribadire che i principi di cui si è parlato nella relazione, fungono da disposizioni fondamentali dell'organizzazione delle autorità esecutive e si applicano a tutte le loro attività. I principi sono fondamentali nella promozione di iniziative volte ad ottimizzare la programmazione della macchina amministrativa, le condizioni di contesto e le azioni finalizzate allo sviluppo e all'attuazione di specifiche politiche socioeconomiche. E' evidente che il perseguimento di una sempre maggiore efficienza amministrativa si realizza anche attraverso il rafforzamento del livello di cooperazione fra i vari attori coinvolti nel perseguimento delle priorità politiche.

L'organizzazione degli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa

di Anastasija Vjačeslavovna Sladkova

Abstract

Questo articolo descrive le caratteristiche dell'organizzazione degli organi del potere esecutivo della Federazione Russa. La struttura degli organi statali della Federazione Russa è intesa come un aggregato di organi superiori e locali di potere legislativo, esecutivo e giudiziario i quali, nelle loro forme organizzative e legali, dovrebbero svolgere le funzioni di un singolo potere statale. Pertanto, il sistema degli organismi statali è costituito dai seguenti principali tipi di organi legislativi (organi rappresentativi del potere statale); autorità esecutive e autorità giudiziarie.

This article describes the characteristics of the organization of the executive power bodies of the Russian Federation. The structure of the state bodies of the Russian Federation is understood as an aggregate of superior and local bodies of legislative, executive and judicial power which, in their organizational and legal forms, should perform the functions of a single state power. Therefore, the system of state bodies consists of the following main types of legislative bodies (representative bodies of state power); executive authorities and judicial authorities.

Parole chiave: potere esecutivo, poteri dei soggetti della Federazione Russa, soggetti di giurisdizione e poteri, competenza, federalismo.

Keywords: executive power, powers of subjects of the Russian Federation, subjects of jurisdiction and powers, competence, federalism.

La Federazione Russa svolge le sue diverse funzioni attraverso organismi statali. Il corpo statale è parte integrante dell'apparato statale, formato secondo la procedura stabilita dalla legge e dotato di poteri statali governativi necessari per esercitare le funzioni del potere statale. Gli organi statali nella Federazione Russa costituiscono un sistema unificato di potere statale.

La costituzione della Federazione Russa (articoli 72, 73, 76, 77), Legge Federale N. 184 del 6 ottobre «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi del potere statale dei Soggetti della Federazione Russa», le costituzioni dei soggetti della Federazione Russa e altri atti giuridici dei soggetti della Federazione Russa sono le basi giuridiche dell'organizzazione degli organi del potere esecutivo della Federazione Russa.

Il sistema degli organi del potere statale delle Repubbliche, dei Territori, delle Regioni, delle Città di rilevanza federale, della Regione Autonoma e dei Circondari Autonomi viene stabilito dai soggetti della Federazione Russa autonomamente, in conformità con i principi del sistema costituzionale della Federazione Russa e con i principi generali di organizzazione degli organi rappresentativi ed esecutivi dei poteri statali stabiliti dalla Legge federale (parte 1 dell'articolo 77 della Costituzione della Federazione Russa).

La caratteristica principale dell'organizzazione degli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa è che il sistema degli organi ha due livelli di regolamentazione giuridica, causata dai seguenti fattori: in primo luogo, la differenziazione tra la Federazione Russa e i soggetti federali della Federazione Russa; in secondo luogo, la necessità di garantire l'unità del sistema del potere esecutivo.

Da un lato, gli organi federali del potere esecutivo, per l'esercizio delle proprie funzioni, possono costituire degli organi territoriali e nominare i rispettivi funzionari; d'altra parte, gli organi federali del potere esecutivo e gli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa formano un unico sistema. Di conseguenza, nel territorio di ogni soggetto della Federazione Russa interagiscono diversi sistemi del potere esecutivo: organi esecutivi federali; autorità esecutive del soggetto della Federazione Russa, così come gli organi di autogoverno locali. Va notato che il meccanismo di interazione

delle autorità esecutive a tutti i livelli non è stato ancora completamente sviluppato per un utilizzo ottimale.

Secondo il principio della struttura degli organi esecutivi federali della Russia, delineata nella Costituzione della Federazione Russa, ci sono le basi fondamentali per l'organizzazione degli organi esecutivi nei soggetti.

Il compito principale delle autorità esecutive è l'attuazione delle disposizioni della Costituzione della Federazione Russa, le leggi federali, i decreti regolatori del Presidente della Russia, nonché le decisioni delle autorità superiori competenti (federali, repubblicane, regionali, ecc.).

I principi generali sono formulati nella legge federale n. 184 del 6 ottobre 1999 «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa», nella quale è stata ribadita la supremazia del diritto federale, influenzando in modo notevole i rapporti tra la Federazione e i suoi soggetti.

Questi includono:

- 1) integrità territoriale della Federazione Russa;
- 2) estensione della sovranità della Federazione Russa su tutto il suo territorio;
- 3) supremazia della Costituzione della Federazione Russa e delle leggi federali su tutto il territorio della Federazione Russa;
- 4) unità del potere statale;
- 5) separazione del potere statale in potere legislativo, esecutivo e giudiziario, al fine di garantire l'equilibrio dei poteri. Si tratta di un elemento essenziale del funzionamento di uno stato democratico, che esclude la possibilità di unire potere legislativo, esecutivo e giudiziario nelle stesse mani;
- 6) separazione dei poteri tra le autorità statali della Federazione Russa e le autorità statali dei soggetti della Federazione Russa;

7) diritto dei soggetti della Federazione Russa di costituire propri organi territoriali e nominare i relativi pubblici ufficiali;

8) indipendenza degli autogoverni locali nei limiti dei propri poteri.

La struttura degli organi statali della Federazione Russa è intesa come un aggregato di organi superiori e locali di potere legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali, nelle loro forme organizzative e legali, dovrebbero svolgere le funzioni di un singolo potere statale. Nonostante il principio di unità, nella struttura vi sono anche differenze legate alle tradizioni storiche, nazionali e culturali.

Va notato che ogni modello organizzativo di ogni soggetto della Federazione Russa ha le sue caratteristiche. Secondo le posizioni giuridiche della Corte Costituzionale della Federazione Russa, il sistema delle autorità statali dei soggetti della Federazione può includere sia le più alte autorità regionali (legislative ed esecutive) sia i corrispondenti enti territoriali, compresi gli organi delle unità amministrativo-territoriali previsti dalla struttura amministrativo-territoriale della materia. Allo stesso tempo, gli enti locali non possono essere costituiti a livello dei comuni, dove l'autorità pubblica è esercitata attraverso l'autogoverno locale. I poteri del capo dell'organo esecutivo supremo del soggetto della Federazione Russa possono essere assegnati ad una sola persona (Presidente – come ad esempio nella Repubblica del Tatarstan), al Capo del Governo, oppure ad un organo collegiale (Governo o Amministrazione). Le forme organizzative e giuridiche nei Soggetti della Federazione Russa più comuni sono ministeri, comitati statali, comitati e dipartimenti principali.

Gli organi federali del potere esecutivo, per l'esercizio delle proprie funzioni, possono costituire degli organi territoriali e nominare i rispettivi funzionari purché ciò non sia in contrasto con la Costituzione della Federazione Russa e con le leggi federali.

L'organizzazione del sistema degli organi del potere statale nei territori, nelle regioni, nelle città di importanza federale, nelle regioni

autonome e nei circondari autonomi non è così specifica come il sistema degli organi del potere statale delle repubbliche.

Il potere esecutivo, in questi soggetti, viene esercitato dall'Amministrazione (Governo), al cui vertice troviamo un'unica figura (governatore, capo dell'amministrazione, sindaco). Il capo dell'amministrazione è il più alto funzionario amministrativo eletto, che svolge funzioni e poteri del capo del potere esecutivo nel sistema degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione.

Sono state previste delle garanzie costituzionali contro la possibile prevaricazione di un qualsiasi livello di potere su un altro. Tra queste, l'istituto della rappresentanza, l'impossibilità di cambiamenti territoriali senza il consenso delle unità costitutive, la preferenza delle leggi regionali su quelle federali nell'ambito di competenze locali, nonché il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale federale ammesso dalla stessa, per quanto non previsto dalla Costituzione.

Il più alto funzionario del soggetto della Federazione Russa (capo del più alto organo esecutivo del Soggetto della Federazione Russa) rappresenta il soggetto della Federazione Russa nei rapporti con le autorità federali dello stato, con gli organi di autogoverno locale e nelle relazioni economiche estere; firma contratti e accordi per conto del soggetto della Federazione Russa; è tenuto a promulgare le leggi, firmandole o emanando atti speciali; ha il diritto del rifiuto di emanazione del decreto legge; forma il più alto organo esecutivo di potere statale del soggetto della Federazione Russa in conformità con le leggi federali; redige una relazione annuale sull'attività svolta; ha il diritto di convocare una seduta straordinaria dell'organo legislativo (rappresentativo) del potere statale del soggetto della Federazione Russa; ha il diritto di partecipare alle sedute dell'organo legislativo (rappresentativo) del soggetto della Federazione Russa con il voto consultivo; coordina le attività delle autorità esecutive del soggetto della Federazione Russa con altri organi di autorità statale del sog-

getto della Federazione Russa in conformità con le leggi federali e la Costituzione Russa; esercita altri poteri in conformità con le leggi federali, la costituzione e le leggi del soggetto della Federazione Russa.

L'organo esecutivo del potere statale del soggetto della Federazione Russa è un organo permanente. A tal proposito, è doveroso evidenziare che la denominazione del più alto organo esecutivo dell'entità costitutiva della Federazione Russa, la sua struttura e l'ordine della sua formazione, è stabilito dalla Costituzione e dalle leggi del soggetto della Federazione Russa, sulla base delle tradizioni storiche e nazionali.

Esiste il principio di imputazione a bilanci diversi: se è vero che vi è inserito l'elenco (modificabile solo con emendamenti espliciti ad esso) di una serie di questioni che rientrano nella competenza congiunta, queste però sono attribuite ai Soggetti perché le esercitino a spese del proprio bilancio (in casi precisi di particolare necessità è previsto un finanziamento aggiuntivo federale); per l'esercizio di altre attribuzioni di tipo congiunto, ma non qui elencate, occorreranno altre leggi federali e per esse la sovvenzione sarà di tipo federale.

Il più alto organo esecutivo del potere statale del soggetto della Federazione Russa elabora e attua misure per garantire lo sviluppo socioeconomico del soggetto, segue la politica socioeconomica, partecipa nelle attività dello Stato nei settori della finanza, della scienza, dell'istruzione, della sanità, della cultura e dello sport, della sicurezza sociale, della sicurezza stradale e dell'ecologia.

Inoltre, nella competenza dei soggetti della Federazione Russa rientrano:

1) la rispondenza delle costituzioni e delle leggi delle repubbliche, degli statuti, delle leggi e degli altri atti giuridici normativi dei territori, delle regioni, delle città di rilevanza federale, della regione autonoma, dei circondari autonomi alla Costituzione della Federazione Russa e alle leggi federali;

2) la tutela dei diritti e delle libertà della persona e del cittadino; la tutela dei diritti delle minoranze nazionali; la garanzia della legalità, dell'ordinamento giuridico e della sicurezza pubblica; il regime delle zone di frontiera, cioè la garanzia di uguaglianza dei diritti, delle libertà e degli interessi legittimi dell'uomo e del cittadino, indipendentemente dalla razza, dalla nazionalità, dalla lingua, dalla religione e da altre circostanze; la prevenzione della restrizione dei diritti e delle discriminazioni sociali, razziali, nazionali, linguistiche o religiose; la conservazione e sviluppo della diversità etnico-culturale dei popoli della Federazione Russa che risiedono nel territorio del soggetto della Federazione Russa, le loro lingue e cultura; la tutela dei diritti delle minoranze nazionali; la prevenzione dei conflitti interetnici;

3) la predisposizione del progetto di bilancio del soggetto della Federazione Russa per sottoporlo all'organo supremo legislativo del soggetto della Federazione Russa;

4) la legislazione amministrativa, processuale amministrativa, del lavoro familiare, degli alloggi, agraria, idrica, forestale, la legislazione sul sottosuolo, sulla tutela dell'ambiente naturale; la delimitazione della proprietà statale;

5) la garanzia dell'esecuzione del bilancio del soggetto della Federazione Russa e preparazione della relazione sull'esecuzione del bilancio, relazioni annuali sui risultati della propria attività, sull'attuazione e la valutazione dell'efficacia dei programmi federali, relazioni annuali sull'attuazione del piano di misure per lo sviluppo socioeconomico del soggetto della Federazione; il coordinamento delle questioni riguardanti la sanità pubblica; la tutela della famiglia, della maternità, della paternità e dell'infanzia; la protezione sociale, compresa la previdenza sociale;

6) la formazione degli altri organi di potere esecutivo del soggetto della Federazione Russa;

7) la fissazione dei principi generali dell'imposizione fiscale e della riscossione dei tributi nella Federazione Russa; la legislazione amministrativa, processuale amministrativa, del lavoro familiare, degli alloggi, agraria, idrica, forestale, la legislazione sul sottosuolo, sulla tutela dell'ambiente naturale;

8) il diritto di proporre all'autogoverno locale, al funzionario eletto o ad altri funzionari dell'autogoverno locale di conformare gli atti giuridici da essi emessi con le leggi della Federazione Russa nel caso in cui gli atti citati contraddicono la Costituzione della Federazione Russa, le leggi federali e altri atti giuridici normativi della Federazione Russa;

9) esercitare altri poteri, stabiliti dalle leggi federali e dalle leggi del soggetto della Federazione Russa, di cui anche l'articolo 78 della Costituzione Federazione russa.

Il potere legislativo è rappresentato, negli organi costitutivi della Federazione Russa, dall'Assemblea legislativa della regione, che ha il diritto di legiferare su tutte le questioni che rientrano nella competenza del membro costitutivo della Federazione Russa e che richiede una regolamentazione legislativa. Potere esecutivo - dal capo dell'amministrazione regionale, il più alto funzionario del potere esecutivo; Vice Governatori della regione, unità strutturali: dipartimenti, comitati. Le autorità esecutive sono dotate di competenza generale, cioè hanno il diritto di risolvere qualsiasi questione nel campo delle attività esecutive, amministrative e nell'ambito delle competenze della regione.

Il Capo del più alto organo esecutivo del potere statale del soggetto della Federazione Russa emana decreti e atti giuridico-normativi.

Le leggi federali, adottate ai sensi del primo e del secondo comma del presente articolo, non possono essere in contrasto con le leggi costituzionali federali. In caso di contrasto fra la legge federale e un altro atto, promulgato nella Federazione Russa, si applica la legge fe-

derale. In caso di contrasto fra la legge federale e un atto giuridico-normativo di un soggetto della Federazione Russa, si applica l'atto giuridico-normativo del soggetto della Federazione Russa.

Caratterizzando il ruolo e l'importanza delle autorità esecutive, è impossibile non ribadire la supremazia del diritto federale, influenzando in modo notevole i rapporti tra la Federazione e i suoi Soggetti. Per le materie di competenza congiunta, intervengono le leggi federali (che, in questo caso, dovrebbero essere leggi di principio) e le leggi o gli altri atti normativi adottati dai Soggetti federali dovranno essere conformi ad esse. Il diritto federale si presenta quindi come certamente superiore nella regolamentazione delle sfere di competenza, potendo il Soggetto imporre le proprie norme giuridiche solo al di fuori della competenza federale e di quella congiunta.

La Costituzione richiama, nella ripartizione delle competenze, ad un federalismo di tipo cooperativo tra Federazione e soggetti o tra soggetti, i quali introducono l'elemento pattizio nella struttura costituzionale. La legge federale è la principale fonte di delimitazione delle materie di competenza e dei poteri, mentre il trattato rappresenta una fonte di integrazione della disciplina stessa. Circa la competenza congiunta, invece, la Costituzione illustra una competenza di tipo concorrente, con la prevalenza della legge federale, che può esplicarsi in legislazione di principio (sistema degli organi del potere statale, autogoverno locale, tassazione), di codici, di basi (avvocatura, notariato) o di leggi.

In base alla legge n. 184 del 6 ottobre 1999 (Art. 26.3 P.2) «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) ed esecutivi del potere statale dei soggetti della Federazione Russa», sono state prese misure al fine di rendere più forte il potere statale della Federazione Russa e di garantire uno spazio giuridico unitario, con lo sforzo di conformare la legislazione dei soggetti federali alla Costituzione e alle leggi federali (la sanzione estrema prevista è lo scioglimento dei rispettivi organi legislativi e la destitu-

zione dei vertici degli esecutivi regionali), rafforzando la responsabilità in tale ambito degli organi del potere statale dei soggetti della Federazione e dei loro funzionari.

Inoltre, è previsto lo scioglimento degli organi legislativi e la destituzione dei vertici degli esecutivi regionali in caso di adozione di atti in contrasto con la Costituzione e le leggi federali: la Corte ha più volte affermato la validità del principio dell'ingerenza federale quale strumento di tutela della Costituzione federale e della reale applicazione dei principi democratici e di diritto di cui è portavoce.

Gli organi del potere esecutivo dei soggetti della Federazione Russa, insieme alle funzioni economiche, possono svolgere determinate funzioni di amministrazione statale, ad essa affidate dalle leggi della Federazione Russa, con la fornitura delle risorse materiali e finanziarie necessarie per la loro attuazione [L.L. Popov e M.S. Studenikina, 2015, 126].

Concludendo, ribadiamo che nessuno stato può funzionare correttamente senza una verticale di potenza stabile. Il rapporto tra il centro e le autorità regionali, basato sui principi di subordinazione, è una caratteristica integrale dello stato. L'idea di rafforzare il meccanismo del potere statale, che costruisce l'esecutivo verticale delle relazioni tra il centro federale e i soggetti della Federazione Russa, diventa importante. La presenza di un'unica verticale di potere esecutivo in Russia, pertanto, non esclude una varietà di opzioni nell'organizzazione degli organi del potere esecutivo nei Soggetti della Federazione Russa.

Riferimento bibliografico

Popov L.L., Studenikina M.S. (a cura di) (2015), *Administrativnoe pravo* [Diritto amministrativo], Norma, Mosca.

Il sistema degli organi esecutivi federali in Russia

di Natal'ja Nikolaevna Bakurova

Abstract

L'articolo descrive il sistema delle autorità esecutive federali in Russia nel periodo moderno, le caratteristiche degli elementi del sistema, il funzionamento coordinato e l'interazione degli organi del potere esecutivo. Il sistema degli organi esecutivi federali in Russia fa parte del sistema unificato degli organi statali e degli organi esecutivi della Federazione Russa insieme al sistema delle autorità esecutive dei soggetti della Federazione Russa. Il sistema istituito dal decreto del Presidente della Federazione Russa nel 2004 e finora esistente comprende tre tipi di organi esecutivi: ministeri federali, servizi federali e agenzie federali. Il potere dello stato nella Federazione Russa è esercitato da: Il Presidente della Federazione Russa, l'Assemblea Federale, il Governo della Federazione Russa, i tribunali della Federazione Russa.

The article shows the system of Federal Executive authorities in Russia in the modern period, characterized by elements of this system, illustrated their relationship. The system of federal executive bodies in Russia is part of a single system of state bodies and bodies of executive power of the Russian Federation alongside the system of bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation. The system introduced by the 2004 presidential decree and existing up to the present time comprises three types of executive bodies (a three-tiered system), namely federal ministers, federal services and federal agencies. The system of Federal Executive authorities can be divided into two parts, one of which is the General management of the President of the Russian Federation, the other part – the Government of the Russian Federation. Federal ministries, federal services and federal agencies vary depending on the functions vested in them.

Parole chiave: Russia, Ministero Federale, controllo, supervisione, servizi pubblici

Keywords: Russia, Federal Ministry, control, supervision, public services.

1. Sistema degli organi esecutivi federali in Russia: concetto e tipologie (organizzativi, funzionali e informativi)

Il sistema degli organi esecutivi federali in Russia fa parte del sistema unificato degli organi statali e degli organi esecutivi della Federazione Russa insieme al sistema delle autorità esecutive dei soggetti della Federazione Russa.

Basandoci su concezioni teoriche relative alla questione indagata, sembra corretto definire il sistema degli organi federali di potere esecutivo in Russia come unità di elementi interconnessi e correlati, basata sulla separazione dei poteri, assicurando allo stesso tempo l'equilibrio generale di essi.

Il governo della Federazione Russa dirige il sistema unificato di potere esecutivo della Russia, svolge un ruolo speciale nelle attività delle autorità esecutive federali.

La creazione di un sistema di organi governativi dei soggetti della Federazione è prevista da numerosi articoli della Costituzione russa (articoli 5, 11, 72, 77, 78), leggi federali, costituzioni e carte dei soggetti e altre leggi regionali.

Il paragrafo "g" dell'articolo 71 della Costituzione della Federazione Russa ha stabilito che la determinazione di un sistema di organi federali dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, delle modalità della loro organizzazione ed attività, la costituzione degli organi federali del potere statale sono di competenza della Federazione Russa. Il Presidente della Federazione Russa con il suo decreto può istituire un sistema di autorità esecutive federali in Russia.

Quindi, gli articoli 71 ("g") e 76 (parte 1) della Costituzione della Federazione Russa insieme agli articoli 5 (parte 3), 10, 11, 72 (paragrafo "n"), 77, 78 (parte 1) e 110 stabiliscono che il sistema degli organi esecutivi federali comprende il governo della Federazione Russa, composto dal Presidente del Governo della Federazione Russa,

dai vicepresidenti del governo della Federazione Russa e dai Ministri federali.

Il Presidente della Federazione Russa può emanare decreti che devono essere in conformità alla Costituzione della Federazione Russa e alle leggi federali su questioni riguardanti il sistema degli organi esecutivi federali non regolamentati dal legislatore¹.

Attualmente, il sistema delle autorità esecutive federali in Russia è stabilito dal decreto del Presidente della Federazione Russa n. 314 del 9 marzo 2004 “Sul sistema e la struttura degli organi esecutivi federali”. In conformità a questo decreto, il sistema degli organi esecutivi federali comprende ministeri federali, servizi federali e agenzie federali. Le attività di servizio professionale dei cittadini della Federazione Russa per garantire l'esecuzione dei poteri di questi organismi governativi federali, si riferiscono al servizio civile della Federazione Russa.

La scienza del diritto amministrativo permette di differenziare gli elementi che compongono il sistema di organi esecutivi federali in Russia. Le basi che compongono gli elementi più importanti sono i seguenti: organizzativi, funzionali e sostanziali.

Pertanto, a seconda del soggetto, il sistema degli organi esecutivi federali può essere diviso in due parti: la gestione generale è esercitata dal Presidente della Federazione Russa da una parte, da un'altra parte dal Governo della Federazione Russa. Il potere dello stato nella Federazione Russa è esercitato dal Presidente della Federazione Russa, dall'Assemblea Federale (Duma di Stato e Consiglio della Federazione), dal Governo della Federazione Russa e dai tribunali della

¹ Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 2-P del 27 gennaio 1999 “Interpretazione degli artt. 71, 76 e 112 della Costituzione della Federazione Russa”.

Federazione Russa. Questi corpi di potere statale non possono essere liquidati o trasformati senza modificare la Costituzione della Federazione Russa stessa. Allo stesso tempo, la Costituzione afferma che la formazione di questi organi dovrebbe essere effettuata in conformità con le leggi specificamente adottate, poiché è impossibile fornire nella Costituzione tutti i dettagli e le peculiarità della formazione e del funzionamento degli organismi statali. Attraverso le costituzioni, le carte e le leggi pertinenti, si formano gli enti statali delle entità costituenti della Federazione Russa.

Il Presidente della Federazione Russa esercita la gestione generale del Ministero della difesa, del Ministero dell'Interno della Federazione Russa, del Ministero della Giustizia attraverso i decreti presidenziali, i quali definiscono la posizione degli organi competenti nel sistema delle autorità esecutive e di altri organi statali.

Invece il Governo della Federazione Russa esercita la gestione generale del Ministero dei trasporti della Federazione Russa, del Ministero dello sport, del Ministero della Cultura della Federazione Russa, quindi, approva le disposizioni e le delibere, determina i loro poteri e l'organizzazione delle attività.

Al primo ministro spetta la facoltà di proporre al Presidente i nominativi dei soggetti che andranno a completare la squadra di governo, quindi, il Presidente, su proposta del Presidente del Governo della Federazione Russa, nomina e rimuove dalla carica i vicepresidenti del Governo della Federazione Russa ed i ministri federali, così come i capi dei servizi federali e Agenzie federali (ad esempio, il Capo del servizio di sicurezza federale della Federazione Russa, il capo dell'Archivio di Stato e altri).

Il Presidente del governo della Federazione Russa nomina Vice-ministri dei Ministeri Federali, i capi dei Servizi federali e Agenzie federali subordinati ai Ministeri (ad esempio, il Capo del Servizio Fiscale Federale, subordinato al Ministero delle Finanze della Federa-

zione Russa; il Capo dell'agenzia Federale per il Turismo, subordinato al Ministero della Cultura della Federazione Russa). Il Presidente nomina i Capi così dei servizi federali e delle Agenzie federali, gestiti direttamente dal governo della Federazione Russa (per esempio, servizio federale Antimonopoly, servizio federale per la supervisione nel settore dell'istruzione e della scienza e altri).

I Ministeri federali, i servizi federali e le agenzie federali differiscono a seconda delle funzioni loro assegnate.

Il Ministero federale è l'organo federale del potere esecutivo, il quale assicura l'attuazione di un'unica politica finanziaria, creditizia e monetaria; assicura l'attuazione di un'unica politica statale nell'ambito della cultura, della scienza, dell'istruzione, della salute, della previdenza sociale e dell'ambiente.

Il Servizio Federale è l'organo federale del potere esecutivo, che svolge funzioni di controllo e supervisione nell'attività stabilita, e anche funzioni speciali nella difesa, sicurezza dello stato, protezione e difesa della Frontiera statale della Federazione Russa, lotta contro la criminalità, la pubblica sicurezza.

L'Agenzia Federale è un organo federale del potere esecutivo, che gestisce la prestazione di servizi pubblici, esercita l'amministrazione della proprietà federale.

Così, ad esempio, il Ministero delle risorse naturali e dell'ecologia della Federazione Russa attua la politica statale e la regolamentazione normativa-giuridica nel campo delle risorse naturali e dell'ecologia. In conformità con il regolamento, approvato dal governo della Federazione Russa, il Ministero redige le leggi federali sulla prote-

zione del sottosuolo, caccia, protezione e gestione delle risorse idriche².

Il Servizio Federale Doganale controlla e effettua la supervisione della conformità alle normative in materia doganale, il Servizio Federale di sorveglianza sanitaria (*Roszdraznadzor*) è un organo esecutivo responsabile del controllo e della supervisione del sistema sanitario in Russia.

L'Agenzia Federale per la gestione delle proprietà statali è un'agenzia del ministero dello sviluppo economico che gestisce le proprietà del governo federale russo.

Esistono alcune particolarità nelle funzioni delle agenzie.

Per esempio, se il Ministero federale non ha servizi federali subordinati o agenzie federali, esso stesso svolge le funzioni peculiari di questi ultimi. Ad esempio, il Ministero degli affari interni della Federazione Russa non solo implementa la politica dello Stato e attua la regolamentazione giuridica nel settore degli affari interni, ma effettua anche i controlli, per esempio controllo del traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, controlli dei flussi migratori, svolge inoltre funzioni esecutive.

I servizi federali, che non sono subordinati al Ministero federale, sono di solito dotati di funzioni non solo del servizio federale, ma anche del Ministero federale. Possiamo fare l'esempio del Servizio

² Decreto Ministero delle risorse naturali e dell'ecologia della Federazione Russa n. 670 del 14.12.2017 "Approvazione del Regolamento amministrativo per la fornitura da parte del Ministero delle risorse naturali ed ecologia della Federazione Russa dei servizi statali per il rilascio di permessi per la costruzione e la ricostruzione di oggetti di costruzione di capitali pianificati entro i confini di aree naturali protette di importanza federale, così come il permesso di commissionare queste strutture".

federale per la tutela dei diritti dei consumatori e del benessere del cittadino russo (*Rospotrebnadzor*).

Gli organi federali del sistema unificato delle autorità esecutive federali in Russia possono essere suddivisi in tre ambiti: politico-amministrativo, economico e socioculturale. Le attività dell'organo esecutivo federale determinano la posizione di esso nel sistema esecutivo e i suoi poteri, che in ogni caso sono stabiliti dai decreti e le disposizioni legislativi.

2. La struttura degli organi esecutivi federali in Russia

Parlando del sistema delle autorità esecutive federali in Russia è importantissimo capire la loro struttura, la quale è dinamica e in costante miglioramento. La questione della struttura del potere statale è la questione della sua struttura interna, degli elementi di cui è composta. Sembra che la struttura del potere statale debba essere vista da diverse posizioni, da diversi punti di vista. Ciò fornirà una comprensione più profonda dello stesso potere statale e degli elementi che lo compongono.

In base all'interpretazione dell'articolo 1 dell'art. 112 la Costituzione della Federazione Russa, data dalla Corte Costituzionale della Federazione Russa con la sentenza interpretativa il 27 gennaio 1999³, il sistema delle autorità statali dei soggetti della Federazione può includere sia le più alte autorità regionali (legislative ed esecutive) che i corrispondenti enti territoriali, compresi gli organi delle unità amministrativo-territoriali previsti dalla struttura amministrativo-

³ Sentenza della Corte Costituzionale della Federazione Russa n. 2-P del 27 gennaio 1999 "Interpretazione degli artt. 71, 76 e 112 della Costituzione della Federazione Russa".

territoriale della materia. Allo stesso tempo, gli enti locali non possono essere costituiti a livello dei comuni, dove l'autorità pubblica è esercitata attraverso l'autogoverno locale.

Il Presidente del Governo della Federazione Russa, entro il termine di una settimana dalla nomina, presenta al Presidente della Federazione Russa le proposte sulla struttura degli organi federali del potere esecutivo.

Dal 2004 al 2020, la struttura del potere esecutivo della Federazione Russa è stata riorganizzata cinque volte. L'ultimo elenco degli organi federali del potere esecutivo è stato approvato con Decreto del Presidente della Federazione Russa n.21 del 21.1.2020.

Il governo della Federazione russa è composto dal Presidente del governo, dal Vicepresidente del governo e dai Ministri federali. Il primo ministro è nominato dal presidente della Russia con il consenso della Duma di stato. Il Presidente del Governo ha 10 Viceministri, tra cui il Primo Vice Primo ministro della Federazione Russa - Ministro delle finanze, il Vice Primo Ministro, nonché rappresentante plenipotenziario del presidente della Federazione russa nel distretto federale dell'Estremo Oriente, il Vice Primo Ministro – Capo del personale governativo.

Pertanto, l'attuale sistema delle autorità esecutive federali prevede la ripartizione delle funzioni e dei poteri del Ministero Federale e di altri organi federali. L'organizzazione dell'attività degli organi federali di potere esecutivo, le loro funzioni e poteri sono determinati dai loro regolamenti. Il Regolamento tipo per la cooperazione fra gli organi federali del potere esecutivo è stato approvato dal governo della Federazione Russa con il Decreto n. 30 del 19.01.2005.

Il sistema degli organi esecutivi federali comprende ministeri federali, servizi federali e agenzie federali. Possiamo individuare i 3 tipi fondamentali di organi esecutivi.

Il primo tipo comprende i Ministeri Federali, i servizi federali e le agenzie federali, che sono gestiti direttamente dal Presidente della Federazione Russa; i servizi federali e le agenzie federali subordinati ai Ministeri.

Il secondo tipo comprende i ministeri federali, che sono gestiti dal Governo della Federazione Russa, Agenzie federali e Dipartimenti federali subordinati a questi ministeri. Il Governo della Federazione Russa svolge la gestione di questi servizi federali e delle agenzie federali attraverso i ministeri federali a cui sono subordinati.

Il terzo tipo comprende i servizi federali e le agenzie federali amministrate direttamente dal Governo della Federazione Russa.

La particolarità dell'attuale struttura delle autorità esecutive federali che la distingue dalle strutture precedenti adottate nella Federazione Russa e in URSS, è che la maggior parte degli organi federali di potere esecutivo sono subordinati ai ministeri competenti.

Ad esempio, le autorità esecutive federali, che svolgono la pubblica amministrazione nel settore della difesa (servizio federale per la cooperazione militare e tecnica, servizio federale per il controllo tecnico e dell'export), sono subordinate al Ministero della difesa della Federazione Russa.

Riferimento bibliografico

Bakurova N.N. (2017), *Gosudarstvennoe upravlenie v administrativno-političeskoj sfere* [La gestione statale nella sfera politico amministrativa], Prospect, Mosca.

L'autogoverno locale nel sistema del potere pubblico della Russia

di Alessandro Cenerelli

Abstract

L'articolo analizza lo statuto dell'autogoverno locale nel diritto russo. Dopo aver brevemente ripercorso l'evoluzione normativa del governo locale in Russia, l'autore si concentra sul regime giuridico dell'attività delle formazioni municipali. A questo riguardo, l'articolo prende in esame altresì le conseguenze della riforma costituzionale recentemente operata nella Federazione di Russia.

The article analyzes the statute of local self-government in Russian law. After briefly retracing the normative evolution of local government in Russia, the author focuses on the municipal formations' activity legal regime. In this regard, the article also examines the consequences of the constitutional reform recently implemented in the Russian Federation.

Parole chiave: autogoverno locale, organi statali, potere pubblico, riforma costituzionale, diritto russo.

Keywords: local self-government, state bodies, public power, constitutional reform, Russian law.

1. La pubblica amministrazione nel diritto russo

Secondo una ricostruzione sovente proposta dalla dottrina russa, il rapporto di diritto amministrativo si connota per la circostanza che una delle parti è investita di «poteri autoritativi statali» (*gosudarstvenno-vlastnye polnomočija*) e, quindi, che tra le stesse sussiste una giuridica ineguaglianza [P.P. Serkov, 2019, 49-64].

La titolarità di questi poteri viene riconosciuta ad una serie di figure soggettive, le quali vanno sotto il nome complessivo di «organi del potere esecutivo» (*organy ispolnitel'noj vlasti*) e rappresentano la

parte dell'organizzazione statale specificamente incaricata del compimento di quella che viene comunemente definita «attività amministrativo-esecutiva» (*ispolnitel'no-rasporjaditel'naja dejatel'nost'*) dalla dottrina [L.L. Popov e M.S. Studenikina, 2015, 91]. Talvolta si parla, al riguardo, anche di «organi dell'amministrazione statale» (*organy gosudarstvennogo upravlenija*), anche se siffatta espressione non ricorre nel testo costituzionale [B.V. Rossinskij e Ju.N. Starilov, 2018, 155]. Al contrario, l'espressione «pubblica amministrazione» (*publičnaja administracija*) non viene comunemente utilizzata, salvo che in ambito comparatistico [A.B. Zelencov, P.I. Kononov e A.I. Stachov, 2018, 98].

Tale schema ricostruttivo, palesemente influenzato da concezioni e terminologie risalenti al passato giuridico della Russia, si fonda sull'idea per cui l'attività autoritativa sia esclusivo appannaggio degli «organi statali» (*gosudarstvennye organy*), per tali intendendosi, come si preciserà in seguito, soltanto quelli afferenti alla Federazione ed ai suoi soggetti, cioè alle entità territoriali federate che costituiscono il livello regionale di governo. Si distinguono, così, gli «organi federali del potere statale» (*federal'nye organy gosudarstvennoj vlasti*) e gli «organi del potere statale dei soggetti della Federazione di Russia» (*organy gosudarstvennoj vlasti sub''ektov Rossijskoj Federacii*). Sotto il profilo funzionale, gli organi statali vengono poi suddivisi in base all'appartenenza al potere legislativo, esecutivo o giudiziario [M.V. Baglaj, 2007, 395-397].

Nel quadro appena delineato, tuttavia, non trovano posto alcuni organismi che sono sicuramente dotati di funzioni pubblicistiche: è il caso, in particolare, degli «organi dell'autogoverno locale» (*organy mestnogo samoupravlenija*), cioè delle autorità operanti a livello municipale, che non vengono inquadrare nell'organizzazione statale [E.I. Kozlova e O.E. Kutafin, 2018, 309].

Ciò si spiega essenzialmente per una ragione di carattere storico, legata alle origini ed agli sviluppi del sistema russo di governo locale, su cui occorre brevemente soffermarsi per comprendere le attuali criticità.

2. L'evoluzione dell'ordinamento locale in Russia

Una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione del governo locale nell'esperienza russa esorbita dai limiti del presente scritto, nel quale è possibile ripercorrere soltanto i momenti salienti di tale processo evolutivo¹.

Sorvolando, per esigenze di sintesi, sulle antiche istituzioni comunitarie [S.A. Avak'jan, 2019, 98-102] e sulle misure adottate dai precedenti sovrani [T.V. Černikova, 2016, 278], la tappa fondamentale deve essere individuata nelle riforme varate, tra gli anni '60 e '70 del XIX secolo, dallo zar Alessandro II².

A quel periodo, infatti, risale la creazione degli *zemstva* e di altri organismi elettivi, a cui venne affidata la gestione degli affari locali [Ja.V. Višnjakov, 2016, 44-46]. La fonte di ispirazione era palesemente costituita dai modelli stranieri e, in particolare, da quello inglese del *self-government* [S.F. Starr, 1972, 100].

¹ Per un'approfondita disamina dell'origine e dell'evoluzione del governo locale in Russia è d'obbligo rinviare alla ricostruzione di M. Ganino [2001, 85-114].

² Si trattava, in particolare, del Regolamento sulle istituzioni degli *zemstva* distrettuali e governatoriali (*Položenie o gubernskich i uezdnyh zemskich učreždenijach*) del 1864 e del Regolamento di città (*Gorodskoe položenie*) del 1870. Nel quadro della c.d. «controriforma» (*kontrrreforma*) di Alessandro III, nuove disposizioni in materia di autogoverno rurale e municipale vennero emanate, rispettivamente, nel 1890 e nel 1892.

Le nuove istituzioni rappresentative, tuttavia, vennero tenute ben distinte dall'apparato dello Stato, il quale, invece, rimase saldamente ancorato al principio dell'autocrazia (*samoderžavie*): esse, dunque, furono concepite come organizzazioni sociali del tutto separate dall'apparato statale [I.A. Isaev, 1996, 196].

Dopo la caduta del regime zarista, il Governo provvisorio, tra il maggio ed il luglio 1917, tentò di completare e perfezionare il sistema delle istituzioni periferiche [S.A. Avak'jan, 2019, 107-108].

Le preesistenti forme di autogoverno rurale e cittadino, tuttavia, furono eliminate dopo l'affermazione del potere sovietico. A ben considerare, un'idea di autogestione della società non era estranea ai presupposti ideologici del nuovo regime, il quale, anzi, si dichiarava fondato su organismi, i soviet per l'appunto, originariamente sorti proprio come assemblee rappresentative delle collettività di lavoro³. Riapparso dopo la Rivoluzione di febbraio, questi organismi si erano gradualmente trasformati in centri di governo. Dopo la Rivoluzione d'ottobre, infine, essi erano divenuti un'articolazione del neonato Stato socialista [T. Napolitano, 1975, 222].

Pur conservando una natura ambivalente, i cui si intrecciavano ambigualmente i caratteri dell'organo statale e quelli dell'organizzazione sociale, i soviet finirono per essere inquadrati in un sistema piramidale e verticistico: i vari livelli di governo, che andavano dai soviet locali al Soviet supremo dell'URSS, erano infatti tenuti insieme dai principi rigidamente gerarchici del costituzionalismo socialista e, in particolare, da quelli del centralismo democratico (*demokratičeskij*

³ La prima apparizione di tali organismi risale alle agitazioni verificatesi tra il 1905 ed il 1907, che furono accompagnate dalla costituzione di soviet dei deputati degli operai (*sovery rabočich deputatov*) e di soviet dei deputati dei contadini (*sovery krest'janskich deputatov*) con obiettivi di lotta economica e politica.

centralizm) e della doppia dipendenza (*dvojnaja podčinnost'*), da cui derivava la subordinazione degli organi di livello inferiore a quelli di livello superiore [S.A. Avak'jan, 2019, 111].

Il concetto di autogoverno locale, inteso come istituzione distinta da quelle statali, riemerse solo negli anni della *perestrojka*. Più precisamente, esso fu reintrodotta nel mondo giuridico dalla legge 9 aprile 1990 n. 1417-1 «Sui principi generali dell'autogoverno locale e dell'economia locale nell'URSS», che prevedeva, tra le varie novità, l'istituzione di «organi di autogoverno sociale territoriale» (*organy territorial'nogo obščestvennogo samoupravlenija*), destinati ad affiancarsi ai soviet di livello periferico [Ivi, 125].

L'autogoverno locale, inoltre, acquistò rilievo costituzionale nel dicembre 1990, quando alla Costituzione federale del 1977 vennero apportate una serie di modifiche⁴. In particolare, nel testo dell'art. 145 della Legge fondamentale dell'URSS fu inserito un esplicito riferimento alle nuove forme di autogoverno operanti in periferia.

Le descritte innovazioni vennero recepite dalla Repubblica sovietica russa con gli emendamenti apportati nel maggio 1991 alla rispettiva Costituzione⁵ e con l'adozione, nel luglio dello stesso anno, di un'apposita legge sull'autogoverno locale⁶.

⁴ Legge dell'URSS 26 dicembre 1990 n. 1861-I «Sulle modifiche e aggiunte alla Costituzione (Legge fondamentale) dell'URSS in relazione al miglioramento del sistema dell'amministrazione statale».

⁵ Legge della RSFSR 24 maggio 1991 «Sulle modifiche e aggiunte alla Costituzione (Legge fondamentale) della RSFSR in relazione al miglioramento del sistema dell'amministrazione statale».

⁶ Legge della RSFSR 6 luglio 1991 n. 1550-1 «Sull'autogoverno locale nella RSFSR».

Il successivo sviluppo di tale istituto in Russia fu segnato dalla revisione costituzionale dell'aprile 1992, che sancì la definitiva separazione dell'autogoverno locale dal potere statale⁷. Gli stessi soviet locali, infatti, furono espunti dall'elenco degli organi del potere statale ed inclusi nel sistema dell'autogoverno locale⁸. Nell'autunno 1993, infine, essi vennero soppressi, lasciando in vita i soli organi dell'autogoverno locale⁹.

3. La Costituzione del 1993 e la legislazione successiva

A questo paradigma istituzionale ha finito per aderire anche la Carta costituzionale adottata dalla Federazione di Russia nel 1993.

Dalla disamina della Costituzione, infatti, emerge una concezione ambivalente dell'autogoverno locale, il quale, secondo alcuni studiosi, sarebbe inteso dal testo costituzionale come forma di autogestione delle comunità e, insieme, come livello municipale di governo [L.T. Chikhladze e A.A. Larichev, 2020, 236] ovvero, secondo altri autori, rappresenterebbe una sorta di nesso tra la società civile ed il potere statale [E.G. Konyševa, 2014, 30-32; L.L. Popov, M.S. Studenikina, 2015, 90].

Non a caso, enunciando il principio della sovranità popolare, l'art. 3 Cost. ne prevede l'esercizio, oltre che nelle forme della democrazia

⁷ Legge della FdR 21 aprile 1992 n. 2708-I «Sulle modifiche e aggiunte alla Costituzione (Legge fondamentale) della Repubblica socialista federativa sovietica russa».

⁸ Cfr. il testo riformato degli artt. 85 e 138 della Costituzione della RSFSR del 1978.

⁹ Editto del Presidente della FdR 9 ottobre 1993 n. 1617 «Sulla riforma degli organi rappresentativi e degli organi dell'autogoverno locale nella Federazione di Russia».

diretta, mediante gli organi statali e quelli dell'autogoverno locale, che vengono presi in considerazione come istituzioni distinte.

Ricollegandosi alla tradizione giuridica russa, di cui si è detto in precedenza, la Costituzione include tra gli organi statali esclusivamente quelli della Federazione e dei suoi soggetti. In proposito, il comma 3 dell'art. 5 Cost. sancisce la «unità del sistema del potere statale» (*edinstvo sistemy gosudarstvennoj vlasti*), così esprimendo l'esigenza che tanto l'assetto istituzionale della Federazione, quanto quello dei suoi soggetti siano improntati ai medesimi principi di sovranità popolare, legalità e separazione dei poteri. Dovrebbe tuttavia escludersi una subordinazione gerarchica, fatta eccezione per il caso in cui alle autorità regionali siano trasferiti poteri esecutivi nelle materie di competenza esclusiva o concorrente delle autorità federali, come si evince dal comma 2 dell'art. 77 Cost., che parla di «sistema unitario del potere esecutivo» (*edinaja sistema ispolnitel'noj vlasti*) a quest'ultimo riguardo [E. Gricenko, 2009, 73].

La separazione dell'autogoverno locale dal sistema del potere statale è espressamente sancita dall'art. 12 Cost. La disposizione intende così escludere la subordinazione gerarchica delle autorità municipali a quelle federali e regionali. Non si tratta, tuttavia, di un'autonomia assoluta, dato che gli organi dell'autogoverno locale, in quanto istituzioni pubbliche, sono tenuti ad operare in un quadro organizzativo e funzionale i cui caratteri fondamentali sono predefiniti dalla legge. Ciò trova conferma, peraltro, nell'art. 72 Cost., che affida alla competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti la determinazione dei principi generali dell'organizzazione dell'autogoverno locale.

Gli illustrati canoni sono poi sviluppati, sempre all'interno della Carta costituzionale, nel capitolo 8 (artt. 130-133), che è specificamente dedicato all'autogoverno locale.

Quanto alla legislazione ordinaria, sulla materia, a livello federale, è stata adottata nel 1995 una prima legge¹⁰, poi abrogata e sostituita nel 2003 dalla legge tuttora vigente¹¹, peraltro più volte ritoccata nel corso degli anni¹².

La legge federale del 2003, a differenza di quella del 1995, individua tassativamente le tipologie di enti locali, che vanno complessivamente sotto la denominazione di «formazioni municipali» (*municipal'nye obrazovanija*). Più precisamente, nell'attuale testo legislativo sono previste le categorie del «centro abitato rurale» (*sel'skoe poselenie*), del «centro abitato urbano» (*gorodskoe poselenie*), del «distretto municipale» (*municipal'nyj rajon*), del «circondario municipale» (*municipal'nyj okrug*), del «circondario urbano» (*gorodskoj okrug*), del «circondario urbano con suddivisione infracittadina» (*gorodskoj okrug s vnutrigorodskim deleniem*), del «distretto infracittadino» (*vnutrigorodskoj rajon*) e del «territorio infracittadino delle città di importanza federale» (*vnutrigorodskaja territorija goroda federal'nogo značeniya*)¹³.

Le descritte entità, tuttavia, non sono poste tutte sullo stesso piano. I centri abitati rurali ed urbani, infatti, costituiscono il livello primario. Al contrario, i distretti municipali si attecchiano ad enti di secondo livello, che comprendono più centri abitati nei propri confini e a cui può essere conferito, con legge, l'esercizio di poteri statali. Al

¹⁰ Legge federale 28 agosto 1995 n. 154-FZ «Sui principi generali dell'organizzazione dell'autogoverno locale nella Federazione di Russia».

¹¹ Legge federale 6 ottobre 2003 n. 131-FZ «Sui principi generali dell'organizzazione dell'autogoverno locale nella Federazione di Russia».

¹² Le ultime modifiche, non entrate ancora in vigore al momento in cui si scrive, sono state operate dalla legge federale 20 luglio 2020 n. 236-FZ.

¹³ Art. 2, comma 1, della legge federale del 2003 sull'autogoverno locale.

livello superiore si collocano anche i circondari urbani e municipali, che corrispondono ai maggiori centri o agglomerati, i quali, per le loro caratteristiche, non fanno parte di distretti municipali e possono esercitare anch'essi funzioni statali. La legislazione regionale, inoltre, può prevedere che determinati circondari urbani siano suddivisi, al loro interno, in distretti infra-cittadini. Una posizione particolare, infine, rivestono i territori interni di Mosca, San Pietroburgo e Sebastopoli, cioè di quelle città che sono veri e propri soggetti della Federazione.

Dal punto di vista dell'organizzazione interna, la citata legge federale del 2003 prevede, come elementi essenziali delle formazioni municipali, l'organo rappresentativo (*predstavitel'nyj organ*), l'organo con funzioni di controllo e contabilità (*kontrol'no-sčëtnyj organ*), l'amministrazione municipale (*mestnaja administracija*) ed il capo (*glava*) della formazione municipale, accanto ai quali lo statuto può prevedere altri uffici o funzionari¹⁴.

L'organo rappresentativo si configura come un organo collegiale, i cui componenti, definiti «deputati» (*deputaty*), sono eletti direttamente dai cittadini residenti nelle rispettive formazioni municipali.

Fanno eccezione i distretti municipali, nei quali, ove previsto dalla legislazione regionale e dallo statuto, l'organo rappresentativo può essere costituito dai capi dei centri abitati che ne fanno parte e dai deputati eletti in seno agli organi rappresentativi degli stessi. Un'altra eccezione è costituita dai centri urbani con suddivisioni interne, in cui può prevedersi che l'organo rappresentativo sia formato da deputati dei rispettivi distretti infracittadini [S.A. Avak'jan, 2019, 247-249].

¹⁴ Art. 34 della legge federale del 2003 sull'autogoverno locale.

Per quanto riguarda il capo della formazione municipale, che è anche il funzionario supremo (*vysšee dolžnostnoe lico*) della stessa, si prevedono varie possibili modalità di designazione, quali l'elezione diretta da parte dei cittadini e la scelta, ad opera dell'organo rappresentativo, tra i suoi membri o tra i candidati selezionati mediante apposito concorso¹⁵. A seconda del modo in cui viene designato, il capo della formazione municipale può essere anche presidente dell'organo rappresentativo oppure capo dell'amministrazione locale, ma in nessun caso può ricoprire entrambe queste due ultime cariche.

Per ciò che concerne l'amministrazione locale, essa è l'organo esecutivo-amministrativo (*ispolnitel'no-rasporjaditel'nyj organ*), formato su base professionale, al cui apice può essere posto o lo stesso capo della formazione municipale, come si è appena detto, o un *city manager* che riceve l'incarico mediante contratto.

Quanto all'organismo contabile, infine, esso esercita, in seno alla formazione municipale, il controllo finanziario nelle modalità previste dalla legislazione speciale in materia di contabilità pubblica¹⁶.

Passando alle competenze delle autorità municipali, la Costituzione affida loro, a titolo di competenze proprie, le «questioni di rilevanza locale» (art. 130, comma 1), tra le quali annovera, a titolo non esaustivo, l'amministrazione dei beni demaniali, l'approvazione dei bilanci, l'istituzione d'imposte e la tutela dell'ordine pubblico (art. 132, comma 1). Le previsioni costituzionali vengono poi sviluppate dalla menzionata legge federale del 2003, la quale, nel capitolo 3, in-

¹⁵ Art. 36, comma 2, della legge federale del 2003 sull'autogoverno locale.

¹⁶ Nell'ambito della quale rivestono particolare rilievo la legge federale 7 febbraio 2011 n. 6-FZ «Sui principi generali di organizzazione ed attività degli organi di controllo e contabilità dei soggetti della Federazione di Russia e delle formazioni municipali» ed il Codice budgetario del 1998.

dividua le questioni di competenza delle varie tipologie di formazioni municipali: si tratta, in estrema sintesi, di un coacervo di affari che attengono alla fiscalità locale, ai servizi di pubblica utilità, alla circolazione stradale, alle abitazioni popolari, ai trasporti pubblici, alla pianificazione urbanistica, alla promozione della cultura e delle tradizioni, nonché ad alcuni aspetti della tutela della sicurezza pubblica [S.E. Čannov, 2020, 104-109]. Con riguardo alle questioni di rilevanza locale, le formazioni municipali godono di un'autonomia costituzionalmente garantita, per cui è escluso qualsiasi controllo di merito da parte degli organi della Federazione e dei suoi soggetti¹⁷.

Parallelamente, la Carta costituzionale prevede che, con legge, alle autorità municipali possano essere conferiti «singoli poteri statali», fornendo alle stesse anche i necessari strumenti materiali e finanziari (art. 132, comma 2). Come si è accennato, la legge federale del 2003 stabilisce che, salvo eccezioni, destinatari di tale conferimento siano i distretti municipali, i circondari municipali ed i circondari urbani (art. 19, comma 3). L'esercizio dei poteri conferiti, tuttavia, è sottoposto al controllo di legittimità e di merito da parte degli organi statali, i quali, al riguardo, possono emanare anche atti vincolanti per le formazioni municipali [S.A. Avak'jan, 2019, 364].

Per effetto delle modifiche apportate nel corso degli anni alla legge federale del 2003, infine, è stata introdotta una terza categoria di attribuzioni municipali, concernenti settori non direttamente legati alle questioni di carattere locale (artt. 14.1 e 16.1). Si tratta, a ben vedere, di ulteriori compiti rispetto a quelli rientranti nelle due categorie poc'anzi menzionate, che le formazioni municipali si possono assumere di propria iniziativa, sostenendo i relativi costi [Ivi, 367-369].

¹⁷ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale federale 30 novembre 2000 n. 15-P.

4. L'inquadramento dell'autogoverno locale

La concezione dell'autogoverno locale accolta dall'ordinamento russo implica non pochi problemi sotto il profilo dell'inquadramento delle funzioni pubblicistiche esercitate dalle autorità municipali. Ciò vale soprattutto per l'operato dell'amministrazione locale, quale organo a cui sono devoluti i compiti propriamente amministrativi in seno alla formazione municipale [B.V. Rossinskij e Ju.N. Starilov, 2018, 203-204].

L'impostazione tradizionale, la quale, come si è visto, ricollega l'azione amministrativa all'apparato esecutivo statale ed inquadra in quest'ultimo i soli organi federali e regionali investiti di competenze esecutive, lascia tuttavia irrisolta la questione della natura giuridica dell'attività esercitata dalle istituzioni municipali.

Al fine di superare tali difficoltà, dalla fine degli anni '90 la Corte costituzionale russa ha elaborato il concetto di «potere pubblico» (*publičnaja vlast'*), il quale, per la sua ampiezza, è in grado di comprendere tutte le autorità investite di funzioni pubblicistiche, indipendentemente dal fatto che esse siano organi statali o locali¹⁸.

Siffatta soluzione ha trovato una conferma nella legislazione processuale in materia di vertenze di diritto pubblico. Quest'ultima, infatti, prevede la possibilità di impugnare gli atti regolamentari ed individuali, indipendentemente dal carattere federale, regionale o municipale dell'autorità emanante¹⁹. All'orientamento della Corte costi-

¹⁸ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte costituzionale della FdR 24 gennaio 1997 n. 1-P e 15 gennaio 1998 n. 3-P. In argomento v. altresì le ricostruzioni di A.V. Bezrukov [2015, 23-28] e L.T. Čichladze [2017, 171-174].

¹⁹ L'esplicita menzione degli organi dell'autogoverno locale, accanto a quelli statali, si rinveniva già nelle previgenti norme in tema di vertenze amministrative, racchiuse negli abrogati capitoli 23-26 del codice di procedura civile, che erano dedi-

tuzionale si è inoltre allineata anche la giurisprudenza delle altre corti²⁰. Il concetto di potere pubblico, inteso come categoria generale ed atta a ricomprendere tanto le istituzioni statali che quelle municipali, ha infine trovato ingresso nel testo della Costituzione russa a seguito della riforma del 2020.

5. La riforma costituzionale del 2020

Le modifiche recentemente operate sulla Costituzione russa hanno inciso in modo particolarmente rilevante sulla questione di cui si discorre. La riforma, varata con la legge di emendamento del marzo 2020, ha seguito un *iter* parzialmente difforme da quello previsto dallo stesso testo costituzionale per la propria riscrittura²¹. Rinviamo

cati, con terminologia volutamente ampia, alle «cause derivanti da rapporti di diritto pubblico» (a differenza di quanto avveniva nei corrispondenti capitoli del codice di procedura civile del 1964, che parlava di «cause scaturenti da rapporti di diritto amministrativo»). Attualmente occorre fare riferimento alle disposizioni del codice di procedura giudiziaria amministrativa varato nel 2015, nonché ai capitoli 22-26 del codice di procedura commerciale per le controversie devolute agli *arbitražnye sudy*.

²⁰ Cfr., ad esempio, i decreti del Plenum della Corte suprema federale 29 novembre 2007 n. 48 «Sulla pratica relativa all'esame, da parte dei tribunali, delle questioni concernenti la contestazione totale o parziale degli atti giuridici normativi» e 10 febbraio 2009 n. 2 «Sulla pratica relativa all'esame, da parte dei tribunali, delle cause concernenti la contestazione delle decisioni, degli atti o della omissione degli organi del potere statale, degli organi dell'autogoverno locale, dei pubblici ufficiali e dei funzionari statali e municipali».

²¹ La modifica del testo costituzionale è stata operata con la legge di emendamento della Costituzione della FdR 14 marzo 2020 n. 1-FKZ «Sul miglioramento della

per l'approfondimento di tale circostanza ai lavori che se ne sono specificamente occupati²², nella presente sede è opportuno soffermarsi sulle innovazioni destinate ad incidere sul sistema del potere pubblico della Russia.

Quest'ultimo aspetto, peraltro, non è un profilo secondario, ma uno degli elementi centrali della recente riforma. La novità più rilevante, in proposito, è proprio l'introduzione del concetto di potere pubblico nella Costituzione. Così, in base alla nuova versione dell'art. 71 Cost., la «organizzazione del potere pubblico» è devoluta alla competenza esclusiva della Federazione. Il novellato comma 2 dell'art. 80 Cost. attribuisce al Presidente il compito di garantire l'armonico funzionamento e la cooperazione degli organi rientranti nel «sistema unitario del potere pubblico»²³. A tal fine, secondo l'attuale testo dell'art. 83 Cost., il Presidente si avvale di un apposito organo consultivo, cioè di quel Consiglio di Stato che, già contemplato in svariati atti normativi, viene ora costituzionalizzato [R.R. Kostjaev, 2020, 41].

regolamentazione di alcune questioni di organizzazione e funzionamento del potere pubblico». Dopo il completamento dell'*iter* parlamentare, l'approvazione da parte dei soggetti della Federazione e la firma presidenziale, tale legge è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, nonché ad un *referendum* popolare, solo all'esito del quale essa è entrata in vigore. Questi due ultimi passaggi, tuttavia, non sono contemplati dal procedimento di emendamento costituzionale, quale delineato dall'art. 136 Cost.

²² In argomento v. la dettagliata disamina di A. Di Gregorio [2020, 140-176].

²³ Il testo previgente stabiliva che tali funzioni presidenziali fossero esercitate soltanto in relazione agli «organi del potere statale».

Innovazioni significative sono state apportate anche al capitolo 8 della Carta costituzionale, avente ad oggetto, come si è detto, l'autogoverno locale.

In particolare, all'art. 131 Cost. è stato aggiunto un comma 1.1, secondo cui gli organi statali possono partecipare alla formazione degli organi dell'autogoverno locale e alla nomina e rimozione dei relativi funzionari nelle modalità previste con legge federale. In dottrina è stato rilevato come tale disposizione abbia trasposto nel testo costituzionale la controversa previsione di cui al comma 4 dell'art. 34 della citata legge federale del 2003 sull'autogoverno locale [E. Gricenko, 2020, 84]. Inoltre, il medesimo art. 131 Cost., al nuovo comma 3, prevede che le peculiarità dell'esercizio del potere pubblico nelle città di importanza federale e nei capoluoghi dei soggetti della Federazione possano essere disciplinate con legge federale.

Le innovazioni più rilevanti, tuttavia, si rinvencono nel novellato testo dell'art. 132 Cost., il quale, come si è accennato, si occupa specificamente delle competenze municipali. Il relativo elenco viene ampliato, attribuendo agli organi dell'autogoverno locale il compito di garantire l'accesso all'assistenza medica. Ancora più rilevante è l'aggiunta allo stesso articolo di un comma 3, ai sensi del quale gli organi dell'autogoverno locale e quelli statali rientrano «nel sistema unitario del potere pubblico» e pongono in essere una «cooperazione» per risolvere più efficacemente i problemi della popolazione residente [E. Teague, 2020, 314-315].

6. Le questioni aperte

Se la riforma del 2020, per un verso, ha costituzionalizzato alcune soluzioni che, come si è visto precedentemente, erano in parte già emerse nella legislazione e nella giurisprudenza, essa, per altro verso, ha suscitato non poche perplessità tra i primi commentatori.

Dubbi sono sorti, in particolare, con riguardo all'inserimento nella Costituzione della illustrata clausola relativa all'inquadramento dei vari livelli di governo nel sistema unitario del potere pubblico [Ju.N. Starilov, 2020, 22]. In dottrina, difatti, è stata espressa la preoccupazione che essa potrebbe legittimare un rafforzamento dell'ingerenza federale nei confronti dei soggetti della Federazione e delle formazioni municipali ben oltre i casi in cui siffatto intervento era consentito dalla previgente versione del testo costituzionale [E. Gricenko, 2020, 85].

Non privo di problematicità appare, inoltre, il descritto inserimento, tra le materie attribuite in via esclusiva alla Federazione di cui all'art. 71 Cost., della competenza relativa alla organizzazione del potere pubblico. Si pongono, infatti, evidenti difficoltà di coordinamento con il dettato dell'art. 72 Cost., che annovera, tra le competenze congiunte, la definizione dei principi generali dell'organizzazione del sistema del potere statale e dell'autogoverno locale e che, *in parte qua*, non è stato intaccato dalla riforma costituzionale del 2020. Al di là della discutibile tecnica normativa che è stata adottata, tuttavia, la nuova previsione ha suscitato apprensioni ben più serie, legate al potenziale *vulnus* che essa potrebbe recare all'autonomia dei soggetti della Federazione e delle formazioni municipali [V.V. Korol'kov, 2020, 130; A. Vitale, 2020, 252-253].

Ciò troverebbe riscontro, inoltre, nella riscrittura dell'art. 118 Cost., dettato in tema di potere di giudiziario. La legge di emendamento costituzionale ha riformulato il comma 3 di tale articolo, che ora contiene un elenco degli organi giurisdizionali (Corte costituzionale federale, Corte suprema federale, corti ordinarie e commerciali, giudici di pace), in cui spicca l'omissione delle corti costituzionali e statutarie dei soggetti della Federazione [E. Gricenko, 2020, 87].

Riferimenti bibliografici

Avak'jan S.A. (2019), *Municipal'noe pravo Rossii* [Diritto municipale della Russia], Prospekt, Mosca.

Baglaj M.V. (2007), *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Diritto costituzionale della Federazione di Russia], Norma, Mosca.

Bezrukov A.V. (2015), *Gosudarstvennaja i municipal'naja vlast' v sisteme edinoj public'noj vlasti Rossii* [Il potere statale e municipale nel sistema dell'unitario potere pubblico della Russia], «Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie», 6, pp. 23-28.

Chikhladze L.T., Larichev A.A. (2020), *The dualistic model and "rational centralization" as factors of the effective functioning of local government within the Russian public authority mechanism*, «Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Juridičeskie nauki», 2, pp. 233-251.

Čannov S.E. (2020), *Municipal'noe pravo* [Diritto municipale], Jurajt, Mosca.

Černikova T.V. (2016), *Istorija gosudarstvennogo upravljenja Rossii IX – XVIII vekov* [Storia dell'amministrazione statale della Russia dei secoli IX – XVIII], MGIMO, Mosca.

Čichladze L.T. (2017), *Mestnoe samoupravlenie v sisteme public'noj vlasti v Rossijskoj Federacii* [L'autogoverno locale nel sistema del potere pubblico nella Federazione di Russia], «Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii», 3, pp. 171-174.

Di Gregorio A. (2020), *Dinamiche di contesto e caratteristiche generali della Legge di Emendamento della Costituzione della Russia del 14 marzo 2020*, «Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società», II, 1, pp. 140-176.

Ganino M. (2001), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: l'esperienza della Russia*, in R. Scarciglia, M. Gobbo, a cura di, *Nuove tendenze dell'autogoverno locale. Fonti del diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, E.U.T., Trieste, pp. 85-114.

Gricenko E. (2009), *Razgraničenie i peredača polnomočij v sisteme public'no-vlastnyh otnošenij* [Delimitazione e trasferimento di poteri nel sistema dei rapporti di potere pubblico], «Srvnitel'noe konstitucionnoe obozrenie», 2, 72-91.

Gricenko E. (2020), *Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossijskoj konstitucionnoj reformy 2020 goda* [Federalismo ed autogoverno locale alla luce della riforma costituzionale russa del 2020], «Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie», 4, pp. 80-97.

Isaev I.A. (1996), *Istorija gosudarstva e prava Rossii* [Storia dello Stato e del diritto della Russia], Jurist, Mosca.

Konyševa E.G. (2014), *O prirode municipal'noj vlasti* [Sulla natura del potere municipale], «Municipal'naja služba: pravovye voprosy», 1, pp. 30-32.

Korol'kov V.V. (2020), «Ubit' nel'zja lečit'»: *konstitucionnaja reforma-2020 i rossijskij federalizm* [«Uccidere non curare»: la riforma costituzionale del 2020 ed il federalismo della Russia], «Konstitucionnyj Vestnik», 5, pp. 130-142.

Kostjaev R.R. (2020), *Gosudarstvennyj sovet v Rossii: istorija i sovremennost'* [Il Consiglio di Stato in Russia: storia e attualità], in Aa.Vv., *Ėvoljucija rossijskogo prava*, Ural'skij gosudarstvennyj juridičeskij universitet, Ekaterinburg, pp. 40-41.

Kozlova E.I., Kutafin O.E. (2018), *Konstitucionnoe pravo Rossii* [Diritto costituzionale della Russia], Prospekt, Mosca.

Napolitano T. (1975), *Istituzioni di diritto sovietico*, UTET, Torino.

Popov L.L., Studenikina M.S., a cura di (2015), *Administrativnoe pravo* [Diritto amministrativo], Norma, Mosca.

Rossinskij B.V., Starilov Ju.N. (2018), *Administrativnoe pravo* [Diritto amministrativo], Norma, Mosca.

Serkov P.P. (2019), *Administrativnye pravootnošeniya* [I rapporti di diritto amministrativo], «Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA)», 6, pp. 49-64.

Starilov Ju.N. (2020), *Gosudarstvennoe upravlenie v sisteme edinoj publičnoj vlasti: terminologičeskij itog konstitucionnoj reformy* [L'amministrazione statale nel sistema del potere pubblico unitario: il risultato terminologico della riforma costituzionale], «Vestnik VGU. Serija: Pravo», 1, pp. 20-31.

Sarr S.F. (1972), *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830-1870*, Princeton University Press, Princeton.

Teague E. (2020), *Russia's Constitutional Reforms of 2020*, «Russian Politics», 5, pp. 301-328.

Višnjakov Ja.V. (2016), *Istorija gosudarstvennogo upravlenija Rossii XIX – načala XX veka* [Storia dell'amministrazione statale della Russia del XIX – inizio del XX secolo], MGIMO, Mosca.

Vitale A. (2020), *Equilibri dei poteri, "stabilità interna" e immagine internazionale della Russia*, «Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società», II, 1, pp. 248-257.

Zelencov A.B., Kononov P.I., Stachov A.I. (2018), *Administrativno-processual'noe pravo Rossii v dvuch častjach. Čast' 1* [Diritto processuale amministrativo della Russia], Jurajt, Mosca.

Sezione II

Profili di diritto comparato

L'influenza del principio del legittimo affidamento nel diritto amministrativo sudamericano

di Maddalena Zinzi

Abstract

Richiamato nelle leggi sul procedimento amministrativo sudamericane e collegato ai principi di moralità, lealtà e soprattutto di buona fede, il principio del legittimo affidamento rappresenta un nuovo limite alla discrezionalità amministrativa, che rafforza in via ulteriore la tutela delle posizioni giuridiche soggettive. Esso quindi, nella sua complessa funzione di bilanciamento degli interessi pubblici e privati, rileva specie sul piano dell'azione amministrativa e con particolare forza in Sud America.

In its complex role of balancing the public and private interests, the principle of legitimate expectation is especially relevant in the context of administrative action and with particular strength in South American countries. It is referred to in administrative law and it is linked to the principles of morality, loyalty and above all good faith; so it becomes a new limit to administrative discretion, which further strengthens the subjective juridical positions.

Parole chiave: aspettative legittime; buona fede; azione amministrativa; revoca del provvedimento; posizioni soggettive.

Keywords: legitimate expectation; good faith, administrative action; revocation of the provision; juridical positions

1. Azione amministrativa ed interessi privati in Sud America

Nella sua complessa funzione di bilanciamento degli interessi pubblici e privati, il principio del legittimo affidamento rileva specie sul piano dell'azione amministrativa e con particolare forza in Sud America.

La proficua stagione di riforme che ha interessato, all'indomani del superamento dei regimi autoritari e militari, questi Paesi ha determinato infatti l'affermazione di meccanismi di protezione dei diritti fortemente innovativi, specie in relazione ai sistemi di tutela nei confronti dell'azione amministrativa.

È noto che in linea con il costituzionalismo tedesco, che ha fortemente influenzato l'orientamento della Corte di Giustizia, il principio del legittimo affidamento mira alla tutela delle situazioni soggettive consolidate per effetto di atti dei pubblici poteri, idonei a determinare una posizione di vantaggio nonché un'aspettativa nel destinatario. Così com'è noto che tale parametro, corollario del più ampio principio della certezza del diritto¹, si è affermato in un duplice ambito: in relazione ai limiti del potere normativo, per impedire che la successione delle norme nel tempo avvenga senza tenere in considerazione le aspettative e gli affidamenti ingenerati dalle leggi e dalle fonti normative secondarie; e sul piano del diritto amministrativo dove, sempre la giurisprudenza tedesca, ha introdotto la regola che impone alle amministrazioni di valutare l'affidamento ingenerato nei destinatari dei provvedimenti di secondo grado, o di riconoscere il risarcimento dei danni patrimoniali in caso di revoca o annullamento[V. De Falco, 2018, 289].

¹ Come di recente confermato in Corte di Giustizia, sentenza 9 luglio 2015, C-144/14, *Cabinet Medical Veterinar*) secondo l'impostazione tedesca [C. Fraenkel-Haeberle, 2008, 18 ss; P. Popelier, 2006, 10 – 24], la cui giurisprudenza costituzionale ha influenzato l'orientamento della Corte di Giustizia. A partire dalla sentenza *Töpfer* del 1978 (Corte di Giustizia, sentenza 3 Maggio 1978, C-112/77, *Gesellschaft mbH in Firma August Töpfer & Co. c. Commissione*) infatti il giudice comunitario ha annoverato il legittimo affidamento, non espressamente contemplato nei Trattati, tra i principi fondamentali dell'Unione.

Il ritiro di un atto amministrativo, che abbia determinato un legittimo affidamento, è stato quindi progressivamente limitato a ipotesi eccezionali, mentre si è affermata maggiormente l'idea della stabilità dell'azione. E si tratta di un'impostazione fortemente recepita, sotto l'influenza dell'esperienza spagnola, in Sud America, dove il principio del legittimo affidamento viene richiamato nelle leggi sul procedimento amministrativo e collegato ai principi di moralità, lealtà e soprattutto di buona fede, cui devono attenersi entrambe le parti del procedimento. La moralità sociale, richiamante a sua volta l'onestà, la fiducia, la correttezza, la giustizia, fa sì quindi che l'azione amministrativa si muova in un quadro giuridico stabile e prevedibile. Ed invero la stessa Corte di Giustizia ha identificato il nucleo fondamentale dell'affidamento proprio nel principio di buona fede oggettiva, particolarmente sviluppato negli ordinamenti sudamericani. Principio che, inteso come necessaria correttezza nei rapporti tra soggetti, finisce per interessare anche il problema della retroattività delle norme giuridiche. Una volta che l'amministrazione abbia verificato l'esistenza di un affidamento legittimamente formatosi, sarà quindi chiaramente tenuta ad effettuare la comparazione con gli altri interessi in gioco. Tuttavia, il modello che si è affermato sul piano europeo lascia l'amministrazione libera di decidere in tema di ritiro dell'atto amministrativo, purché tenga conto degli affidamenti legittimamente ingeneratosi e agisce come limite all'ammissibilità della retroattività degli atti amministrativi [*Ibidem*, 289]. E proprio simile impostazione, insieme alla circostanza per cui sul piano comunitario il principio abbia trovato affermazione anche nell'ambito della produzione degli atti normativi, ha determinato risultati difformi per quanto riguarda la diretta applicazione dello stesso ai procedimenti amministrativi interni. Così, in un contesto fortemente variegato dove sovente si esalta l'aspetto della certezza giuridica, nei Paesi Iberoamericani [M.J. Viana Cleves, 2007, 244-245] acquista invece maggior rilievo, in li-

nea con l'impostazione spagnola [J. Rodríguez-Arana, 2013, 59-70], l'elemento più diretto a valutare l'affidamento ingenerato nel privato dall'azione amministrativa. La maggior parte di questi ordinamenti si è infatti obbligata all'osservanza della Convenzione Americana sui diritti umani così come gli accordi internazionali, sottoscritti attraverso i patti sui diritti civili, economici politici e sociali, hanno particolarmente orientato tali esperienze verso la maggiore protezione delle posizioni giuridiche soggettive. E questo ha comportato una rimodulazione dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione, sfociata nella valorizzazione degli interessi dei cittadini. Tendenza questa, che trova particolare vigore specie in relazione al legittimo affidamento ingenerato nel privato dal provvedimento amministrativo, la cui tutela non è collegata solo al principio della certezza del diritto, ma anche alla nozione di *buena fe* che regola i rapporti con la pubblica amministrazione, come sottolineato specie dalla giurisprudenza costituzionale degli ordinamenti venezuelano [A.R. Brewer-Carías, 2011, 1] e colombiano [M.J. Viana Cleves, 2007, 246]. Del resto nelle legislazioni sudamericane il controllo del potere discrezionale della pubblica amministrazione costituisce una problematica di centrale importanza tanto da essere garantita dalla predisposizione di precisi *standard* quali correttezza, razionalità, giustizia, logica e proporzionalità. In tale contesto il principio del legittimo affidamento rappresenta dunque un nuovo limite alla discrezionalità amministrativa che rafforza in via ulteriore la tutela delle posizioni giuridiche soggettive. Esso aggiunge cioè un ulteriore elemento di valutazione rispetto all'idea della proporzionalità dell'azione pubblica, che non potrà costituire soltanto l'effetto di scelte equilibrate rispetto ai fini da conseguire. L'operatività del principio però è influenzata da una serie di fattori che prescindono dal dato normativo ed incidono, comprimendola, sulla tutela delle posizioni giuridiche soggettive, ossia: la forma di governo, di fatto iper-presidenziale, la struttura autono-

mistica, solo apparentemente federale, e soprattutto il processo di transizione democratica ancora in atto in questi Paesi e fortemente influenzato dal persistere di dinamiche congenite quali la logica del cd. caudillismo², le peculiari tradizioni giuridiche e pratiche politiche, nonché i complessi e conflittuali contesti sociali e culturali [A. Valenzuela, 1999, 120-139].

2. La tutela delle posizioni soggettive ed il principio di *buena fe*

I meccanismi di ampliamento dei diritti, provenienti dal diritto internazionale, hanno ricoperto un ruolo basilare ai fini del rafforzamento delle posizioni giuridiche soggettive in Sud America, delimitando la centralità dell'atto amministrativo propria del modello spagnolo. Del resto, la circostanza che l'ordinamento spagnolo abbia esaltato il ruolo dell'autorità pubblica e costruito il proprio diritto amministrativo sulla dogmatica del provvedimento, in grado di incidere sulle posizioni giuridiche soggettive, non ha impedito che si sviluppasse una disciplina sul ritiro degli atti adottati favorevole al privato, cui si sono rifatte le esperienze sudamericane. Prima dell'approvazione della legge del 1958, in Spagna l'amministrazione poteva ritirare in via di autotutela gli atti costitutivi di diritto, sebbene solo nell'ipotesi in cui si verificassero gravi violazioni di norme di legge o regolamentari. Tuttavia simile prerogativa, ripresa dalla legge sul procedimento del 1992, è stata definitivamente abrogata dalla legge n.4 del 1999, che ha definito un regime che non consente alle ammi-

² Con questo termine, coniato durante la lotta per l'indipendenza specie in America Latina, si suole indicare una forma di organizzazione del potere, tipica delle esperienze sudamericane, in cui la direzione politica del Paese era affidata al capo militare (*caudillo*).

nistrazioni di ritirare di ufficio gli atti favorevoli ai destinatari³, anche nelle ipotesi in cui non determinino l'ampliamento della loro sfera giuridica⁴. Anche l'amministrazione sudamericana ha quindi agito per anni attraverso l'atto amministrativo esecutivo, ma la transizione verso la democrazia ha poi richiesto il consolidamento dei diritti individuali nei confronti della stessa azione amministrativa.

Gli effetti di una simile impostazione non solo si sono tradotti in una tecnica di redazione normativa delle leggi sui procedimenti, che ha individuato nel rispetto dei principi un elemento imprescindibile, ma hanno al contempo riguardato il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Potere che è stato necessario delimitare specie attraverso il forte riconoscimento di un parametro di valutazione che si radicesse sul passare del tempo e sulla buona fede del soggetto agente. L'individuazione dell'interesse pubblico in Sud America deve quindi avvenire attraverso l'attenta valutazione degli interessi degli amministrati, posti in primo piano, ragion per cui l'autorità pubblica è tenuta a comparare costantemente i diritti e gli interessi dei medesimi sulla base di un novero di principi, tra cui rientra quello del legittimo affidamento. Principio che non rappresenta solo un corollario della certezza del diritto, ma trova nel parametro della buona fede il proprio sostrato. Ed invero anche nello stesso ordinamento spagnolo l'istituto della buona fede possiede un'antica tradizione giurisprudenziale che si applica anche in relazione ai rapporti tra cittadini e

³ In dottrina si rimanda a Santamaria, op.cit., pp. 7-56.

⁴ Mentre a partire dalla riforma del 1999 l'amministrazione non può revocare quei provvedimenti amministrativi che siano favorevoli al destinatario, anche nelle ipotesi in cui non determinano l'ampliamento della sua sfera giuridica. Mentre il procedimento di revisione potrà essere attuato entro il termine massimo di 4 anni.

pubblica amministrazione⁵. È stata infatti la giurisprudenza civile spagnola [J.L. de los Mozos, 1963], poi ripresa da quella costituzionale e dalla dottrina⁶, ad aver correttamente delimitato l'incidenza di tale nozione, per cui una delle parti si affida, con fiducia, alla condotta leale dell'altra nell'adempimento degli obblighi a quest'ultima imputati [J. González Pérez, 1999, 128]. E si tratta di un'impostazione ripresa dalle esperienze sudamericane [A. F. Mesa Valencia, 2013] che fondano la *buena fe* sulla lealtà e trasparenza⁷. Laddove la prima implica la realizzazione di quanto promesso; mentre l'altra richiede che siano resi noti tutti gli aspetti rilevanti di una relazione giuridica affinché le parti possano definire le proprie condotte [G. Valbuena

⁵ In dottrina si veda J. Rodriguez-Arana, op.cit., pp. 59-70.

⁶ Si rinvia a A.R. Brewer-Carías [1989, 255-435]; F. Sainz Moreno [1979, 239-314]. Secondo l'impostazione dottrinarina spagnola inoltre il provvedimento amministrativo emanato deve essere tale da generare nel destinatario la convinzione che la pubblica amministrazione abbia agito in maniera lecita in modo da generare in quest'ultimo aspettative legittime in quanto ragionevoli. Così come il privato è chiamato ad ottemperare agli obblighi che gli competono rispetto alla fattispecie considerata.

⁷ Cfr. *Tribunal Supremo de Justicia* -SE, 1 giugno 2004, n. 82 «www.tsj.gov.ve/decisiones/selec/Junio/82-010604-000022.htm»; *Tribunal de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia*, 9 marzo 2010, n. 210, *Olga del Valle Ontiveros de Ochoa vs. Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial*, «www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/Marzo/00210-10310-2010-2008-0213.html»;

Tribunal de la sala Constitucional Tribunal Supremo de Justicia, 28 aprile 2003, n. 937, *Ricardo Javier González Fernández y otros contra la Comisión Nacional de Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles*, «www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/937-280403-02-2660%20.htm».

Hernandéz, 2007, 248; M.J. Viana Cleves, 2007, 40]. Presupponendo un rapporto sinallagmatico, la buona fede rappresenta dunque un principio cardine tipico dei rapporti tra amministrazione pubblica e privato. È necessario infatti che, in tal caso, entrambe le parti adottino un comportamento leale non solo fino al perfezionamento del provvedimento finale, ma anche nell'esercizio dei poteri di revisione e annullamento nonché in relazione agli effetti dell'estinzione, ed in sede di giurisdizione contenzioso-amministrativa [Y. Angulo, 2010, 62]. Del resto, è proprio nell'ambito del diritto amministrativo che lo Stato interviene con notevole incisività sulle posizioni giuridiche soggettive [F. De Viviero Arcinegas, 2004, 123-148], così come la buona fede gioca un ruolo essenziale nella relazione giuridica tra pubblici poteri e privato, anche quale limite implicito all'esercizio della discrezionalità amministrativa. E si tratta di un'impostazione ben recepita sia dall'articolo 10 della *Ley Orgánica de la Administración Pública* venezuelana (*Ley n.37305 de 2008*), sia dall'articolo 3 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* colombiano (*Ley 1437 de 2011*). Queste esperienze infatti menzionano nel contesto sudamericano più espresamente la buona fede quale parametro idoneo a prevenire conseguenze svantaggiose in capo al privato e si mostrano le più interessanti in tema di tutela delle aspettative legittime, anche sotto il profilo dottrinario e giurisprudenziale, essendo caratterizzate da una più forte restrizione del potere discrezionale della pubblica amministrazione, così come dimostrato anche in relazione alla partecipazione ai procedimenti di *rulemaking* [M. Zinzi, 2020, 769-793]. In quest'ottica il legittimo affidamento rappresenta pertanto la versione rafforzata della buona fede, ossia «una ampliación y una actuación interna de sus contenidos» [J. Gonzales Perez, 2009, 248, J.J.P. Coviello, 2004, 462]. L'applicazione del suddetto principio in Sud America si fonda perciò sulla presunzione di legittimità del provve-

dimento amministrativo, con la conseguenza che l'amministrazione è tenuta a mostrarsi coerente nei propri comportamenti. Requisito quest'ultimo che non viene invece richiamato dalla buona fede⁸. Il legittimo affidamento è quindi invocabile qualora la pubblica amministrazione, attraverso un proprio provvedimento, incida sulle situazioni soggettive di vantaggio consolidatesi nel tempo per effetto di un suo precedente atto e violi così la fiducia che l'interessato ripone nella coerenza del comportamento della medesima.

3. La forza dell'affidamento legittimo in Venezuela tra criteri interpretativi e principio di irretroattività della norma

Il diritto amministrativo venezuelano garantisce fortemente le posizioni soggettive di vantaggio consolidatesi nel tempo [J.J.P. Coviello, 2004, 462], in linea con la stessa giurisprudenza costituzionale che interpreta in maniera estensiva il principio del legittimo affidamento, non limitandolo al solo provvedimento amministrativo formale [H. Rondón de Sansó, 1998]. Forte è infatti la connessione tra l'articolo 44 della Costituzione in tema di *irretroactividad de las normas* e l'articolo 11 della *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*⁹ che richiama il principio collegandolo espressamente ai *criterios interpretativos* che soggiacciono all'attività amministrativa.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de agosto 3 de 2006, n.11001-03-27-000-2004-0007-00(14897), Consejera ponente María Iné Ortiz Barbosa.

⁹ Secondo cui «I criteri stabiliti dai diversi organi dell'Amministrazione Pubblica potranno essere modificati, tuttavia la nuova interpretazione non potrà essere applicata a situazioni precedenti, a meno che i criteri non siano favorevoli agli ammi-

Partendo dal presupposto che quest'ultima è per natura dinamica, dovendo costantemente adeguarsi all'evoluzione della società, l'esperienza in oggetto pone infatti evidenti limiti alla revisione dei provvedimenti emanati a tutela delle aspettative legittime che ne derivano. In linea di principio, secondo l'articolo 11, la modifica dei criteri interpretativi non legittima infatti in via automatica la revisione dei provvedimenti amministrativi, se non in *meius*. È quindi ammessa la modifica dei criteri stessi, purché non risulti lesiva delle situazioni soggettive di vantaggio derivanti dagli atti emanati [C. Ballasso Tejera, 2006, 745 ss.]. Con tutta evidenza la disposizione non si riferisce al diritto sorto in capo al destinatario del provvedimento, ma all'aspettativa legittima della sua perdurante affermazione, scaturente dai parametri d'interpretazione cui l'amministrazione si rifà. In Venezuela l'autorità amministrativa non può quindi ritirare un atto che abbia determinato posizioni soggettive vantaggiose. Mentre l'interpretazione in *meius* del provvedimento emanato è sempre consentita, la pubblica autorità non può invece entrare in contrasto con quanto disposto attraverso un pregresso provvedimento [H. Rondón de Sansó, 2002, 3]. Ciò significa che i criteri interpretativi adottati dall'autorità amministrativa nell'emanazione dei propri provvedimenti non possono essere rivisitati in *peius* rispetto ad una medesima fattispecie, su cui la pubblica amministrazione si sia già pronunciata.

Ed inoltre la modifica dei menzionati parametri non può in alcun modo comportare la revisione di atti definitivi, tutelando così anche le posizioni giuridiche consolidate nel tempo. Il tutto in linea con il prevalente orientamento dottrinario secondo cui «[...] *los cambios de criterio no pueden producirse en forma irracional, brusca, intempe-*

nistrati. In ogni caso, la modifica dei criteri non comporterà la revisione degli atti definitivi».

stiva, sin preparar debidamente a los destinatarios sobre la posibilidad de los efectos que sobre los mismos recaerán, [...] por cuanto esto sería violatorio de las expectativas de los ciudadanos de que se continúe aplicando el régimen preexistente...» [Ibidem, 25]. Evidente si mostra pertanto la connessione con il principio di irretroattività della norma che il legislatore venezuelano ricollega, ex articolo 11, ai criteri interpretativi che pur non essendo norme in senso stretto, ma una mera forma di interpretazione della disposizione, acquisiscono tuttavia carattere vincolante. Del resto, simile impostazione incide anche sul potere di autotutela della pubblica amministrazione e sul silenzio amministrativo così come disciplinato dall'articolo 51 della Costituzione¹⁰. Nel primo caso, qualora venissero adottati nuovi criteri interpretativi, la pubblica amministrazione non può considerare *de plano* inficiato l'atto precedentemente emanato e ritirarlo, dovendo infatti tener conto dell'affidamento legittimamente ingeneratosi nel destinatario circa la validità dell'atto stesso¹¹. E lo stesso dicasi per il silenzio laddove il legislatore dispone in capo al privato la possibilità di inibire gli effetti negativi che l'omissione potrebbe determinare nella sua sfera giuridica. Ed invero sempre seguendo l'impostazione spagnola l'ordinamento venezuelano ha chiaramente conferito una precisa dimensione giuridica all'inerzia dell'azione

¹⁰ Secondo cui «*Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta*».

¹¹ Sul punto secondo la dottrina «*Lo que la norma administrativa general en comento no le permite hacer a dicha Administración es aplicar retroactivamente los efectos de este cambio de criterio a menos de que sea más favorable para el sujeto pasivo de la relación tributaria*» [H. Rondón de Sansó, 2002, 40].

amministrativa sia in relazione al silenzio assenso che al silenzio rigetto. Nel primo caso l'articolo 4 della *Ley Orgánica* contempla la possibilità, sia per il privato che per l'autorità amministrativa, di presentare ricorso di annullamento, ma per quest'ultima solo per i motivi ex articolo 83. In relazione al silenzio rigetto, poi, l'Amministrazione, facendo ritenere esaurito il procedimento amministrativo attraverso una *fictio iuris*, riconosce al privato la possibilità di ricorrere in via giurisdizionale. Vale a dire che la norma considera, al fine di consentire al ricorrente di agire nei propri confronti, ratificato l'atto impugnato. La forza espansiva del principio del legittimo affidamento viene infine confermata dal settore dei contratti pubblici.

Anche in Venezuela è sempre più spiccato il ricorso allo strumento contrattuale, in sostituzione dell'intervento diretto ed unilaterale della pubblica amministrazione così come sono frequenti le richieste tese a rendere effettiva la responsabilità dell'Amministrazione in caso di violazione degli accordi preliminari. Da qui il dibattito se anche tale ambito possa essere vincolato o meno alla tutela delle aspettative legittime, seppure in assenza di disposizioni *ad hoc*, e se i tribunali amministrativi debbano garantire o meno l'osservanza dei contratti o convenzioni.

La dottrina dominante è fortemente orientata verso l'applicazione del principio nelle procedure precontrattuali sull'assunto che le suddette determinano nel contraente privato un affidamento legittimo circa i successivi effetti del provvedimento adottato; affidamento ritenuto meritevole di tutela proprio in base al principio di buona fede *in contraendum* [H. Rondón de Sansó, 2002, 62-70].

4. La prevalente impostazione dottrinarica in Colombia e l'approccio attuativo dell'esperienza brasiliana

Anche in Colombia il principio del legittimo affidamento trova notevole applicazione, sebbene la tutela accordata alle aspettative legittime del privato si mostri meno forte rispetto a quella garantita dall'ordinamento venezuelano. In questo ordinamento il principio non solo rappresenta un'esplicazione ampliativa della nozione di *buena fe* disciplinata ex articoli 3¹² e 4¹³ del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, ma è anche connesso alla teoria dell'atto proprio (*venire contra factum proprium non valet*) che, disciplinata dall'articolo 10¹⁴ del *Código* stesso, è chiaramente finalizzata a garantire la parità di trattamento degli amministratori da parte della pubblica amministrazione.

¹² Per cui «*Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad*».

¹³ In virtù del quale «*En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes*».

¹⁴ Secondo cui «*Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*».

Mentre in Venezuela la tutela delle aspettative legittime è principalmente collegata al principio di irretroattività e ai criteri interpretativi della norma giuridica, in Colombia il principio del legittimo affidamento presenta, quindi, un più evidente sostrato dottrinario. La teoria dell'atto proprio, che finisce con il coincidere con quella del precedente amministrativo, oltre a ricollegarsi alla *buena fe*, si rifà all'impostazione della giurisprudenza costituzionale spagnola¹⁵ che ne individua le condizioni di applicazione: in un provvedimento, efficace e giuridicamente vincolante, tale da far sorgere nel destinatario la fiducia nella titolarità di una posizione giuridica di vantaggio; nella revoca del suddetto provvedimento da parte della pubblica autorità in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità; nell'emanazione di un nuovo atto difforme rispetto a quello precedentemente disposto dalla medesima autorità pubblica, in relazione alla stessa fattispecie. L'autorità amministrativa è così tenuta ad essere coerente con il provvedimento già emanato, al ricorrere dei medesimi elementi di fatto e di diritto. E se la nuova decisione risultasse difforme rispetto a quella precedente si configurerebbe pertanto la violazione del principio del legittimo affidamento.

L'ordinamento colombiano, richiamando espressamente i principi di proporzionalità e ragionevolezza, vincola l'amministrazione all'assunzione di comportamenti coerenti con quanto disposto a garanzia della stabilità delle situazioni giuridiche e della tutela delle legittime aspettative da esse derivanti [A.S. Caicedo Medrano, 2009]. Sul piano attuativo, simile impostazione determina pertanto l'illegittimità del provvedimento amministrativo successivo, sia qualora contrario a

¹⁵ Cfr. sentenze *Tribunal Constitucional de España*, T-475-92; T-336-97; T-334-98; T-295-99; T-827-99; T-947-00; T-214-04; T-54504; T-830-04; T-265-99, reperibili «www.tribunalconstitucional.es».

un atto vincolante, sia qualora concessivo di una richiesta in precedenza negata all'amministrato. Anche in questa esperienza la revoca degli atti amministrativi è quindi sottoposta a rigide condizioni fissate dall'articolo 97 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* [E. García De Enterría, 1956; L. Díez-Picazo y Ponce de León, 1963]. Del resto, è la stessa Corte costituzionale colombiana ad aver identificato il legittimo affidamento in un principio costituzionale teso ad assicurare un comportamento coerente nei confronti degli individui da parte delle autorità pubbliche purché non contrario ad un preminente interesse pubblico¹⁶. Così come è sempre il giudice costituzionale ad averlo collegato alla teoria del precedente amministrativo, disponendo che l'applicazione dello stesso deve fondarsi sull'esistenza di aspettative serie circa la stabilità di una posizione soggettiva di vantaggio derivante da un provvedimento già emanato¹⁷.

In Colombia la revoca degli atti amministrativi, anche di quelli formati attraverso il meccanismo del silenzio assenso, avviene pertanto solo con il consenso espresso e scritto del titolare dei relativi diritti¹⁸. Tuttavia, l'articolo 97 specifica inoltre che qualora il titolare negasse il proprio consenso e l'autorità ritenesse che l'atto fosse *contra legem*, quest'ultima potrà traslare la questione sul piano del contenzioso amministrativo citando in giudizio il titolare dei diritti. E ciò in linea con l'orientamento prevalente del Consiglio di Stato che con-

¹⁶ *Tribunal Constitutional de Colombia* T-131-2004.

¹⁷ Cfr. sentenze *Tribunal Constitutional de Colombia*, T-566 del 2009, T-268-2009, T-1179 -2008, T-248-2008, T-075-2008, T-689-2005, T-340-2005 e T-1228-2001.

¹⁸ Artt. 69 *et seq.* decreto ley 01/1994.

ferma il carattere di reciprocità dell'elemento della buona fede¹⁹. Ragion per cui se il giudice amministrativo appare contrario a riconoscere la legittimità degli atti di revoca che incidono su posizioni giuridiche consolidate, mostra invece la tendenza opposta quando l'atto amministrativo sia stato ottenuto con l'utilizzo di mezzi illeciti e finanche senza il consenso del destinatario del provvedimento [V. De Falco, 2008, 317].

L'impostazione che contraddistingue l'esperienza venezuelana e colombiana non si rinviene infine in Brasile dove rimane pur sempre chiara la connessione tra legittimo affidamento e buona fede [L. Ortega Álvarez, 2002, 5-22]; [M.F. Clavero Arevalo, 1952, 51-104]; [J. Martins-Costa, 2002, 228-258].

Diverse sono infatti le disposizioni della *Ley n°. 9.784 de 1999* che richiamano il principio del legittimo affidamento [A. Couto e Silva, 2003, 35-78]: il termine massimo di cinque anni per annullare i provvedimenti che ampliano le sfere dei diritti soggettivi, la possibilità di convalida degli atti che presentano vizi che non comportano lesioni al pubblico interesse o di terzi, il divieto di interpretazione retroattiva delle norme amministrative, la necessità della motivazione obbligatoria per gli atti di revoca, o di annullamento, nel rispetto dei diritti acquisiti. Queste, tuttavia, non rilevano l'indiscussa tutela delle aspettative legittime disposta in Venezuela e le stringenti condizioni di revoca degli atti tipiche invece dell'esperienza colombiana.

¹⁹ *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. II, Subsección A, 11 noviembre 2009, n.25000-23-25-000-2003-04242-01(1127-07), Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.*

5. La più blanda affermazione del principio in Perù e Costa Rica

In altre realtà sudamericane, dove più forte si mostra il potere discrezionale della pubblica amministrazione, la disciplina del principio del legittimo affidamento risulta di minore, anche se non trascurabile, impatto.

La reciprocità dell'elemento della buona fede e l'evidente richiamo alla teoria degli atti propri si ritrovano, seppur con intensità diverse, anche nelle esperienze di Costa Rica e Perù, dove il principio trova rispettivamente una chiara applicazione sul piano del contenzioso giurisdizionale e su quello procedimentale. In particolare, in Perù la *Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley n°.27444 de 2002)* si limita a menzionare il principio della “*conducta procesal*” ex articolo 4.1.8 secondo cui l'autorità amministrativa, i privati, ed in genere tutte le parti del procedimento, devono agire con rispetto reciproco, collaborazione e buona fede [J.C. Morón Urbina, 2011].

Così come non è ammessa una disciplina del procedimento che possa essere interpretata in contrasto con il principio di buona fede. In pratica la condotta procedurale, che coincide con il principio di buona fede, finisce con il richiamare il principio del legittimo affidamento che, in questo ordinamento, permea in via inespressa l'intera azione amministrativa. In Perù la buona fede costituisce sì una presunzione a favore dei cittadini, e le dichiarazioni rese nei procedimenti dalle persone interessate vanno considerate veritiere fino a prova contraria, ma di fatto la tutela delle aspettative legittime non viene ricollegata al ritiro degli atti amministrativi. E la stessa impostazione si evince sia dal *Decreto ley n.500 de 1991* sul procedimento amministrativo uruguayano, dove l'articolo 2 dispone che tutti i soggetti coinvolti nel procedimento devono adeguare la propria condotta «*al respeto mutuo y a la lealtad y buena fe*», sia dall'articolo 4 della *Ley de Procedimiento Administrativo (Ley n°. 2341 de 2002)* della Bolivia secondo cui «*La confianza, la cooperación y la lealtad*

en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos» costituiscono elementi imprescindibili dell'azione amministrativa [A. Brewer-Carías, 1998, 21-90]. Prevale ancora quindi in queste realtà l'idea per cui il rispetto del principio della buona fede rappresenta il presupposto indispensabile per l'affermazione della tutela del legittimo affidamento che deve guidare i rapporti tra privati ed amministrazione, specie quando le reiterate condotte di quest'ultima generano aspettative legittime nel destinatario del provvedimento amministrativo emanato.

Secondo l'articolo 34 della Costituzione del Costa Rica la pubblica amministrazione non può revocare, invece, un atto amministrativo favorevole al privato se non per motivi di interesse pubblico o per nullità assoluta evidente e manifesta ex art.173 nonché nelle ipotesi previste ex art.155 della *Ley General de la Administración Pública* (Ley n°. 6227/78) [A. Brewer-Carías, 1981, 31-57]. Qualora il provvedimento fosse revocato al di fuori delle ipotesi sopraindicate, e sostituito con una decisione di opposto orientamento, il privato può ricorrere in sede contenzioso-amministrativa e richiedere, in via cautelare, la sospensione dell'atto stesso [E. Ortiz Ortiz, 2000, 374] attraverso il cosiddetto *juicio por daño* [González Pérez, F. González Navarro, 2012, 188], disciplinato dagli articoli 173 e 183, della *Ley General de la Administración Pública*. Tale giudizio rappresenta, con tutta evidenza, uno strumento di garanzia a favore del privato ponendo un limite alla prevalenza dell'interesse pubblico al di fuori delle ipotesi contemplate dal legislatore. Si tratta quindi di un'eccezione all'inviolabilità della dottrina degli atti propri [Ivi, 178]. In via di principio in questo ordinamento se un atto amministrativo favorevole al privato non collide con un pubblico interesse, né presenta vizi di nullità assoluta non può essere revocato in ossequio al principio del legittimo affidamento che prova una più forte tutela delle posizioni soggettive sul piano del contenzioso amministrativo [E. Jinesta Lobo,

2008, 67]; [E. Jinesta Lobo, 2002, 180-182]. Se quindi in Costa Rica il principio è espressamente riconosciuto a livello normativo, in Perù invece il richiamo allo stesso avviene in via mediata così come ancor più in Argentina, dove dalle disposizioni sul procedimento non è ricavabile alcun riferimento al legittimo affidamento che si aggancia, ancora una volta, all'elemento privatistico della buona fede, mentre la dottrina sovente si rifà all'esperienza tedesca [P.J. Coviello, 2004, 33; L.E. Rey Vázquez, 2013, 262-263].

Riferimenti bibliografici

Angulo Y. (2010), *La defraudación de la confianza legítima y seguridad jurídica derivada de los cambios normativos en telecomunicaciones como título de imputación de responsabilidad estatal*, D.C. Colombia, Bogotá.

Balasso Tejera C. (2006), *El principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del poder público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

Brewer-Carías A. (1981), *Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica*, «Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo», pp. 31-57.

Brewer-Carías A. (1998), *Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América Latina*, FUNEDA, Caracas.

Brewer-Carías A.R. (2011), *Algunas notas sobre el principio de la confianza legítima*, <http://allanbrewercarias.com/> (visitato il 4 Settembre 2020).

Brewer-Carías A.R. (1989), *Principios del procedimiento administrativo en España y América Latina*, Tomo I, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas.

Caicedo Medrano A.S. (2009), *El principio de confianza legítima en las sentencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su incidencia en la congestión de los despachos judiciales en Colombia*, «<https://revistas.ud-ea.edu.co>», pp. 89-110 (visitato il 2 Settembre 2020).

Clavero Arevalo M.F. (1952), *La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, «Revista de administración pública», 7, pp. 51-104.

Couto e Silva A. (2003), *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/1999)*, «Revista de procuradoria-geral do Estado», 57, pp. 35-78.

Coviello J.J.P. (2004), *La Protección de la Confianza del Administrado. Derecho Argentino y Derecho Comparado*, LexisNexis – Abeledo Perrot, Buenos Aires.

De Falco V. (2018), *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Cedam, Milano.

de los Mozos J.L. (1963), *El principio de la buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el derecho civil español*, Bosch, Barcelona.

De Viviero Arcinegas F. (2004), *La protección de la cofianza legitima y su aplicación en la contractación estatal*, «Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes», 17, pp. 123-148.

Díez-Picazo y Ponce de León L. (1963), *La doctrina de los propios actos. Un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Bosch, Barcelona.

Fraenkel-Haeberle C. (2008), *Poteri di autotutela e legittimo affidamento. Il caso tedesco*, Università degli studi di Trento, Trento.

García De Enterría E. (1956), *La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, «Revista de Administración Pública», 20, pp. 69-80.

González Pérez J. (2009), *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid.

González Pérez J., González Navarro F. (2012), *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra.

Jinesta Lobo E. (2008), *Manual del Proceso Contencioso-Administrativo*, Ius Consultec-Ejc, San José.

Jinesta Lobo E. (2002), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I (Parte General), Diké, Medellín.

Martins-Costa J. (2002), *A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares*, «Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul», pp. 228-258.

Mesa Valencia A.F. (2013), *El principio de la buena fe: el acto propio y la cofianza legitima. Hacia una teoría del precedente administrativo en Colombia*, Universidad de Antioquia, Medellín.

Morón Urbina J.C. (2011), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica Editores, Lima.

Ortega Álvarez L. (2002), *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, «Justicia Administrativa», 15, pp. 5-22.

Ortiz Ortiz E. (2000), *Tesis de Derecho administrativo, II, Stradtman*, Biblioteca Jurídica Diké, San José.

Popelier P. (2006), *Legitimate expectation and the law maker in the case law of European Court of Human Rights*, «European Human Rights Law», 1, pp. 10-24.

Rey Vázquez L.E. (2013), *El principio de confianza legítima. Su posible gravitación en el derecho administrativo argentino*, «AFDUC», 17, pp. 259-282.

Rodriguez-Arana J. (2013), *El principio general del derecho de cofianza legitima*, «Ciencia Jurídica», 2, pp. 59-70.

Rondón de Sansó H. (1998), *El principio de confianza legítima en el derecho venezolano*, Funeda, Caracas.

Rondón de Sansó H. (2002), *El Principio de Confianza Legítima o Expectativa Plausible en el Derecho Venezolano*, Editorial Ex Libris, Caracas.

Sainz Moreno F. (1979), *La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados*, «Revista de administración pública», 89, pp. 239-314.

Santamaria J.A., *Caducidad del procedimiento (art.44.2 LRJAP)* (2005), «Revista de administración pública», 168, pp. 7-56.

Valbuena Hernández G. (2007), *El principio de la protección de la cofianza legitima en el derecho national y comparado*, in *La defraudación de la cofianza legitima aproximación critica desde la teoria de la responsabilidad de lo Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Valenzuela A. (1999), "The Crisis of Presidentialism in Latin America", in Mainwaring S., Valenzuela A., *Politics, Society and Democracy Latin America*, Taylor & Francis Inc, Boulder, pp. 120-139.

Viana Cleves M.J. (2007), *El principio de cofianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Ediciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Zinzi M. (2020), *Partecipazione e procedimenti di rulemaking in Sud America*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 3, pp. 769-793.

Verso una riforma federale dello Stato delle Autonomie?

di Valentina Faggiani

Abstract

Il presente contributo intende affrontare la dibattuta questione sulla «riforma federale» dello Stato delle Autonomie. A tal fine, si rifletterà sulla reale possibilità di una riforma in questo senso della Costituzione spagnola, sulla sua necessità giuridico-costituzionale e su alcuni dei principali aspetti da modificare. Secondo l'autrice, sebbene una riforma in chiave federale sia non solo possibile, per l'intrinseca asimmetria che caratterizza il modello spagnolo di distribuzione territoriale, ma soprattutto necessaria, al fine di attenuare il conflitto Stato centrale-Comunità Autonome, la realizzazione di un progetto di tale portata, in questo momento, sarebbe ostacolata dalla forte polarizzazione esistente tra le diverse forze politiche e dalla mancanza di consenso.

In this contribution it will discuss on the debated question of the «federal reform» of the State of Autonomies. To this end, it will reflect on the real possibility of a reform in this sense of the Spanish Constitution, on the intrinsic juridical-constitutional need and on some of the main aspects to modify. According to the author, although a reform in a federal key is not only possible, due to the intrinsic asymmetry that characterizes the Spanish model of territorial distribution, but above all necessary to mitigate the conflict between central State-Autonomous Communities, the realization of a project of such scope in this moment would be hampered by the strong polarization existing between the different political forces and the lack of consensus.

Parole chiave: Spagna, riforma della Costituzione, Stato Autonomico, Federalismo, Regionalismo.

Keywords: Spain, Constitution reform, Autonomous State, Federalism, Regionalism.

1. La «Costituzione territoriale»: tra «regionalismo differenziato» e «tendenze federaliste»

L'organizzazione territoriale della Spagna è, da sempre, stata caratterizzata dalla tensione costante tra «regionalismo differenziato» e «tendenze federaliste». Il c.d. «Stato delle Autonomie» costituisce, infatti, un sistema intermedio, ibrido, senza dubbio originale, ma al tempo stesso molto complesso.

Si tratta di un modello graduale [G. Cámara Villar, 2018, 407] e asimmetrico di decentralizzazione territoriale e istituzionale che è riuscito a raggiungere livelli molto più elevati rispetto agli Stati regionali, come l'Italia, in cui non si avverte in modo così intenso la dialettica costante tra pluralità e unità, che non viene messa in discussione, come è avvenuto, invece, nell'ordinamento spagnolo a seguito della crisi esplosa in Catalogna.

Il sistema spagnolo è caratterizzato da diversi processi di accesso, differenti livelli di autonomia e distinti ritmi di costruzione delle diverse Comunità. Sebbene sia ormai lontano dall'originario modello unitario/centralizzato, contenendo alcuni indici di federalizzazione, come la presenza degli «*hechos diferenciales*», i c.d. elementi strutturali di differenziazione e asimmetria, non si può considerare ancora uno Stato né formalmente né sostanzialmente federale¹, potendosi

¹Secondo D. Camoni Rodríguez, 2020, 268, «*El Estado español parece encontrarse, por lo tanto, en mitad de un vado, entre un modelo unitario/centralista que (en buena parte) se ha superado y un federalismo que existe pero no termina de realizarse del todo, viviendo de su flexibilidad y aperturas pero también de sus lagunas y contradicciones*».

parlare piuttosto di «un processo di federalizzazione in corso», *in itinere*, a oggi «incompleto» [G. Cámara Villar, 2018, 414]².

Innanzitutto, la Costituzione del 1978 non ha costituzionalizzato la forma di Stato. Lo Stato delle Autonomie non è il risultato di un patto costituzionale d'integrazione comune ma di un insieme di patti bilaterali tra le singole Comunità e lo Stato centrale³.

La morte del generale Franco (1975) determinò la fine di una dittatura durata 40 anni e l'inizio di un periodo di transizione costituzionale verso l'istituzione di uno Stato democratico, che ha potuto consolidarsi grazie all'alto livello di consenso e al forte spirito di collaborazione tra le varie forze politiche [Ivi, 395-430].

Durante il processo costituente, la regolazione dell'organizzazione territoriale dello Stato, della quale si occupano l'art. 2 e in modo più

²In questo senso, da una parte, l'organizzazione territoriale di questo paese è il risultato di un processo sviluppatosi progressivamente, in varie fasi. Dall'altra, non si può trascurare l'importanza degli «*hechos diferenciales*», i cc.dd. «elementi strutturali di differenziazione» (tra cui il pluralismo linguistico, i diritti forali e i diversi sistemi di finanziamento), i quali hanno contribuito a creare un sistema asimmetrico, riconoscendo uno status privilegiato alle regioni storiche o «Comunità Autonome privilegiate» (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia). Tali aspetti, che rappresentano dei forti elementi identitari, sono stati previsti non solo negli Statuti di Autonomia ma anche a livello costituzionale. Ciononostante, la Spagna non è ancora né formalmente né sostanzialmente uno Stato federale. A questo proposito, v. Balaguer Callejón F. (coord.) [2018].

³ Al riguardo si rinvia al seguente documento: *Por una reforma federal del Estado Autonomico, Propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España*, Fundación Alfonso Perales, 2013 (<http://idpbarcelona.net/docs/blog/por-unareformafederaalea.pdf>).

specifico il Titolo VIII CE, fu uno degli aspetti più controversi a causa del differente livello di autogoverno, cui le distinte entità territoriali aspiravano.

Malgrado i diversi approcci, le forze politiche coincidevano su due punti: da una parte erano consapevoli della necessità di adottare un progetto comune, condiviso; dall'altra erano d'accordo sul fatto che la Spagna non avrebbe potuto continuare a essere uno Stato centralizzato. Tuttavia, non sapevano come promuovere il processo di decentralizzazione e, in definitiva, quale modello adottare.

La scelta di istituire lo «Stato delle Autonomie» ha indubbiamente facilitato la transizione dal regime franchista allo Stato sociale e democratico di diritto (art. 1 CE), attraverso l'esercizio del diritto all'autonomia delle «nazionalità e delle regioni» («*las nacionalidades y regiones*»), ai sensi di quanto disposto nell'art. 2 CE [J.A. Montilla Martos, 2017, 48-51]⁴.

⁴ Secondo l'art. 2 CE «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*». P. Häberle, 2007, 185, considera che la Spagna possa essere assimilata, sotto molti punti di vista, a uno Stato Federale o «protofederale»; da parte sua P. Cruz Villalón [1981] lo considera un caso di «prefederalismo». Infine, secondo G. Cámara Villar, [2018, 404] rappresenterebbe un «*inacabado modelo de organización territorial basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones*». In questo senso, «*El sistema se ha caracterizado así por una gran flexibilidad, construyéndose de modo gradual, y pudiera decirse que un tanto «funcionalista», llegando a ser y a funcionar en sus estadios más recientes como un sistema federal en los hechos*» [407], «*como si de un Estado federal se tratara*» [414].

Questo precetto, che costituisce la base da cui si è sviluppato lo Stato autonomico, da una parte garantisce l'unità dello Stato, dall'altra sancisce il diritto all'autonomia, il diritto cioè delle regioni e delle nazionalità di configurare il sistema di autogoverno della Comunità e il suo esercizio [F. Balaguer Callejón (coord.), 2018, 351 ss.; F. Balaguer Callejón, 1997, 21-24]. In tal modo, dopo l'adozione della Costituzione del 1978, si sono istituite le attuali 17 Comunità Autonome (CCAA) e le 2 Città Autonome di Ceuta e Melilla, al confine con il Marocco.

Ciononostante, l'art. 2 CE non prevede in modo rigido il modello territoriale, costituendo piuttosto una clausola aperta e dinamica [J. M. Castellà Andreu, 2004, 585], che, in virtù del principio dispositivo, ha permesso di promuovere il decentramento e di procedere all'istituzione, tra le diverse alternative previste nel testo costituzionale, dello Stato Autonomico.

Nella stessa linea, neppure il Titolo VIII della Costituzione si preoccupa di definire «il modello di Stato territoriale», limitandosi ad affermare all'art. 137 CE che «Lo Stato si organizza territorialmente in municipi, in province e nelle comunità Autonome che si costituiscono. Tutte queste entità godono di autonomia per la gestione dei rispettivi interessi»⁵. Il mancato recepimento nella Costituzione del modello di distribuzione territoriale del potere sarebbe una delle principali cause dell'attuale crisi territoriale, rendendo necessaria l'adozione di riforme costituzionali volte all'istituzione di un sistema compiuto, chiaro, ordinato e ben strutturato. In questo senso, il deficit di regolazione del costituente ha dato luogo alla c.d. «de-

⁵L'art. 137 CE dispone 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*».

costituzionalizzazione» della struttura dello Stato [P. Cruz Villalón, 1981, 377-389], in virtù della quale la «Costituzione territoriale» è composta da tre fonti: la Costituzione, gli Statuti di Autonomia e la giurisprudenza costituzionale [P. Cruz Villalón, 1991, 61-70]⁶.

Il modello «aperto», sancito a livello costituzionale, si limita a regolare alcuni principi fondamentali dell'«organizzazione territoriale», come la clausola dello Stato sociale e democratico di diritto (art. 1 CE) e il diritto all'autonomia (art. 2 CE), fa un mero cenno alla distribuzione del potere (art. 137 CE e in generale il Titolo VIII) e si occupa del funzionamento dello Stato Autonomico, concentrandosi su tre aspetti: il riconoscimento degli Statuti di Autonomia come «norma istituzionale fondamentale» di ciascuna Comunità (art. 147 CE)⁷, il riparto delle competenze e l'organizzazione istituzionale.

In particolare, per quanto riguarda la distribuzione degli ambiti di regolazione del potere, la Costituzione prevede due cataloghi: il primo indica le materie che sono di competenza esclusiva dello Stato (art. 149 CE) mentre il secondo specifica quelle che possono essere assunte dalle Comunità Autonome negli Statuti di Autonomia (art. 148 CE). Integrano questa cornice una «clausola residuale» («*cláusula residual*») di attribuzione delle competenze non esclusive dello Stato, che potranno essere recepite dalle CCAA nei loro Statuti (art. 149.3 CE), una «clausola di prevalenza» («*cláusula de prevalencia*»), in virtù della quale le norme statali prevalgono in caso di conflitto su quelle delle CCAA, qualora non siano state attribuite in via

⁶STC n. 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

⁷ L'art. 147.1 CE prevede che: «*Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*».

esclusiva a queste ultime (art. 149.3 CE) e la «clausola supplementare» («*cláusula de supletoriedad*»), con cui si permette al diritto statale di colmare determinate lacune normative presenti nell'ordinamento autonomico (149.3 CE).

Allo stesso tempo, la Costituzione all'art. 152 CE si occupa dell'organizzazione istituzionale della CA. Al riguardo è interessante osservare che la decentralizzazione politica e quella amministrativa raggiungono il massimo livello, essendo ciascuna CA dotata di un proprio parlamento e di un proprio governo, mentre il sistema giudiziario continua a essere centralizzato (art. 117 CE).

Il quadro delineato dall'art. 2 e dal Titolo VIII CE è poi completato da altre disposizioni, che contribuiscono a definire il modello autonomico come un sistema intermedio tra il regionalismo differenziato e l'esperienza federale. Un primo elemento, che potrebbe contribuire a qualificare lo Stato autonomico in termini federali, potrebbe essere rappresentato dal Senato, che all'art. 69 CE è definito come la Camera di rappresentanza territoriale. Quanto riconosciuto a livello costituzionale è stato, tuttavia, smentito nella prassi. Il *Senado* nei fatti non ha mai svolto questa funzione, essendo piuttosto espressione di un bicameralismo imperfetto a favore del *Congreso de los Diputados*⁸.

Ha assunto, invece, un ruolo molto importante nel processo di federalizzazione il *Tribunal constitucional* il quale, in conformità con

⁸A questo proposito, è opportuno considerare che il Senato non interviene nell'elezione del Presidente del Governo (art. 99 CE) e in materia legislativa l'eventuale veto posto su un progetto di legge approvato nel seno del Congresso dei Deputati può essere superato grazie alla maggioranza assoluta della Camera bassa, o alla maggioranza semplice, una volta trascorsi due mesi dalla sua interposizione (art. 90.2 CE).

quanto disposto nella Costituzione e nella *Ley Organica 2/1979*⁹, è chiamato a dirimere eventuali conflitti territoriali (conflitti di competenza positivi e negativi), il ricorso per la difesa dell'autonomia locale e i ricorsi aventi ad oggetto gli atti non legislativi adottati dagli organi delle Comunità Autonome (art. 161 CE) e, pertanto, a garantire in via giurisdizionale l'autogoverno dei diversi livelli territoriali. In questo senso, il suo ruolo è stato importantissimo nella gestione della crisi catalana [D. Camoni Rodríguez, 2020].

2. La crisi del modello territoriale

Questo sistema ha funzionato per anni ma in questo momento sta attraversando, com'è risaputo, una profonda crisi. Dall'adozione della Costituzione del 1978 non si sono prodotti cambiamenti sostanziali. In quarant'anni, il testo costituzionale è stato modificato solo in due occasioni.

La prima riforma, realizzata nel 1992, ha permesso di modificare l'art. 13.2 CE, introducendo l'aggettivo «e passivo» in relazione al diritto al suffragio per le elezioni municipali, in conformità con quanto disposto nel Trattato di Maastricht (1992), al fine di permettere ai cittadini degli Stati membri UE residenti in Spagna e agli stranieri provenienti da paesi terzi nel rispetto del principio di reciprocità di esercitare il diritto di voto (suffragio attivo e passivo)¹⁰.

⁹*Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, BOE, n. 239, 5.10.1979.*

¹⁰ Secondo l'art. 13.2 CE «*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*».

La seconda, adottata nel 2011, ha emendato l'art. 135 CE, recependo anche a livello costituzionale il principio della stabilità finanziaria, in linea con le indicazioni ricevute dall'UE e con quanto disposto nel *Fiscal Compact*, al fine di superare la crisi economica [V. Faggiani, 2016]¹¹. In entrambi i casi si è trattato di «riforme express», «imposte» dall'UE, che hanno introdotto modifiche puntuali.

Al contrario, una possibile riforma dell'organizzazione territoriale dello Stato, innanzitutto, non sarebbe imposta *ab extra* ma piuttosto *ad intra*, al fine di adattare il testo costituzionale e pertanto l'ordinamento spagnolo alla nuova realtà, affrontando sia i problemi irrisolti, *in primis* la necessità di definire e ordinare la distribuzione del potere territoriale, sia quelli sorti successivamente: dal forte impatto della crisi economica scoppiata nel 2008, la quale ha inciso sulla tenuta del sistema democratico, accelerando l'esplosione della «questione catalana», alle conseguenze, ancora sconosciute e imprevedibili, della crisi sanitaria da Covid-19, che sono destinate ad incidere ancor di più sui rapporti Stato centrale/enti periferici, acuendo le tensioni esistenti.

In secondo luogo, si tratterebbe di una riforma profonda riguardante aspetti fondamentali del sistema democratico e che pertanto richiederebbe un maggior dibattito e soprattutto un consenso, che nel contesto attuale non esiste, a causa della forte polarizzazione tra le diverse forze politiche.

La riforma della Costituzione in chiave federale risponderebbe a una necessità «giuridico-costituzionale» [J.A. Montilla Martos, 2015,

¹¹Sulla riforma dell'art. 135 CE, si rinvia a: J. Pérez Royo [2011]; A. Ruíz Robledo [2011]; J.F. Sánchez Barrilao [2013, 679-712]; AA.VV. [2011, 159-210]; R. Blanco Valdés [2011, 8-18]; E. Álvarez Conde [2012, 239-256]; L. Gordillo Pérez [2012, 31-37]; L. Jimena Quesada [2012, 335-356]; J. Esteve Pardo [2013, 1-13].

13 ss], al fine di risolvere la c.d. questione territoriale e le conseguenti insufficienze dello Stato autonomico, di cui il «processo sovranista-indipendentista» nella Catalogna, diretto all'istituzione dello Stato catalano con una forma di Stato repubblicana, costituisce una triste conseguenza.

La crisi territoriale in Catalogna, da sempre latente, ha iniziato a degenerare progressivamente a partire della controversa STC 31/2010¹², che sebbene non abbia taciato di incostituzionalità i principali aspetti dello *Statut* non è riuscita a placare il conflitto, sino alle conosciute vicende degli ultimi anni.

Com'è noto, in risposta alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza della Catalogna (27 ottobre 2017), presentata dal precedente Governo autonomico e alla situazione di disobbedienza all'ordinamento costituzionale, lo Stato ha applicato per la prima volta l'art. 155 CE¹³, con accordo del Senato del 27 ottobre 2017¹⁴.

¹²STC 31/2010, de 28 de junio de 2010.

¹³ L'art. 155 CE dispone che: «1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

¹⁴Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE, n. 260, de 27 de octubre de 2017.

Questa disposizione, che costituisce una via specifica di coercizione statale diretta¹⁵, un «regime eccezionale alternativo al modello ordinario di distribuzione territoriale del potere»¹⁶, legittima il Governo, ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, a prendere le misure necessarie per obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per garantire la protezione di detti interessi.

Si tratta di un meccanismo eccezionale¹⁷, che ha imposto la fine dell'esecutivo di Puigdemont, lo scioglimento del Parlamento catalano, l'indizione di nuove elezioni (21-D) e l'adozione di misure giudiziarie nei confronti dei protagonisti del *Procés*,¹⁸ che sono stati condannati dal *Tribunal Supremo* (Corte di Cassazione). Nove dei dodici imputati sono stati dichiarati colpevoli di avere commesso il reato di sedizione.

In conformità con l'art. 544 c.p. questo reato, che s'inserisce tra i delitti contro l'ordine pubblico, si produce quando si promuove una protesta pubblica e violenta al fine di impedire l'applicazione delle leggi a qualsiasi autorità, corporazione ufficiale o funzionario pubblico, il legittimo esercizio delle proprie funzioni o l'adempimento dei suoi accordi o delle decisioni amministrative o giudiziarie¹⁹.

¹⁵ STC 89/2019, FJ 4.

¹⁶ In tal senso, v. J. Urías Martínez, 2019, 101-114.

¹⁷ Al riguardo, v. V. Faggiani [2020, 37-39]. Su questo meccanismo, si rinvia a T. Freixes Sanjuán [2019, 13-51]; F.J. García Roca [2019, 173-239].

¹⁸ STS, Sala de lo Penal, n. 459/2019, 14 de octubre de 2019.

¹⁹ Secondo l'art. 544 c.p. spagnolo «*Son reos de sedición los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes o a cual-*

Secondo il *Tribunal Supremo* il comportamento posto in essere dagli autori del *procés* non si poteva sussumere nella fattispecie della ribellione, come aveva proposto il *Ministerio Fiscal* (Il Procuratore Generale), perché nel caso di specie non si sarebbe trattato di una violenza «strumentale, funzionale, preordinata in modo diretto senza passi intermedi, ai fini che animano l'azione dei ribelli»²⁰.

In detta sentenza, il TS afferma, inoltre, l'inesistenza del «*derecho a decidir*» a livello internazionale, nazionale e statutario. A suo parere, l'espressione «diritto di decidere» non è stata recepita né nella Costituzione del 1978 né è stata accolta nello Statuto di Autonomia

quier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales».

²⁰Secondo l'art. 472 c.p. spagnolo «*Son reos del delito de rebelión los que se alzan en violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes: 1.º Derogar, suspender o modificar total o parcialmente la Constitución. 2.º Destituir o despojar en todo o en parte de sus prerrogativas y facultades al Rey o Reina o al Regente o miembros de la Regencia, u obligarles a ejecutar un acto contrario a su voluntad. 3.º Impedir la libre celebración de elecciones para cargos públicos. 4.º Disolver las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el Senado o cualquier Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, impedir que se reúnan, deliberen o resuelvan, arrancarles alguna resolución o sustraerles alguna de sus atribuciones o competencias. 5.º Declarar la independencia de una parte del territorio nacional. 6.º Sustituir por otro el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o usar o ejercer por sí o despojar al Gobierno o Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, o a cualquiera de sus miembros de sus facultades, o impedirles o coartarles su libre ejercicio, u obligar a cualquiera de ellos a ejecutar actos contrarios a su voluntad. 7.º Sustraer cualquier clase de fuerza armada a la obediencia del Gobierno».*

della Catalogna del 2006, né negli accordi internazionali ratificati dalla Spagna.

Non si può, infatti, assimilare il diritto di decidere al diritto all'autodeterminazione, riconosciuto all'art. 1 PIDCP, il quale non legittima la rottura dell'integrità territoriale di Stati sovrani e indipendenti, come invece pretendevano i promotori del *procés*. Evidentemente, questa sentenza non ha accontentato gli indipendentisti, che non riescono a comprendere che sono stati commessi dei delitti gravi contro l'ordine pubblico e la tenuta del sistema democratico²¹.

Anche il TC nella sentenza 114/2017 [FJ 2 A) b)] sul ricorso d'incostituzionalità avente a oggetto la legge del Parlamento della Catalogna 19/2017 concernente il «referendum di autodeterminazione» ha affermato che né la Costituzione spagnola, né i trattati internazionali ratificati dalla Spagna né in generale il diritto internazionale riconosce il diritto all'autodeterminazione dei popoli spagnoli inteso come «diritto di promuovere e realizzare la secessione unilaterale dallo Stato spagnolo». In questo senso, «l'unità nazionale», le «strut-

²¹ In questo senso, v. la *STC n. 114/2017, FJ 2 A) b)*, de 17 de octubre, sul ricorso d'incostituzionalità avente ad oggetto la legge del Parlamento della Catalogna 19/2017, che prevedeva il «referendum di autodeterminazione» (*Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación»*, DOGC, n. 7449A, de 6 de septiembre de 2017). Tuttavia, nella *STC n. 124/2017, de 8 de noviembre*, sul ricorso di incostituzionalità della legge adottata dal Parlamento della Catalogna sulla transitorietà giuridica e la fondazione della repubblica (*Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República*, DOGC, n. 7451, de 8 de septiembre de 2017) si è prospettata la possibilità di recepire il diritto di autodeterminazione di una parte del territorio, previa riforma costituzionale, considerando che in Spagna non esistono limiti materiali espliciti alla revisione costituzionale.

ture fondamentali politiche e costituzionali» e «l'integrità territoriale» degli Stati membri sono principi espressamente proclamati nel diritto dell'UE, in particolare, nella clausola di salvaguardia delle identità nazionali contenuta nell'art. 4.2 TUE.

Il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni (art. 2 CE) non si può confondere, infatti, con la sovranità. Quando un potere pubblico altera unilateralmente l'ordine giuridico costituito, come accaduto in Catalogna, ignorando i procedimenti di riforma previsti a livello costituzionale, detto comportamento costituisce un attentato allo Stato sociale e democratico di diritto e ai suoi principi fondamentali, in particolare, agli articoli 1 e 2 CE, e pertanto in definitiva al concetto di sovranità nazionale, la quale appartiene al popolo spagnolo (art. 1.2 CE), all'unità della Nazione (art. 2 CE), al principio di autonomia (art. 2 CE) e ai principi strutturali dello stesso Statuto della Catalogna (artt. 1 e 2 EAC). Tali principi costituzionali sono altresì valori comuni agli Stati membri dell'UE, che ne costituiscono il fondamento (art. 2 TUE).

Infine, neppure i tentativi dell'attuale governo di Pedro Sanchez, come d'altro canto era prevedibile, sono riusciti a instaurare un dialogo. Dal canto suo, la crisi sanitaria del Covid-19 ha contribuito solo ad accentuare la distanza tra la Catalogna e il Governo centrale e le altre CCAA.

3. Come riformare lo Stato delle Autonomie?

La «questione catalana» ha innescato una crisi politico-costituzionale, una crisi identitaria, che ha imposto di modificare il modello territoriale adottato nel 1978, sostituendolo con un sistema plurale, multilivello, maggiormente in linea con le aspirazioni dello Stato sociale e democratico di diritto (art. 1 CE) e in grado di assicurare la convivenza.

La riforma del modello territoriale *ex Costituzione* è necessaria, da una parte, per permettere al testo costituzionale di recuperare la regolazione di questa materia che, «de-costituzionalizzandosi», si è progressivamente collocata al di fuori della Magna Carta; dall'altra per eliminare le carenze strutturali e le contraddizioni di questo sistema.

La Costituzione, infatti, non indica quali sono le CCAA; i diversi procedimenti di accesso all'autonomia sono stati regolati in modo impreciso in differenti precetti, che sono ormai divenuti anacronistici, privi di efficacia pratica²², essendosi detto processo da tempo concluso.

In modo analogo, anche il riparto delle competenze tra Stato e CCAA, disciplinato agli artt. 148 e 149 CE, è contraddittorio e problematico, producendo forti tensioni. L'art. 149 CE mescola competenze statali e competenze delle CCAA. Non si limita solo a stabilire quali sono gli ambiti riservati in modo esclusivo allo Stato, ma riconosce anche le materie che possono essere recepite all'interno degli Statuti di Autonomia. L'indeterminatezza di queste disposizioni produce una forte insicurezza giuridica, che genera numerosi conflitti di competenza tra livello centrale e periferico dinanzi al TC, difficili da sanare.

Gli esempi appena esposti mostrano in modo evidente che lo Stato delle Autonomie, malgrado sia un modello originale, richiede di essere modificato al fine di eliminare le deficienze strutturali che sin dal principio lo hanno caratterizzato e che ora rischiano di distruggerlo. Inizialmente pensato come uno Stato regionale, a seguito delle ri-

²² A questo proposito, si prevedono un processo di accesso all'autonomia lento (art. 143 CE), uno di accesso rapido (art. 151 CE) e uno di «accesso automatico» per le nazionalità storiche (Catalogna, Galizia, Paesi Baschi, disposizione transitoria seconda CE).

vendicazioni dei territori baschi e della Catalogna, si è trasformato in un sistema con un alto livello di decentralizzazione, che nonostante le forti contraddizioni è riuscito a funzionare fino a qualche anno fa.

Ammesso quindi che questo modello richiede una riforma costituzionale, bisogna però riflettere, innanzitutto, sul tipo di procedimento da adottare, considerando che i due procedimenti previsti dalla Costituzione spagnola, il procedimento ordinario (art. 167 CE)²³ e quello aggravato (art. 168 CE)²⁴, presentano profonde differenze.

²³ L'art. 167 CE, sul procedimento di riforma costituzionale ordinario, dispone che: «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras».

²⁴ L'art. 168 CE prevede che: «1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación». Come si può osservare si tratta di un procedimento molto più complesso, previsto allo scopo di scoraggiare qualsiasi in-

In secondo luogo, non si può trascurare la questione dei «tempi» di una possibile revisione destinata a modificare una materia ampia, complessa e al tempo stesso fondamentale. Detto in altri termini, è opportuno domandarsi se, nel caso in cui si decidesse di intervenire, si dovrebbe realizzare un'unica riforma, al fine di modificare in blocco la materia della distribuzione territoriale del potere, o se sarebbe più conveniente attivare un processo di riforma graduale, *step by step*.

Infine, da dove cominciare questo processo? Da quali modelli, da quali esperienze si potrebbe prendere spunto? La Spagna può divenire in un ragionevole spazio di tempo un sistema federale, partendo dal presupposto che, seppur in teoria possibile, si tratterebbe di una riforma quasi integrale della Costituzione? O sarebbe più consigliabile e forse più semplice adottare un progetto a lungo termine, che permetta di eliminare progressivamente determinate deficienze strutturali del modello autonomico, perfezionandolo fino all'istituzione di uno Stato federale?

Innanzitutto, per quanto riguarda la scelta del «tipo» di procedimento, questo dipenderà dalla portata delle riforme, che s'intende introdurre, e dalle disposizioni su cui tali modifiche sono destinate a incidere. Mediante il procedimento di riforma aggravato ai sensi dell'art. 168 CE si può realizzare una revisione totale della Costituzione o una revisione parziale riguardante il Titolo preliminare, la sezione prima del capitolo II del Titolo primo in cui vengono riconosciuti i diritti fondamentali e il Titolo II relativo alla Corona.

Sarebbe necessario attivare l'art. 168 CE qualora si volesse includere l'aggettivo federale, al fine di formalizzare la forma di Stato, nel

tento di una riforma totale o parziale riguardante aspetti fondamentali della Costituzione spagnola.

Titolo preliminare, ad esempio nell'art. 1 CE, che enuncia la clausola dello Stato sociale e democratico di diritto, o nell'art. 2 CE, che riconosce il diritto all'autonomia, come propone Montilla Martos [J.A. Montilla Martos, 2015, 18].

Sebbene dal punto di vista formale il recepimento del carattere federale dello Stato nel testo costituzionale permetterebbe di sancire l'elevato livello di decentralizzazione, non si può tuttavia trascurare la complessità del procedimento di riforma aggravato, che non lo rende, a parere di chi scrive, un'alternativa possibile soprattutto in un contesto come quello attuale, a causa della forte polarizzazione tra le diverse forze politiche e della mancanza di quel consenso, che invece aveva caratterizzato la transizione²⁵.

Il Titolo VIII e le altre disposizioni costituzionali riguardanti l'organizzazione territoriale dello Stato potrebbero invece essere modificate mediante il procedimento semplificato. Tuttavia, quando si parla di distribuzione del potere, com'è risaputo, non è semplice raggiungere un accordo.

²⁵Di opinione contraria è Montilla Martos, 2015, 18, secondo cui «*Además, el procedimiento a utilizar es el previsto en el artículo 168 CE pues afecta al artículo 2 CE. Se ha dicho a menudo que es un procedimiento para evitar la reforma más que un procedimiento de reforma. Sin embargo, si existe acuerdo la dificultad se disipa. Así, el primer paso debería ser la aprobación del principio de reforma federal de la Constitución por mayoría de 2/3 de cada cámara justo antes de terminar la legislatura, de forma que la exigida disolución inmediata de las Cortes exigida por el artículo 168.1 CE no altere la vida parlamentaria. Después, en la siguiente legislatura, deberá debatirse y, en su caso, acordarse el texto concreto de reforma que será sometido a referéndum para su ratificación, como resulta lógico, por otro lado, al tratarse de una decisión política de especial trascendencia*».

Un altro problema non secondario riguarda «i tempi» della riforma. In un paese come la Spagna, caratterizzato dall'assenza di una «cultura» in materia di revisione costituzionale, come al contrario si può rinvenire nell'esperienza tedesca o in quella italiana, non si può pretendere di modificare *una tantum* un intero Titolo della Costituzione, ancor meno se si pensa che si tratta di una delle parti che maggiori conflitti aveva suscitato già ai tempi del processo Costituente. Sarebbe più realistico pensare a una riforma «parziale»²⁶ del sistema territoriale mediante riforme progressive e stabilendo delle priorità.

Infine, per quanto riguarda il «modello», che dovrebbe essere implementato, bisogna chiedersi se è davvero possibile istituire ora, in questo momento, un modello federale o se si dovrebbe considerare, piuttosto, come un obiettivo a lungo termine. Una riforma dello Stato in chiave federale è certamente possibile. I presupposti si possono individuare nell'asimmetricità che caratterizza le distinte Comunità Autonome. Tuttavia, si tratta di un processo che richiede tempo, un

²⁶ Nel documento «Ideas para una reforma de la Constitución» los profesores S. Muñoz Machado, E. Aja Fernández, A. Carmona Contreras, F. de Carreras Serra, E. Fossas Espadaler, V. Ferreres Coma, J. García Roca, A. López Basaguren, J. A. Montilla Martos, J. Tornos Mas, [2017], http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_re-forma_constitucion.pdf, p. 15, in relazione al «metodo» considerano che: «se trata de iniciar un “tiempo de reformas” que, sin duda, afectará a la Constitución pero también a los Estatutos de Autonomía y a diversas leyes». «No podemos pretender abordar todas las reformas a la vez o una reforma con un objeto demasiado amplio». «En este sentido, debería partirse de dos criterios: por un lado, la prioridad, esto es, establecer un listado de reformas prioritarias a abordar en primer término; por otro, utilizar también como criterio la posibilidad real de alcanzar acuerdos. Con estos presupuestos puede plantearse una reforma por fases o reformas sucesivas».

cambio di mentalità e soprattutto una maggiore stabilità in termini sia economici sia politici.

In questa cornice gli Statuti di Autonomia, in particolare quelli di seconda generazione,²⁷ potrebbero costituire un punto di riferimento. Essendo stati adottati posteriormente al testo costituzionale, quando la democrazia in Spagna era già una realtà consolidata, questi testi hanno potuto incorporare aspetti non presenti nella Magna Carta. È sufficiente pensare ai riferimenti ivi contenuti sull'appartenenza della Spagna all'UE e in generale alla prospettiva multilivello, all'elenco delle competenze assunte dalle diverse Comunità, in particolare nella gestione delle politiche per lo sviluppo dei diritti sociali e alla protezione effettiva dei diritti dei gruppi di persone specialmente vulnerabili, come le donne, i minori, gli anziani, gli invalidi e gli immigrati²⁸. Lo Statuto di Autonomia della Comunità Autonoma dell'Andalusia potrebbe costituire un referente in questo senso [F. Balaguer Callejón, 2011; F. Balaguer Callejón, 2018].

4. Proposte di riforma in chiave federale

Sebbene non si possa negare l'esistenza di una base a partire dalla quale trasformare la Spagna in uno Stato federale, che si può rinvenire, innanzitutto, nell'asimmetricità che la caratterizza, sono tuttavia numerose le riforme che dovrebbero essere introdotte a livello costi-

²⁷ V. ad esempio la LO 6/2006 con cui si riformò lo Statuto della Catalogna, la LO 2/2007 con cui si riformò lo Statuto dell'Andalusia o la LO 1/2006 con cui si riformò lo Statuto della Comunità Valenziana.

²⁸ A questo proposito, si rinvia ad esempio al catalogo di diritti contenuto nello Statuto di Autonomia dell'Andalusia (LO 2/2007).

tuzionale²⁹, essendo praticamente necessaria una riforma totale. Questo ci fa comprendere la difficoltà di portare a compimento un processo di questo tipo soprattutto in un contesto come quello attuale, caratterizzato da una profonda crisi economica, istituzionale e sociale, che sta incidendo in modo diretto sugli elementi costitutivi dello Stato di diritto: il principio fondamentale di separazione, l'indipendenza giudiziaria e in generale gli standard di protezione dei diritti fondamentali.

In questo contributo, si riassumeranno alcune delle principali proposte che, ad avviso di chi scrive, potrebbero facilitare la riforma in chiave federale, fermo restando le difficoltà e le criticità, cui si è fatto riferimento.

1^a proposta. Innanzitutto, sarebbe opportuno recepire il carattere federale dello Stato a livello costituzionale, per sancire l'elevato grado di decentralizzazione, formalizzandolo³⁰. Tuttavia, bisogna considerare che il recepimento del modello di Stato nell'art. 2 CE richiederebbe una riforma costituzionale attraverso il procedimento di riforma aggravato ex art. 168 CE. Se, invece, si decidesse di riconoscere il carattere federale dello Stato nel Titolo VIII, relativo

²⁹ Per un quadro completo delle possibili proposte di riforma della Costituzione spagnola si rinvia a: Y. Gómez Sánchez (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2018.

³⁰ J.A. Montilla Martos [2015, 6] propone l'inclusione dell'aggettivo federale nell'art. 2 CE. Secondo G. Cámara Villar [2018, 53-60], l'art. 2.2 CE dovrebbe prevedere: «*España se organiza territorialmente como Estado federal, compuesto por las Comunidades Autonomas*». Altri autori, invece, considerano che sarebbe preferibile introdurlo nell'art. 1 CE insieme alla clausola dello Stato sociale e democratico di diritto e ai restanti principi strutturali.

all'organizzazione territoriale dello Stato, ad esempio nell'art. 137 CE, sarebbe sufficiente adottare il procedimento ordinario.

2ª proposta. L'art. 137 CE dovrebbe prevedere anche le distinte entità territoriali, in cui si articola lo Stato [J.A. Montilla Martos, 2018, 351-353], al fine di delimitare «la mappa autonómica» [Ivi, 353]. Sarebbe, infatti, opportuno specificare sia quali sono le diverse Comunità Autonome sia fare riferimento alle Città Autonome di Ceuta e Melilla e al loro status. Queste ultime potrebbero continuare a mantenere il carattere di enti locali *sui generis* con competenze rinforzate.

3ª proposta. Per adattare il testo al contesto attuale sarebbe poi necessario sopprimere le disposizioni relative ai diversi procedimenti di accesso all'autonomia, che seppur indispensabili nel 1978 per istituire lo Stato delle Autonomie, non ha più senso mantenere, essendo state svuotate di contenuto e, di conseguenza, di efficacia pratica.

4ª proposta. La Costituzione dovrebbe definire con precisione il riparto delle competenze tra Stato centrale e CCAA. Il testo costituzionale, infatti, si limita a fare riferimento solo alla «clausola residuale» ex art. 149.3, secondo cui: «Le materie non espressamente attribuite da questa Costituzione allo Stato potranno attribuirsi alle Comunità Autonome in virtù dei rispettivi Statuti. La competenza nelle materie che non siano assunte dagli Statuti di Autonomia spetterà allo Stato, le cui norme in caso di conflitto prevarranno su quelle delle Comunità Autonome per quanto non venga attribuito alla loro competenza esclusiva. Il diritto statale sarà comunque suppletivo del diritto delle Comunità Autonome»³¹.

³¹ Secondo l'art. 149.3 CE «*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se ha-*

A questo proposito, secondo J.A. Montilla Martos l'art. 149 CE dovrebbe contenere tre elenchi differenti di competenze statali. Il primo avrebbe a oggetto le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 149.1 CE); il secondo le materie di competenza «*compartida*», cioè condivisa, in cui lo Stato dovrebbe stabilire le «basi» e le Comunità dovrebbero attuare tale normativa; e il terzo elenco dovrebbe indicare le materie su cui lo Stato deve legiferare. L'aspetto più rilevante e innovativo sarebbe costituito dal fatto che in questi tre cataloghi si specificherebbero le competenze che spetterebbero allo Stato, lasciando alle Comunità la possibilità di assumere gli altri ambiti non indicati in modo espresso in questo precetto [Ivi, 380 ss].

5ª proposta. Una delle riforme più importanti concerne il Senato o seconda camera, che attualmente è un organo semplice inserito in un organo complesso («*las Cortes Generales*»). Infatti, sebbene sia concepito, ai sensi dell'art. 69 CE, come la «Camera di rappresentanza territoriale», in realtà, non svolge questa funzione³², non facilitan-

yan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

³² J. M^a. Porras Ramírez [2020, 238], la definisce «*la fallida Cámara de representación territorial*». Secondo l'A. «*Su defectuosa regulación constitucional le impide desempeñar la función específica y característica que le ha sido atribuida, la cual avala su existencia. Así, es claro que ni su actual composición, competencias y consiguiente posición institucional en relación al congreso resultan coherentes con este propósito*». L'A. sottolinea la posizione di «subordinazione» o di «manifesto squilibrio rispetto al Congresso», la quale sarebbe espressione di un «bicameralismo imperfetto e asimmetrico».

do pertanto la collaborazione e la cooperazione tra lo Stato e le CCAA.

A parere di R. Punset si tratta di «un'Assemblea anodina situata alla periferia della forma di governo parlamentare e che richiede una modifica costituzionale che ne esalti il carattere (appena delineato costituzionalmente) di Camera di rappresentanza territoriale, ma sempre compatibilmente con la forma di governo» [Ivi, 2020, 4]. Questa sarebbe la vera sfida che presenta questa materia. L'autore concepisce il Senato come la Camera delle Autonomie, per questo a suo parere l'art. 69 CE dovrebbe prevedere che: «I Senatori saranno eletti dalle Assemblee delle Comunità Autonome»³³. L'esercizio del-

³³ Secondo R. Punset [2020], il «nuovo» Senato dovrebbe essere eletto dalle Assemblee delle Comunità Autonome. L'art. 69.2 CE dovrebbe pertanto disporre «*Los Senadores serán elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas mediante escrutinio mayoritario sin limitación de voto*». Il testo attuale dell'art. 69 CE prevede che: «1. *El Senado es la Cámara de representación territorial*. 2. *En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica*. 3. *En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma*. 4. *Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores*. 5. *Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional*. 6. *El Se-*

la potestà legislativa, di bilancio e di controllo governativo spetterebbe al Congresso, mentre la disciplina delle materie, che interessano direttamente le unità federate, al Senato.

In questo senso, come afferma J.M^a. Porras Ramírez [2020, 243], la Costituzione dovrebbe indicare «un *numerus clausus*» di ambiti, la cui regolazione dovrebbe essere adottata in prima lettura nel seno del Senato e solo successivamente in una seconda fase nel Congresso, potendo intervenire nel caso in un cui vi fossero delle discrepanze una «Commissione mista di mediazione», formata da rappresentanti delle due Camere. Rientrerebbero in tali ambiti *in primis* «*las leyes básicas del Estado*», i cui principi generali richiedono il necessario sviluppo da parte delle Comunità Autonome, al fine di delimitare la distribuzione delle competenze, e leggi riguardanti il generaleno funzionamento dello Stato Autonomico.

6^a proposta. In uno Stato, in cui sia il potere legislativo sia quello esecutivo hanno raggiunto un alto livello di decentramento, anche il potere giudiziario dovrebbe rispondere a questa logica. La riforma del potere giudiziario in chiave federale è senza dubbio una delle più complesse³⁴.

nado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara».

³⁴L'art. 152 CE prevede che: «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste».

In Spagna il potere giudiziario ha ancora un carattere unitario, centralizzato. In questo senso, il fondamento dell'organizzazione e del funzionamento dei tribunali è costituito dal «principio di unità giurisdizionale», ai sensi dell'art. 117.5 CE³⁵. Inoltre, in virtù di quanto disposto nell'art. 149.1.5 CE, le CCAA non possono assumere competenze in materia di amministrazione della giustizia.

Il TC sin dalla sentenza 56/1990 ha definito il «nucleo essenziale», indefettibile, del concetto di «Amministrazione della giustizia» («*Administración de Justicia*»), considerando, in termini più generali, che l'art. 149.1.5 CE attribuisce allo Stato la competenza esclusiva su questa materia. Da ciò, si deduce che il potere giudiziario è unico e «*a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado*», in conformità con quanto disposto all'art. 117.5 CE. Inoltre, non si può trascurare che esiste un solo organo di governo del potere giudiziario: il Consiglio Generale del Potere Giudiziario (*Consejo General del Poder Judicial*, art. 122.2 de la CE)³⁶.

³⁵ Ai sensi dell'art. 117.5 CE: «*El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución*».

³⁶ F. Garrido Carrillo [1999, 369-370], considera che l'espressione potere giudiziario unico (*Poder Judicial Único*) sia dotata di tre significati. Innanzitutto, la principale funzione del potere giudiziario è «la potestà di esercitare la giurisdizione» («*potestad de ejercer la jurisdicción*»), dalla quale deriva l'unità del potere giudiziario come unità di giurisdizione, essendo questa unica (art. 3.1 LOPJ). Questa unità di giurisdizione sarebbe esercitata dai giudici e dai Tribunali in conformità a un criterio di distribuzione della competenza, il quale è necessario per determinare se un giudice può conoscere di un determinato caso concreto. In secondo luogo, l'espressione potere giudiziario unico si usa in relazione all'unità di giurisdizione

Tuttavia, accanto al nucleo essenziale inerente all'esercizio della funzione giurisdizionale e all'autogoverno del potere giudiziario, esiste anche un insieme di mezzi personali e materiali al «servizio della giustizia» a questo strumentale, ai sensi dell'art. 122.1 CE, i quali invece rientrano nell'ambito di competenza delle Comunità Autonome.

La decentralizzazione del potere giudiziario richiederebbe l'istituzione di due livelli di giustizia. Lo Stato centrale dovrebbe continuare a occuparsi degli aspetti che richiedono unità e, pertanto, una cornice minima comune. Le Comunità Autonome si dovrebbero occupare, invece, dell'amministrazione della giustizia nell'ambito territoriale, in conformità con il riparto di competenze tra centro ed enti territoriali.

Gli Statuti di Autonomia di seconda generazione potrebbero costituire un esempio da cui partire per elaborare una riforma del potere giudiziario. Lo Statuto di Autonomia dell'Andalusia di seconda generazione assume questa impostazione, attribuendo alla Comunità Autonoma competenza in materia di amministrazione della giustizia, in conformità a quanto disposto nella Legge Organica sul Potere Giudiziario (*Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*)³⁷. La competenza in detto ambito, che ha una natura «compartida», includerebbe, ai sensi dell'art. 80 EA, la gestione delle risorse materiali, l'organizzazione del personale al servizio dell'amministra-

(«*unidad de fuero*»), al conseguente divieto di istituire tribunali eccezionali (art. 117.6 CE) e al riconoscimento della specialità dell'ambito militare. Infine, l'unità deve essere intesa come unità territoriale («*unidad territorial*»). L'art. 123 CE concepisce, infatti, il *Tribunal Supremo* come organo superiore rispetto ai Tribunali Superiori di Giustizia e come manifestazione dell'unità statale sul territorio nazionale.

³⁷BOE, 2 de Julio de 1985.

zione della giustizia, le demarcazioni territoriali degli organi giurisdizionali, i concorsi per il personale non giudiziario e l'insieme delle competenze esecutive attribuite dal Titolo V del presente Statuto e dalla legislazione statale (art. 80 EA)³⁸.

Lo Statuto cerca di andare oltre, prevedendo anche l'istituzione di un «Consiglio di giustizia dell'Andalusia» (art. 144 EA), una sorta di Consiglio del Potere Giudiziario della CA, che tuttavia alla fine non è stato istituito, destando perplessità in ordine alla reale necessità e soprattutto alla legittimità costituzionale di un organo di questo tipo in uno Stato autonomico. Basti pensare che il *Consell de Justícia de Catalunya*, previsto inizialmente nello *Statut*, fu dichiarato incostituzionale dal TC nella sentenza 31/2010. Molto probabilmente la questione sarebbe differente se la Spagna fosse uno Stato federale.

5. Alcune riflessioni sulle (scarse) prospettive di una riforma federale in un futuro prossimo

Dall'analisi del modello spagnolo di distribuzione territoriale, recepito nella Costituzione del 1978, e della sua intrinseca asimmetricità si può concludere che una riforma in chiave federale non sarebbe solo possibile ma soprattutto doverosa. Da un punto di vista giuridi-

³⁸Ai sensi dell'art. 80 EAA, che si occupa dell'«*Administración de Justicia*», «*La Comunidad Autónoma tiene competencias compartidas en materia de administración de justicia, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incluyen la gestión de los recursos materiales, la organización de los medios humanos al servicio de la Administración de Justicia, las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, los concursos y oposiciones de personal no judicial, y cuantas competencias ejecutivas le atribuye el Título V del presente Estatuto y la legislación estatal*».

co-costituzionale, la riforma federale dello Stato delle Autonomie permetterebbe di eliminare o almeno ridurre le deficienze che caratterizzano questo modello, adattandolo al nuovo contesto e attenuando il conflitto Stato centrale-Comunità Autonome [R. Punset, L. Tolivar (coords.), 2020; E. Aja, 2014].

Non si tratterebbe di una rottura rispetto al modello configurato nella Costituzione del 1978 ma sarebbe, piuttosto, il risultato della sua naturale evoluzione. La riforma consentirebbe di risolvere la crisi costituzionale che la Spagna sta attraversando in questo momento e che la sta portando a una complessa deriva. La questione catalana costituisce solo una triste conseguenza di questa situazione.

Tuttavia, è opportuno chiedersi se questo è il momento opportuno e se ci sono i presupposti per intraprendere questo progetto. L'attuale congiuntura non è di certo delle più favorevoli. La crisi derivante dal Covid-19 e la criticabile gestione della pandemia da parte del governo in carica stanno producendo una terribile crisi economica, che sta indebolendo la Spagna come Stato di diritto, accelerando l'involuzione democratica di questo paese.

Non solo non esiste una situazione economica in grado di sostenere un progetto di una simile portata ma non esistono neppure i presupposti di carattere politico, a causa della forte polarizzazione esistente tra le diverse forze e dalla mancanza di consenso e di dialogo, che invece resero possibile l'adozione della Costituzione del 1978.

È sufficiente pensare non solo al *quorum* richiesto per il procedimento di riforma costituzionale aggravato (art. 168 CE) ma semplicemente a quello previsto per quello ordinario (art. 167) e chiedersi se nell'attuale panorama politico sarebbe possibile ottenere la maggioranza richiesta. Si richiede quindi solo un semplice calcolo matematico per dimostrare che non ci sono i numeri. In conclusione, fermo restando la necessità dal punto di vista giuridico e costituzionale di trasformare lo Stato delle Autonomie in uno Stato Federale, pur-

troppo, a parere di chi scrive, questo progetto indubbiamente ambizioso e altresì costruttivo si dovrà posticipare in attesa di tempi migliori per la democrazia spagnola.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *La reforma del artículo 135 CE* (2011), «Revista Española de Derecho Constitucional», 93, 159-210.

Aja E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.

Álvarez Conde E. (2012), “La reforma constitucional de 2011”, in *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. 1, Madrid, Universitas (UNED), 239-256.

Balaguer Callejón F. (1997), *La constitucionalización del Estado Autonómico*, «Anuario de derecho constitucional y parlamentario», 9, 129-160.

Balaguer Callejón F. (coord.), Cámara Villar G., Fernando López Aguilar J. F., Balaguer Callejón M^a.L., Montilla Martos J.A. (2018), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2018 (13^a ed.).

Blanco Valdés R. (2011), *La reforma de 2011 de las musas al teatro*, «Claves de razón práctica», 216, 8-18.

Cámara Villar G. (2018), “Art. 2”, in Gómez Sánchez Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Cizur Menor, Aranzadi, 53-59.

Cámara Villar G. (2018), *La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional*, «Revista de derecho político», 101, (Ejemplar dedicado a: Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978 (II)), 395-430.

Camoni Rodríguez D. (2020), “¿Reformas constitucionales en clave federal como antídoto a la crisis territorial?: Una reflexión a

partir del modelo español”, in Pérez Miras A., Teruel Lozano G.M., Raffiotta E.C., Iadicicco M^a.P., *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Vol. 1: Balances y perspectivas en la Europa constitucional, Madrid, BOE e CEPC, 261-271.

Camoni Rodríguez D. (2020), *Tribunal Constitucional*, «cuestión catalana» y votos particulares: ¿se nos rompió la unanimidad (de tanto usarla)?, «Revista general de derecho constitucional», 33, 38.

Castellà Andreu J. M. (2004), “La relevancia del Tribunal Constitucional en la configuración del Estado autonómico español”, in Bettinelli E.; Rigano F. (coord.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 583-618.

Cruz Villalón P. (1981), *La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa*, «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», 4, 53-63.

Cruz Villalón P. (1991), *La Constitución territorial del Estado*, «Autonomies: revista catalana de dret públic», 13, 61-70.

Esteve Pardo J. (2013), *La evolución del garantismo: de las garantías personales a la garantía del Estado. La reforma constitucional para la estabilidad presupuestaria y contención del déficit*, «Revista catalana de dret públic», 46, 1-13.

Faggiani V. (2016), “La constitucionalización del “equilibrio presupuestario”: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales”, in García Herrera M. A., Asensi Sabater J., Balaguer Callejón F., *Constitucionalismo Crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 705-738.

Faggiani V. (2020), *Los estados de excepción ante los nuevos desafíos: hacia una sistematización en perspectiva multinivel*, «Federalismi.it», 24, 1-26.

Freixes Sanjuán T. (2019), “El artículo 155 de la Constitución y su aplicación a Cataluña”, in VV.AA., *El artículo 155 de la Constitución. XXIV. Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 13-51.

García Roca, F.J. (2019), “Diez tesis sobre la intervención extraordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas (artículo 155 CE) tras su aplicación en Cataluña”, in VV.AA., *El artículo 155 de la Constitución. XXIV. Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional, CEPC, 173-239.

Garrido Carrillo F.J. (1999), *Los Tribunales Superiores de Justicia y las Comunidades Autónomas*, «Revista Derecho y Opinión de la Universidad de Córdoba», 7, 365-383.

Gordillo Pérez L.I. (2012), *A propósito de la reforma constitucional de 2011*, «El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho», 25, 31-37.

Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España (2013), *Por una reforma federal del Estado Autonomico*, Fundación Alfonso Perales, <http://idpbarcelona.net/docs/blog/porunareformafederalea.pdf> (visitato il 10 maggio 2020).

Häberle P. (2007), *Comparación constitucional y cultural de los modelos federales*, «Revista de Derecho constitucional europeo», 8, 171-188.

Jimena Quesada L. (2012), *La reforma del artículo 135 de la carta magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)*, «Teoría y realidad constitucional», 30, 335-356.

Montilla Martos J.A. (2015), *Reforma federal y estatutos de segunda generación: los estatutos de autonomía de segunda generación como modelo para la reforma federal de la Constitución*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi.

Montilla Martos J.A. (2017). *Un acuerdo en el marco constitucional*, «El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. Ejemplar dedicado a: ¿Cataluña independiente?», 71-72, 48-51.

Montilla Martos J.A. (2018), “Art. 137”, in Gómez Sánchez Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Cizur Menor, Aranzadi, 351-352.

Montilla Martos J.A. (2018), “Art. 149”, in Gómez Sánchez Y. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, Cizur Menor, Aranzadi, 373-383.

Muñoz Machado S., Aja Fernández E., Carmona Contreras A., de Carreras Serra F., Fossas Espadaler E., Ferreres Coma V., García Roca J., López Basaguren A., Montilla Martos, J.A., Tornos Mas J. (2017), *Ideas para una reforma de la Constitución*, «idpbarcelona.net», 1-15.

Pérez Royo J. (2011), *La reforma constitucional en perspectiva*, «El País».

Porras Ramírez J. M^a (2020), “El senado en España como fallida cámara de representación territorial. Una propuesta de reforma”, in Balaguer Callejón F., Azpitarte Sánchez M., Guillén López E., Sánchez Barrilao J. F. (2020), *Los derechos fundamentales ante la crisis económicas y de seguridad en un marco constitucional fragmentado*, Cizur Menor, Aranzadi, 237-252.

Punset R. (2020), *El senado español como cámara de las comunidades autónomas. Un proyecto de reforma constitucional*, «Federalismi.it», 27, 4-29.

Punset R. e Tolivar L. (coords.) (2020), *España: el federalismo necesario*, Madrid, Editorial Reus.

Ruíz Robledo A. (2011), *¿Por qué lo llaman Estado en vez de España?*, «El País».

Sánchez Barrilao J.F. (2013), *La crisis de la deuda soberana y la reforma del artículo 135 de la constitución española*, «Boletín Mexicano de Derecho Comparado», vol. XLVI, 137, 679-712.

Urias Martínez J. (2019), *El artículo 155 CE: alcance y límites de una excepción constitucional*, «Revista catalana de dret públic», extra, 101-114.

Il rapporto tra Regioni e Città metropolitane nell'ordinamento italiano

di Daniela Mone

Abstract

Solo nel 2014, con la legge n. 56 (cd. Delrio), con la diretta istituzione di dieci Città metropolitane, si dà attuazione alla disposizione costituzionale che dal 2001 prevede il nuovo ente. Esso, tuttavia, stenta a decollare, da un lato, per ragioni di carattere economico-finanziario, dall'altro, per il rapporto di natura conflittuale che si instaura con la Regione sul cui territorio insiste. In effetti, le funzioni "metropolitane" che la legge istitutiva prevede ne fanno un ente forte e potenzialmente concorrente delle Regioni. Queste, nella gran parte dei casi, per timore di svolgere un ruolo subalterno, tendono a trattenere a sé le funzioni non fondamentali delle Province, sostituite automaticamente dalle Città metropolitane che, in base alla legge, avrebbero potuto attribuire fra i diversi livelli di governo infraregionali. Evidentemente, una tale conflittualità impedisce alle autonomie di svolgere il ruolo loro proprio, finalizzato al migliore soddisfacimento dei diritti della persona, anche, eventualmente, ripensando gli attuali confini regionali.

Only in 2014, with the law n. 56 (so-called Delrio), with the direct establishment of ten metropolitan cities, the constitutional provision that since 2001 provides for the new body is applied. It, however, struggles to take off, on the one hand, for economic and financial reasons, and, on the other, for a conflictual relationship with the Region. In fact, the "metropolitan" functions that the founding law attaches to the metropolitan cities make them a strong body potentially competing with the Regions. These, in most cases, in order to avoid a subordinate role, tend to keep the non-core functions of the provinces, automatically replaced by the metropolitan cities which, according to the law, could have been attributed between the different levels of infra-regional government. Evidently, such a conflict prevents the autonomies from playing their own role, aimed at better satisfying the rights of the individual, even, possibly, rethinking the current regional boundaries.

Parole chiave: città metropolitane, governi infraregionali, autonomia.

Keywords: metropolitan cities, infraregional government, autonomy.

Con la legge n. 56 del 2014, cd. legge Delrio, si è finalmente attuato l'art. 114 della Costituzione che successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, contempla, tra gli enti costitutivi della Repubblica, oltre i Comuni, le Province, le Regioni, lo Stato, anche le Città metropolitane.

In effetti, la Città metropolitana è stata introdotta nel nostro ordinamento giuridico con la legge n. 142 del 1990 che, all'art. 18, la prevedeva come uno dei livelli, insieme al Comune, in cui si articolava l'amministrazione locale nell'area metropolitana.

Dal 1990 al 2014, invero, si sono susseguiti diversi tentativi di introdurre la Città metropolitana¹, tutti falliti con gravi conseguenze sul piano giuridico, ancora più gravi dopo il 2001, laddove la mancata istituzione dell'ente segnava anche un inadempimento costituzionale [G. Tarli Barbieri, 2018, 2-3]².

Sul piano sostanziale, d'altra parte, tale circostanza determinava effetti negativi laddove l'istituzione della Città metropolitana avreb-

¹ Si ricordi, in particolare, l'introduzione dell'ente con d. l. n. 95 del 2012, art. 18, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, oggetto di dichiarazione di incostituzionalità da parte del giudice costituzionale nella sentenza n. 220 del 2013, considerato che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza"».

² La "Delrio" è equiparata, «quanto a rilevanza istituzionale, a leggi di grande riforma, come la l. 142/1990, la 81/1993 o la 59/1997» [G. Tarli Barbieri, 2018, 2-3] e ritenuta occasione di rilancio dell'economia del Paese, soprattutto con riferimento all'istituzione della Città metropolitana [F. Pizzetti, 2015b; Id., 2015a].

be dovuto e, oggi, dovrebbe rappresentare una risposta ad una questione di natura economico-sociale, ormai da tempo dibattuta a livello globale: la questione metropolitana, appunto [G. Serges, 2014, 6].

L'istituzione della Città metropolitana rappresenta, infatti, o razionalmente dovrebbe rappresentare la soluzione alla incapacità degli enti tradizionali a far fronte ad esigenze particolari relative a territori connotati da determinate caratteristiche a livello demografico, economico, sociale. Rappresenta, in altri termini, la risposta giuridica alle criticità, ma anche alle opportunità, legate «all'emersione di agglomerati urbani in cui risalta un centro capofila di grandi dimensioni e polifunzionale e un insieme di insediamenti distinti e strettamente correlati nelle relazioni socio-economiche» [M. Brocca, 2017, 7].

In termini giuridici, in definitiva, la questione metropolitana si sostanzia in diritti, anche fondamentali, insoddisfatti per chi vive nelle metropoli, Città metropolitane in Italia, ma anche in occasioni di sviluppo mancate: è evidente, infatti, come nelle grandi città si rinven- gono esigenze certamente assenti nei centri di piccole dimensioni ma anche maggiori opportunità di sviluppo³.

³ Si evidenzia, in particolare, la rilevanza degli enti metropolitani per la loro complessiva dimensione geografica, demografica, economica, il loro ruolo di interlocutori specifici dell'Unione europea [G. Tarli Barbieri, 2018, 4]. La C. M., in sostanza, è «rivolta a dare autonoma evidenza e autonoma capacità di autogoverno all'area più dinamica e più densamente popolata di un territorio [...]» [G. Falcon, 2018]. «La forma metropolitana, nella sostanza, è funzionale ad attribuire speciali forme di governance istituzionale a quelle realtà connotate da significativi agglomerati urbani, in cui si concentrano in larga misura le questioni sociali ed economiche, ma anche le maggiori potenzialità di sviluppo di un paese...» [in tal senso anche L. Vandelli, 2018, 3].

La legge Delrio, allora, in tale prospettiva, merita certamente di essere guardata positivamente come superamento di un'inerzia di circa un quarto di secolo nel procedere a risolvere questioni oggettivamente esistenti. Detta inerzia era sostanzialmente causata dal ruolo, che prima di tale intervento normativo, si era riconosciuto alle autonomie locali nell'attivazione del procedimento finalizzato all'istituzione del nuovo ente. In particolare, il procedimento costitutivo ai sensi degli artt. 17 e 20 della legge n. 142 del 1990 e, poi, ai sensi degli articoli 22 e 23 del d. lgs. n. 267 del 2000, era particolarmente complesso e, soprattutto, vincolato nella prima legge all'iniziativa regionale, nel d. lgs. del 2000 ad un'iniziativa degli enti locali⁴.

Tale circostanza ha impedito la costituzione dell'ente fino al 2015.

Ebbene, la soluzione fatta propria dal Legislatore del 2014 allo scopo di superare tale criticità, ha determinato anche uno dei profili più dibattuti della legge Delrio relativa alle Città metropolitane, oggetto di ricorso da parte delle Regioni Veneto, Lombardia, Campania e Puglia dinanzi al giudice costituzionale che, con la sentenza n. 50 del 2015, ha però respinto la specifica censura, ossia il riconoscimento allo Stato della competenza ad istituire il nuovo ente locale⁵.

Il ricorso da parte delle Regioni chiarisce, compiutamente, la natura del rapporto tra Città metropolitana e Regione nel cui territorio essa è stata istituita che può, senz'altro, qualificarsi in termini conflittuali.

La vicenda, per il profilo che interessa, può essere sinteticamente ricostruita nei termini che seguono.

⁴ Si consideri anche il ruolo riconosciuto agli enti locali dall'art. 23 della legge n. 42 del 2009.

⁵ Numerosi sono i commenti alla sentenza n. 50 del 2015 [A. Lucarelli, 2015a; A. Spadaro, 2015; L. Vandelli, 2015; G. Mobilio, 2015; D. Mone, 2015].

Per circa 25 anni, la Città metropolitana non è stata istituita perché l'iniziativa ed il relativo procedimento istitutivo erano affidati a Regioni ed enti locali che sono rimasti inerti; lo Stato, nel 2014, ha, con la legge n. 56, istituito direttamente 10 Città metropolitane, nelle Regioni ordinarie (Napoli, Roma, Milano, Firenze, Genova, Torino, Bologna, Venezia, Reggio Calabria e Bari), ai sensi dell'art. 117 Cost. comma 2, lett. p) che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane».

Le Regioni ricorrenti hanno eccepito, invece, la propria competenza rispetto all'istituzione del nuovo ente, in base all'art. 117 Cost., comma 4, ossia la cd. competenza residuale.

Hanno altresì invocato la violazione dell'art. 133 Cost. che garantirebbe a Regioni (ed autonomie locali) un ruolo attivo nell'istituzione della Provincia che si vorrebbe rispettato, per analogia, ai fini dell'istituzione del nuovo ente che, com'è noto, in fase costituente non era contemplato tra gli enti locali.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 2015, con argomentazioni non sempre giuridicamente fondate, respinge le censure.

In particolare, ritiene che lo Stato abbia agito sulla base dell'art. 117 Cost. comma 2, lett. p). Essendo, infatti, la Città metropolitana un «ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari)»⁶ non ne può essere prevista una «modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione» [*Ibidem*] per contrasto «con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali» [*Ibidem*]: ciò che, ap-

⁶ Corte cost., sentenza n. 50 del 2015, punto 3.4.1 del Considerato in diritto.

punto, può assicurare lo Stato sulla base della competenza esclusiva ora richiamata [A. Lucarelli, 2015a]⁷.

Ancora, per il giudice costituzionale l'art. 133 Cost. non è applicabile all'istituzione della Città metropolitana per l'eccezionalità dell'intervento statale «inteso a realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali»⁸ e non, invece, consistente in un «intervento singolare» [*Ibidem*] cui risultano riferibili le regole procedurali di cui alla richiamata disposizione costituzionale; inoltre, lo Stato avrebbe assicurato, comunque, il coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni, oltre che delle popolazioni locali interessate, in base alla previsione ex art. 1, comma 6, della legge Delrio, rispettando, così, in sostanza, il principio di leale collaborazione, di cui all'art. 133 Cost., «anche se con forme diverse e successive» [*Ibidem*], ossia non in una fase precedente e finalizzata all'eventuale istituzione del nuovo ente ma in una fase di sua implementazione [D. Mone, 2014a, 10].

Sulla base di tale disposizione, infatti, a fronte del riconoscimento allo Stato del potere istitutivo delle Città metropolitane, è prevista «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle pro-

⁷ Richiamando tali argomentazioni, il giudice costituzionale, nella sentenza n. 168 del 2018 ha censurato le disposizioni della legge della Regione Sicilia n. 17 del 2017 relative all'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano. Per il giudice costituzionale, in particolare, le disposizioni *de qua*, riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p, rientrano «tra gli «aspetti essenziali» del complesso disegno riformatore» di cui alla legge Delrio e, quindi, ai sensi dell'art. 1, comma 5, di tale legge, sono riferibili «alla sfera delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali»» [G. Tarli Barbieri, 2018, 3].

⁸ Corte cost., sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.2 del Considerato in diritto.

vince limitrofe» ai fini dell'adesione (sia pure *ex post*) alla Città metropolitana, il che comporta anche la facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima; a tal fine, la stessa norma dispone che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia promossa una "intesa" tra la Regione stessa ed i Comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana⁹.

La vicenda evidenzia chiaramente come le Regioni non abbiano alcun interesse alla nascita delle Città metropolitane, anzi l'abbiano osteggiata, come già in passato.

La lettura delle funzioni che la legge Delrio assegna ai nuovi enti, d'altra parte, consente di comprenderne le ragioni: in sostanza, nell'area metropolitana, che coincide con l'ex area provinciale (e tale automatismo rappresenta un ulteriore profilo critico della legge¹⁰),

⁹ Tale procedura «potrebbe consentire, in futuro, di ridefinire le "aree"» sebbene con un meccanismo «eccessivamente "garantistico" per tutti gli enti coinvolti e teso solo a superare eventuali *veto players*» [A. Poggi, 2018, 1]. Ciò potrebbe cristallizzare tendenzialmente la scelta iniziale pregiudicando la stessa *mission* del nuovo ente, per il quale «l'identificazione del "territorio" non è una variabile indipendente» [Ivi, 3], risultando essenziali le sue caratteristiche «o in termini di numero di abitanti, o in termini di omogeneità delle aree interessate» [Ivi, 7].

¹⁰ La Provincia è l'area «in cui si manifesta l'influenza di un centro maggiore che ne costituisce il baricentro, in modo tale da determinare forme di omogeneità generale tra il baricentro e i centri collegati». L'area metropolitana si fonda, invece, «su altro tipo di omogeneità, una omogeneità di tipo prettamente urbano, fondata sulla densità dei traffici e degli interscambi, del tutto ignota alla dimensione provinciale» [G. Falcon, 2018, 1]. La conseguenza della scelta del Legislatore di far coincidere il territorio della Provincia con il territorio della Città metropolitana è «l'incongruenza della delimitazione territoriale delle seconde talvolta sottodimensionate tal'altra sovradimensionate. Un possibile rimedio a tale incongruenza è, di

funzioni particolarmente rilevanti, sotto il profilo economico e politico, finiscono con l'essere attribuite alla Città metropolitana, con conseguente svilimento del ruolo della Regione.

Ai sensi dell'art. 1, comma 44 della legge n. 56, infatti, sono assegnate alla Città metropolitana, oltre alle funzioni fondamentali delle Province ed a quelle ad esse attribuite a seguito del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province, le seguenti funzioni fondamentali:

- adozione ed aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- pianificazione territoriale generale;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici ed organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Riguardo alle funzioni cd. "metropolitane", in particolare alla pianificazione strategica, condivisibilmente considerata il *core business* del nuovo ente, «il cardine delle funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane» [F. Pizzetti, 2015b, 15], è opportuno rilevare come, se fossero effettivamente poste in essere (e non lo sono non

certo, rappresentato dalla previsione di intese. Queste, insieme ad altri strumenti di concertazione sono stati, in effetti, valorizzati in molti statuti metropolitani soprattutto allo scopo di collegare alla Città metropolitana territori non ricompresi in essa ma particolarmente integrati alla stessa» [G. Tarli Barbieri, 2018, 8].

sempre per carenza di disponibilità economico-finanziarie) [D. Mone, 2017]¹¹, inciderebbero su aree di competenza regionale¹².

Nelle Regioni in cui è istituita una Città metropolitana, allora, all'ente Regione residuerebbe lo svolgimento di funzioni significative esclusivamente rispetto alla parte del territorio regionale che normalmente si caratterizza per una scarsa rilevanza sul piano economico e una densità di popolazione molto bassa.

Da qui, ossia dalla perdita di potere amministrativo e di gestione da parte delle Regioni, la conflittualità delle stesse rispetto al nuovo ente [A. Lucarelli, 2014, 31] che, in effetti, è destinatario, più che le Regioni, di attenzione anche da parte delle istituzioni europee [A. Lucarelli, F. Fabrizzi, D. Mone, 2015, 20] che guardano alle città come a soggetti importanti per l'attuazione delle politiche comunitarie, rendendole altresì destinatarie di specifici finanziamenti [M. Brocca, 2017; S. Totaforti, 2019]¹³.

La natura conflittuale di tali rapporti è resa particolarmente evidente dalla «diffusa (sia pure con intensità diverse) tendenza al riaccentramento in capo alle Regioni – anche in presenza delle Città me-

¹¹ La carenza di risorse finanziarie, in effetti, insieme ad altre circostanze specifiche, quali il fallimento della riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, atteggiamenti non favorevoli delle Regioni, hanno inciso in negativo sullo sviluppo del nuovo ente. In particolare, il rapporto “schizofrenico” fra riforme istituzionali e risorse, nel caso della riforma metropolitana, ha impedito la costituzione di «soggetti in grado di esercitare funzioni inedite e sofisticate» [L. Vandelli, 2018, 2].

¹² «Ove le [rispettive] Città metropolitane acquisissero nella realtà il ruolo che potenzialmente tocca loro, la concorrenza con il ruolo e i poteri della Regione diventerebbe accesa» [G. Falcon, 2018, 5].

¹³ Il riferimento è, in particolare, al Programma operativo nazionale – PON “Città metropolitane 2014-2020” approvato nel 2015 dalla Commissione europea.

tropolitane – di materie “pesanti” [...] che emerge dalle leggi regionali di riassetto delle funzioni non fondamentali delle province» [M. Brocca, 2017, 23] che disattende il ruolo delineato dalla riforma della Regione quale ente leggero, soprattutto laddove sia stata istituita la Città metropolitana [A. Lucarelli, 2014, 9-10; A. Spadaro, 2015, 32].

Invero, soprattutto le Regioni del Sud hanno optato per l’accentramento regionale, assumendo sostanzialmente le funzioni non fondamentali¹⁴ delle Province.

¹⁴ Si tratta, com’è noto, delle funzioni precedentemente assegnate alle Province che, oggi, «da livello intermedio di autonomia sono diventate [...] istituzioni federative dei Comuni» [G. Falcon, 2018, 3]. Ciò che, in effetti, almeno fino a quando non dovesse giungersi ad un sistema di elezione diretta di sindaco e consiglio metropolitano, per una parte della dottrina, sono anche le Città metropolitane sebbene, anche a prescindere da uno sviluppo in tale direzione, a tale ente potrebbe riconoscersi una natura politica, risultando l’elezione indiretta comunque, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015, pienamente compatibile «con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado [...]» (Corte cost., sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.3 del Considerato in diritto). Sarebbe piuttosto auspicabile, ai fini di un corretto funzionamento del meccanismo di rappresentanza, limitare il ruolo del sindaco metropolitano rispetto a quello del consiglio metropolitano, riconoscendolo quale *primus inter pares* in quanto guida del Comune capoluogo, ossia del Comune trainante l’ente [D. Mone, 2014a, 26 ss.] e intervenendo sul sistema elettorale previsto dalla legge n. 56 del 2014 che, di fatto, determina «una sottorappresentazione dei Comuni più piccoli e impedisce quindi una corretta rappresentanza territoriale» [G. Falcon, 2018, 4]. Ove tali correttivi fossero introdotti, si potrebbe ritenere il meccanismo di elezione indiretta non solo non contrastante con il principio democratico ma più coerente del meccanismo dell’elezione diretta alle funzioni assegnate

In effetti, tale scelta è stata probabilmente orientata, altresì, dall'allora «contestuale discussione sulla riforma costituzionale che prevedeva un drastico ridimensionamento del ruolo di legislatore per le regioni» [F. Fabrizzi, 2017, 960] che, pertanto, hanno reagito mantenendo «quanto più possibile le funzioni amministrative per conservare un ruolo di rilievo nell'ordinamento» [*Ibidem*].

In ogni caso, tale circostanza, unitamente alla cd. legislazione della crisi¹⁵ che ha ridotto in modo consistente le risorse destinate soprattutto agli enti locali e, in particolare alla Provincia cui la Città metropolitana è subentrata, ha determinato un sostanziale stallo nel processo di sviluppo dell'ente neoistituito [M. Brocca, 2017, 23].

alla Città metropolitana rispetto ai Comuni che ne fanno parte [D. Mone, 2014b, 30 ss.]. Una tale lettura è, tuttavia, disattesa dalla realtà ove, invece, spesso, al sindaco del Comune capoluogo è rimproverato di non avere interesse nella Città metropolitana [G. Falcon, 2018, 4]. D'altra parte, è stato anche rilevato che, allo stadio attuale, le C.M. possono essere ancora assimilate alle Province non solo sotto il profilo territoriale ma anche funzionale. A tale proposito, si è fatto notare, ad esempio, come la più importante delle funzioni metropolitane, quella di pianificazione strategica, ben potrebbe essere posta in essere dalle Province, non necessitando una competenza riconosciuta dalla legge a tale scopo. Viene, tuttavia, riconosciuto che «nonostante tutti i limiti che caratterizzano la legge n. 56 del 2014 [...], avere portato le istituzioni e il dinamismo del Comune capoluogo a coordinare, se non a governare lo sviluppo generale del territorio dei comuni che fanno parte della Città metropolitana, stia producendo taluni risultati interessanti che meriterebbe di censire più accuratamente» [G. Falcon, 2018, 5].

¹⁵ Il riferimento è alle misure anticrisi adottate a partire dalla legge finanziaria del 2008 ispirate alla «visione che le regioni e le autonomie locali sono un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è proprio possibile azzerarle» [S. Mangiameli, 2012].

E' chiaro, tuttavia, che, sia nel caso dei tagli di risorse che in quello del trattenimento di funzioni, si tratta di concezioni distorte dell'amministrazione e del sistema delle autonomie che, letto alla luce dell'art. 5 Cost., a sua volta combinato con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, è strumentale alla garanzia dei diritti fondamentali della persona, in ultimo, alla dignità della persona e non fine a se stesso [A. Ruggeri, 2002]; con la naturale conseguenza che non si può innescare una concorrenza e, men che meno, una conflittualità fra enti che, invece, devono organizzarsi in modo adeguato al conseguimento del compito loro assegnato dal testo costituzionale.

Le autonomie locali dovrebbero operare, in tal senso, considerando gli interessi riconducibili a determinati livelli (comunale, metropolitano, regionale) non diversi ed opposti ma «complementari e strettamente integrati» [L. Vandelli, 2018, 6].

Una tale visione risulterebbe particolarmente supportata da meccanismi di elezione indiretta degli organi politici; organi configurati, dunque, quali organi di secondo grado, come previsto per le Città metropolitane e le Province [*Ibidem*]. Una tipologia di elezione finalizzata ad attuare una forma di rappresentanza territoriale che, tuttavia, nell'esperienza concreta delle Città metropolitane è pregiudicata dalla prevalenza, nei fatti, di una logica partitica [L. Vandelli, 2018, 9]. Questa che, invece, è la logica di funzionamento degli organi regionali, a maggior ragione, si impone nei rapporti fra Regione e Città metropolitana, con la conseguenza di rallentare il decollo del nuovo ente e, di fatto, impedendo, così, una migliore cura degli interessi delle collettività locali, nell'interesse dell'intero Paese, secondo il modello delineato dall'art. 5 Cost. E' evidente, tuttavia, la deviazione della stessa funzione di rappresentanza politica, a qualunque livello istituzionale collocata, dai fini suoi propri, sostanzialmente ricondu-

cibili al benessere della collettività¹⁶, laddove l'ente Regione opera nell'ottica di un rafforzamento del suo potere prescindendo dalla sua funzionalizzazione all'erogazione di servizi ai cittadini che probabilmente sarebbe favorita da una differente ripartizione dello stesso fra gli enti locali previsti e, in particolare, se affidato alle neoistituite Città metropolitane.

In tale prospettiva, con riferimento alle Regioni nel cui territorio è istituita una Città metropolitana (o più di una), le stesse dovrebbero trovare la loro *mission* nella garanzia dello sviluppo e, quindi, nella tutela dei diritti fondamentali di cittadini residenti nelle aree non metropolitane; alla luce della *ratio* del principio autonomistico sopra richiamata, le Regioni dovrebbero tendere a quei fini, anche per scongiurare il fenomeno dello spopolamento di tali aree ed il conseguente abbandono di attività agricole con ulteriore aggravamento del problema del sovraffollamento delle metropoli o dell'abbandono di zone poi esposte a gravi problemi ambientali¹⁷.

Rispetto a tali riflessioni, di grande interesse appare il tema delle macroregioni, oggetto di dibattito risalente tornato di attualità qualche anno fa, in concomitanza con la discussione sulla proposta di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi¹⁸. Invero, come si è detto, tale

¹⁶ «Un'autonomia autoreferenziale, chiusa in se stessa, perda[e] ogni significato, laddove solo nella sua costante tensione verso la realizzazione dei bisogni elementari di una comunità territorialmente localizzata essa [ha]abbia il suo fine e la giustificazione» [A. Ruggeri, 2002].

¹⁷ Si v. sul punto gli interessanti contributi della Rivista rurale dell'UE, n. 26, maggio 2018 "Borghi intelligenti, nuova linfa per i servizi rurali", consultabile in enrd.ec.europa.eu

¹⁸ Ci si riferisce al disegno di legge costituzionale "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il conteni-

testo riduceva notevolmente il ruolo delle Regioni sul piano delle competenze legislative ma anche regolamentari [A. Lucarelli, 2015b, 3], determinando, di conseguenza, anche un ridotto interesse per l'applicazione dei meccanismi disponibili allo scopo di ridisegnare i confini territoriali o funzionali delle Regioni per rendere il loro ruolo più efficace in termini di garanzia dello sviluppo dei territori di riferimento: agendo, cioè, sul numero delle Regioni o, invece, sulle modalità di esercizio, eventualmente in forma associata, di funzioni, da parte delle stesse, lasciando invariato il loro numero, come previsto nella Costituzione vigente [A. Sterpa, 2015, 4].

Essendo stata respinta, com'è noto, la proposta di riforma, in sede referendaria, la riflessione sull'adeguatezza dei confini regionali riacquista una centralità decisiva per le numerose competenze spettanti alle Regioni, a Costituzione vigente, ed anche in ragione della necessità di costruire un quadro delle autonomie coerente con il loro fine costituzionale. In tale prospettiva, ritornando specificamente al rapporto fra Città metropolitane e Regioni, è evidente come anche per la presenza delle prime, sarebbe opportuno e razionale, tenuto conto delle differenti funzioni e, quindi, del differente ruolo affidato ai diversi enti, definire i confini sulla base dei diversi profili di omogeneità dei territori, oggi ricompresi in una Regione piuttosto che in un'altra, invece, senza alcuna considerazione di tali elementi. Com'è noto, infatti, in fase costituente, i confini regionali furono determinati, per le Regioni di diritto comune, in base al criterio del tutto arbitrario e casuale della coincidenza con quelli impiegati per le circoscrizioni statistiche.

mento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” approvato dalle Camere a maggioranza assoluta e sottoposto a referendum il 4 dicembre 2016.

Soltanto definendo le funzioni da assegnare e, dunque, gli scopi da perseguire con le medesime, è, invece, possibile delimitare razionalmente il campo di intervento di un ente¹⁹. Laddove insista un ente metropolitano, allora, cui è riconosciuto per definizione un ruolo di volano di sviluppo del territorio circostante ma anche del Paese intero, considerata la loro “rilevanza nazionale”, i confini regionali, nell’uno e nell’altro senso indicato, potrebbero essere allargati per ricomprendere territori caratterizzati da medesime potenzialità e criticità, sulla base di previa analisi delle funzioni.

In tal senso, sembra preferibile percorrere la strada dell’ipotesi funzionale che, in generale, rispetto alla modifica del numero delle Regioni dei confini territoriali regionali con legge costituzionale, consente soluzioni flessibili e probabilmente più adeguate alle finalità che andrebbero perseguite: organizzare le funzioni in base alle condizioni economiche e sociali dei territori di riferimento che, per definizione, sono soggette a cambiamento. Dal punto di vista operativo, tale soluzione andrebbe implementata sulla base dell’art. 117, comma 8, Cost., ai sensi del quale «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». Allo scopo di favorire simili soluzioni, tuttavia, il meccanismo delle intese

¹⁹ «Su un piano più generale, non è possibile dimenticare che proprio in ossequio ai principi di responsabilità, differenziazione e adeguatezza, la questione di nuovi confini territoriali delle regioni dovrebbe viaggiare contemporaneamente alla definizione delle competenze, allo scopo di definire le dimensioni territoriali funzionali al loro migliore esercizio. Il paradosso del dibattito attuale è che la questione delle macroregioni viene posta all’ultimo stadio del processo, quando il quadro competenze è stato ormai completamente definito sui confini attuali, del tutto a prescindere dalla questione delle macroregioni» [L. Antonini, 2015, 9].

andrebbe quanto meno incentivato [L. Antonini, 2015, 10]²⁰, considerati gli effetti positivi che ne potrebbero derivare in termini di efficacia ed efficienza delle funzioni e, quindi, di soddisfacimento dei diritti della persona e la contestuale garanzia di flessibilità che, comunque, li connoterebbe²¹.

Quella delle intese, infatti, potrebbe essere la strada per la razionalizzazione della distribuzione delle funzioni sul territorio fra i diversi enti, che costituisce il presupposto per un ordinato esercizio delle stesse, senza sovrapposizioni e, quindi, confusioni sul piano delle responsabilità [Ivi, 2] e senza concorrenza fra gli stessi, nell'ottica, invece, della loro funzionalizzazione al soddisfacimento dei diritti delle persone che sui territori vivono. Probabilmente, il ricorso alle intese e la valutazione degli effetti che ne derivano in termini di efficace governo del territorio, rappresentano anche un passaggio pregiudiziale all'eventuale attivazione di forme di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., al pari della previa valutazione dell'opportunità di una diversa ripartizione della funzione regolamentare fra Stato e Regioni utilizzando gli spazi lasciati dall'art. 117, comma 6, Cost. o della funzione amministrativa, in base agli spazi concessi dall'art. 118 Cost. al fine di "motivare" la richiesta di "differenziazione".

Soltanto, cioè, ove neppure ricorrendo a esercizio di funzioni sulla base di intese fra Regioni, ex art. 117, comma 8, determinati obiettivi riconducibili al soddisfacimento di diritti delle persone sono perseguibili, si giustifica il ricorso alla clausola di differenziazione e, dun-

²⁰ Forme di incentivo di tali intese andrebbero opportunamente costituzionalizzate [A. Lucarelli, 2015b, 6].

²¹ Al riguardo, in dottrina si è anche ipotizzato un intervento statale volto a rendere obbligatorio il ricorso a tali istituti [A. Sterpa, 2015, 5].

que, alla contrattazione tra Stato e Regione di funzioni secondo lo statuto differenziato oggetto dell'intesa che dovrà essere approvata dal Parlamento, a maggioranza qualificata [D. Mone, 2020, 9; R. Balduzzi, D. Servetti, 2019, 14].

Inquadrata alla luce di tali ultime considerazioni, sembra di poter ritenere la Città metropolitana, per la disciplina che ne è stata data a livello di legge ordinaria, fra gli enti locali previsti in Costituzione, l'ente che maggiormente esprime la *ratio* sottesa ai principi di differenziazione e adeguatezza che, non a caso, sono stati costituzionalizzati nel 2001, ossia contestualmente alla costituzionalizzazione dell'ente.

In tal senso, la differenza di disciplina dello stesso rispetto agli enti tradizionali pare giustificata nella misura in cui si ispira, appunto, a principi in precedenza non contemplati dal testo costituzionale, almeno su un piano formale. Quegli stessi principi che, oggi, come accennato, sono, sebbene in modo discontinuo, oggetto di differenti tentativi di implementazione che, in definitiva, tendono a rompere l'uniformità che, tradizionalmente, ha caratterizzato il sistema delle autonomie del nostro Paese. Ciò allo scopo di garantire, e solo a condizione di garantire, quell'unità [D. Mone, 2019] che proprio l'uniformità²² non ha consentito di conseguire, determinando il persistere, se non un aggravamento, di quella spaccatura fra Nord e Sud che divide l'Italia.

²² “L'unificazione del Paese, con la rimozione delle criticità storicamente caratterizzanti sue determinate aree, che si sarebbe dovuta raggiungere attraverso il regionalismo dell'uniformità, rimane tuttora un obiettivo disatteso: l'uniformità, infatti, ha prodotto egualitarismo ma non eguaglianza” [L. Antonini, 2017, 6-7].

Riferimenti bibliografici

Antonini L. (2015), *Le macro Regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale*, «federalismi.it», 3, <http://federalismi.it/>.

Antonini L. (2017), *Editoriale, I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, «federalismi.it», 4, <http://federalismi.it/> (visitato il 20 Agosto 2020).

Balduzzi R., Servetti D. (2019), *Regionalismo differenziato e materia sanitaria* «RivistaAIC», 2, <https://www.rivistaaic.it/it/> (visitato il 20 Agosto 2020).

Brocca M. (2017), *Coesione territoriale e Città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane*, «federalismi.it», 2, <http://federalismi.it/> (visitato il 20 Agosto 2020).

Fabrizzi F. (2017), *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, «Le Regioni», 5.

Falcon G. (2018), *Conclusioni*, «Osservatorio sulle fonti», 2, <https://www.osservatoriosullefonti.it/> (visitato il 20 Agosto 2020).

Lucarelli A., (2014), *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, in Sterpa A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c. d. Legge Delrio: aggiornato al D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114*, Jovene, Napoli.

Lucarelli A., (2014), *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, «federalismi.it», 3, <http://federalismi.it/> (visitato il 20 Luglio 2020).

Lucarelli A. (2015a), *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, «federalismi.it», <http://federalismi.it/> (visitato il 20 Agosto 2020).

Lucarelli A. (2015b), *Le Macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, «federalismi.it», 6, <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Luglio 2020).

Lucarelli L., Fabrizio F., Mone D. (2015), "Introduzione", in Id. (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli.

Mangiameli S. (2012), *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, «issirfa.cnr.it», <http://www.issirfa.cnr.it/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mobilio G. (2015), *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, «Osservatorio sulle fonti», 2, <https://www.osservatoriosullefonti.it/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mone D. (2014a), *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, «federalismi.it», 8, <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mone D. (2014b), *Città metropolitane. Spunti per una lettura del principio autonomistico come strumento di affermazione dei diritti fondamentali della persona*, «federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane», <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mone D. (2015), *La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, «Forum di Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mone D. (2017), *La Città metropolitana di Napoli tra ambizioni statutarie e inattuazioni*, «dirittiregionali.it», 1, <https://www.dirittiregionali.it/> (visitato il 5 Maggio 2020).

Mone D. (2019), *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, «RivistaAIC», 1, <https://www.rivistaaic.it/it/> (visitato il 10 Giugno 2020).

Mone D. (2020), *Autonomia, uguaglianza, livelli essenziali* (versione provvisoria della relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, 18-19 settembre 2020, Trento).

Pizzetti F. (2015a), *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, «Rivista AIC», 3, <https://www.rivistaaic.it/it/>.

Pizzetti F. (2015b), *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra sviluppo locale e livello sovranazionale*, «federalismi.it», 12, <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Poggi A. (2018), *I rapporti con il territorio*, «Osservatorio sulle fonti», 2, <https://www.osservatoriosullefonti.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Ruggeri A. (2002), *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, «giurcost.org», 3, <https://www.giurcost.org/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Serges G. (2014), *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla Riforma Delrio*, «federalismi.it, Osservatorio Città metropolitane», 1, <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Spadaro A. (2015), *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, «RivistaAIC», 2, <https://www.rivistaaic.it/it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Sterpa A. (2015), *Quali macroregioni e con quale Costituzione?*, «federalismi.it» (visitato il 10 Marzo 2020).

Tarli Barbieri G. (2018), *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria: considerazioni introduttive*, «Osservatorio sulle fonti», 2, <https://www.osservatoriosullefonti.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Totaforti S. (2019), *Le città metropolitane e le dinamiche del territorio*, «federalismi.it», 9, <http://federalismi.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Vandelli L. (2015), *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata*, «Forum di Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Vandelli L. (2018), *Ruolo e forma di governo delle Città metropolitane. Qualche riflessione*, «Osservatorio sulle fonti», 2, <https://www.osservatoriosullefonti.it/> (visitato il 10 Marzo 2020).

Multilevel governance e protezione dell'ambiente. L'esperienza italiana

di Laura Assunta Scialla

Abstract

La materia ambientale reca in sé una particolare difficoltà nell'adozione di idonee politiche pubbliche e ciò a causa della sua trasversalità con altri settori, tale da rendere complicato un coordinamento razionale non solo tra le discipline sovranazionali e interne, ma anche tra le relative articolazioni interne. L'articolo analizza in particolare la complessa disciplina del diritto dell'ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e la sua dinamica evoluzione nel riparto di competenze tra Stato e Regioni.

The environment is particularly difficult to adopt appropriate public policies, due to its transversal nature with other sectors, which makes rational coordination not only between supranational and internal legislation, but also between the relevant internal structures, complicated. In particular, the article analyzes the aspects of the environmental law in the Italian legal system and its dynamic evolution in the division of powers between state and local regions.

Parole chiave: relazioni istituzionali, protezione ambientale, centralizzazione, regionalismo, *governance* ambientale.

Keywords: institutional relations, environmental protection, centralization, regionalism, environmental governance.

1. La politica ambientale nei sistemi multilivello

Il recente orientamento della Corte costituzionale¹ ci consente di riflettere ancora una volta sulla crescente problematicità delle que-

¹ Il giudice costituzionale con sentenza n.86/2019 ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni regionali che possano rappresentare un limite al principio di libero svi-

stioni ambientali a livello interno e sul proliferare delle disposizioni normative che hanno posto la materia ambiente al centro dell'attenzione di una pluralità di soggetti, pubblici e privati.

Uno dei profili di maggiore interesse di tale tematica, che irrimediabilmente si riflette sull'adozione di politiche pubbliche adeguate, è quello connesso alla complicata identificazione di un sistema di *governance* realmente efficace e condiviso. Ciò, anche e soprattutto in considerazione del fatto che il diritto dell'ambiente non ha più soltanto una dimensione nazionale, bensì sovranazionale² e, pertanto, tenuto conto delle peculiari eccezioni territoriali, non può ammettersi una frammentazione della sua disciplina, perché ciò renderebbe difficile la costruzione di un'uniforme politica ambientale.

La *governance* ambientale è caratterizzata quindi da non poche complessità, con forti tensioni che si sviluppano soprattutto in tema di riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri e relative articolazioni interne, alla luce del principio di sussidiarietà [S. Goulard, M. Monti, 2012]; [M. Alberton, M. Montini, 2008].

In questo contesto, si indaga su come la gestione, la conservazione delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente siano garantite in tali diversi livelli di governo, e come gli eterogenei interessi afferenti a essi rendano possibile lo sviluppo di nuovi modelli di *governance*

luppo degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, sancito a livello nazionale in attuazione della disciplina comunitaria e sottolineando pertanto la rilevanza della normativa sovranazionale a favore delle stesse.

² L'attenzione verso la materia ambientale si è sviluppata, nel panorama normativo mondiale, in notevole ritardo rispetto alle altre politiche. La politica ambientale è sorta come risposta alle difficoltà della società civile di gestire i rapporti fra uomo e ambiente, fra attività umane e risorse naturali. In dottrina F. Gabriele [2005, VII-XIII].

improntati alla collaborazione e alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, nel rispetto delle proprie competenze, alla realizzazione di una sostenibile e uniforme politica ambientale.

2. La dimensione europea del diritto ambientale

Nella progressiva istituzione del diritto ambientale comunitario, la Comunità europea si è dotata di un sistema di norme e di principi³, per creare efficienti modelli organizzativi e gestionali⁴.

Nel corso degli anni si è assistito alla graduale emersione dell'ambiente tra gli ambiti di interesse comunitario. Inizialmente, questa materia non rientrava tra quelle di competenza europea⁵. Tale assen-

³ Dopo l'iniziale disattenzione per tale complessa tematica, si è passati a gestirla, sia a livello sovranazionale che nazionale facendo ricorso ai principi di precauzione, di prevenzione e di 'chi inquina paga', che hanno rappresentato delle fondamentali linee guida per il legislatore, il cui effetto sistematico e ordinatorio ha consentito di «fondare il diritto ambientale come un insieme di norme 'di azione' più che 'di posizione', cioè come un insieme di regole di condotta che, anziché produrre in via diretta nuove situazioni giuridiche soggettive consente una 'rilettura' e una risistemazione delle stesse [...], alla luce delle esigenze legate ad una corretta 'gestione' dell'ambiente» [D. Amirante, 2003, 30].

⁴ Il tema ambientale, infatti, negli ultimi anni ha assunto politiche volte a raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale, coinvolgendo anche i cittadini europei. Si ricordano le iniziative “*Europa 2020*” o quelle in materia di *smart cities*. In dottrina E. Riva Sanseverino et al. (a cura di) [2015].

⁵ Il Trattato CE non riportava alcuna disposizione specifica in materia ambientale; il Trattato Euratom conteneva un capo dedicato alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti,

za aveva determinato un'ampia discrezionalità nell'adozione di provvedimenti in capo ai singoli Stati membri, a volte anche potenzialmente in contrasto con le disposizioni sulla libera circolazione delle merci.

In tale contesto un ruolo decisivo è stato sicuramente svolto dal giudice comunitario: è stata la Corte di Giustizia a dichiarare che l'ambiente costituiva «uno degli scopi essenziali della Comunità»⁶, riconoscendone così lo *status* di esigenza imperativa tale da giustificare l'adozione di misure da parte degli Stati membri anche limitative della libera circolazione delle merci⁷.

L'iniziale adozione di numerosi atti specificamente rivolti alla tutela dell'ambiente, pur in assenza di una specifica base giuridica, ha condotto a specifici interventi in grado di indicare il giusto percorso per la costruzione di una vera politica ambientale e condurre all'integrazione delle istanze ambientali in altri settori di competenza dell'Unione, incluse le politiche economiche e sociali. Così, in questo cammino, si è arrivati alla successiva introduzione della tutela dell'ambiente all'interno dei Trattati. Nel 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo, all'azione della Comunità in materia di tutela ambientale è stato attribuito un fondamento normativo in diritto primario, inserendo nel Trattato CE gli artt.130R, 130S e 130T [G. Gattinara, F. Pappalardo (a cura di), 2014; L. Kramaer, 2002; S. Stetter, 2001].

mentre il Trattato CECA conteneva all'art. 55 la disciplina relativa alla sicurezza dei lavoratori.

⁶In particolare Corte di Giustizia, 20 settembre 1988, causa C-302/86, *Commissione c. Danimarca*, «Racc.», p. 4607.

⁷Corte di Giustizia, 07 febbraio 1985, causa C-240/83, *ADBHU c. Association de Défense de Bruleurs d'Huiles Usagées*, «Racc.», p. I-531.

Il dibattito intorno al riparto di competenze legislative tra Unione europea e Stati membri rappresenta quindi un profilo fondamentale, tenuto conto delle differenti peculiarità dei modelli di tutela ambientale rispetto agli altri ambiti di competenza comunitaria, caratteristiche legate in particolare anche allo stretto legame con altre politiche e alle difficoltà insite nei processi di attuazione delle stesse.

Il legislatore europeo ha adottato una politica volta a preservare e proteggere l'ambiente e a migliorarne la qualità, a proteggere la salute umana, a utilizzare razionalmente le risorse naturali e a promuovere la cooperazione internazionale in campo ambientale, tutti obiettivi formulati dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), per il cui raggiungimento è previsto un'ampia estensione delle competenze europee. In virtù di tali obiettivi la competenza europea non può limitarsi a determinate aree ma, al contrario, si estende a tutte le altre politiche materiali, in quanto funzionali al conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

La competenza europea in materia ambientale si presenta pertanto particolarmente ampia, ma è determinata comunque dall'adozione di efficaci misure per perseguire gli scopi definiti dai Trattati. Per gli Stati membri, dunque, non ci sarebbe un delimitato ed esclusivo ambito, escluso da ogni intervento della legislazione europea.

Poiché ai sensi dell'art.4, comma 2, lett. e), del TFUE l'ambiente rientra tra le materie a competenza concorrente, la sua disciplina attiene sia al piano europeo che a quello nazionale.

Secondo il principio di sussidiarietà, previsto dall'art. 5 di tale Trattato, l'Unione europea interviene nel settore ambientale qualora la legislazione nazionale si mostri inefficace e, comunque, in tutte le ipotesi in cui essa recherebbe un pregiudizio alle esigenze di un'uniforme disciplina sul territorio europeo. Gli Stati membri devono rispettare sia la normativa sovranazionale che il riparto di competenze interne [M. Petrachi, 2016, 10]. Dunque, nel sancire espressa-

mente che la competenza dell'Unione è limitata alle sole questioni che non possono essere più utilmente ed efficacemente trattate dai singoli Stati membri, il legislatore europeo tende alla creazione di una politica ambientale ampiamente condivisa dai Paesi membri, in linea con il principio di sussidiarietà [*Ibidem*, 6].

Non sono mancate però tensioni tra la normativa nazionale e quella europea, rispetto alle quali la giurisprudenza comunitaria ha affermato che è possibile adottare normative più o meno garantiste ma che gli Stati membri, in questi casi, devono dimostrare e giustificare in maniera molto stringente le loro scelte⁸.

Pertanto, la tutela dell'ambiente è destinata a restare suddivisa fra Unione europea e Stati membri, senza meravigliarsi oltremodo del manifestarsi di conflitti sul livello di competenza. E', in questo quadro più ampio, che il ruolo dei giudici e della giurisprudenza diventa necessario e insostituibile; ruolo che deve essere integrato e raccordato con i compiti degli altri attori della *governance*.

3. La trasversalità dell'ambiente nel riparto italiano di competenze legislative

Il riconoscimento della tutela dell'ambiente nei vari testi costituzionali degli Stati membri⁹ ha sicuramente favorito il superamento

⁸ Sulle deroghe in *melius* agli interventi di protezione ambientale fondati soltanto su esigenze di tutela dell'ambiente, si rinvia alle sentenze della Corte di Giustizia, 14 aprile 2005, C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe* e 19 giugno 2008, C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW, Andibel VZW c/ Belgische Staat*, entrambe reperibili online: <https://eur-lex.europa.eu>.

⁹ Esplicito riconoscimento si è avuto in alcuni testi costituzionali (Costituzione spagnola del 1978, Costituzione portoghese del 1976, Costituzione olandese del 1983,

dell'iniziale approccio settoriale per giungere all'adozione di un'articolata e unitaria disciplina¹⁰.

Nel nostro ordinamento, ad esempio, si è passati da un'iniziale assenza della tutela dell'ambiente nel testo costituzionale¹¹ fino alla

Costituzione greca del 1975, Costituzione polacca del 1997, Costituzione svizzera del 1999 che vi dedica un'intera sezione, Legge Fondamentale della Repubblica Federale tedesca del 1994). In Francia la tutela dell'ambiente era esclusivamente fondata su disposizioni legislative, nessun riferimento era previsto nella Costituzione del 1958. Nel 2005 il legislatore costituzionale ha adottato la *Charte de l'environnement*, i cui dieci articoli sono internamente dedicati alla tutela dell'ambiente. Tale testo ha rappresentato, nel panorama normativo internazionale, un'assoluta originalità sia per le norme e i principi a tutela ambientale, sia perché il decalogo dei diritti e dei doveri ambientali si integra nelle norme costituzionali francesi del *bloc de constitutionnalité*, aventi tutte portata di principi e diritti fondamentali dell'ordinamento. In dottrina M. Zinzi [2011].

¹⁰ Parte della dottrina ha statuito che tale processo di unificazione della disciplina ambientale sia il frutto non solo delle ricadute delle norme sovranazionali (internazionali e comunitarie) ma anche dall'interesse sempre più crescente nei singoli Stati membri. Si rinvia a G. Rossi (a cura di) [2015, 43-44].

¹¹ Nessuna disposizione della Costituzione del 1948 era dedicata in modo esclusivo al tema ambiente. Fino a quando non è entrata in vigore la legge costituzionale n.3 del 2001, la dottrina [F. Fracchia, 2002, 215-259] e la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. nn.210 e 641 del 1987) si sono avvalsi di riferimenti costituzionali indiretti, tramite un'interpretazione estensiva degli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione: l'art. 2 (diritti inviolabili dell'uomo) è stato spesso usato per postulare l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente; l'art. 9 (tutela della cultura, del patrimonio culturale e del paesaggio) usato per l'imposizione di vincoli ambientali e infine l'art. 32 (tutela della salute) nel palesare una tutela di un diritto soggettivo all'ambiente salubre è comunque limitato ai casi di coincidenza della tutela

sua introduzione nell'art. 117 Cost., nonché a un intervento legislativo nel 2006 che tende a ricomporre il diritto ambientale interno, già caratterizzato da «ipertrofia normativa» [D. Amirante, 2003, 1], in un testo codificato, seppure non onnicomprensivo. Testo che comunque disciplina un'ampia area della materia, lasciando che siano altre disposizioni a regolare specifici settori sotto il profilo economico, ma strettamente connessi alla tematica ambientale.

L'introduzione, anche se nel riparto di competenze fra Stato e Regioni, della materia ambientale, avvenuto con legge costituzionale n. 3 del 2001¹², ha comunque prodotto l'effetto di assegnare a essa uno *status* costituzionale, anche se in maniera indiretta e incompleta [*Ibidem*, 112]. La riforma del titolo V non ha affermato certamente l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente ma la sua inclusione nella lista delle competenze fra Stato e Regioni fa sorgere un obbligo di carattere oggettivo di tutela ambientale.

Il nuovo art. 117 introduce al comma 2 lett. s) la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali fra le competenze legislative esclusive dello Stato, mentre al comma 3 conferisce alla competenza concorrente Stato-Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali¹³.

dell'ambiente con quella della salute umana. Non sono mancati, negli ultimi anni, tentativi di revisionare la Carta costituzionale per inserire l'ambiente tra i principi fondamentali. Un'analisi puntuale è stata svolta da D. Porena [2020].

¹² Ampia la dottrina sulla riforma [T. Groppi, M. Olivetti, 2001; A. Barbera, 2001; R. Bin, 2001, 1213-1232; F. Fonderico, 2002, 337-343; F. Benelli, 2008, 1051-1064].

¹³ L'unica definizione legislativa delle nozioni di tutela e di valorizzazione è quella dettata dalle leggi Bassanini, che avevano implementato il federalismo amministrati-

Un totale accentramento in capo allo Stato delle competenze normative ambientali è risultato di difficile applicazione¹⁴, a causa della

vo a Costituzione invariata. Si rinvia a G. Sciullo [2004]; P.M. Vipiana Perpetua [2011, 395-421].

¹⁴In Francia lo Stato adotta in via prevalente la normativa in materia di tutela ambientale, mentre agli enti decentrati sono attribuite esclusivamente competenze regolamentari, di natura residuale, di mera esecuzione della disciplina statale, oltre ad alcune funzioni amministrative in applicazione delle leggi adottate a livello centrale. Infine, a livello comunale i sindaci hanno il potere di adottare in caso di urgenza ordinanze *extra ordinem* per far fronte a situazioni contingenti ed imprevedibili a tutela dell'ambiente e della salute pubblica. In dottrina F. Jamay [2009, 7-11]. In Germania, invece, con la riforma del 2006 allo Stato centrale viene conferita un'ampia e organica potestà legislativa in materia di tutela ambientale, per superare la precedente impostazione che aveva invece riconosciuto in capo ai Lander le competenze in tale ambito, con conseguente produzione normativa particolarmente eterogenea e priva di coordinamento a livello centrale. Nel 2006, volendo porre rimedio alla sovrapposizione tra le competenze federali e quelle statali, è stato disposto che il Bund può intervenire liberamente affiancando, e in alcuni casi orientando, l'azione legislativa dei Lander, indicando agli artt. 72 e 74 le materie di competenze concorrente tra Bund e Lander. In realtà la dottrina ha osservato che l'intento riformatore di coordinare le competenze ed evitare quindi un parallelismo dei livelli di governo (centrale e locale) non è stato del tutto risolto, dal momento che i Lander possono comunque discostarsi dalla disciplina centrale per adeguarla alle peculiarità territoriali, pur nella coerenza globale degli obiettivi generali. Si rinvia a A. Lachmuth, H. Georgii, S. Borhanian (a cura di) [2006]; R. Bifulco, [2006]. Nell'ordinamento giuridico spagnolo la Costituzione agli artt. 148 e 149 ha sancito una competenza esclusiva statale, mentre le comunità autonome, nell'ambito dei rispettivi statuti, possono stabilire livelli aggiuntivi di tutela rispet-

“trasversalità” della materia ambientale e delle sue connessioni con altri interessi e competenze, che ben possono essere regionali¹⁵.

L’inclusione dell’ambiente nella Carta costituzionale ha rappresentato un volano per la costruzione di un’organica politica nazionale ma è stata comunque fonte di numerosi problemi interpretativi tra il novellato art.117 e la lettura sistematica con le altre norme costituzionali, impegnando non poche volte il giudice costituzionale a fornire chiarimenti e indicazioni per i successivi interventi legislativi in materia¹⁶. Infatti, per superare le criticità applicative del nuovo art. 117 Cost., la Corte costituzionale è stata costretta a individuare meccanismi idonei a rendere più flessibile il sistema costituzionale delineato. In proposito, la Consulta ha ripetutamente affermato che non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendersi come valore costituzionalmente protetto¹⁷. Valore

to a quelli fissati a livello statale. In dottrina L.J. Sánchez-Mesa Martínez [2015, 41 ss.].

¹⁵Le connessioni e le interferenze tra il settore dell’ambiente e uno dei settori contigui, ad esempio quello della tutela della salute, vengono puntualmente evidenziate dalla dottrina [M. Cosulich, G. Grasso, 2003, 501-529].

¹⁶Le maggiori critiche alla riforma erano tutte rivolte all’assenza di una chiara distinzione tra le competenze statali e quelle regionali e al contrasto di tale riparto con l’intenzione di voler valorizzare le funzioni regionali in tale settore, tanto da definirlo come un «passo verso un “centralismo ambientale” del tutto anacronistico» [D. Amirante, 2003, 114].

¹⁷La dottrina ha statuito che «il riferimento alla “metafisica” dei valori rappresenta una mossa strategica che consente alla Corte di relativizzare il ruolo svolto dall’alchimia delle materie quale criterio per l’allocazione delle funzioni legislative, permettendole di tener conto degli interessi sottostanti» [M. Betzu, 2005, 885].

che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale¹⁸, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale¹⁹.

Dunque, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce un limite all'esercizio delle competenze regionali, anche in altri ambiti materiali. Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono dunque rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire livelli di tutela più elevati²⁰ per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali).

Anche recentemente il giudice costituzionale ha ribadito il proprio orientamento interpretativo in tema di allocazione di competenze prendendo in considerazione le esigenze di unitarietà e conformità alla normativa sovranazionale e ricorrendo al cosiddetto «criterio del-

¹⁸ Per un commento alle sentenze del giudice costituzionale nn.407 e 282 del 2002 si rinvia a F.S. Marini [2002, 2951-2957].

¹⁹ *Ex multis* sentenze n.77/2017, n. 58/2015, nn. 66-171-278/2012, n. 235/2011, nn.12-225/2009, nn. 367-378/2007, tutte reperibili sul sito web: <https://www.cortecostituzionale.it/>. In dottrina M. De Giorgi [2010, 405-428]; M. Michetti [2015, 1896-1935].

²⁰ Il giudice costituzionale con pronuncia n. 58 del 2013 ha statuito che «ben ponendo il legislatore regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, nell'ambito delle materia di propria competenza legislativa e senza compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte individuato da norme dello Stato». Il testo della sentenza è reperibile sul sito web: <https://www.cortecostituzionale.it/>.

la prevalenza»²¹. E rendendo di seguito dominante la disciplina statale, la cui attuazione rappresenta sicuramente un presupposto indispensabile per attuare un'efficace e preventiva tutela dell'ambiente.

Tale articolato riparto di competenze è destinato a diventare ancora più complicato quando si fa riferimento all'attribuzione delle funzioni amministrative.

4. L'ambiente nell'indefinita allocazione delle funzioni amministrative

Funzionale all'analisi dell'assetto normativo nazionale in materia ambientale è anche l'allocazione delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti territoriali.

Occorre attendere gli anni Settanta per assistere a una sistemazione del riparto delle funzioni in tale settore: anche in assenza della materia ambientale nell'art. 117 Cost., *ante* riforma del 2001, alle Regioni sono state attribuite ampie competenze, in particolare la tutela del territorio, dell'igiene e sanità e dell'agricoltura²².

²¹Corte cost., sentenza n. 86 del 2019, reperibile sul sito web: <https://www.corte-costituzionale.it/>.

²² Con il D.P.R. n. 616 venivano trasferite le funzioni amministrative nelle materie elencate nel previgente art. 117 Cost. e ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e da enti pubblici nazionali e interregionali; veniva, inoltre, delegato alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative ex art. 118, secondo comma, Cost., in conformità col principio del parallelismo; infine, venivano attribuite a Comuni, Province e Comunità montane le funzioni amministrative di loro competenza, oltre a quelle già loro spettanti secondo la normativa vigente. L'intento del legislatore con D.P.R. n. 66 è stato quello di definire il contenuto delle materie dell'art. 117 Cost. per attualizzarlo ai mutamenti economici sociali in-

Un vero e proprio processo di decentramento delle funzioni si avrà solo con la legge n.59/97 e il decreto legislativo attuativo n.112/1998²³. La disciplina attuativa ha ampliato l'attribuzione delle funzioni in capo allo Stato, riconducendo di fatto a una dimensione unitaria il concetto di ambiente con quello di tutela del territorio, demandando tutto il resto agli enti locali²⁴.

La legge n. 59 ha attribuito agli enti regionali funzioni, anche esulanti dall'area della potestà legislativa concorrente, per la concreta applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Quindi l'allocazione delle competenze dovrebbe essere fondata non tanto sulla rilevanza nazionale, regionale o locale dell'interes-

tervenuti dopo l'entrata in vigore del testo costituzionale, registrando un'espansione delle competenze degli enti regionali.

²³ Tale processo è stato proseguito dalle leggi 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), c.d. Bassanini *bis*; 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica), c.d. Bassanini *ter*; 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1998), c.d. Bassanini *quater* e dai decreti delegati adottati in attuazione delle suddette leggi. In dottrina G. Falcon (a cura di) [1998]; E. Gianfrancesco [1998, 627].

²⁴ Le funzioni relative alla protezione dell'ambiente nei suoi profili generali (ivi comprese la valutazione di impatto ambientale, le attività a rischio di incidenti rilevanti e le aree ad elevato rischio di crisi ambientale) nonché alla protezione della flora e della fauna, ai parchi e alle riserve naturali, sono contenute nel titolo III, capo III, del decreto n.112.

se, quanto piuttosto sulla dimensione ottimale dell'esercizio della funzione²⁵.

Dalla lettura di tale impianto emerge, quindi, una disciplina complessa e articolata, che assegna un ruolo di spicco alle Regioni, come intermediari nell'azione di decentramento e determinazione della migliore allocazione delle competenze amministrative per le attività finalizzate alla tutela dell'ambiente naturale e alla gestione del territorio, senza però escludere nel nuovo assetto di competenze gli enti locali²⁶.

Tale sistema sembra rinnegato dalle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'art.118 della Costituzione. Infatti, il legislatore del 2001, abbandonando il principio del parallelismo tra legislazione e amministrazione, ha favorito l'attribuzione, quantomeno in via tendenziale, delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini, ovvero ai Comuni, a meno che, per assicurarne l'esercizio

²⁵ Il legislatore ordinario ha escluso dal conferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni «i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute» (art.1, comma 4, lett. c), L. n.59/97), mentre, in seguito, il legislatore costituzionale ha rimesso alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e alla potestà concorrente la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., comma 2, lett. s), e comma 3).

²⁶ Infatti sono le Regioni che delegano le Province a svolgere rilevanti compiti di amministrazione attiva, tra l'altro, nei settori dell'autorizzazione unica ambientale, dei parchi di interesse sovracomunale e della commercializzazione di animali selvatici.

unitario, non siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, ai livelli di governo superiori²⁷.

Il principio di sussidiarietà non pone quindi alcuna riserva esclusiva in capo ai Comuni, ma individua solo l'ente più vicino agli amministratori e l'intervento dei livelli di governo superiori è giustificato per esigenze di esercizio unitario o ragioni di adeguatezza²⁸.

²⁷ La Corte costituzionale, già con sentenza n. 303 del 2003, rileggendo il riparto delle competenze secondo l'ottica del principio di leale collaborazione, ha precisato che quando una materia sul piano amministrativo richiede «un esercizio unitario» da parte dello Stato non potrebbero aversi molte discipline regionali; ne consegue che, anche se la materia fosse di competenza legislativa regionale spetterebbe comunque allo Stato garantirne un'adeguata e proporzionata disciplina, con idonea intesa con le Regioni interessate nel rispetto del principio di leale collaborazione. Come precisato dalla dottrina [L. Lamberti, 2006, 113], il giudice costituzionale ha offerto una lettura delle nuove norme costituzionali in cui la sussidiarietà è applicata prima della legalità; per tali motivi altro orientamento dottrinale [A. D'A-tena, 2003] ha parlato di una «operazione di ortopedia costituzionale» del Titolo V. Tale impostazione, in un primo momento prevista per le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente, è stata estesa a partire dalla sentenza n. 6 del 2004 anche a quelle di carattere generale-residuale delle Regioni. Tra i numerosi commenti sulla giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla sentenza n. 303 del 2003, si rinvia a S. Bartole [2004, 578-586]; I. Raggiu [2008, 865-874]. Si vuole tuttavia segnalare anche la sentenza n. 151 del 2005 con cui la Corte costituzionale, a differenza di quanto statuito nella sentenza n. 303/ 2003, prevede che in caso di «sussidiarietà legislativa», è necessaria un'intesa tra Stato e Regioni per concludere legittimamente tale procedimento. Sulla sentenza n. 151 del 2005 si rinvia aG. Scaccia [2005].

²⁸In merito alle conseguenze circa l'indirizzo giurisprudenziale costituzionale la dottrina ha rilevato in merito che «esso identifica un principio di parallelismo, di

Tracce significative di tale orientamento sono riscontrabili anche nel Testo Unico ambientale del 2006²⁹, che disciplina una pluralità di casi di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 3-*quiquies* del Testo recepisce il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la disciplina nazionale in tale materia mira a garantire una tutela uniforme sul territorio nazionale, senza escludere un intervento regionale, «fornendo piuttosto una via mediana tra una rigida ascesa della competenza verso lo Stato e un'indiscriminata ingerenza regionale» [M. Petrachi, 2016, 14]. Ma soprattutto agli enti locali riconosce un ruolo fondamentale (in particolare Comuni e Province), in virtù del loro trovarsi “in prima linea” nel controllo e nella pianificazione del territorio: a loro spetta di fatto il compito primario per l'attuazione concreta dei principi volti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, attraverso la loro azione diretta e soprattutto con quella regolatrice e di vigilanza sulle attività che si intraprendono sui loro territori.

In particolare, lo Stato assegna ai Comuni l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei

contenuto inverso a quello proprio del precedente regime costituzionale: infatti, all'attribuzione al centro delle funzioni amministrative segue anche quella della relativa disciplina legislativa. Non è l'amministrazione che segue la legge, come nel precedente regime costituzionale, ma la legge che segue l'amministrazione» [G. Vesperini, 2007, 7]. Tra gli altri P. Maddalena [2010, 9].

²⁹ Al fine di razionalizzare la materia ambientale il legislatore italiano, con legge n. 308 del 2004, ha delegato il Governo all'adozione del d.lgs. n. 152/2006, recante *Norme in materia ambientale*. Le funzioni amministrative di tutti i soggetti della pubblica amministrazione, in particolare di Regioni ed enti locali, sono state definite e ordinate nell'ambito di ciascuna delle sei parti del decreto del 2006. In dottrina R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di) [2014].

rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi, e gli stessi comuni partecipano ai procedimenti regionali di bonifica dei siti inquinati. In più gli enti locali, in caso di situazioni di eccezionale e urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, possono adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili e urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Agli stessi è trasferito l'esercizio delle competenze a essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche; e in materia di inquinamento elettromagnetico ai Comuni spetta il compito della localizzazione degli impianti di telefonia mobile e il rilascio delle autorizzazioni ai loro gestori³⁰.

La complessa vicenda dell'allocazione delle competenze degli enti territoriali è stata confermata da due interventi legislativi, in palese contraddizione tra di loro: il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, relativo al federalismo demaniale, e la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta legge Delrio), relativa a Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni³¹.

³⁰In merito è copiosa la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sentenze n. 687/2013, n. 1058/2018) e del giudice costituzionale (Corte costituzionale, sentenze n.307/2003, n.336/2005 e n.283/2009). In dottrina M. A. Mazzola [2004, 269-275]; G.D. Comporti [2005, 215-252].

³¹L'ente provinciale è stato più volte oggetto di interventi di riforma: dal tentativo di semplificarne il sistema con decreti legge che la Corte costituzionale ha censurato (sentenza n.220/2013), si è passati a una radicale riforma parlamentare, attualmente vigente, che la Corte ha invece confermato (sentenza 50/2015), fino al progetto di revisione costituzionale che intendeva eliminare il termine "Provincia" dal

Oltre alle funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali dalla vigente normativa, il decreto n.85 ha previsto l'allocazione di ulteriori competenze a Regioni e Province, in base ai criteri della territorialità, della sussidiarietà e della semplificazione.

La legge Delrio ha generato numerose incertezze. Il legislatore del 2014 si è mosso in un quadro particolarmente complesso, causato sia dal tentativo di riforma del testo costituzionale sia dall'esigenza di semplificazione istituzionale e di riduzione dei costi della politica. La legge n. 56 del 2014 è diventata quindi l'emblema di una non facile condizione, caratterizzata dall'assenza di una disciplina a favore del principio di autonomia, da una forte tensione verso il centralismo e dalla tendenza a ridurre l'ente regionale a un ruolo meramente gestionale.

5. La contraddittorietà nella *governance* ambientale

L'aspetto peculiare della disciplina italiana di tutela dell'ambiente è l'esistenza di diversi livelli di governo, la cui articolazione interna si mostra così particolarmente complessa, per la presenza di connessioni e trasversalità, che ha favorito dinamiche potenzialmente competitive e confliggenti.

Alla luce della disciplina esaminata l'individuazione del livello di governo idoneo all'esercizio, alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e delle caratteristiche articolazioni territoriali, viene effettuata per garantire una protezione massima e uniforme dell'ambiente.

testo costituzionale ma che è stato bocciato dal referendum del 4 dicembre 2016. In dottrina C. Benetazzo [2019]; G. Falcon [2016, 777-784]; S. Villani [2016, 841-876].

Al fine di scongiurare che il complesso e contraddittorio riparto di competenze possa compromettere l'azione di tutela dell'ambiente, l'intervento in sussidiarietà dello Stato, con la collaborazione, in ogni caso, delle autonomie locali, può rappresentare sicuramente un valido tentativo di regolamentare in maniera idonea la materia.

La natura della materia ambientale induce pertanto un'analisi delle competenze in termini di concorrenza che va sicuramente meglio coordinata, per superare i numerosi nodi interpretativi, che sono spesso causa di giudizi dinanzi al giudice costituzionale, il quale non solo si è trovato nella sua veste istituzionale di giudice delle leggi, ma ha assunto anche un vero e proprio ruolo di regolatore nelle relazioni tra Stato e Regioni.

Si tratta di una problematica ancora aperta e di difficile risoluzione, a causa della forte pressione degli eterogenei interessi sul dato normativo³². In tale articolata materia più volte la Consulta è intervenuta per imporre intese collaborative tra lo Stato e gli enti locali e ciò anche a causa dell'impossibilità di ricavare nel testo costituzionale validi e univoci criteri in grado di regolare e anche di coordinare le competenze in ambiti trasversali e connessi. Pertanto, si potrebbe tendere, tramite un'interpretazione della Carta costituzionale, alla realizzazione di una *governance* multilivello condivisa, in grado di meglio rispondere, con efficienza ed efficacia, alle sfide della politica ambientale contemporanea.

³² Parte della dottrina sembra spingere verso la possibilità di coniugare il "criterio della prevalenza" con l'obbligo di "leale collaborazione" con quanto statuito dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, che apre la porta agli accordi tra Stato e Regione per accordare a essa «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» [C. Pellegrino, 2019, 854].

Riferimenti bibliografici

Alberton M., Montini M. (a cura di) (2008), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffré, Milano.

Amirante D. (2003), *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, Napoli.

Barbera A. (2001), *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, «Quad. cost.», 2, pp.345-346.

Bartole S. (2004), *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, «Le Regioni», 2-3, pp. 578-586.

Benelli F. (2008), «Art. 117», in Bartole S., Bin R., Crisafulli V., Paladin L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, pp.1051-1064.

Benetazzo C. (2019), *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, «www.federalismi.it», 5.

Betzu M. (2005), *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n.62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, «Le Istituzioni del federalismo», 5, pp.875-908.

Bifulco R. (2006), *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, www.issirfa.cnr.it, (visitato il 5 Giugno 2020).

Bin R. (2001), *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, «Le Regioni», 6, pp.1213-1232.

Comporti G.D. (2005), *Contenuto e limiti del governo amministrativo dell'inquinamento elettromagnetico alla luce del principio di precauzione*, «Riv. giur. ambiente», 5, pp.215-252.

Cosulich M., Grasso G. (2003), *Profili comuni (e intersezioni) tra tutela dell'ambiente e tutela della salute: una nuova ipotesi di legislazione concorrente?*, «Quaderni reg.», 2, pp.501-529.

D'Atena A. (2003), *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, «www.forumcostituzionale.it», (visitato il 5 Giugno 2020).

De Giorgi M. (2010), *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente»*, «Le Istituzioni del federalismo», 3/4, pp.405-428.

Falcon G. (a cura di) (1998), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna.

Falcon G. (2016), *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, «Le Regioni», 5-6, pp.777-784.

Ferrara R., Gallo C.E. (a cura di) (2014), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano.

Fonderico F. (2002), *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, «Ambiente consulenza e pratica per l'impresa», 4, pp.337-343.

Fracchia F. (2002), *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, «Dir. economia», pp. 215-259.

Gabriele F. (2005), «Considerazioni introduttive», in Gabriele F., Nico A. M. (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci Editore, Bari, pp. VII-XI.

Gattinara G., Pappalardo F. (a cura di) (2014), *L'Europa dei diritti*, Donzelli, Roma.

Gianfrancesco E. (1998), «Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59 del 1997», in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, pp. 627 ss.

Goulard S., Monti M. (2012), *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Rizzoli, Milano.

Groppi T., Olivetti M. (2001), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino.

Jamay F. (2009), *La réforme de l'administration territoriale de l'État: quelle gouvernance pour l'environnement ?*, «Environnement», 11, pp.7-11.

Kramaer L. (2002), *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Giuffrè, Milano.

Lachmuth A., Georgii H., Borhanian S. (a cura di) (2006), *Föderalismus reform 2006*, Deutsche Bundestag, Berlin.

Lamberti L. (2006), *Riflessioni sulle funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali*, ESI, Napoli.

Maddalena P. (2010), *L'interpretazione dell'art. 117 e 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, «www.federalismi.it», 9, (visitato il 5 Giugno 2020).

Marini F.S. (2002), *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «materie trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, «Giur. it.», 4, pp. 2951-2957.

Mazzola M.A. (2004), *Ambiente, salute, urbanistica e poi... l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il nuovo Titolo V della Costituzione?*, «Riv. giur. ambiente», 2, pp. 269 -275.

Michetti M. (2015), “La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale”, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, pp.1895-1935.

Pellegrino C. (2019), *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenze ermeneutica*, «Le Regioni», 3, pp. 843-854.

Petrachi M. (2016), *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, «www.federalismi.it», 24, (visitato il 5 Giugno 2020).

Porena D. (2020), *Sull'opportunità di una costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione*, «www.federalismi.it», 14, (visitato il 5 Settembre 2020).

Raggiu I. (2008), *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, «Le Regioni», 2008,4-5, pp.865-874.

Riva Sanseverino E., Riva Sanseverino R., Vaccaro V. (a cura di) (2015), *Atlante delle smart city. Comunità intelligenti europee ed asiatiche*, Franco Angeli, Milano.

Rossi G. (a cura di) (2015), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino.

Sánchez-Mesa Martínez L. J. (2015), “Aspectos básicos del Derecho Ambiental: objeto, caracterización y principios. Regulación constitucional y organización administrativa del medio ambiente”, in Torres López M.A., Arana García E., *Derecho Ambiental*, Editorial Tecnos, Madrid, 41 ss.

Scaccia G. (2005), *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, «www.associazione-deicostituzionalisti»(visitato il 3 Settembre 2020).

Sciullo G. (2004), *Federalismo amministrativo*, «www.federalismi.it»(visitato il 3 Settembre 2020).

Stetter S. (2001), *Maastricht, Amsterdam and Nice: The Environmental Lobby and Greening the Treaties*, «European Environmental Law Review», 5, pp.150-159.

Vesperini G. (2007), *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, <https://core.ac.uk/download/pdf/41155727.pdf> (visitato il 3 Settembre 2020).

Villani S. (2016), *La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della «bocciatura» del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 4, pp. 841-876.

Vipiana Perpetua P.M. (2011), *Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi*, «Le Istituzioni del federalismo», 2, pp.395-421.

Zinzi M. (2011), *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, ESI, Napoli.

Note biografiche sugli autori

- Vincenzo De Falco è professore di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". È autore di numerosi lavori scientifici tra monografie, articoli in riviste, saggi in volumi e relazioni in convegni nazionali ed internazionali.

- Sergej Michajlovič Zubarev è professore ordinario, titolare del Dipartimento di diritto amministrativo dell'Università giuridica statale di Mosca "O.E. Kutafin".

- Anastasija Vjačeslavovna Sladkova, professore associato, è vicedirettrice del Dipartimento di diritto amministrativo dell'Università giuridica statale di Mosca "O.E. Kutafin" (Russia).

- Natal'ja Nikolaevna Bakurova è professore associato di diritto amministrativo presso l'Università giuridica statale di Mosca "O.E. Kutafin" (Russia).

- Alessandro Cenerelli, dottore di ricerca in Diritto comparato e processi di integrazione, assegnista di ricerca presso l'Università della Campania «Luigi Vanvitelli».

- Maddalena Zinzi, ricercatore confermato Ius 21-Diritto Pubblico Comparato, è Professore di Diritto Comparato delle Amministrazioni presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "J.Monnet" dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Nella sua produzione scientifica vengono affrontate diverse tematiche: i principi generali del diritto, in particolare partecipazione, proporzionalità e legittimo affidamento; la tutela dell'ambiente; l'assetto costituzionale

degli ordinamenti sudamericani ed asiatici; le problematiche connesse ai diritti linguistici ed alla transizione democratica.

- Valentina Faggiani è *Profesora Contratada Doctora Indefinida de Derecho Constitucional* presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Granada (Spagna). Ha pubblicato numerosi articoli su riviste e opere collettanee in Italia e all'estero sui seguenti temi: europeizzazione e internazionalizzazione della giustizia penale, protezione dei diritti fondamentali, dialogo giudiziario europeo, spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, cooperazione giudiziaria in materia penale, diritto costituzionale europeo, immigrazione e asilo. È, inoltre, autrice delle seguenti monografie: V. Faggiani, *La controvertida cuestión del velo islámico: una perspectiva de género desde el espacio europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, ISBN: 978-84-1336-444-5, 2020; V. Faggiani, *Los derechos procesales en el espacio europeo de justicia penal. Técnicas de armonización*, Aranzadi, 978-84-9177-258-3, 2017; e V. Faggiani e F.J. Garrido Carrillo, *La aportación de España a la institución de una jurisdicción penal internacional: La Corte Penal Internacional*, Estudios de Derecho Procesal, Comares, Granada, 978-8498369717, 2013.

- Daniela Mone è Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università della Campania Luigi Vanvitelli. Insegna Istituzioni di Diritto pubblico e amministrativo e Diritto regionale e degli enti locali presso il Dipartimento di Economia dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli. Ha scritto numerosi saggi in tema di autonomie territoriali, federalismo fiscale, pareggio di bilancio, fonti normative. Si è occupata, in lavori monografici, di qualità normativa e rappresentanza e di reddito di cittadinanza.

- Laura Assunta Scialla è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli". Dal 2003 laureata con il massimo dei voti presso la Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli. Dal 2006 dottore di ricerca in "*Diritto ambientale europeo e comparato*" presso la Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli. Avvocato iscritto dal 2007 presso l'Ordine degli Avvocati del foro di Santa Maria Capua Vetere.

Norme generali per la pubblicazione

La Rivista Italiana di Conflittologia pubblica lavori originali ed inediti, traduzioni di lavori stranieri di particolare rilevanza ed attualità, nonché atti dei convegni e delle conferenze promosse da organismi nazionali ed internazionali. La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica per uso diverso, sono riservati per tutti i Paesi. Per la pubblicazione di talune parti, o dell'intero contenuto della rivista, è necessario chiedere e ottenere l'autorizzazione della Direzione e comunque deve essere indicata la fonte. Gli articoli sottoposti alla rivista devono essere originali e, dunque, non pubblicati o inviati ad altre riviste italiane per la pubblicazione. Non si restituiranno gli articoli inviati per la pubblicazione, anche se rifiutati. Gli autori sono invitati a conservare una copia del lavoro inviato, in quanto la Direzione della rivista non si assume alcuna responsabilità per quanto riguarda la perdita o il danneggiamento delle copie inviate. Gli articoli saranno pubblicati entro i tempi stabiliti dalla redazione. Il nome dell'autore sarà sempre citato in testa all'articolo. La redazione della rivista non è responsabile delle opinioni e dei concetti espressi dagli autori ospitati. Non è prevista, inoltre, la correzione di bozze da parte della redazione della rivista; pertanto, l'articolo deve essere pronto per la pubblicazione. Per la riproduzione di qualunque tipo di materiale deve essere ottenuta l'autorizzazione dal titolare dei diritti d'autore che deve essere inclusa nel testo.

È responsabilità dell'autore (o degli autori) assicurare che il testo non abbia contenuto diffamatorio o contro le regole che proteggono i diritti d'autore. La pubblicazione è subordinata all'invio dell'autorizzazione al trattamento dei dati personali, e dell'autorizzazione a pubblicare il proprio lavoro, debitamente firmati.

Procedura di revisione scientifica

Sin dal primo numero del gennaio 2007, gli articoli scientifici proposti per la pubblicazione sulla Rivista Italiana di Conflittologia sono sottoposti alla procedura di revisione che viene descritta di seguito. Tutti gli articoli, resi anonimi, sono valutati da almeno due

referees anonimi, col sistema del doppio cieco.

Norme redazionali

I contributi vanno inviati esclusivamente alla redazione della rivista al seguente indirizzo di posta elettronica: redazione@conflittologia.it

Gli articoli devono essere accompagnati da una lettera di liberatoria in cui l'autore concede alla Direzione della rivista l'autorizzazione al trattamento dei dati personali, l'autorizzazione a pubblicare il proprio lavoro e l'esercizio esclusivo di tutti i diritti di sfruttamento economico sull'articolo, senza limiti di spazio ed entro i limiti temporali massimi riconosciuti dalla normativa vigente e con tutte le modalità e le tecnologie attualmente esistenti e/o in futuro sviluppate.

Editing

I testi inviati, che non devono superare le 80.000 battute (minimo 45.000):

1. devono essere in formato **word doc**;
2. devono indicare massimo **5 parole chiave** sia in italiano che in inglese;
3. devono essere accompagnati da un **abstract** in italiano ed uno in inglese di massimo 250 parole;
4. devono contenere una **nota biografica** dell'autore di massimo 250 parole;
5. devono recare l'**indirizzo di posta elettronica** dell'autore, l'**università e il dipartimento** di appartenenza dell'autore, o, in mancanza, la professione.

Titolo: il titolo – in Times New Roman corpo 16 (corsivo) – deve essere stringato ed appropriatamente informativo sul contenuto dell'articolo. Al titolo deve poi seguire il nome e cognome dell'autore, in Times New Roman corpo 12.

Testo: l'articolo va redatto in Times New Roman corpo 12 e il layout di pagina deve essere:

- margine superiore cm 4; inferiore cm 3,17; sinistro cm 2,6; destro cm 2,6;
- intestazione: cm 2,54;
- piè di pagina: cm 1,68;
- rilegatura: cm 0,2
- rientro: cm 0,5

• carta: dimensioni personalizzate (larghezza 17 cm; altezza 24 cm).

Interlinea: esatta 15pt.

Allineamento: giustificato.

Paragrafi: il testo degli articoli sarà preferibilmente diviso in paragrafi numerati, in grassetto e in Times New Roman corpo 12.

I termini stranieri e/o molto specialistici: vanno inseriti in corsivo, e in taluni casi è preferibile allegare un glossario a fine testo per chiarirne il significato.

Le sigle e gli acronimi: devono essere tutti in carattere maiuscolo, senza punti e deve essere riportata la dicitura per esteso alla prima loro menzione.

Le virgolette doppie (“”) vanno usate solo per rimarcare il significato o l’uso di un’espressione.

Le tabelle e i grafici vanno numerati progressivamente, con l’indicazione del titolo in corsivo. Le tabelle e i grafici devono essere rigorosamente in bianco e nero.

Citazioni: le citazioni inserite nel testo restano in corpo 12 e vanno messe tra «**virgolette caporali**». Nel caso che il testo citato presenti delle virgolette, queste vanno rigorosamente riportate; ma in questo caso vanno usati i doppi apici. Ad esempio: Francesco Rossi ricorda che «la città, in quanto intrico di relazioni individuali, può essere metaforicamente definita come “rete di reti”. E pertanto...».

La fonte della citazione deve essere riportata tra parentesi quadre con il cosiddetto sistema autore-data (nome puntato, cognome per esteso, anno di pubblicazione, e da ultimo il nr. della pagina o delle pagine da cui è stata attinta la citazione). Nell’esempio sopra riportato: [F. Rossi, 1985, 67] o [F. Rossi, 1985, 67-69]. Qualora, invece, la citazione fosse stata presa da un altro libro, da un’altra fonte, è necessario che ciò sia messo in evidenza nel seguente modo: [cit. in F. Ferrarotti, 1990, 183]. Il testo citato va riportato fedelmente.

Se l’autore vuole inserire dei corsivi, deve segnalare l’intervento al termine della citazione. Nel nostro esempio, se si volesse mettere in corsivo la parola *metaforicamente* – allo scopo di enfatizzarla ulteriormente – si deve usare questo espediente: [F. Rossi, 1985,

67; il corsivo è mio] o [F. Rossi, 1985, 67-69; il corsivo è mio].

Allo stesso modo, **se la citazione riportata è stata tradotta dall'autore**: [F. Rossi, 1985, 67; la traduzione è mia] o [F. Rossi, 1985, 67-69; la traduzione è mia]. Poiché il testo citato va sempre riportato fedelmente, se si espungono delle parti intermedie, la lacuna va segnalata con [...]. Ad esempio: Francesco Rossi ricorda che «la città, in quanto intrico di relazioni individuali [...], può essere metaforicamente definita come “rete di reti”. E pertanto...».

Nel caso di citazioni di **libri opera di due autori**, si inseriranno iniziale nome autore, cognome, iniziale altro nome autore, cognome, ecc.: [F. Rossi, G., 1985, 67]; nel caso di citazioni di **libri opera di tre o più autori** si inserirà iniziale nome autore, et al., ecc.: [F. Rossi et al. 1985, 67].

Per le opere dello stesso autore pubblicate nel medesimo anno è necessario aggiungere all'anno di pubblicazione le lettere (es.: 1985a, 1985b, 1985c ecc.) sia nella citazione che nella bibliografia. Tutte le volte che, in un certo punto del testo, ricorre la stessa **opera citata precedentemente**, se la pagina è la medesima, si indica *Ibidem* (in corsivo), se la pagina è diversa, si indichi con *Ivi* (in corsivo) seguito da una virgola e dall'indicazione della pagina di riferimento. Nel nostro esempio iniziale, dopo aver citato [F. Rossi, 1985, 67], dovendolo citare nuovamente, scriveremo [*Ibidem*] se la pagina è la stessa, o [*Ivi*, 68] se la pagina è diversa. Quando invece si cita nuovamente un'opera richiamata già precedentemente, ma nel mezzo sono state fatte citazioni ad altre opere, allora il riferimento deve nuovamente indicare di quale opera si tratti. Cioè, se dopo aver citato [F. Rossi, 1985, 67], viene poi citato [A. Giddens, 1998], e se dopo ancora si rende necessario citare nuovamente Rossi, occorre riscrivere [F. Rossi, 1985, 67], cambiando il numero della pagina, qualora fosse diversa.

Se il pensiero espresso è proprio di più autori si può costituire un breve elenco di autori dai quali il pensiero stesso è attinto. Ad esempio: secondo alcuni [F. Rossi, 1985; F. Ferrarotti, 1990; A. Giddens, 1998; Roy, 2001; J. Low e P. Sik, 2010].

Le fonti reperite in Rete: debbono essere così citate:

<https://link.cuam.com/book/10.1007%2F978-88-470-1956-0> visi-

tato il 01.01.2017)

Note a piè di pagina: le note a piè di pagina vanno redatte in Times New Roman corpo 10, con il testo giustificato, interlinea esatta 15 pt.

I rinvii alle note a piè di pagina nel testo debbono essere collocati, secondo l'uso italiano, prima del segno di interpunzione.

Devono essere redatte seguendo le stesse regole descritte sopra, circa il sistema di citazione autore-data.

Nelle note non devono essere indicati i titoli dei libri. Le note a piè di pagina vanno, invece, pensate come un approfondimento di concetti e temi già riportati nel testo, oppure per evidenziare il punto di vista di chi scrive.

Riferimenti bibliografici

Possono essere fatti esclusivamente col metodo del rinvio alla bibliografia in fondo operato fra parentesi quadre nel testo, come sopra specificato, senza fare ricorso a note a piè pagina. Le opere citate nel testo vanno riportate alla fine dell'articolo nei riferimenti bibliografici, in Times New Roman corpo 10, con il testo giustificato, interlinea esatta 15 pt, seguendo i seguenti criteri:

1. **nome autore:** indicare sempre prima il cognome seguito dall'iniziale del cognome. Se l'opera citata ha più autori, separarli con la virgola e mai con la congiunzione "e". Quando il nome proprio dell'autore è composto da due o più lettere iniziali (es. G.C. Trentini), non lasciare spazi tra le iniziali del nome;
2. **data di pubblicazione:** la data va messa tra parentesi dopo il nome dell'autore.
3. **editore:** indicarlo solo per i volumi, dopo il titolo, separato da questo da una virgola.
4. **luogo:** Deve seguire, separato da una virgola, il luogo di pubblicazione;

Volumi: i titoli dei libri in corsivo senza virgolette;

Articoli in riviste: i titoli degli articoli in corsivo senza virgolette ed i titoli delle riviste tra «virgolette caporali»;

Saggi in volumi collettanei: Cognome Nome puntato (anno), Titolo "tra doppi apici", in Nome puntato autore Cognome, Titolo (in corsivo), editore, luogo;

Fonti reperite sul web: dopo il cognome, il nome puntato ed il titolo inserire il link e poi tra parentesi la data della consultazione.

ESEMPIO VOLUMI:

- Goffman E. (1959), *Presentation of self in everyday life*, Doubleday, New York.
- Demarchi F., Ellena A. (a cura di) (1976), *Dizionario di sociologia*, Edizioni Paoline, Milano.

ESEMPIO ARTICOLO IN RIVISTA:

Mowen J.C., Mowen M.M. (1991), *Time and outcome evaluation*, «Journal of marketing», 55, pp. 54-62.

ESEMPIO SAGGI COLLETTANEI:

Adorno Th.W. (1959), “Sulla situazione attuale della sociologia tedesca”, in AA.VV., *La sociologia nel suo contesto sociale*, Laterza, Bari.

ESEMPIO FONTI WEB:

Baral S, *Il frenologo in tribunale. Nota per una ricerca sul caso italiano*, in «Revue hypermédia», <https://journals.openedition.org/criminocorpus/3283> (visitato il 17 Gennaio 2020)