

# La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione.

di Giulio Vesperini

(in corso di pubblicazione su *Giornale di diritto amministrativo*, n. 11/2003)

## Premessa

A due anni dalla sua promulgazione, la riforma del titolo V della Costituzione non vive tempi facili<sup>1</sup>. Le più importanti leggi approvate in questo periodo dal Parlamento non recano traccia dei nuovi indirizzi costituzionali e, anzi, ripropongono il modello di una amministrazione retta, nelle sue varie articolazioni centrali e periferiche, da regole unitarie. Il numero dei ricorsi innanzi alla Corte costituzionale presentati annualmente dal governo contro leggi regionali, dopo la riforma, si è triplicato, in media, rispetto agli anni novanta del secolo scorso: indizio questo non solo di una maggiore conflittualità legata alla entrata in vigore della nuova normativa, ma anche, e soprattutto, di una tendenza del governo stesso “a perpetuare con l’impugnativa la funzione di influenza prima svolta dal rinvio” delle leggi regionali ritenute

---

<sup>1</sup> Sulla disciplina costituzionale delle regioni e degli enti locali, in seguito alla l. cost. n. 3/2001, in termini generali, tra gli altri, G. Berti, G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; G. Berti, G.C. De Martin, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; R. Bin, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, pubblicato nel sito Internet dell’Associazione dei costituzionalisti; R. Bin, F.S. Marini, M. Gorlani, *Le funzioni amministrative*, pubblicato sul sito del Forum dei Quaderni costituzionali; A. Brancasi, *Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali* (relazione al convegno su *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Caserta 10-11 aprile 2003) in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della costituzione*, in *Regioni*, 2001, 1273; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002; S. Cassese, *L’amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *questa Rivista*, 2001, 1193; L. Chieffi (a cura di), *Evoluzione dello stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, 2001; A. D’Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, pubblicato sul sito Internet dell’Associazione dei costituzionalisti; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 163; G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 1247; A. Ferrara, L.R. Sciumbata, *La riforma dell’ordinamento regionale. Le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione*, Milano, 2001; R. Granata, *Il nuovo disegno costituzionale delle autonomie: riflessioni sui percorsi legislativi di attuazione*, in *Foro it.*, 2002, 87; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; A. Pajno, *L’attuazione del federalismo amministrativo*, in *Regioni*, 2001, 667; A. Pajno, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in corso di pubblicazione su *Quaderni costituzionali*, ma disponibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (nel sito riservato agli abbonati); F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; F. Pizzetti, *La riforma del Titolo V tra resistenza al cambiamento e incompiutezza delle scelte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3/ 4 2003, ma disponibile anche in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (nel sito riservato agli abbonati); A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontali*, Milano, 2002; R. Romboli, C. Pinelli, P. Cavaleri, A. Ruggeri, G. D’Auria, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185; Senato della Repubblica, I commissione permanente, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione*; G. Vesperini, *Le regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo II, a cura di S. Cassese, seconda edizione, Milano, 2003, 1929.

illegittime<sup>2</sup>. Lo stesso governo, poi, nell'arco di pochi mesi, ha presentato tre disegni di legge di revisione del nuovo titolo V della Costituzione, differenti tra loro sia per l'ampiezza della riforma proposta sia per gli indirizzi di fondo circa i rapporti tra i diversi livelli di governo.

In questo contesto, di recente, il Parlamento ha approvato la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3"<sup>3</sup>. La legge disciplina le potestà normative dello Stato, delle regioni e degli enti locali e i loro reciproci rapporti; regola una serie di aspetti dell'amministrazione centrale e locale (allocazione delle funzioni e delle risorse necessarie per il loro esercizio; organizzazione e controlli); introduce misure di garanzia delle posizioni riservate alle regioni e agli enti locali dalla Costituzione.

Prima di esaminare nel dettaglio i principali contenuti della legge, tuttavia, può essere utile svolgere alcune brevi considerazioni circa il modo nel quale la stessa abbia dato attuazione al nuovo dettato costituzionale.

Anzitutto, la l. n. 131/2003 fornisce attuazione solo ad alcune norme del nuovo titolo V della Costituzione (essenzialmente quelle aventi ad oggetto i temi sopra elencati). Altri aspetti importanti sono rinviati, esplicitamente o implicitamente, a successive normative: così, tra l'altro, avviene per i profili di ordine finanziario e contabile, come dimostrano i numerosi rinvii ad una futura disciplina di attuazione dell'art. 119 della Costituzione (v. per esempio, artt. 2, c. 5, e 7, c. 2); e per quelli riguardanti la partecipazione delle regioni alla attuazione della normativa comunitaria, la cui disciplina è rinviata ad un apposito disegno di legge di modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86 ( come si legge nella relazione governativa al disegno di legge). Su altri aspetti problematici, posti dal nuovo testo costituzionale, la legge, invece, non prende posizione. Si pensi, per esempio, al problema interpretativo riguardante l'estensione dei controlli sostitutivi regolati dall'art. 120 della Costituzione, ovvero se essi concernano (secondo l'opinione prevalente in letteratura) solo l'attività amministrativa delle regioni e degli enti locali o si estendano anche alla attività legislativa delle regioni. O si pensi, ancora, a quello riguardante l'ambito di autonomia rimesso alle regioni e agli enti locali nella disciplina delle rispettive amministrazioni e, in particolare, in quella del procedimento amministrativo e del personale.

---

<sup>2</sup> L.Vandelli, *Miti e realtà dei conflitti tra Stato e regioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). (nel sito riservato agli abbonati).

<sup>3</sup> Per un primo commento della legge, F. Bassanini e altri, *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini 2003, ma disponibile anche in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). (nel sito riservato agli abbonati); *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003.

In secondo luogo, la l. n. 131/2003, meno provvede a dare diretta attuazione al testo costituzionale, più, invece, contiene un programma di normative attuative. Sotto questo ultimo aspetto, rileva, soprattutto, l'ampio numero di deleghe al governo. Ve ne sono di quattro tipi: per la ricognizione dei principi fondamentali, desumibili dalle leggi vigenti, nelle materie di competenza concorrente (art. 1, c. 4); sempre nelle stesse materie, per la redazione di testi unici di tipo compilativo delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principi fondamentali (art. 3); per la individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 2, c. 1); per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di enti locali, al fine di adeguarne il contenuto alla nuova disciplina costituzionale (art. 2, c. 2).

Altre norme della legge, poi, regolano ulteriori procedure, legislative o amministrative, per l'attuazione delle stesse norme delegate appena elencate o di altre disposizioni costituzionali. Così, per esempio, l'art. 7, c. 2 e 3, disciplina il trasferimento dei beni e delle risorse conseguente alla attuazione delle disposizioni costituzionali dell'art. 118 sull'allocazione delle funzioni amministrative; l'art. 2, c. 5, regola le procedure per la determinazione dei beni e delle risorse da trasferire a comuni, province e città metropolitane, in esito alla definizione, da parte del legislatore delegato, delle funzioni fondamentali loro riservate; l'art. 11, c. 2, attribuisce alle commissioni paritetiche, previste dagli statuti delle regioni a statuto speciale, il potere di proporre norme per il trasferimento alle medesime regioni di beni e risorse, in relazione alle ulteriori materie legislative alle stesse attribuite in esito alla riforma costituzionale.

Tra le norme della legge con le quali, invece, si fornisce immediata attuazione a disposizioni del testo costituzionale, si segnalano quelle che regolano i rapporti tra le fonti statali e le fonti regionali (art. 1, c. 2) e tra queste e le fonti locali (art. 4, c. 6). Riformano la disciplina dei giudizi innanzi alla Corte costituzionale (art. 9). Definiscono i compiti e l'organizzazione della Corte dei conti (art. 7, commi da 7 a 9). Istituiscono la funzione del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie (art. 10). Disciplinano le procedure per l'esercizio del potere di controllo sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione (art. 8).

Infine, la legge detta una serie di norme che, in apparenza, si limitano ad apportare modeste integrazioni al testo costituzionale, ma che, come è stato già osservato<sup>4</sup>, in realtà, ampliano i limiti apposti dalla Costituzione stessa alla autonomia regionale e locale e, con ciò,

---

<sup>4</sup> M.Cammelli, *Federalismi virtuali, e tiepide autonomie*, in corso di pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, ma ora già disponibile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (nel sito riservato agli abbonati).

pongono seri problemi di conformità con il dettato costituzionale cui pure si prefiggono di dare attuazione.

Gli esempi sono numerosi. L'art. 1, c. 6, lettera b, utilizza i principi della tutela della unità giuridica ed economica, della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, del rispetto delle norme internazionali e della normativa comunitaria, disciplinati dall'art. 120 della Costituzione come altrettanti presupposti legittimanti l'intervento sostitutivo del governo, quali criteri di identificazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente e, quindi, come fondamento di una stabile competenza legislativa dello Stato.

L'art. 4, c. 4, impone ai regolamenti locali il rispetto di "requisiti minimi di uniformità", determinati con apposite leggi dello Stato e delle regioni. In questo modo, però, si prefigura una ingerenza statale e regionale sulle scelte degli enti territoriali che non trova fondamento nel testo costituzionale. Lo stesso art. 4 determina i contenuti dello statuto locale; stabilisce che lo statuto debba attenersi alla legislazione statale sulle funzioni fondamentali degli enti locali; sancisce la subordinazione del regolamento locale allo statuto. Ma, di nuovo, si può ipotizzare che, in questo modo, le potestà normative degli enti locali, che trovano diretto fondamento e regolamentazione nel testo costituzionale, subiscano una indebita compressione da parte della legge dello Stato.

L'art. 7, c. 1, ancora, amplia i criteri che, secondo il dettato costituzionale, consentono di derogare al principio della concentrazione di tutte le funzioni amministrative in capo ai comuni. Esso, infatti, impone di tenere conto, ai fini della allocazione delle funzioni stesse, non solo della esigenza di "assicurarne l'esercizio unitario" (come previsto dall'art. 118, c. 1, della Costituzione), ma anche dei principi di "buon andamento, efficienza o efficacia", dei "motivi funzionali ed economici" e delle "esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale".

L'art. 8, c. 6, poi, sancisce il divieto per lo Stato di adottare atti di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle regioni, nelle materie dei commi 3 (competenza concorrente) e 4 (concorrenza residuale delle regioni) dell'art. 117 della Costituzione. Ci si può chiedere se la formulazione della norma sottintenda l'intenzione del legislatore di ammettere la legittimità di atti di indirizzo e coordinamento in materie diverse da quelle indicate. Ma una tale interpretazione riproporrebbe il problema, già risolto in senso negativo dalla maggioranza della dottrina, della compatibilità dei poteri statali di indirizzo e coordinamento con il nuovo assetto costituzionale delle relazioni tra lo Stato e le regioni.

L'art. 5, c. 1, infine, limita la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari alle sole materie di competenza legislativa delle regioni.

Con formulazione più ampia, viceversa, l'art. 117, c. 5 della Costituzione riferisce il principio stesso a tutte le "materie di competenza" (quindi anche quelle amministrative) delle regioni e delle province autonome .

### **Il regime delle potestà normative: tratti generali**

La l. n. 131/2003 dedica una ampia parte della sua regolamentazione (sei sui dodici articoli) ai problemi riguardanti la disciplina delle potestà normative dello Stato, delle regioni e degli enti locali e dei loro reciproci rapporti.

I profili regolati sono numerosi. Si disciplinano, infatti, i vincoli derivanti alle leggi (statali e regionali) dalle norme di diritto internazionale, dagli accordi di reciproca limitazione della sovranità, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali. Nelle materie di competenza concorrente, si delega il governo ad operare una ricognizione della normativa vigente, distinguendo tra le norme recanti i principi fondamentali e quelle di dettaglio. Si detta una disciplina transitoria circa le norme adottate da un soggetto, divenuto, poi, nel nuovo regime costituzionale, incompetente. Si delega il governo a definire le funzioni fondamentali degli enti locali. Si prevede la revisione delle disposizioni vigenti in materia di ordinamento locale, per consentirne l'adeguamento al nuovo testo costituzionale. Si regolano i contenuti degli statuti e dei regolamenti locali e, più in generale, si riconosce potestà regolamentare anche ad enti locali diversi da quelli costituzionalmente riconosciuti. Si regola il concorso delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano alla formazione degli atti comunitari.

Le considerazioni che seguono toccano solo alcuni di questi aspetti, in ragione della rilevanza rivestita nel nuovo sistema costituzionale e dei problemi sollevati dalla rispettiva regolamentazione.

### **Le deleghe legislative e la posizione del governo nel processo di attuazione**

Un primo problema è il seguente. Si è già detto, in precedenza, che la l. n. 131/2003 contiene numerose deleghe legislative e, in questo modo, riserva al governo una posizione di preminenza nel processo di attuazione del dettato costituzionale. Questa scelta è stata criticata, rilevandosi che la fase di messa a punto "della (nuova) funzione legislativa e del (nuovo) sistema amministrativo, che il titolo V preso sul serio appoggia per intero sulle assemblee

rappresentative da un lato e muovendo dagli enti locali, dall'altro, è affidato al soggetto che più di ogni altro dovrebbe non già essere l'artefice ma adeguarvisi di conseguenza"<sup>5</sup>.

Si deve, tuttavia, anche considerare che l'indicata posizione di preminenza del governo subisce quattro principali tipi di correttivi. Anzitutto, ovviamente, in ragione della determinazione da parte del Parlamento, in conformità all'art. 76 della Costituzione, di principi e criteri direttivi.

In secondo luogo, perché all'interno del governo la responsabilità politica del processo di attuazione non è concentrata in un solo organo, ma ripartita tra diversi centri e distribuita diversamente a seconda degli oggetti della delega: così, per esempio, la proposta dei decreti delegati ricognitivi dei principi fondamentali è presentata dal presidente del consiglio dei ministri, di concerto con i ministri interessati; quella riguardante le funzioni fondamentali e la revisione dell'ordinamento degli enti locali, spetta al ministro dell'interno, di concerto con i ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione, dell'economia e delle finanze; l'iniziativa, infine, per il trasferimento di risorse e beni, connesso a quello delle funzioni amministrative, spetta al ministro per gli affari regionali, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti i ministri interessati.

In terzo luogo, perché una delle deleghe più importanti, quella riguardante le materie di competenza concorrente, da un lato, vincola il governo alla mera ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente; dall'altro, cessa, anche prima della scadenza del termine di un anno fissato dall'art. 1, c. 4, se, e per le materie in cui, il Parlamento definisca, nel frattempo, con legge "i nuovi principi fondamentali".

Infine, perché il procedimento di esercizio della delega stessa è un procedimento molto complesso nel quale è previsto l'intervento delle commissioni parlamentari e delle conferenze miste, sia pure con differenze significative tra le singole fattispecie.

Così, per esempio, l'art. 1, c. 4, a proposito della delega al governo per la ricognizione dei principi fondamentali, prevede che gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della conferenza Stato- regioni, siano trasmessi alle Camere per avere il parere delle competenti commissioni parlamentari, compresa quella per le questioni regionali. Segue una seconda fase di acquisizione di pareri. Infatti, sulla base di quelli già ricevuti, e con le proprie osservazioni ed eventuali modificazioni, il governo trasmette nuovamente i testi alla conferenza Stato- regioni e alle Camere per il parere definitivo (che, per il Parlamento, è espresso dalla commissione parlamentare per le questioni regionali). Nel caso in cui, poi, il governo si discosti dal parere, nelle parti relative alla mancata inclusione di alcuni principi fondamentali o in

---

<sup>5</sup> M.Cammelli, *op. cit.*

quella riguardante il carattere non meramente ricognitivo degli stessi, deve motivare tale posizione in una apposita relazione ai presidenti delle Camere e al presidente della commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'art. 2, c. 3, riguardante le deleghe al governo per la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e l'adeguamento dell'ordinamento locale alle nuove disposizioni costituzionali, prevede, invece, che sugli schemi dei decreti legislativi vengano, prima, acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e della conferenza unificata; quindi, quello delle competenti commissioni parlamentari. Segue, anche in questo caso, una seconda fase, nella quale il governo trasmette i testi, con le proprie osservazioni e le eventuali modificazioni, alla conferenza unificata e alle Camere, chiedendo all'una e alle altre un nuovo parere.

E' più snello, infine, il procedimento previsto per i testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente. Gli schemi dei decreti legislativi, dopo l'acquisizione del parere della conferenza Stato Regioni, devono essere trasmessi alle Camere per il parere delle competenti commissioni parlamentari e quello della commissione per le questioni regionali.

Si può trarre, allora, la seguente conclusione. La definizione delle normative di attuazione previste dalla l. n. 131/2003, formalmente affidata al governo nazionale, per un verso, è soggetta ad una serie di vincoli di principio, di contenuto e di tipo procedimentale. Per un altro verso, è condizionata dall'esito di una duplice serie di negoziazioni, strettamente intrecciate tra loro: quella tra i diversi livelli di governo, che si svolge nelle conferenze e nella commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti di regioni ed enti locali; quella tra il governo e il Parlamento, che si svolge nelle commissioni parlamentari.

Una breve considerazione finale a proposito della commissione parlamentare per le questioni regionali. La nuova disciplina costituzionale ha previsto la possibilità che la commissione sia integrata con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Inoltre, essa ha previsto un *quorum* aggravato per le leggi statali nelle materie di competenza concorrente e sulla finanza regionale e locale, se il testo da approvare diverga da quello suggerito dalla commissione a composizione integrata. La l. n. 131/2003, nella parte riguardante la delega al governo per la ricognizione dei principi fondamentali in materia, elude, sotto questo aspetto, il dettato costituzionale. Innanzitutto, essa non specifica se i poteri attribuiti alla commissione parlamentare per le questioni regionali siano da intendersi riferiti alla commissione nella composizione integrata o in quella ordinaria. Poi, ripartisce il potere consultivo tra la stessa commissione e le altre commissioni parlamentari competenti in materia. Infine, recupera su un

piano del tutto diverso da quello indicato dalla norma costituzionale, la posizione differenziata della commissione, accordando alla stessa il potere di esprimere il parere definitivo del Parlamento e individuando nel suo presidente il destinatario, assieme ai presidenti delle Camere, della relazione con la quale, nel caso, il governo è tenuto a spiegare le ragioni per le quali si è discostato dai pareri acquisiti.

### **La disciplina delle competenze concorrenti**

La disciplina della l. n. 131/2003 sulle competenze legislative concorrenti combina profili di continuità con il passato e profili di novità.

Il più importante profilo di continuità riguarda il principio che consente alle regioni di legiferare in queste materie, anche in assenza della espressa enunciazione dei principi fondamentali. Principio, questo, come è noto, già sancito dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 e ribadito, ora, dall'art. 1, c. 3, della l. n. 131/2003.

Non trova riscontro nel passato, invece, la già menzionata delega al governo per una ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti. Alle considerazioni già svolte su questa normativa, se ne aggiungono ora altre due.

La prima, di tipo problematico, riguarda la conformità della stessa normativa con quella dell'art. 76 della Costituzione. Questa ultima, come è noto, riserva al Parlamento la determinazione dei principi e dei criteri direttivi ai quali il governo si deve attenere nell'esercizio del potere legislativo delegato. Se si legge questa disposizione in combinazione con quella dell'art. 117, c. 3, si pone il seguente problema: se nelle materie di competenza concorrente spetta allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali, come possono gli stessi essere legittimamente, in base all'art. 76 della Costituzione, oggetto di delega dal Parlamento al governo, secondo quanto, invece, disposto dalla l. n. 131/2003<sup>6</sup> ?

La questione di costituzionalità della norma della l. n. 131/2003 si arricchisce di un ulteriore aspetto se si tiene conto della disposizione, già ricordata, dell'art. 11, c. 3, della l. cost. n.3/2001, che include le leggi cornice tra gli atti sottoposti al parere obbligatorio e rafforzato della commissione per le questioni regionali integrata con i rappresentanti delle autonomie regionali e locali. Norma, questa ultima, che risulta inapplicabile, ovviamente, nel caso di specie, nel quale la determinazione dei principi fondamentali è compito demandato dal Parlamento al governo.

---

<sup>6</sup> F. Bassanini, *Articolo 1, commi 2-6*, in *Legge "La Loggia"*, cit., 35 ss.



Una seconda serie di considerazioni riguarda le finalità perseguite con la norma in esame. Se ne possono enucleare di tre tipi. La prima è quella, proclamata, di fornire guida e supporto alla legislazione statale e regionale (“in sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni [...]”, art. 1, c. 4): una analoga finalità, peraltro, informa anche la delega al governo per la redazione di testi unici delle disposizioni legislative statali cedevoli nelle medesime materie.

Una altra finalità perseguita è quella di garanzia delle regioni, da conseguire fornendo loro certezza circa i confini delle competenze statali nelle materie concorrenti. Questa finalità si percepisce meglio se si tiene conto che, tra i principi ai quali il governo deve attenersi nell’esercizio della delega, vi è anche quello di esclusività (art. 1, c. 4): si può concludere, allora, che nell’esercizio del potere di impugnare leggi regionali, regolato dall’art. 127 della Costituzione, il governo non potrà invocare la violazione di principi fondamentali diversi da quelli identificati nei decreti delegati ricognitivi <sup>7</sup>.

Infine, la delega in esame può essere intesa come una esplicitazione del principio generale di preferenza per la determinazione espressa dei principi fondamentali mediante apposite leggi. Principio, questo, che trova una compiuta enunciazione nell’art. 1, c. 3, della legge, secondo il quale le regioni “esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, *in difetto*, quali desumibili dalle leggi statali vigenti”. Lo stesso principio, peraltro, trova conferma, per un verso, nella norma, già citata, sul principio di esclusività, dalla quale, anche, si può trarre la conclusione che, una volta emanata una normativa cornice, i principi vincolanti la potestà legislativa regionale sono solo quelli emanati da quella fonte, con la esclusione conseguente della possibilità di integrare gli stessi con principi desunti *aliunde* dalle normative vigenti. Per un altro verso, dal confronto della norma dell’art. 1, c. 3, appena richiamata, con quella dell’art. 9 della l. n. 62/1953 (come sostituito dall’art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281), secondo la quale la potestà legislativa regionale doveva essere esercitata “nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono o quali si desumono dalle leggi vigenti”, senza, quindi, distinguere tra principi espressi e principi desunti da leggi vigenti .

### **Il principio di continuità e il regime delle norme adottate da una fonte incompetente**

---

<sup>7</sup> F.Bassanini, *op.cit.*, 38 ss.

Vi è, poi, un terzo aspetto della disciplina delle fonti, contenuta nella l. n. 131/2003, che merita considerazione ed è quello del trattamento giuridico delle norme adottate, prima della riforma costituzionale, da una fonte, divenuta, poi, incompetente in base al nuovo regime. Nella vigenza della precedente disciplina costituzionale, si era stabilito il principio per cui, nelle materie di potestà concorrente, lo Stato potesse anche dettare discipline di dettaglio, destinate, tuttavia, a cedere di fronte alle successive leggi regionali in materia. Una parte della scienza giuridica ha sostenuto che, per assicurare effettività ai principi fondamentali dettati dallo Stato, anche nel nuovo regime costituzionale, si debba ritenere possibile l'emanazione di norme statali di dettaglio di *default*. Prevalde, però, una diversa lettura, secondo la quale la permanenza della regola in questione contraddirebbe i nuovi principi costituzionali sul riparto delle competenze. Per porre rimedio alla eventuale inerzia del legislatore regionale, si aggiunge, si possono adottare soluzioni diverse, quali, per esempio, quella già utilizzata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, di una delega legislativa al governo ad approvare la disciplina di dettaglio per quelle regioni che non abbiano dato seguito alle leggi di principio entro un dato termine; oppure quella, molto simile a questa, di consentire alla disciplina legislativa statale di dettaglio di operare nelle sole regioni che, nel termine indicato, non si siano adeguate ai principi fondamentali da quella sanciti<sup>8</sup>.

La l. n. 131/2003 adotta sul punto una soluzione diversa da entrambe quelle appena ricordate. Infatti, essa, in conformità anche agli indirizzi della Corte costituzionale<sup>9</sup>, stabilisce (art. 1, c. 2) un principio di continuità dell'ordinamento giuridico, in virtù del quale tanto le leggi statali quanto quelle regionali vigenti continuano ad applicarsi, anche se disciplinanti materie non più spettanti alla competenza del legislatore che le ha prodotte, finché il legislatore competente in base al nuovo art. 117 della Costituzione, non abbia esercitato in concreto i poteri ad esso attribuiti.

Questo principio, però, si applica solo alle disposizioni emanate prima della entrata in vigore della riforma costituzionale, dal legislatore fino ad allora competente, e a quelle emanate dal legislatore ormai non più competente costituzionalmente, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della riforma costituzionale e l'entrata in vigore della legge in questione (e cioè l'11 giugno 2003). Ne dovrebbe conseguire che le norme adottate dopo quella data da

---

<sup>8</sup> G.Falcon, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2001, 1247; L.Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Regioni*, 2002, 343, cit. Per la tesi secondo la quale, invece, sono applicabili, anche nel nuovo regime costituzionale, le regole precedenti, A.Ruggeri, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, pubblicato nel sito *internet* dell'Associazione dei costituzionalisti; L. Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, pubblicato nel sito *internet* dell'Associazione dei costituzionalisti.

fonte non competente siano da ritenersi illegittime costituzionalmente. Già ci si domanda, però, se il limite temporale indicato dalla legge delimiti tassativamente l'ambito di applicazione del principio di continuità e, quindi, escluda la costituzionalità di norme cedevoli emanate dal legislatore incompetente dopo quella data; o se, invece, lo stesso lasci impregiudicata la questione per il futuro, limitandosi a stabilire un punto fermo per le norme emanate fino a quella data <sup>10</sup>.

La normativa, poi, qualifica ulteriormente il principio di continuità in senso restrittivo e senso estensivo.

In senso restrittivo, perché la norma fa salvi, sottraendo, quindi, all'ambito di applicazione del principio stesso, gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale: spetta, cioè, alla Corte valutare se l'esercizio della potestà normativa da parte di un legislatore non più competente abbia determinato una alterazione dell'assetto delle competenze costituzionali o una erosione dei diritti di tale gravità da non poter essere rimosse con il nuovo esercizio della potestà normativa da parte del legislatore competente.

In senso estensivo, anzitutto, perché il principio di continuità concerne non solo gli atti legislativi, ma tutti gli atti normativi, compresi, quindi, quelli emanati nell'esercizio della potestà regolamentare, il cui assetto è stato modificato dall'art. 117, c. 6, della Costituzione. In questo modo, peraltro, si corregge, in via legislativa, l'orientamento del Consiglio di Stato che, in varie circostanze, pronunciandosi in sede consultiva, aveva negato la possibilità per lo Stato di dettare regolamenti in materie divenute di competenza concorrente o residuale.

In senso estensivo, poi, anche perché il principio di continuità non riguarda solo i rapporti tra le fonti statali e le fonti regionali, ma anche quelli tra queste e le fonti locali. In questo caso, peraltro, il principio investe solo i regolamenti locali, non anche gli statuti, sicché si potrebbe ritenere illegittima costituzionalmente (e non meramente disapplicabile) una legge (statale o regionale) che disciplini materie riservate allo statuto; inoltre, esso non subisce limitazioni temporali del tipo indicato in precedenza, sicché la normativa statale e regionale in materia di competenza locale trova, comunque, applicazione fino alla adozione dei regolamenti locali.

---

<sup>9</sup> Sentenze Corte costituzionale 10-23 luglio 2002, n.376; 10-26 luglio 2002, n. 407; 7-18 ottobre 2002, n. 422; 21 novembre- 9 dicembre 2002, n. 524; 23 maggio- 5 giugno del 2003; ordinanza 10- 23 luglio 2002, n. 383.

<sup>10</sup> F.Bassanini, *op. cit.*, 27 ss.

## Le fonti locali

L'ultima considerazione svolta introduce un altro capitolo importante della disciplina della l. n. 131/2003 sulle fonti, quello riguardante le competenze normative degli enti locali. Come è noto, le nuove norme costituzionali (art. 114, co. 2, Cost. e art. 117, co. 6, Cost.) riconoscono agli enti locali potestà statutarie e regolamentari. Esse, in questo modo, forniscono copertura costituzionale alle norme legislative (artt. 6 e 7, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) che già in precedenza avevano riconosciuto tali potestà e regolato il loro modo di esercizio.

Ora, l'art. 4 della l. 131/2003 definisce i contenuti di statuti e regolamenti; regola i rapporti tra le due fonti locali e quelli delle stesse con la normativa statale e regionale; riconosce poteri normativi anche ad unioni dei comuni, comunità montane ed isolate.

Ci si sofferma di seguito sui primi due aspetti <sup>11</sup>, con brevi notazioni integrative di quelle già svolte in precedenza circa i problemi di costituzionalità posti da queste norme.

Quanto al primo, per definire il contenuto dei regolamenti locali, la legge riproduce il testo costituzionale dell'art. 117, c. 6. Per determinare, invece, il contenuto degli statuti, essa si informa alla legislazione previgente (art. 6, d.lgs. n. 267/2000), con alcune innovazioni di rilievo secondario.

Anche per quanto riguarda i rapporti tra le due fonti locali, il modello di riferimento è costituito, almeno in parte, dalla legislazione precedente la riforma costituzionale: per i profili concernenti l'organizzazione, infatti, anche nella l. n.131/2003, come già nella disciplina della legge 8 giugno 1990, n. 142, poi trasposta nel d. lgs. n. 267/2000, il regolamento dell'ente locale è fonte subordinata allo statuto. Per quanto riguarda, poi, le norme sul rapporto tra le fonti statali e regionali, da un lato, e quelle locali, dall'altro, si è già fatto menzione della norma dell'art. 4, c. 4, sul vincolo imposto ai regolamenti locali dalle leggi statali e regionali per assicurarne "i requisiti minimi di uniformità". E di quella dell'art. 4, c. 2, secondo la quale lo statuto deve attenersi anche alle previsioni della legge statale riguardanti la determinazione delle funzioni fondamentali <sup>12</sup>.

Deve osservarsi, infine, che la l. n.131/2003 non ha fornito soluzioni in ordine ad altri problemi di regolamentazione delle fonti locali lasciati aperti dalla nuova disciplina

---

<sup>11</sup> Quanto al terzo aspetto, si rinvia alle considerazioni svolte al riguardo da F.Pizzetti, *Art.4*, in *Legge "La Loggia"*, cit., 91, il quale sostiene che il riconoscimento del potere normativo anche alle unioni di comuni e alle comunità montane non si limita a richiamare con norma generale quanto già oggi previsto dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali, "ma esplicitamente assume il sistema delle fonti, in generale, e il sistema delle fonti normative proprie degli enti territoriali, in particolare, come un sistema aperto che trova nelle fonti espressamente indicate in Costituzione un elemento di garanzia e non di limite".

<sup>12</sup> F.Pizzetti, *op. cit.*, 91 ss.

costituzionale. L'esempio più importante riguarda le regole sui procedimenti di approvazione e di controllo degli statuti e dei regolamenti. Si tratta di materia disponibile da parte dello Stato e, quindi, possono trovare applicazione ancora le norme dettate al riguardo dal d. lgs. n. 267/2000? E' materia, invece, demandata integralmente all'autonomia dei singoli enti locali, con la possibilità conseguente che si abbiano sul territorio una pluralità di discipline procedimentali in materia? O, invece, come è stato ipotizzato in letteratura, è possibile estendere in via analogica agli statuti locali la disciplina dettata per gli statuti regionali, con la conseguenza, tra l'altro, di prevedere la doppia approvazione del testo, la possibilità di sottoporre lo stesso a referendum e, soprattutto, quella per il governo di impugnare lo stesso innanzi alla Corte costituzionale <sup>13</sup>?

### **La revisione della legislazione vigente**

La l. n. 131/2003 appronta, poi, un programma di revisione della legislazione statale, per adeguarne i contenuti alle nuove disposizioni costituzionali. Questo programma viene esplicitato, anzitutto, nell'art. 1, c. 4, ove si stabilisce che, nella ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, il governo deve attenersi, tra l'altro, ai principi di adeguatezza e proporzionalità. Questo significa che la normativa delegata non deve raccogliere tutte le disposizioni di principio attualmente rinvenibili nella legislazione vigente, ma solo quelle che risultino compatibili con il nuovo sistema dei rapporti istituzionali e con l'autonomia legislativa riconosciuta alle regioni nelle materie di competenza concorrente.

Ancora più esplicitamente, però, come si è visto, forma oggetto di una apposita delega al governo la revisione della disciplina vigente in materia di enti locali, per adeguarne il contenuto alla nuova disciplina costituzionale, (art. 2, c. 2). Il successivo c. 4, lettera g) dello stesso articolo, così precisa il contenuto della delega <sup>14</sup>. Specificazioni ulteriori si hanno nelle lettere h) (a proposito dei procedimenti di istituzione delle città metropolitane), e p) (il governo deve indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto della entrata in

---

<sup>13</sup> A. Corpaci, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Regioni*, 2002, 1015.

<sup>14</sup> "procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti".

vigore della l. cost. n. 3/2001, sia quelle anche implicitamente abrogate da disposizioni successive).

Il potere di revisione disciplinato da questa ultima disposizione subisce due limiti. Il primo, diretta esplicitazione del nuovo sistema costituzionale, è quello per cui il potere delegato al governo riguarda solo le leggi di competenza dello Stato (art. 2, c. 2): limitazione costituzionalmente doverosa, che fornisce una ulteriore conferma del carattere policentrico assunto, dopo la riforma costituzionale, dall'ordinamento locale, in quanto rimesso alla regolamentazione di una pluralità di soggetti (Stato, regioni ed enti locali) <sup>15</sup>.

Il secondo limite è di merito ed esclude dalla delega per la revisione, con scelta difficilmente comprensibile <sup>16</sup>, una serie di normative in materia locale, tra le quali quelle sul controllo sugli organi, la vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del governo, i procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché quelle volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alle leggi e ai regolamenti (norma, questa ultima, secondo alcuni, diretta a salvaguardare la necessità dell'ufficio del segretario comunale).

### **L'amministrazione. L'allocazione delle funzioni amministrative ed il trasferimento delle risorse necessarie per il loro esercizio**

Un altro importante gruppo di norme della l. n. 131/2003 riguarda l'amministrazione. In particolare, devono essere segnalate le disposizioni riguardanti l'allocazione delle funzioni e delle risorse necessarie per il loro esercizio, i controlli, l'organizzazione. Nulla si dispone, invece, a proposito dei procedimenti amministrativi, se si fa eccezione della norma dell'art. 1, c. 6, lettera b, che include, tra i criteri cui il governo si deve attenere nella ricognizione dei principi fondamentali, quello del "rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori".

Le norme sull'allocazione delle funzioni sono contenute nell'art. 2 e nell'art. 7.

Il primo, più volte menzionato, in attuazione dell'art. 117, c. 2, lettera p, della Costituzione, delega il governo ad individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane <sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto, si rinvia alle considerazioni già esposte in G.Vesperini, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *questa Rivista*, 2003, 769.

<sup>16</sup> F. Pizzetti, *Art. 2*, in *Legge "La Loggia"*, cit., 74 ss.

<sup>17</sup> "in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di

Nella determinazione delle funzioni fondamentali, il legislatore delegato dovrà considerare sia le funzioni strumentali all'esercizio delle competenze degli enti territoriali, sia quelle relative alle competenze e alle funzioni svolte dagli enti stessi. Secondo quanto si desume anche dalla disciplina costituzionale, nell'esercizio del potere ad esso attribuito, il legislatore delegato potrà qualificare come fondamentali e, se necessario, trasferire agli enti locali funzioni anche in materie di competenza regionale. Questo significa che lo Stato può correggere scelte già compiute dalle regioni, specie nella normativa di attuazione della l. n. 59/1997, e che, nel trasferire beni e risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali, secondo le procedure di cui si dirà tra poco, può intervenire anche sui beni, le risorse e i bilanci delle regioni stesse.

La legge detta anche i principi ai quali il governo si deve attenere nella allocazione delle funzioni fondamentali. Tra questi, quelli di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisce l'ottimale gestione; la previsione di strumenti "che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato"; "il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale"; la valorizzazione delle forme associative.

L'art. 7 della legge, invece, detta una disciplina generale per l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione, concernente l'esercizio delle funzioni amministrative. La norma, però, con le eccezioni che si sono già segnalate e della quali anche si sono rilevati i profili di dubbia costituzionalità, si limita a riprodurre il testo dell'art. 118 della Costituzione e non ha, pertanto, autonomo valore precettivo: infatti, essa ribadisce il principio della concentrazione di tutte le funzioni amministrative in capo ai comuni; precisa che l'attuazione di tale principio, ove comporti la necessità di riallocare funzioni amministrative, richiede comunque il previo intervento della legge (dello Stato o delle regioni); indica i criteri che consentono di derogare al principio medesimo e di spostare, conseguentemente, funzioni sui livelli di governo superiore a quello comunale; ancora, ribadisce il vincolo a carico di tutti i livelli di governo di favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

---

ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte".

Come si è anticipato, sia l'art. 2, sulle funzioni fondamentali degli enti locali, che l'art. 7, sulle altre funzioni amministrative, contengono anche discipline per trasferire, assieme alle funzioni, le risorse necessarie per il loro esercizio. Comune ad entrambe le disposizioni è la norma che subordina l'effettività del trasferimento delle funzioni alla conclusione del procedimento di allocazione delle risorse (art. 2, c. 6 e 7, c. 5). Parzialmente diversi, invece, sono i procedimenti previsti per la determinazione delle risorse da trasferire.

Per il trasferimento agli enti locali di beni e risorse finanziarie, strumentali, umane ed organizzative, connessi con l'esercizio delle funzioni fondamentali si provvede con legge. L'art. 2, c. 5, delinea un complesso procedimento di presentazione dei relativi disegni di legge (questa disciplina, peraltro, trova applicazione fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario di attuazione dell'art. 119 della Costituzione). Infatti, in conformità ad accordi da definire in sede di conferenza unificata, su proposta del ministro dell'interno, di concerto con quelli per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, il governo presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale per il recepimento di detti accordi. Tali provvedimenti non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Questa disciplina si differenzia da quella dettata sul punto dalla l. n. 59/1997, la quale, invece, rimetteva la determinazione delle risorse da trasferire ad un decreto del presidente del consiglio dei ministri, in esito ad un procedimento nel corso del quale dovevano essere acquisiti i pareri, tra l'altro, della conferenza Stato-regioni, della conferenza Stato-città e della commissione bicamerale, istituita dalla stessa l. n. 59/1997.

Il Parlamento, quindi, in linea di principio, si riappropria della funzione di allocazione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni fondamentali trasferite agli enti locali. Ma, a questo proposito, si pone il seguente problema. L'accordo raggiunto dal governo con i rappresentanti di regioni ed autonomie locali in sede di conferenza unificata vincola le determinazioni del Parlamento? Ammettere l'esistenza di un vincolo di questo tipo trova un importante ostacolo di tipo costituzionale nel noto principio in base al quale una fonte primaria non può condizionare contenuto e procedimento di adozione di una fonte dello stesso livello gerarchico. D'altro canto, però, negare all'accordo raggiunto dalla conferenza unificata ogni effetto sulle successive determinazioni del Parlamento rischia di vanificare il meccanismo approntato dalla legge per garantire la partecipazione degli enti autonomi alle determinazioni in questione.

Solo in parte simile a quella appena vista è la procedura regolata dall'art. 7, c. 2 e 3, per il trasferimento delle risorse connesso alla riallocazione delle funzioni amministrative. Anche



qui, infatti, si prevede la stipulazione di accordi in sede di conferenza unificata, la presentazione di ddl governativi collegati alla manovra finanziaria annuale, il recepimento degli accordi stessi da parte del Parlamento, la previsione dell'applicazione della normativa fino alla entrata in vigore della normativa di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Ma, per un verso, sono previste alcune diversità minori nel relativo procedimento<sup>18</sup>. Per altro verso, e soprattutto, si prevede una alternativa alla legge, in quanto, nelle more dell'approvazione dei disegni di legge, lo Stato può avviare i trasferimenti indicati con un procedimento di tipo amministrativo: all'accordo in conferenza unificata, infatti, segue la predisposizione di uno schema di decreto del presidente del consiglio, l'acquisizione sullo stesso del parere delle commissioni parlamentari competenti in materia, l'adozione del decreto.

Non sono, però, chiare le regole del rapporto tra le due procedure, quella legislativa e quella amministrativa. In particolare, ci si può domandare come debba intendersi quel periodo dell'art. 7, c. 3, secondo il quale “nelle more dell'approvazione dei disegni di legge (...), lo Stato può *avviare* i trasferimenti dei suddetti beni e risorse (...)”. Sembra, infatti, di capire che il governo non si debba limitare ad *avviare*, ma debba anche *concludere* i trasferimenti. Tale conclusione si ricava, oltre che da una elementare esigenza logica (cosa significa, infatti, “avviare?”), da due ulteriori considerazioni. Anzitutto, il decreto del presidente del consiglio dei ministri e la legge hanno lo stesso presupposto, ovvero la stipulazione di accordi da concludere in sede di conferenza unificata e “diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire”; quindi, l'accordo si raggiunge, i pareri si acquisiscono e l'atto deliberativo ha ad oggetto, in entrambi i casi, un assetto compiuto delle risorse e dei beni da trasferire. La conclusione proposta, inoltre, trova conforto nel c. 5 dell'art. 7, secondo il quale “dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite”.

Analogamente oscuro è il significato da annettere al periodo conclusivo dello stesso c. 5, secondo il quale “tali decreti si applicano fino alla entrata in vigore delle leggi” di trasferimento. La norma sancisce la necessità che, comunque, il trasferimento di beni e risorse, disposto con il dpcm, debba ricevere una successiva formalizzazione con legge? E, se si risponde positivamente, il Parlamento, a conclusione del relativo *iter*, può apportare modifiche al dpcm, con conseguenze certamente negative in termini di stabilità del quadro di

---

<sup>18</sup> La proposta qui spetta al ministro per gli affari regionali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i ministri interessati.

redistribuzione delle risorse e delle funzioni? O si deve, viceversa, supporre che la legge sia vincolata a recepire il dpcm, a sua volta ricettizio dell'accordo raggiunto in sede di conferenza unificata, riproponendosi, così, i problemi di costituzionalità già indicati in precedenza circa il vincolo posto da una fonte ad una fonte successiva dello stesso livello gerarchico?

## **I controlli**

Le norme della l. n. 131/2003 in materia di controlli sono numerose. Anzitutto, si segnala quella di attuazione dell'art. 120 della Costituzione sugli interventi sostitutivi del governo nei confronti di regioni ed enti locali per il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quanto lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica (art. 8). In conformità al dettato costituzionale, la norma in esame stabilisce "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione". Il modello adottato dalla legge non si discosta, in modo significativo, da quello tradizionale: si prevede, anzitutto, una diffida ad adempiere con indicazione di un termine congruo per l'adozione dei provvedimenti necessari; in caso di inutile decorso del termine, e previa audizione dell'ente interessato, il consiglio dei ministri adotta direttamente il provvedimento sostitutivo o nomina un commissario *ad acta*; nel caso di urgenza, viene omessa la fase della diffida ad adempiere.

I meccanismi diretti ad assicurare la partecipazione al procedimento degli enti interessati sono di diverso tipo. Anzitutto, salvo che nei casi di urgenza, l'ente ha la possibilità di difendersi dalla contestazione mossagli.

In secondo luogo, alla riunione del consiglio dei ministri, convocata per l'adozione del provvedimento sostitutivo, partecipa anche il presidente della regione interessata. Non è chiaro, però, se questa norma si riferisca ai soli casi nei quali si tratti del comportamento omissivo di una regione o se, invece, la partecipazione del presidente della regione alle sedute del consiglio dei ministri riguardi anche i casi nei quali si discuta dell'inadempimento di un ente locale della regione stessa. Le conseguenze dell'una o dell'altra ipotesi sono molto differenti, non solo sul piano pratico, ma anche su quello sistematico. Nel primo caso, infatti, si tratterebbe semplicemente di una opportunità aggiuntiva concessa all'ente interessato per difendersi dall'addebito mosso e partecipare alla formazione del provvedimento sostitutivo. Nel secondo caso, invece, si avrebbe una ipotesi del tutto differente, nella quale alla regione di appartenenza si affiderebbe il compito di rappresentare al centro gli interessi degli enti locali operanti nel

proprio territorio: modello di relazioni questo ultimo che, malgrado le enunciazioni delle leggi degli anni novanta dello scorso secolo sulla regione responsabile del sistema amministrativo locale, non ha ricevuto finora uno sviluppo significativo nell'ordinamento.

Un terzo meccanismo di partecipazione riguarda, poi, i casi nei quali si debbano adottare provvedimenti di urgenza. Questi, infatti, a seconda dei casi, devono essere comunicati alla conferenza Stato- regioni (se inadempiente è una regione) o alla conferenza Stato-città (se inadempiente è un ente locale), che, a loro volta, possono chiederne il riesame.

Ancora, quando l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi comuni, province o città metropolitane, si stabilisce che la nomina del commissario debba tenere conto dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione e che il commissario, a sua volta, debba provvedere, sentito il consiglio delle autonomie locali, ove istituito (art. 8, c. 3). Norma questa che, malgrado la infelice formulazione letterale, non sembra, però, limitare la facoltà del governo di scegliere, anche nel caso di inadempimento degli enti locali, se adottare direttamente i provvedimenti sostitutivi o nominare il commissario.

Infine, si può segnalare la norma che consente alle regioni e agli enti locali di assumere l'iniziativa per l'attivazione del procedimento sostitutivo di competenza del governo. Non sembra potersi dubitare che, anche in questo caso, il governo mantenga una piena discrezionalità nella attivazione del procedimento sostitutivo e che, quindi, la norma possa rivelarsi sotto questo profilo poco efficace ad assicurare l'intervento di regioni ed enti locali. Ma la norma merita di essere segnalata sotto altro profilo. Infatti, essa, per un verso, presuppone un controllo diffuso nel territorio circa il corretto adempimento da parte di regioni ed enti locali degli obblighi fissati dall'art. 120 della Costituzione e rappresenta, sotto questo profilo, una esplicitazione del principio di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. Per altro verso, la procedura di intervento sostitutivo si presta ad essere utilizzata (anche) come strumento (ovviamente embrionale) di soluzione dei conflitti tra enti territoriali, sicché la regione o l'ente locale che si ritengano lesi da un comportamento omissivo di una altra regione o di un altro ente locale possono invocare, a propria tutela, l'intervento sostitutivo del governo.

Ulteriori disposizioni in materia di controlli formano oggetto della delega al governo per la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e la revisione dell'ordinamento locale. Il legislatore delegato, infatti, deve prevedere l'obbligo dello statuto locale di approntare strumenti di controllo interno per garantire efficienza, efficacia ed economicità all'azione amministrativa; disciplinare, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e neutralità, il controllo sugli organi degli enti locali e quello sugli aspetti significativi della attività finanziaria

degli enti; disciplinare, infine, la vigilanza sui servizi di competenza statale e i controlli di conformità dell'attività amministrativa alle disposizioni di legge, di statuto e di regolamento.

Altre disposizioni in materia di controlli, si hanno nell'art. 7, commi 7 e 9. La norma disciplina i poteri di verifica della Corte dei conti sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni; il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma; la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni<sup>19</sup>. Lo stesso art. 7, c. 8, prevede che le regioni e gli enti locali, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, possano chiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e della efficacia dell'azione amministrativa, e pareri in materia di contabilità pubblica.

### **L'organizzazione**

Vi sono tre tipi di disposizioni sulla organizzazione amministrativa.

Le prime riguardano l'organizzazione dello Stato. L'art. 10 istituisce la funzione del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali e la imputa al prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo avente sede nel capoluogo della regione. Questi ha una serie di compiti già esercitati in precedenza dal commissario del governo, con l'eccezione, ovviamente, di quelli di controllo preventivo sulle leggi regionali e di coordinamento dell'attività statale con quella regionale, soppressi dalla riforma costituzionale. In particolare, il rappresentante dello Stato comunica alla presidenza del consiglio dei ministri gli statuti e le leggi regionali ai fini dei controlli riservati dalla Costituzione al governo; promuove le intese tra lo Stato e le regioni, previste da leggi dello Stato nelle materie dell'art. 118, c. 3; dà esecuzione ai provvedimenti sostitutivi adottati dal governo, a norma dell'art. 120 della Costituzione.

Viene, poi, istituito un ufficio per il federalismo amministrativo, incardinato nella presidenza del consiglio dei ministri e nel quale confluisce il personale addetto alla struttura di supporto del commissario straordinario per il federalismo amministrativo. L'ufficio affianca il dipartimento per gli affari regionali, nell'esercizio dei compiti serventi le funzioni del presidente del consiglio per il coordinamento dell'azione del governo in materia di rapporti con

---

<sup>19</sup> F. Battini, *L'attuazione della legge n.131/2003 e la <<regionalizzazione>> della Sezione autonomie della Corte dei conti*, in *questa Rivista*, 2003, ...

il sistema delle autonomie e la promozione dello sviluppo della collaborazione tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

Un secondo tipo di misure organizzative concerne le sezioni regionali della Corte dei conti. Queste possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, rispettivamente, dal consiglio regionale e dal consiglio delle autonomie locali, ove istituito (in mancanza, provvede il presidente del consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative di comuni e province nella regione). Questi componenti sono scelti tra gli esperti nelle materie aziendali, economiche, finanziarie e giuridiche; durano in carica cinque anni e non sono immediatamente rieleggibili; per tutta la durata dell'incarico, il loro *status* è equiparato a tutti gli effetti a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri a carico delle regioni.

Vi sono, infine, le norme sulla organizzazione locale, già menzionate. Nell'esercizio della delega per la revisione dell'ordinamento locale, il governo deve mantenere ferma la separazione fissata già dalla l. n. 142/1990 (e, quindi, trasposta nel d. lgs. n. 267/2000) tra lo statuto, cui compete la determinazione dei principi generali in materia, e i regolamenti, cui spetta, invece, la disciplina organizzativa di dettaglio.

### **Gli strumenti di garanzia**

Una brevissima segnalazione finale deve essere dedicata a due norme della l. n. 131/2003 che introducono misure di garanzia delle posizioni giuridiche riservate alle regioni e agli enti locali. Esse hanno un tratto comune consistente in ciò, che a regioni, province, città metropolitane e comuni è accordata la facoltà di proporre allo Stato di promuovere una azione giudiziale, di esclusiva competenza dello Stato stesso, sul modello di quanto già si è visto con riguardo alla potestà, accordata alle regioni e agli enti locali, di proporre l'avvio del procedimento governativo di controllo sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione.

La prima disposizione è quella dell'art. 5, c. 2: nelle materie di competenza legislativa delle regioni, il governo può proporre ricorsi innanzi alla corte di giustizia avverso gli atti comunitari ritenuti illegittimi, anche su richiesta di una delle regioni o delle province autonome. Il governo, invece, è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla conferenza Stato- regioni a maggioranza assoluta delle regioni e delle province autonome.

La seconda disposizione è contenuta nell'art. 9, con il quale si sostituisce l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Si prevede, in questo caso, che la questione di legittimità costituzionale contro leggi regionali è sollevata, previa deliberazione del consiglio dei ministri,

anche su proposta della conferenza Stato- città e autonomie locali, dal presidente del consiglio dei ministri, mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale. La norma, pertanto, surroga il mancato riconoscimento costituzionale alle autonomie locali di un accesso diretto alla Corte costituzionale, con la possibilità attribuita al loro organismo rappresentativo di proporre allo Stato la promozione del ricorso. L'effettiva proposizione del ricorso, però, è rimessa ad un duplice assenso del governo: quello che lo stesso deve prestare nella conferenza Stato-città, perché la volontà della stessa possa formarsi; quello che il governo deve prestare, una volta che la conferenza abbia assunto l'iniziativa, per intraprendere l'azione innanzi alla Corte costituzionale.

### **Conclusioni**

Solo tre brevi considerazioni finali.

La prima ritorna sul tema del rapporto tra la l. n. 131/2003 e il testo costituzionale. Si sono indicati già i motivi per i quali si ritiene che la legge abbia fornito una attuazione parziale (perché tocca alcuni profili, non altri) della riforma costituzionale e i numerosi problemi di costituzionalità che essa propone. Si aggiunga, ora, che la legge n. 131/2003 manca di correggere, come invece sarebbe stato opportuno, una importante caratteristica fondamentale della riforma costituzionale, quella cioè di essere più disciplina della funzione normativa, meno della funzione amministrativa. Così, da un lato, la disciplina della l. n. 131/2003 sulle fonti e i loro reciproci rapporti è pervasiva e risponde ad un disegno organico, anche se discutibile sotto vari profili. Dall'altro lato, invece, la disciplina della amministrazione è sporadica ed incompleta: le principali lacune della l. n. 131/2003 riguardano proprio l'amministrazione (finanza, procedimenti, concorso delle regioni alla attuazione della normativa comunitaria, ecc.) e, soprattutto, essa si limita a riprodurre la norma dell'art. 118 della Costituzione sulla dislocazione delle funzioni amministrative, senza, invece, preoccuparsi di regolarne tempi, metodi e procedure di attuazione.

La seconda considerazione ritorna, invece, sul tema dei soggetti del processo di attuazione, per rilevare che la responsabilità della politica nazionale in materia è distribuita tra più soggetti, senza che, tuttavia, sia possibile individuare un centro titolare delle funzioni di guida in materia. Non assolve questa funzione il Parlamento che, con le tante deleghe al governo, si spoglia delle determinazioni più importanti in materia. Ma, malgrado le apparenze suscitate dalle numerose deleghe, anche il governo esercita meno una funzione di propulsione del processo di attuazione, più una funzione di mediazione dei conflitti ad esso connessi. La prima considerazione trova conferma nel fatto che, anche all'interno del governo, la

responsabilità in materia è frammentata tra una pluralità di centri; può essere analogamente significativo di questa tendenza la scelta fatta dalla legge di istituire, accanto al dipartimento per gli affari regionali, un nuovo ufficio (quello per il federalismo amministrativo) di supporto dei compiti di guida e di coordinamento in materia del presidente del consiglio dei ministri. La seconda considerazione, invece, trova un riscontro significativo, da una parte, nella complessità del procedimento di adozione dei decreti delegati, che attribuisce al governo “un ruolo quasi arbitrario tra le (presumibilmente diverse) istanze delle sedi parlamentari e quelle delle conferenze miste stato/regioni/città”<sup>20</sup>; dall’altra parte, nei poteri attribuiti al governo di decidere sulla proposta di attivazione dei procedimenti sostitutivi e giudiziali formulata dalle regioni e dagli enti locali.

La terza serie di considerazioni, infine, propone valutazioni comparative tra gli indirizzi della legge in esame e quelli adottati, in materie comunque rilevanti per l’attuazione della riforma costituzionale, dai principali soggetti istituzionali: il Parlamento, il governo, la Corte costituzionale. Si tratta di valutazioni sommarie, perché si fondano su un esame di assieme e non su una indagine analitica delle scelte dei vari soggetti; e parziali, perché, soprattutto, non prendono in considerazione, per mancanza di sufficienti elementi conoscitivi, le scelte degli altri due principali soggetti interessati alla attuazione della riforma, le regioni e gli enti locali. Ma possono, comunque, fornire una base di riferimento per i successivi approfondimenti in materia.

Se, per cominciare, si pone a confronto la l. n. 131/2003 con gli indirizzi seguiti dal Parlamento dopo la riforma del 2001, si possono riscontrare una analogia e una differenza. Una analogia, perché anche la l. n. 131/2003 reca le tracce di quell’indirizzo centralistico (si pensi, al riguardo, alle norme esaminate con le quali si introducono limiti alla autonomia regionale e locale ulteriori rispetto a quelli posti dalla Costituzione) imputato alle principali leggi approvate dal Parlamento dopo il 2001, per mezzo delle quali lo Stato è intervenuto in ambiti riservati alle regioni (tutela della salute, governo del territorio, lavori pubblici, organizzazione della pubblica amministrazione, finanza pubblica, ecc.)<sup>21</sup>.

La differenza, invece, concerne il tipo di regolamentazione. Le (poche) misure legislative di decentramento, adottate dopo la riforma costituzionale, hanno privilegiato

---

<sup>20</sup> Così M. Cammelli, *op. cit.*, che però inserisce tale considerazione in una valutazione, diversa, di critica preminenza della posizione del governo nel processo di attuazione della costituzione.

<sup>21</sup> L. Vandelli, *Introduzione*, in *Legge “La Loggia”*, *cit.*, 8.

interventi isolati e disomogenei<sup>22</sup>; viceversa, la l. n. 131/2003 persegue un disegno organico di attuazione del dettato costituzionale.

E' più complesso, invece, il raffronto tra la l. n. 131/2003 e i progetti di revisione costituzionale presentati dal governo. Questi ultimi, nell'ordine, hanno previsto la possibilità per le regioni di attivare una competenza esclusiva in materie ulteriori rispetto a quelle loro attribuite espressamente dalla Costituzione, senza dover ricorrere, allo scopo, al procedimento regolato dall'art. 116 della Costituzione<sup>23</sup>; proposto la soppressione delle competenze concorrenti, ma solo in modo nominale<sup>24</sup>, e la reintroduzione del limite dell'interesse nazionale per le competenze residuali delle regioni<sup>25</sup>; esteso il novero di queste medesime competenze regionali, ma reintrodotta la facoltà per il governo di sollevare (innanzi al Senato federale della Repubblica, anche esso oggetto della proposta di riforma costituzionale) il conflitto contro leggi regionali per lesione dell'interesse nazionale<sup>26</sup>.

Ora, sembra che nessuno degli indirizzi (mutevoli nel tempo e contraddittori tra loro) del governo in materia di revisione costituzionale trovi riscontro nella l. n. 131/2003: questa, viceversa, pur con i profili problematici segnalati, si mantiene saldamente all'interno del quadro costituzionale vigente.

Il nesso tra la legge stessa e i disegni di revisione costituzionale può essere, invece, riscontrato sotto altro punto di vista. Ci si può chiedere, infatti, se la scelta compiuta dalla l. n.131/2003 di demandare, in larga parte, l'attuazione del testo costituzionale a successivi provvedimenti del governo, non possa essere spiegata anche con l'attuale incertezza concernente la sorte della riforma del 2001. In questa prospettiva, allora, i tempi previsti per l'esercizio delle deleghe al governo possono servire, almeno negli auspici del legislatore, a

---

<sup>22</sup> Sono interessanti, a questo riguardo, le risultanze della indagine curata da G. Napolitano e pubblicata, periodicamente, sulla *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, sulla attività normativa del governo. Si veda, per esempio, *L'attività normativa del governo nel periodo marzo- giugno 2002*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 983; *L'attività normativa del governo nel periodo giugno-dicembre 2002*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 549.

<sup>23</sup> Cd. disegno di legge Bossi sulla *devolution*, recante "Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione", approvato in prima deliberazione dal Senato, A.S., 1187 e A.C. 3461.

<sup>24</sup> Per la previsione, in molte materie, della distinzione tra "norme generali" di competenza dello Stato e "norme di dettaglio" di competenza delle regioni.

<sup>25</sup> Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al titolo V, parte II, della Costituzione" (La Loggia- Bossi), approvato dal Consiglio dei Ministri dell'11 aprile 2003.

<sup>26</sup> Proposta di articolato presentata dai cd. "saggi" della Casa delle Libertà, intitolata "Schema di disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli articoli 104, 117, 127 e 138 della Costituzione". Il testo, pubblicato dal Sole 24 ore del 30 agosto 2003, si trova ora anche in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), con vari commenti, tra i quali, per le parti che interessano, si segnala quello di S. Ceccanti, *Guida ragionata alla lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai "saggi" della maggioranza*. Ora, la proposta è confluita, con alcune modifiche, nel disegno di legge costituzionale del governo, A.S. 2544



dilazionare l'attuazione della vigente disciplina costituzionale, in attesa che si definiscano gli orientamenti sul punto del governo e del Parlamento.

Ugualmente interessanti, infine, sono gli esiti del raffronto tra gli indirizzi della l. n. 131/2003 con quelli adottati dalla Corte costituzionale, nella prima applicazione della riforma costituzionale.

Come si è già in parte anticipato, la legge ha recepito gli indirizzi della Corte almeno per due importanti aspetti. Quello riguardante il principio di continuità dell'ordinamento giuridico, con la conseguente affermazione del carattere cedevole delle norme (legislative e regolamentari) adottate da fonte incompetente; quello riguardante il principio, negato, invece, da alcuni pareri del Consiglio di Stato<sup>27</sup>, della legittimità di leggi regionali in materie di competenza concorrente, anche in assenza della determinazione dei principi fondamentali con legge dello Stato<sup>28</sup>.

La consonanza tra gli indirizzi della Corte costituzionale e quelli della l. n. 131/2003 riguarda anche un altro terzo profilo, quello dello sviluppo della trama dei rapporti di collaborazione tra livelli di governo. Da un lato, infatti, la Corte costituzionale ha ripreso con vigore la propria elaborazione sul principio di leale cooperazione<sup>29</sup>, ora utilizzandolo a favore dello Stato<sup>30</sup>, ora a favore della regione<sup>31</sup>. Dall'altro lato, la l. n. 131/2003 ha previsto forme di collaborazione tra livelli di governo, già note all'ordinamento, e ne ha introdotte di nuove. Si pensi, per esempio, alle norme che definiscono la partecipazione delle conferenze miste alla formazione della normativa delegata al governo; prevedono accordi da concludere nella conferenza unificata per la determinazione dei beni e delle risorse da trasferire assieme alle funzioni amministrative; attribuiscono al rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie il potere di promuovere l'attuazione delle intese tra lo Stato e le regioni nelle materie dell'art. 118, c. 3, della Costituzione; regolano la presenza del presidente della regione alle sedute del consiglio dei ministri che devono adottare provvedimenti sostitutivi; prevedono, infine, la possibilità di integrare le sezioni regionali della Corte dei conti con componenti designati dal consiglio regionale e dal consiglio delle autonomie locali<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Parere dell'adunanza generale 11 aprile 2002, n.1/2002, parere della sezione consultiva per gli atti normativi, 26 agosto 2002, n. 1794/2002. Entrambi i pareri sono pubblicati in *Giust.it. Giustizia amministrativa. Rivista internet di diritto pubblico*.

<sup>28</sup> Sentenza Corte Costituzionale 26-28 marzo 2003, n. 94.

<sup>29</sup> L. Vandelli, *La costruzione del sistema regionale delle autonomie locali secondo le disposizioni del T.U. 267/2000. Il metodo cooperativo come imprescindibile perno per il funzionamento del sistema regionale: governo locale e programmazione* (relazione al convegno su *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Caserta 10-11 aprile 2003) in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>30</sup> Sentenza 16-30 gennaio 2003, n. 13.

<sup>31</sup> Sentenza 13-27 marzo 2003, n. 88 e, soprattutto, 1-7 ottobre 2003, n. 303

<sup>32</sup> L. Vandelli, *Introduzione*, cit., 10 ss.