

Federalismo: le novità fondamentali della legge “La Loggia” attuativa della riforma costituzionale

18 Giugno 2003

A quasi due anni dalla riforma federalista dello Stato, avviata con la legge costituzionale 3/2001, è entrata in vigore la legge 5 giugno 2003, n. 131 (G.U.132 del 10 giugno 2003) che contiene le disposizioni per adeguare l'ordinamento ai nuovi principi, in modo da facilitare questo delicato momento di transizione.

La riforma, riguardante in particolare il titolo V della Costituzione, vale a dire i rapporti fra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, ha infatti lasciato aperti una serie di problemi applicativi, che hanno fin da subito evidenziato la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore.

La legge 131/2003, pertanto, contiene alcune norme attuative, forse non di immediata percezione e portata pratica, ma destinate senz'altro ad avere un grande impatto a livello politico, normativo ed amministrativo.

Quattro i punti focali del provvedimento:

- delimitazione delle competenze legislative statali e regionali, soprattutto in tema di potestà concorrente;
- definizione della potestà normativa degli enti locali;
- definizione dei nuovi poteri delle Regioni in ambito comunitario ed internazionale;
- riparto delle funzioni amministrative.

A completamento della nuova disciplina attuativa, vi sono poi altre norme in tema di potere sostitutivo dello Stato, ricorsi alla Corte Costituzionale, rappresentanza statale presso le autonomie locali e rapporti con le Regioni a statuto speciale, alle quali vengono confermate le forme di autonomia già accordate (art.11).

In via prioritaria, il legislatore ha voluto precisare quali siano i limiti che devono essere rispettati generalmente nell'esercizio della potestà legislativa. Accanto alle disposizioni costituzionali, lo Stato e le Regioni dovranno osservare i vincoli derivanti dalle norme e dai trattati di diritto comunitario ed internazionale (art.1, comma 1).

L'art.1 affronta quindi il tema della legislazione concorrente, nodo centrale da sciogliere per la piena realizzazione della riforma.

Ricordiamo che l'art.117, comma 3, della Costituzione individua una serie di materie (fra le altre, governo del territorio, grandi reti di trasporto, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, ecc...) che vengono attribuite al potere legislativo delle Regioni, riservando nel contempo allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, finalizzati a garantire l'uniformità normativa su tutto il territorio nazionale.

Successivamente all'entrata in vigore della riforma, infatti, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale si è concentrato soprattutto sulla necessità, in tali materie, di approntare una normativa transitoria che meglio disciplinasse il passaggio dalla competenza legislativa statale a quella regionale, nonché di definire più precisamente il concetto di principio fondamentale.

Viene così espressamente sancito che, nelle materie di legislazione concorrente, le norme statali continueranno ad applicarsi integralmente in ciascuna Regione fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni regionali, mentre, per facilitare l'attività regionale in attesa delle nuove leggi statali di principio, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi vigenti, nonché uno o più testi unici meramente compilativi, contenenti le disposizioni legislative residue (art.3).

Poco incisiva e foriera di altri dubbi, invece, la norma che tenta di chiarire la nozione di principi fondamentali. Si ribadisce, infatti, che le Regioni esercitano la loro potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi determinati dallo Stato, ma si aggiunge anche che, in difetto, tali principi potranno essere desunti dalle leggi nazionali vigenti, rimettendo così al potere discrezionale delle Regioni una attività interpretativa riservata allo Stato.

Sempre in via di delega, il Governo (art.2) viene autorizzato ad emanare, entro un anno, uno o più decreti legislativi con cui viene data attuazione all'art.117, comma 2, lett.p) della Costituzione, che attribuisce allo Stato il potere esclusivo di legiferare in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Nel rispetto del principio di autonomia, dovranno così essere individuate le funzioni essenziali per il funzionamento degli enti territoriali e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, ed adeguate alla riforma costituzionale le norme del Testo Unico degli enti locali (d.lgs.267/2000) contrastanti.

Gli articoli 5 e 6 provvedono a dare attuazione concreta ai nuovi poteri delle Regioni all'interno del procedimento normativo comunitario nonché in ambito internazionale (art.117, commi 5 e 9, Cost.), attraverso la definizione dei relativi contenuti.

In particolare, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni governative, ai lavori del Consiglio e della Commissione, secondo modalità che saranno concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni (art.5).

Tali soggetti possono inoltre, sempre e soltanto nelle materie di loro competenza, eseguire accordi internazionali ratificati dal Parlamento, nonché concludere intese con enti territoriali interni ad altri Stati ovvero accordi con altri Stati esecutivi di accordi internazionali in vigore o di natura tecnico-amministrativa o finalizzati alla promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale. Viene comunque fatto salvo in questi casi l'obbligo di comunicazione preventiva alle autorità statali competenti, che possono formulare criteri ed osservazioni (art.6).

Nulla viene innovato in tema di potestà normativa degli enti locali (art.4). Si precisa che tale potestà consiste nel potere di adottare il proprio statuto (il cui contenuto minimo comprende i principi di organizzazione e di funzionamento dell'ente, le forme di controllo anche sostitutivo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare), nonché in quello di emanare regolamenti.

In materia di riparto delle funzioni amministrative, l'art.7 dà piena attuazione all'art.118 della Costituzione, non solo riproducendo il principio per cui tali funzioni devono essere attribuite all'ente rappresentativo più vicino al cittadino, vale a dire al comune, salvo il loro conferimento ad altri enti superiori nel caso in cui sia necessario garantirne l'unitarietà dell'esercizio, ma altresì e soprattutto prevedendo le modalità per il trasferimento dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, in concreto necessarie.

A questi fini, perciò, il Governo è chiamato a presentare al Parlamento disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, con cui vengono recepiti i relativi accordi siglati in sede di Conferenza Unificata, e nelle more dell'approvazione di tali leggi, si potrà procedere al trasferimento con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quanto al potere sostitutivo del Governo nelle ipotesi contemplate dall'art.120, comma 2, della Costituzione (mancato rispetto di norme e trattati comunitari ed internazionali, grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o economica), l'art.8 disciplina il relativo procedimento in seno al Consiglio dei Ministri, prevedendo, previa diffida all'ente inadempiente e decorso inutilmente il termine assegnato

per adempiere, un intervento diretto di tale organo collegiale ovvero la nomina di un apposito commissario.

Assistiamo poi alla reintroduzione di un sistema di rappresentanza governativa a livello regionale, dopo l'abrogazione, da parte della legge cost. 3/2001, dell'art.124 della Costituzione e la contestuale soppressione della figura del Commissario di Governo.

In ogni Regione a statuto ordinario viene ora istituito un Rappresentante dello Stato con il sistema delle autonomie (art.10), le cui funzioni sono attribuite al Prefetto del capoluogo regionale, organo al quale l'art.11 del D.Lgs. 300/1999 peraltro già affidava la carica di Commissario di Governo.

A differenza di quest'ultimo organo, però, svolgente prevalentemente compiti di controllo sugli atti e gli organi della Regione, la nuova figura istituzionale ha invece funzioni di coordinamento fra l'attività amministrativa statale e quella regionale, potendo invadere la sfera potestativa regionale solo per dare esecuzione ai provvedimenti adottati dal Consiglio dei Ministri nell'esercizio del potere sostitutivo di cui sopra.

Infine, si è proceduto a modificare la disciplina dei ricorsi alla Corte Costituzionale, contenuta nella legge 87/1953, in attuazione di quanto disposto dai nuovi articoli 123 e 127 della Costituzione (art.9).

In particolare, ricordiamo che è stata introdotta la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale anche nei confronti degli statuti regionali e nel contempo, venuto meno il sistema di controllo statale sulle leggi regionali, è stato attribuito, sia allo Stato che alle Regioni, il potere di impugnare direttamente i rispettivi provvedimenti normativi ritenuti invasivi delle proprie competenze.

[4230-Allegato.pdf](#)[Apri](#)