

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**  
Roma 25 e 26 SETTEMBRE 2003

***"COMMENTO ALLA LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131***  
***DI ADEGUAMENTO ALLA LEGGE COSTITUZIONALE 3/2001"***

Introduzione e paragrafi 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9 e 10  
a cura di: Dott.ssa Maria Trani

Paragrafi 4 e 6  
a cura di: Dott.ssa Paola Garro

## INTRODUZIONE

Il 10 giugno 2003 (nella G.U. n. 132) è stata pubblicata dopo quasi un anno (26 giugno 2002) dalla sua presentazione alle Camere da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli Affari regionali (La Loggia) la **legge 5 giugno 2003, n. 131** concernente le "Disposizioni per l'adeguatezza dell'Ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

E' importante sottolineare che mentre per l'approvazione della legge è stato necessario quasi un anno, per la fase che viene definita "integrativa dell'efficacia" è trascorso un tempo molto breve (15 giorni) essendo stati ridotti ampiamente i termini fissati nell'articolo 73 della Costituzione.

Infatti, il Senato ha proceduto all'approvazione definitiva della legge nella seduta del **27 maggio 2003**, la promulgazione è avvenuta il **5 giugno 2003**, è stata pubblicata il **10 giugno 2003**.

Inoltre l'articolo 12 della legge ha previsto l'**entrata in vigore il giorno successivo** a quello della sua **pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale**.

Il provvedimento, che interviene a dare attuazione, per la gran parte, alla legge di revisione costituzionale che era entrata in vigore da oltre un anno e mezzo (8 novembre 2001) è stato fortemente voluto dalle Regioni e dal mondo delle autonomie locali ed è stato approvato in un clima **bipartisan** che ha contribuito a rendere ulteriormente opportuna la sua entrata in vigore in tempi celeri.

E' importante sottolineare che **la legge è entrata in vigore** il giorno successivo alla sua pubblicazione, **11 giugno**, perché da **tale data decorrono i termini di un anno** per le **deleghe legislative** contenute nella legge medesima.

### TERMINI FISSATI DALLA LEGGE

Il 10 giugno 2004 scadranno, infatti, le deleghe contenute:

- 1) all'articolo 1, comma 4 per la **ricognizione dei principi fondamentali** che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione (competenza legislativa concorrente);
- 2) all'articolo 2, comma 1 per **l'individuazione delle funzioni fondamentali** (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione) **essenziali per il funzionamento dei Comuni e delle Province**, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. Per questa delega legislativa è prevista la possibilità di emanare **disposizioni integrative e correttive entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore degli stessi decreti legislativi**.

Scade, invece, **entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali, la delega** contenuta all'articolo 3, comma 1 per raccogliere in **testi unici meramente compilativi** le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente.

La legge **fissa** anche un **termine** per i **ricorsi per conflitto di attribuzione** alla Corte Costituzionale **proposti anteriormente alla data dell'8 novembre 2001**. Il comma 6 dell'articolo 9 stabilisce, infatti, che il ricorrente (Stato o Regioni) **deve chiedere la trattazione del ricorso entro 4 mesi dalla comunicazione di pendenza del procedimento**, in mancanza di tale istanza il ricorso si considera abbandonato ed è dichiarato estinto con decreto del Presidente della Corte Costituzionale.

La legge n. 131 si compone di dodici articoli che recano le disposizioni per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al titolo V, parte II, della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dettando le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni delle regioni e degli enti locali, fatta salva l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, la cui attuazione è riservata ad altro, successivo, provvedimento e al processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea, anch'esso riservato ad altro provvedimento *in itinere* (Atto C. 3123 Atto S. 2386).

La legge 131/2003 rappresenta certamente un passaggio molto significativo nel processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001.

Il provvedimento legislativo contiene infatti, disposizioni concernenti:

- 1) i rapporti tra potestà legislativa statale e regionale;**
- 2) la potestà normativa degli enti locali;**
- 3) le funzioni fondamentali degli Enti locali;**
- 4) i rapporti fondamentali degli Enti locali;**
- 5) il trasferimento delle funzioni amministrative;**
- 6) il potere sostitutivo**
- 7) i giudizi in Corte Costituzionale;**
- 8) le nuove competenze della Corte dei Conti;**
- 9) il rapporto dello Stato con il sistema delle autonomie;**
- 10) l'attuazione nelle Regioni a statuto speciale delle forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (articolo 10, legge costituzionale 3/2001).**

Prima di iniziare ad esaminare le disposizioni della Legge, va segnalato che sulla stessa è stato promosso ricorso per la dichiarazione di incostituzionalità

da tre Regioni a statuto Speciale ed esattamente: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e dalle due Province Autonome di Trento e di Bolzano. La **Regione Siciliana e la Provincia autonoma di Trento** hanno impugnato **l'articolo 10 comma 5 della legge**. La **Regione Valle d'Aosta** ha impugnato oltre **all'articolo 10 comma 5 anche l'articolo 1 comma 4**, mentre la **Regione autonoma della Sardegna** ha impugnato **l'articolo 1, commi 4, 5 e 6; l'articolo 6 commi 1, 2, 3 e 5; l'articolo 7 comma 1; l'articolo 8 commi 1 e 4; e l'articolo 10 comma 5**. La **provincia autonoma di Bolzano** ha impugnato **l'articolo 1, commi 4, 5 e 6; l'articolo 5 commi 1 e 2; l'articolo 6 commi 1, 2, 3 e 5; l'articolo 7 comma 1; l'articolo 8 commi 1 e 4; e l'articolo 10 comma 6**.

Riguardo al merito, i suddetti ricorsi, sicuramente saranno affrontati in altra relazione di quest'Osservatorio.

Le disposizioni concernenti i **rapporti comunitari ed internazionali** delle **regioni** e delle **province autonome** e la **disciplina del potere sostitutivo del Governo** sono esaminati nella relazione predisposta da Paola Garro.

Le altre disposizioni contenenti le tematiche precedentemente individuate sono affrontate nella presente relazione.

### **1) RAPPORTI TRA POTESTÀ LEGISLATIVA STATALE E REGIONALE**

Riguardo al rapporto tra la potestà legislativa statale e regionale l'articolo 1 della legge:

- a) definisce e puntualizza che i vincoli alla potestà legislativa sono quelli che derivano da norme di diritto internazionale riconosciute ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, dagli accordi di reciproca limitazione di sovranità previsti dall'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali. Riguardo al limite degli obblighi internazionali, si sottolinea che essendo stato espunto dal Parlamento l'inciso, previsto dal Governo, in base al quale soltanto i **trattati internazionali ratificati** potevano costituire un vincolo per il legislatore, **tutti i trattati internazionali sono costitutivi di obblighi**;
- b) stabilisce che le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali o espressamente determinati dallo Stato o desumibili dalle leggi statali vigenti;
- c) a tal fine, e per orientare l'iniziativa legislativa sia dello Stato che delle Regioni, dà una delega al governo (da esercitarsi entro un anno), con la quale si procede alla ricognizione dei principi fondamentali che si ricavano dalle leggi vigenti.

Tutta la formulazione della delega tende a sottolineare il carattere provvisorio e meramente ricognitivo dell'attività di individuazione dei principi:

**"In sede di prima applicazione....."**

"... fino all'entrata in vigore delle **leggi** con le quali il **Parlamento** definirà i nuovi principi fondamentali...".

Il Parlamento quindi conferma che spetta comunque ad esso definire, con future leggi i nuovi principi fondamentali della legislazione concorrente.

Il comma 4, dell'articolo 1 contiene una delle più importanti e discusse innovazioni introdotte dalla legge 131. Si tratta di una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, al fine di dare almeno un punto di riferimento solido alla legislazione concorrente, nelle more della determinazione dei nuovi principi fondamentali con leggi ad hoc.

Di una delega al Governo si era incominciato a parlare subito dopo l'approvazione della legge di riforma del Titolo V e l'individuazione di tale strumento aveva suscitato un aspro dibattito.

L'articolo 76 della Costituzione consente infatti, di delegare l'esercizio del potere legislativo al Governo, ma riserva al Parlamento la determinazione dei principi che pertanto non può essere oggetto di delega.

Riguardo alle materie elencate nel terzo comma dell'articolo 117 spetta allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, tutto il resto spetta al legislatore regionale. Spetta, quindi, allo Stato proprio e soltanto quella parte della legislazione che non è costituzionalmente delegabile al Governo.

L'incostituzionalità di una legge di delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente è resa ancora più evidente dalla disposizione contenuta nell'articolo 11 della legge costituzionale di revisione del Titolo V. Essa, infatti, include le leggi di individuazione dei principi fondamentali tra gli atti sottoposti al parere obbligatorio e rafforzato della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, e prevede la rimessione all'Assemblea, che si pronuncia a maggioranza assoluta nel caso in cui la Commissione referente non si sia adeguata al parere espresso. Alcuni autori hanno quindi affermato che l'articolo 11, in tal modo, ha introdotto una nuova riserva (eventuale) di legge di Assemblea e rafforzata dalla prescrizione del voto a maggioranza assoluta.

Riguardo alla delega di mera ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione vigente si è subito osservato da parte di molti autori (Bassanini, Carli, Cerulli, Irelli, Vandelli) che se si fosse trattato davvero di mera ricognizione il contrasto con il disposto dell'articolo 76 si sarebbe attenuato fino a scomparire del tutto.

Nel corso dell'iter parlamentare il testo della disposizione, è stato così incisivamente modificato da superare ogni possibile dubbio, circa la sua legittimità costituzionale.

Viceversa, la raccolta dei principi fondamentali vigenti desumibili dalla legislazione in essere è necessaria non solo ai legislatori regionali per avere un punto di riferimento sicuro nell'esercizio della loro attività legislativa nelle materie elencate nel terzo comma dell'articolo 117. Tale raccolta, invece, serve anche al legislatore nazionale (al Parlamento, ma anche al Governo) per affrontare l'opera di revisione/sostituzione dei

principi fondamentali che si sono determinati in tempi diversi e spesso lontani e in un contesto costituzionale diverso dall'attuale con "nuovi" principi fondamentali elaborati per essere adeguati e coerenti con il nuovo ordinamento costituzionale.

Nell'**esercizio** di tale **delega** dovranno essere rispettati i **principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità**. Nel comma 6 dello stesso articolo sono invece fissati i **criteri direttivi** per l'esercizio della delega, mentre nel comma 4 è stabilito l'iter di approvazione dei decreti legislativi. Riguardo ai criteri direttivi si specifica che:

- l'individuazione dei **principi fondamentali** deve avvenire per **settori organici delle materie** e salvaguardando la potestà legislativa concorrente della Regioni;
- avere considerazione prioritaria:
  1. delle disposizioni che garantiscono:
    - \* l'unità giuridica ed economica;
    - \* la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
    - \* il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria;
    - \* la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica;
    - \* il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;
  2. del nuovo sistema dei rapporti istituzionali che si ricava dal nuovo Titolo V;
  3. degli obiettivi generali assegnati alla legislazione regionale dalle norme costituzionali concernenti la piena parità dei sessi nella vita sociale, culturale ed economica, nonché la piena parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Riguardo all'iter di approvazione viene previsto un **doppio passaggio** sia presso la **Conferenza Stato-Regioni** che presso le **Camere**. **Riguardo alle Camere, il parere definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali**, in coerenza con il disposto dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 (ancora inattuato).

Riguardo alla verifica della natura meramente ricognitiva dei decreti legislativi del Governo saranno, infatti, chiamate a "vigilare" le Commissioni parlamentari che dovranno in particolare valutare che il Governo non introduca disposizioni innovative.

**Qualsiasi scostamento dal parere parlamentare dovrà essere motivato dal Governo.**

Si stabilisce altresì (al comma 5) che i decreti legislativi possano anche individuare - sempre a titolo di mera ricognizione - le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in quanto essendo trasversali possono incidere nella legislazione regionale concorrente.

Complementare, sempre in materia di legislazione concorrente, è la delega contenuta nell'articolo 3, che prevede l'adozione di decreti legislativi che raccolgano in Testi unici, meramente compilativi, le disposizioni legislative residue. Testi unici da elaborare per ambiti omogenei.

L'articolo 1 contiene, infine (così come altri articoli per altre fattispecie) una **norma che assicura la continuità dell'ordinamento giuridico e cioè che le disposizioni statali (legislative e regolamentari) vigenti alla data dell'11 giugno 2003, benchè disciplinanti le materie di competenza legislativa regionale, continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.**

Analogamente avviene per le disposizioni normative regionali emanate nelle materie ora appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato.

**Questa disposizione deve rappresentare per la Regione uno stimolo ad una rapida appropriazione del proprio ambito normativo.**

L'articolo 1 della legge affronta e risolve con i commi 2 e 3, alcuni complessi problemi di diritto transitorio relativi alla successione fra il vecchio e il nuovo articolo 117 della Costituzione e dunque relativi alla entrata a regime del nuovo assetto delle competenze legislative.

Il comma 2 disciplina la successione nel tempo tra le leggi statali e regionali (o viceversa) in tutti i casi nei quali la riforma del titolo V abbia innovato nell'assetto delle competenze legislative, e si afferma che tanto le leggi statali, quanto le leggi regionali vigenti continuano ad applicarsi, ancorchè disciplinanti materia non più spettante alla competenza del legislatore che le ha prodotte, fino a quando il nuovo legislatore competente non abbia esercitato in concreto i poteri attribuiti dal nuovo articolo 117 e dunque fino all'entrata in vigore di nuove norme legislative emanate nel rispetto del nuovo riparto delle competenze legislative.

Questa norma, che afferma il principio di continuità dell'ordinamento è in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente (v. per es.: le sentenze 376, 383, 407, 422 e 524 del 2002 e 196 del 2003).

Ne deriva che le norme che definiscono le nuove competenze legislative statali e regionali potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale.

Ciò comporta quindi, da una parte che lo Stato e le Regioni non possano impugnare la normativa previgente e dall'altra che entrambi, ma in particolar modo le Regioni, devono appropriarsi in via legislativa delle nuove potenzialità offerte loro dalla riforma.

Inoltre la disposizione in questione non si limita a ribadire il principio di continuità dell'ordinamento, in conformità al principio *tempus regit actum*, ma lo dilata fino ad estenderlo anche alle disposizioni emanate dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale cioè fino all'11 giugno 2003.

Inoltre il principio di continuità non riguarda solo gli **atti legislativi** ma tutti gli atti normativi compresi i **regolamenti**, benchè l'assetto della potestà regolamentare sia stato profondamente modificato dal nuovo sesto comma dell'articolo 117.

## 2) POTESTÀ NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI

**La potestà normativa degli Enti locali è trattata specificatamente dall'articolo 4**, ma alcuni rimandi sono presenti nell'articolo 2, che tratta dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali (in particolare alla lettera a) del comma 4, la quale contiene tra i principi e i criteri direttivi quello di "valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei Comuni e delle Province") e nell'articolo 1, comma 6, lettera c) (nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione).

Ciò che è particolarmente rilevante per la Regione è la potestà regolamentare attribuita agli Enti locali dall'articolo 117, sesto comma della Costituzione, **la quale fissa una riserva di regolamento locale alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni amministrative degli stessi Enti**, rimanendo allo Stato, alla Regione la **disciplina legislativa per assicurare alle medesime funzioni amministrative i requisiti minimi di uniformità**.

**L'articolo riconosce il potere normativo** (statutario e regolamentare) anche alle **Unioni di Comuni e alle Comunità montane**, ampliando quanto previsto nella Costituzione. Infatti, l'articolo 114 contiene un "elenco chiuso" degli Enti territoriali che costituiscono la Repubblica, e nel nuovo articolo 118 non vi è alcun riferimento "agli altri Enti locali" precedentemente previsti nel primo comma dell'articolo 118.

Anche in questo caso vi è la **norma che assicura la continuità dell'ordinamento giuridico**, stabilendo che le **norme statali e regionali attualmente vigenti continuano ad applicarsi fino all'adozione** (forse sarebbe stato più corretto dire fino all'entrata in vigore) **dei regolamenti comunali**.

## 3) FUNZIONI FONDAMENTALI DEGLI ENTI LOCALI

L'articolo 2 contiene la delega per l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) e cioè per **l'individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento dei Comuni e delle Province e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento**.



La delega comprende anche la revisione complessiva della legislazione sugli Enti locali; per la parte di competenza legislativa dello Stato, per adeguarla alla legge costituzionale 3/2001, ciò darà luogo primariamente, alla revisione del Testo unico della legge sull'ordinamento degli Enti locali approvato con il decreto legislativo 267 del 2000.

Anche per l'approvazione di questo/i decreti legislativi è previsto un **doppio passaggio** sia presso la Conferenza Unificata che presso le Camere. E' altresì previsto un parere del Consiglio di Stato.

Nell'articolo si fissano i **principi e i criteri direttivi** cui si deve attenere il Governo.

Oltre alla valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare, di cui si è già detto al numero 2), si stabilisce:

- ◆ che **per l'individuazione delle funzioni fondamentali si deve tener conto delle funzioni storicamente svolte da Comuni e Province;**
- ◆ che per rispettare il principio di adeguatezza ed assicurare l'ottimale gestione delle funzioni possono essere **indicati i criteri per la gestione associata tra i Comuni, così come è previsto di valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai Comuni;**
- ◆ che la disciplina dei sistemi di controllo interno sia attribuita all'autonomia statutaria degli Enti locali, che disciplina anche forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza nei casi relativi alla mancata approvazione del bilancio, dei provvedimenti di riequilibrio, mancata approvazione del rendiconto e nel caso di omissione della delibera di dissesto.

Sempre in **materia di controllo**, si stabilisce di confermare le disposizioni relative agli organi, così come quelle relative alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale di governo.

Il/i decreti legislativi dovranno anche contenere una disciplina di principi fondamentali per definire un ordinamento finanziario e contabile che consenta la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie per l'utilizzazione del fondo perequativo o per la destinazione di risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali.

Nel comma 5 dell'articolo, si fissano i principi e le modalità per l'esercizio delle funzioni fondamentali secondo **modalità transitorie** (fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario secondo l'articolo 119 della Costituzione).

**La quantificazione e la ripartizione dei beni e delle risorse** finanziarie, umane, strumentali e organizzative **vengono fissati in leggi collegate alla legge finanziaria, che recepiscono gli accordi preventivamente definiti in sede di Conferenza Unificata.**

Le **relazioni tecniche** a corredo dei disegni di legge di recepimento degli accordi suddetti dovranno valutare la **congruità tra i trasferimenti** e gli

oneri **conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite**. Le stesse **leggi dovranno stabilire la decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali** che i decreti legislativi, che le individuano, **attribuiscono ad un Ente diverso da quello che le esercita** fino alla entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi.

#### **4) I RAPPORTI COMUNITARI E INTERNAZIONALI DELLE REGIONI**


Il presente lavoro intende focalizzare l'attenzione sulle disposizioni relative ai rapporti comunitari ed internazionali delle regioni e delle province autonome e alla disciplina del potere sostitutivo del Governo. Oggetto di studio sono, pertanto, gli articoli 5; 6, e 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge n. 131 del 2003, con la precisazione che in tema di trattati internazionali, di cui all'articolo 6, comma 1, si è ritenuto opportuno, per assicurare completezza all'esposizione, premettere un'analisi anche dell'articolo 1, comma 1.

##### **➤ ARTICOLO 1, COMMA 1, E ARTICOLO 6, COMMA 1**

L'articolo 1 della legge contiene le norme di attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione in materia di legislazione regionale. Il comma 1 chiarisce la natura dei vincoli internazionali alla potestà legislativa statale e regionale, stabilendo che gli stessi derivano dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione<sup>1</sup> da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione<sup>2</sup>, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali. Per questi ultimi, il testo approvato in prima lettura dal Senato conteneva un'ulteriore specificazione, ritenendo vincolanti quelli "ratificati a seguito di legge di autorizzazione". Come noto, la legge di autorizzazione alla ratifica, secondo l'articolo 80 della Costituzione occorre solo per cinque categorie di trattati: quelli che *"sono di, natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi"*. Sebbene il concetto di trattato non esaurisca quello di accordo internazionale e l'articolo 80 della Costituzione<sup>3</sup>, nella prassi, sia stato molto restrittivamente interpretato, tuttavia è apparsa subito evidente la necessità di procedere ad una modifica del testo. E così, nel corso dell'esame alla Camera la specificazione è stata eliminata a seguito

---

<sup>1</sup> Si riporta l'articolo 10 della Costituzione

**10.** L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici [\[Cost. 26\]](#) 

<sup>2</sup> Si riporta l'articolo 11 della Costituzione

**11.** L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

<sup>3</sup> Si riporta l'articolo 80 della Costituzione

**80.** Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali [\[Cost. 87\]](#) che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

dell'approvazione di un emendamento governativo, in tal senso, che evidenziava la necessità di non escludere, dai vincoli internazionali al potere legislativo regionale, i trattati internazionali non ancora ratificati, quelli non soggetti a ratifica ed anche gli accordi stipulati in forma semplificata.

Questi ultimi sono produttivi di effetti giuridici all'interno dell'ordinamento italiano dalla data della relativa entrata in vigore definita dagli stessi accordi, senza necessità di successiva ratifica, e vincolano lo Stato, quale soggetto di diritto internazionale, a prescindere dall'ente che in concreto li ha conclusi. I trattati di tale natura sono da attuarsi ed eseguirsi, pertanto, anche in assenza dell'ordine di esecuzione. E' stato anche sottolineato, nel corso della discussione, che l'articolo 117, primo comma, della Costituzione fa riferimento ai *"vincoli derivanti (.....) dagli obblighi internazionali"* senza distinzione in ordine alle fonti di tali obblighi, ovvero trattati richiedenti lo scambio delle ratifiche rispetto a trattati stipulati in forma semplificata. Una previsione in tal senso nella legge di attuazione avrebbe consentito alle regioni l'emanazione di leggi contrastanti con un trattato stipulato dall'Italia in forma semplificata, comportando per lo Stato una responsabilità sul piano internazionale per violazione del trattato le cui disposizioni sarebbero comunque valide per l'ordinamento italiano.

La specificazione è invece prevista dall'articolo 6, comma 1, della legge 131 del 2003 di attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, per il quale regioni e province autonome, nelle materie di loro competenza (comprehensive, quindi, di quelle di cui al terzo e al quarto comma dell'articolo 117 Cost.) *"provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati"* previa comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e fatto salvo l'intervento sostitutivo statale. Di quali accordi si tratta in questo caso? Si ricorda che nella categoria degli accordi internazionali ratificati rientrano sia quelli per i quali occorra una previa legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione (*"Le Camere autorizzano con legge la ratifica ....."* art. 80 Cost.), sia quelli per i quali tale legge non occorra, (*"Il Presidente della Repubblica (.....) ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere"* art. 87, ottavo comma, Cost.). In questi casi è sufficiente la procedura amministrativa e i trattati vengono resi esecutivi nell'ordinamento interno mediante un decreto del Presidente della Repubblica. La disposizione dell'articolo 6, comma 1 sembra riferita a questi ultimi, ovvero agli accordi che, non essendo tra quelli di cui all'articolo 80 Cost., sono ratificati dal Presidente senza *"previa.....autorizzazione delle Camere"*. Coloro che propendono per tale interpretazione ricordano che, laddove esiste una legge di autorizzazione alla ratifica, l'ordine di esecuzione in essa contenuto vincola **anche** regioni e province autonome, eventualmente competenti, in quanto concorrenti con lo Stato ad assicurare il rispetto degli obblighi internazionali. Pertanto, la formula usata nell'articolo 6, comma 1 (*"accordi internazionali ratificati"*) è da intendersi come conferma della competenza diretta di regioni e province autonome ad attuare ed eseguire accordi internazionali nelle materie di propria competenza legislativa, senza la necessità dell'intermediazione legislativa dello Stato che può concorrere solo con la proposizione di criteri ed osservazioni ed eventualmente con l'esercizio del potere sostitutivo. La procedura descritta nel comma 1 dell'articolo 6

prevede che l'attuazione e l'esecuzione degli accordi sia preceduta dalla comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri che entro trenta giorni dal ricevimento possono formulare criteri e osservazioni. (La norma non dice cosa succede decorso inutilmente il termine, a differenza di quanto previsto, invece, per la sottoscrizione delle intese di cui al comma 2, dello stesso articolo, dove scatta un'ipotesi di silenzio assenso).

In caso di inadempienza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni concernenti l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, compiutamente disciplinato dall'articolo 8 della legge La Loggia (vedi *infra*). Una simile evenienza fa sorgere la responsabilità delle regioni verso lo Stato, responsabilità che non può che configurarsi come di carattere patrimoniale. Si ricorda, infine, che le disposizioni di cui all'articolo 8 concernenti l'esercizio del potere sostitutivo si applicano non solo alle ipotesi di violazione degli accordi internazionali ratificati, ma anche a quelle di violazione degli accordi, di più limitata portata, conclusi dalle regioni ai sensi del comma 3 dell'articolo 6 della legge n. 131 del 2003 (vedi *infra*).

#### ➤ **ARTICOLO 5**

L'articolo in esame contiene le norme attuative dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, concernente la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano alla formazione degli atti comunitari (cosiddetta "fase ascendente"), ammettendo la loro partecipazione diretta, *"nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di conferenza Stato-Regioni (.....)"*. Poiché tale partecipazione deve realizzarsi in modo da garantire *"comunque l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo"*, essa potrebbe rivelarsi del tutto ininfluente. E' in ogni caso prevista come necessaria la partecipazione alla delegazione di almeno un rappresentante delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Innovativa è la previsione secondo la quale, nel caso in cui si discuta delle materie di competenza regionale residuale ex articolo 117, quarto comma, Cost., è possibile che l'Italia sia rappresentata a livello comunitario da un rappresentante regionale, designando come capo delegazione un presidente di regione o di provincia autonoma.

Il legislatore ordinario ha circoscritto la partecipazione diretta di regioni e province autonome alle *"materie di loro competenza legislativa"* laddove, invece, il quinto comma dell'articolo 117 Cost., per individuare l'ambito di azione europea dei soggetti in questione, fa un riferimento generale alle *"materie di loro competenza"*. L'interpretazione restrittiva è adottata dal legislatore ordinario anche nell'articolo 6 e costituisce, in entrambi i casi, la posizione intermedia rispetto all'ulteriore specificazione restrittiva della *"competenza legislativa esclusiva"* presente in un emendamento non accolto in Senato.

Resta fuori dall'articolo in esame l'esecuzione delle norme europee (cosiddetta "fase discendente") che è invece disciplinata da un apposito progetto di riforma della legge n. 86 del 1989, nota come legge La Pergola, attualmente all'esame della Camera.

Permane l'impossibilità per gli Enti di adire direttamente la Corte di Giustizia. A parziale attenuazione di ciò, è previsto che il Governo, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, possa presentare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso atti normativi comunitari che ledano gli interessi di quest'ultime, anche su loro richiesta, evidentemente con piena discrezionalità da parte del Governo nel valutare questa richiesta. Sebbene non espressamente previsto, si ritiene tuttavia che, in ossequio al principio di leale collaborazione tra questi soggetti, il Governo debba adeguatamente motivare l'eventuale mancato seguito della richiesta. In ogni caso, non è previsto alcun rimedio all'inerzia dell'organo statale. Il Governo è tenuto a proporre ricorso - senza alcuna discrezionalità - qualora sia richiesto dalla Conferenza Stato-regioni a maggioranza assoluta delle regioni e delle province autonome.

Un ruolo ben più diretto è attribuibile a regioni e province autonome sulla base dell'articolo 230<sup>4</sup> del testo consolidato del Trattato istitutivo della Comunità europea che legittima, al quarto comma, qualsiasi persona fisica o giuridica a proporre ricorso *"contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente"*. Tale disposizione legittima le regioni ad agire direttamente dinanzi ai giudici comunitari come ricorrenti *"non privilegiati"*.

## ➤ **ARTICOLO 6**

Nell'articolo 6 sono previste norme per l'attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, sull'attività internazionale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che, nelle materie di propria competenza legislativa, a) *"provvedono direttamente all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati"* (in caso di inadempienza, è previsto l'intervento sostitutivo dello Stato compiutamente disciplinato dall'articolo 8 *infra*); b) *"possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale"*; c) *"possono(...) concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o*

---

### <sup>4</sup> **Articolo 230 (ex articolo 173)**

La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi. A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione. La Corte di giustizia è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che il Parlamento europeo, la Corte dei conti e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente.

I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

*accordi di natura programmatica....* Il quadro normativo va necessariamente integrato dalle disposizioni dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), che assegna alla competenza esclusiva dello Stato *"la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato"*, e dell'articolo 117, terzo comma, che tra le materie di legislazione concorrente annovera i *"rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni"*.

Come già detto, regioni e province svolgono le suddette attività *"nelle materie di propria competenza legislativa"*, mentre la disposizione costituzionale di riferimento prevede un ambito di operatività più generale (*"materie di loro competenza"*). Il legislatore ordinario ha dunque operato una restrizione rispetto alla possibilità di esplicitare il potere estero delle regioni anche in ambiti di competenza non legislativa quali, ad esempio, quello della potestà regolamentare delegata dallo Stato ex art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Per l'attività concernente l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati si rinvia al paragrafo dedicato all'esame contestuale degli articoli 1, comma 1, e 6, comma 1.

Intese e accordi sono dalla legge circoscritti in base alle finalità e alla natura. Non resta che ricordare che, ai fini dell'individuazione delle *"intese dirette a (...) realizzare attività di mero rilievo internazionale"* durante l'esame parlamentare è emersa l'opportunità di far riferimento all'Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome emanato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 in cui è contenuta una tipizzazione delle attività di mero rilievo internazionale. Sono tali quelle *"svolte dalle regioni e dalle province autonome nei riguardi di enti stranieri, normalmente omologhi, che concernono: a) studio e informazioni su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione internazionale trans-frontaliera; b) visite di cortesia nell'area extraeuropea; gemellaggi, , enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine"*.

Con la legge in esame il potere di concludere accordi internazionali ed intese viene esteso anche alle province autonome, chiarendo i dubbi sorti in proposito dal momento che la disposizione costituzionale dell'articolo 117, comma 9, nulla dice in tal senso, ma probabilmente solo a causa di una svista del revisore costituzionale.

La sottoscrizione delle intese deve essere preceduta da una comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, al Ministero degli affari esteri e ai ministeri competenti per eventuali osservazioni da far pervenire entro i successivi trenta giorni. Decorso il termine, si può procedere alla firma. In questa sede sono precluse a regioni e province

autonome, "valutazioni relative alla politica estera dello Stato" nonché l'assunzione di impegni forieri di obblighi o impegni finanziari per lo Stato o lesivi degli interessi degli altri enti territoriali.

La dettagliata procedura prescritta nel comma 3 dell'articolo 6 per la validità degli impegni conferma il principio per cui la competenza a concludere accordi internazionali non può essere riconosciuta a regioni e province autonome in violazione delle regole sulla formazione dei trattati previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. Per la Convenzione, la competenza all'assunzione degli obblighi internazionali è esclusivamente dello Stato quale soggetto di diritto internazionale e il conferimento dei pieni poteri di firma è il presupposto per l'efficace manifestazione della volontà di un paese ad obbligarsi con un altro paese.

In conformità di quanto previsto dalla Convenzione di Vienna, la legge La Loggia stabilisce che i negoziati condotti dalle rappresentanze di regioni e di province autonome sono produttivi di obblighi per l'Italia a condizione che siano conferiti dal Ministero degli affari esteri i pieni poteri di firma ai sensi della suddetta Convenzione. In altre parole, i rappresentanti locali operano in nome e per conto della Repubblica italiana. Lo Stato, accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferma l'attività svolta dai rappresentanti regionali e provinciali con il conferimento dei pieni poteri di firma, pena la nullità degli accordi sottoscritti, e fatta salva, comunque, la possibilità di successiva "convalida". L'articolo 8 della Convenzione<sup>5</sup> ammette, infatti, la possibilità di successiva conferma da parte dello

Stato di un accordo firmato da una parte locale priva dei pieni poteri di firma.

La procedura descritta dal comma 3 prevede, pertanto, che regioni e province autonome comunichino tempestivamente l'esistenza di trattative in corso al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, entrambi incaricati a darne comunicazione ai ministeri competenti. E' previsto un ruolo di collaborazione e consulenza per il Ministero degli affari esteri che può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati. Concluso il negoziato, il testo dell'accordo è sottoposto alla valutazione politica del suddetto ministero che conferirà i pieni poteri di firma in caso di esito positivo. Gli accordi devono soddisfare anche requisiti di legittimità quali il "rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana", nonché il rispetto dei principi fondamentali previsti dalle leggi statali nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Degli accordi deve essere data pubblicità in base alla legislazione vigente, ovvero all'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839. La norma prevede la trasmissione entro un mese dalla sottoscrizione dell'atto, a cura del Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri, per la pubblicazione trimestrale in apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale, di

---

<sup>5</sup> Si riporta l'articolo 8 della convenzione sul diritto dei trattati adottata a Vienna il 23 maggio 1969

**Articolo 8 - Conferma successiva di un atto compiuto senza autorizzazione**

Un atto concernente la conclusione di un trattato, compiuto da una persona che non può, in base all'articolo 7, essere considerata come autorizzata a rappresentare uno Stato a tale scopo è senza effetti giuridici, a meno che non sia confermato successivamente da tale Stato

tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati.

Il comma 5 dell'articolo in esame sottopone ad un giudizio di opportunità l'intera attività estera delle Regioni, attribuendo al Ministro degli affari esteri la facoltà di rappresentare alle regioni e province autonome interessate questioni di opportunità inerenti le attività estere e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato. In caso di dissenso, viene investito della questione il Consiglio dei ministri con la partecipazione anche del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessata.

Il comma 7 dell'articolo 6 fa salva l'attività di mero rilievo internazionale svolta da comuni, province e città metropolitane previa comunicazione a regioni e ministeri competenti.

### 5) TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

L'articolo 7 della legge 131/2003 concerne l'esercizio delle funzioni amministrative.

Si stabilisce che **i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione debbono** essere modulati per coniugarli agli **obiettivi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa** ovvero **a motivi funzionali ed economici o a esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale**. Tutte le funzioni che per assicurare i suddetti obiettivi debbono essere svolte con un esercizio unitario possono non essere conferite ai Comuni, tutte le altre spettano **ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane o le Unioni dei Comuni**.

Riguardo alle **Comunità montane** - richiamato quanto già detto sul punto nel paragrafo 2) - si evidenzia che esse vengono richiamate sia quali **soggetti** che, applicando il principio c.d. di sussidiarietà orizzontale: "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale"; che come **forma di esercizio associato delle funzioni comunali**.

L'articolo poi individua le **modalità di prima applicazione per l'individuazione e il trasferimento delle risorse occorrenti per l'esercizio delle funzioni conferite**, fino a quando cioè, non si realizzerà il nuovo sistema finanziario previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

E' stabilito che ci siano preventivamente in **Conferenza Unificata degli accordi che vengono recepiti in disegni di legge collegati alla finanziaria che il Governo presenta al Parlamento**. Vi è un ulteriore meccanismo flessibile, il quale consente che lo **Stato, in attesa che siano approvati i suddetti disegni di legge possa avviare**, sulla base degli accordi sanciti in Unificata, i **trasferimenti secondo le modalità riportate nell'Intesa Interistituzionale del 20 giugno 2002 (In G.U. n. 159 del 9 luglio 2002)**. Si recepiscono, cioè, gli accordi con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni contenute nel d.lgs. 112/1998.



I decreti per preservare gli equilibri di bilancio vengono vincolati alle indicazioni contenute nel D.P.E.F..

**Soltanto dalla entrata in vigore dei suddetti decreti** (o da altra data indicata negli stessi) **le Regioni o gli Enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni** relative ai beni e alle risorse trasferite. I D.P.C.M. si applicano fino all'entrata in vigore della legge collegata alla finanziaria.

Anche per le **funzioni amministrative** viene previsto, al fine di assicurare la continuità dell'ordinamento, che esse **continuino ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle norme vigenti.**

## **6) IL POTERE SOSTITUTIVO**

L'articolo 8 disciplina l'esercizio del potere sostitutivo governativo per i casi e le finalità previsti dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione. Trattasi di due distinte ipotesi di intervento sostitutivo: una "ordinaria", esercitabile previa diffida ad adempiere ed eventualmente attraverso commissario *ad acta*; l'altra, che possiamo definire "d'urgenza", consistente nell'adozione immediata da parte del Consiglio dei ministri dei provvedimenti necessari.

### **Presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo**

Le situazioni che possono dar luogo all'intervento sostitutivo del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali sono il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, l'esigenza di tutela dell'unità giuridica, dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Solo le prime due ipotesi costituiscono vero e proprio inadempimento (della normativa internazionale e comunitaria), mentre negli altri casi si tratta di salvaguardare esigenze pubbliche di carattere primario. Tutte le situazioni possono realizzarsi attraverso comportamenti omissivi degli enti territoriali che rimangono inerti rispetto ad attività da compiersi per conseguire le finalità previste dalla norma, ma anche attraverso comportamenti commissivi consistenti nell'adozione di atti contrastanti con le suddette finalità. Anche l'intervento sostitutivo si realizzerà, pertanto, in maniera diversa, e cioè con l'adozione dei provvedimenti dovuti o necessari nel caso di inerzia degli enti territoriali, oppure attraverso l'eliminazione dei provvedimenti che non avrebbero dovuto essere adottati.

### **Procedimento per l'esercizio del potere sostitutivo**

Qualora si verifichi una delle situazioni descritte nel paragrafo precedente, il Presidente del Consiglio, su proposta del ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per provvedere. Scaduto il termine inutilmente, il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente o del Presidente del Consiglio (o del Ministro per le politiche comunitarie se l'intervento sostitutivo è determinato dalla necessità di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria) adotta direttamente i provvedimenti necessari, in tal caso anche di natura normativa, ovvero provvede a mezzo di un commissario

*ad acta*. E' previsto che venga sentito anche "l'organo interessato", ma trattasi di un'impresione. Il legislatore ordinario intendeva, probabilmente, riferirsi allo stesso ente destinatario della diffida ad adempiere. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Se la sostituzione riguarda Comuni, Province o Città metropolitane il commissario provvede avendo prima sentito anche il Consiglio delle autonomie locali, ove istituito. In queste circostanze il governo, nella nomina del commissario, deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Nei casi di assoluta urgenza, caratterizzati dall'impossibilità di rinviare l'intervento sostitutivo senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il procedimento è abbreviato. Il Consiglio dei ministri, infatti, adotta direttamente i provvedimenti necessari che vengono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

L'articolo in commento sostituisce, abrogandola implicitamente, la disciplina generale sull'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nei confronti di regioni ed enti locali prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1998; prevede al comma 2 l'abrogazione dell'articolo 11 della legge n. 86 del 1989 che disciplinava l'esercizio del potere sostitutivo del Governo a fronte degli inadempimenti degli obblighi comunitari dipendenti da inattività amministrativa delle regioni o delle province autonome.

### **Osservazioni critiche**

Il procedimento descritto dalle norme di adeguamento per l'esercizio del potere sostitutivo presenta alcuni elementi di criticità. In primo luogo ci si chiede quale *ratio* sottenda alla scelta operata con riferimento alla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alla riunione del Consiglio dei ministri prevista unicamente nell'ipotesi di intervento sostitutivo ordinario e non anche per quello esercitato nei casi di assoluta urgenza. Inoltre, sebbene non chiaramente detto nella legge, si ricorda che la partecipazione del rappresentante regionale deve essere limitata solo ai casi in cui l'intervento sostitutivo ordinario riguardi la regione e non anche gli altri enti territoriali.

Altro elemento problematico è costituito dalla nomina del commissario. Come noto, qualora il potere sostitutivo riguardi comuni, province o città metropolitane, il Consiglio dei ministri nel provvedere alla nomina del commissario, deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Diversamente l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione afferma la necessità che "i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". In altre parole, la Costituzione prescrive il rispetto di tali principi in via generale ovvero per tutte le modalità di esercizio del potere sostitutivo, mentre dalle norme di adeguamento sono richiamati solo in questa specifica ipotesi, e solo per la nomina e non anche per lo svolgimento del compito assegnato al commissario. Altra particolarità da segnalare: la nomina del commissario non è contemplata qualora l'intervento sostitutivo riguardi le regioni, non essendo queste comprese tra gli enti territoriali di cui al comma 3 dell'articolo 8.

Si segnala l'ambiguità relativa all'ambito di operatività del potere sostitutivo che, secondo alcuni autori, può esercitarsi anche mediante atti di natura legislativa, dal momento che i provvedimenti sostitutivi possono essere "anche normativi". La lettera della legge consentirebbe, in tal modo, di includere il decreto legge tra gli atti emanabili nell'esercizio del potere sostitutivo. Ci si chiede come potrebbe in questo caso configurarsi il rapporto tra i decreti legge (nonché le eventuali leggi di ratifica) e gli atti adottati in precedenza dalle Regioni. Il quadro che viene a delinearsi potrebbe essere il seguente: 1) La Regione provvede con legge a disciplinare una determinata materia (tra quelle, per esempio, di competenza residuale di cui al quarto comma dell'articolo 117); 2) l'atto legislativo regionale concretizza una delle ipotesi delineate dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione che possono determinare l'intervento sostitutivo governativo; 3) il Governo esercita il potere sostitutivo emanando il decreto legge che norma una materia non spettante in alcun modo allo Stato; 4) le disposizioni contenute nel decreto legge prevalgono sulla legge regionale da neutralizzare. Si finirebbe in tal modo per attribuire allo Stato una potestà legislativa al di fuori (e non prevista dalla) tripartizione delle competenze effettuata dall'articolo 117 della Costituzione. Non solo, ma si finirebbe anche per sottoporre il decreto legge ad una duplice sorte: da un lato prosegue l'iter costituzionalmente previsto per la sua conversione in legge; dall'altro prosegue l'iter previsto dalla legge La Loggia per il suo riesame, qualora lo richieda una delle due Conferenze. Con inimmaginabili conseguenze nel caso di esiti contrastanti di decreto legge convertito in legge ma revocato a seguito del riesame oppure di decreto legge decaduto perché non convertito ma nel frattempo giudicato positivamente e confermato in sede di Conferenza. Rimane un ulteriore problema: l'intervento sostitutivo attraverso il decreto legge dovrebbe realizzarsi esclusivamente nell'ipotesi di assoluta urgenza prevista dal comma 4. La sostituzione di cui al comma 1, per la quale è prevista una procedura comportante la diffida ad adempiere, la messa in mora, la fissazione di un termine, l'inutile decorso dello stesso e l'audizione dell'ente interessato appare, infatti, assolutamente incompatibile con la natura del provvedimento d'urgenza, la cui adozione si legittima solo sul presupposto dell'indifferibilità dell'intervento.

Per altri autori il potere sostitutivo deve intendersi come esercitabile solo attraverso atti amministrativi. Il riferimento alla natura normativa degli stessi è spiegabile con il ricorso al regolamento, atto amministrativo a contenuto normativo. D'altra parte l'attribuzione del potere sostitutivo al Governo, organo non dotato in via ordinaria di potestà legislativa, anziché allo Stato, confermerebbe la tesi dell'esclusione dell'esercizio del potere sostitutivo attraverso l'emanazione di atti aventi valore di legge, ovvero decreti legge.

Altro problema, invece, è se l'inadempienza sanzionata con l'intervento sostitutivo riguarda solo le funzioni amministrative ovvero anche quelle legislative. Il richiamo, presente nelle disposizioni legislative costituzionali e ordinarie in esame, anche agli enti locali, dotati solo di competenze amministrative e normative di secondo grado, indurrebbe a pensare che le disposizioni dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione e quelle di attuazione siano riferibili alla sola attività amministrativa. Ne costituirebbe implicita conferma anche il riferimento all'"inattività amministrativa" contenuto

nell'articolo 11 della legge n. 86 del 1989 espressamente abrogato dall'articolo 8, comma 2 della legge La Loggia.

Non è chiaro, inoltre, se il riesame del provvedimento sostitutivo richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni o dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali possa sospenderne anche l'efficacia. Tenuto conto che l'adozione del provvedimento da riesaminare è avvenuta in via d'urgenza, la sospensione dell'efficacia ne vanificherebbe l'operato; ma in caso contrario, come rimediare alle conseguenze *medio tempore* prodottesi qualora il riesame si concludesse con il ritiro o la modifica del provvedimento urgente?

L'esecuzione dei provvedimenti che il Consiglio dei ministri adotta nell'esercizio del suddetto potere sostitutivo è affidata al rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie ovvero al prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione (articolo 10, comma 2, lett. d) della legge 131/2003).

## 7) GIUDIZI IN CORTE COSTITUZIONALE

L'articolo 9 della legge 131/2003 riscrive le disposizioni della legge 87/1953 in materia di ricorsi alla Corte costituzionale incompatibili con i principi e le disposizioni contenute nel nuovo Titolo V. Rispetto a quanto stabilito dalla Costituzione si prevede che **il Governo** possa promuovere ricorso di legittimità costituzionale nei confronti di una legge regionale **anche su proposta della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali**, mentre la **Regione** può promuovere ricorso nei confronti dello Stato **anche su proposta del Consiglio delle Autonomie locali**.

Sono inoltre disciplinati nuovi tempi e modalità del giudizio costituzionale.

Il nuovo articolo 35 della legge 87/1953, per garantire che le decisioni siano assunte in tempi rapidi, stabilisce che **la Corte fissa l'udienza di discussione del ricorso**, per i ricorsi in via principale, entro **novanta giorni** dal deposito dello stesso.

E' altresì previsto che la **Corte adotti d'ufficio i provvedimenti di sospensione** riguardo all'esecuzione degli atti impugnati (o parti di essi) **qualora ritenga che si possa realizzare un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica ovvero un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini**.

In questi casi, tutti i termini del processo costituzionale sono notevolmente ridotti.

## 8) NUOVE COMPETENZE DELLA CORTE DEI CONTI

Gli ultimi 3 commi (7, 8 e 9), dell'articolo 7 **ampliano le competenze della Corte dei Conti**.

Il nuovo testo costituzionale ha liberato definitivamente sia l'amministrazione regionale che quella locale dagli antichi lacci della vigilanza e della tutela e ha posto in una dimensione di piena autonomia. I controlli di legittimità sono stati, infatti, definitivamente soppressi.

L'abrogazione delle relative norme costituzionali non ha solo privato di copertura costituzionale la legislazione in materia – spezzando per sempre uno dei riferimenti fondamentali della nostra tradizione legislativa di origine napoleonica – ma è intervenuta ad abrogarla totalmente, eliminando dal nostro ordinamento positivo i relativi istituti.

Ciò non ha significato tuttavia il venir meno della necessità di un sistema di controlli: e si è **individuata nella Corte dei Conti** – organo tecnico in possesso di garanzia e di imparzialità – **l'organo su cui collocare un nuovo sistema di controllo di gestione**, di carattere esterno, che è contemporaneamente un sistema unitario sul territorio nazionale.

I controlli della Corte riguardano la gestione finanziaria dei singoli Enti, al fine del rispetto delle esigenze di coordinamento complessivo della finanza pubblica e del patto di stabilità.

Il **controllo** è affidato alle **sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti**, le quali **verificano**, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione:

1. **il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio o di programma;**
2. **la sana gestione finanziaria degli Enti locali;**
3. **il funzionamento dei controlli interni.**

Relativamente a questi ultimi si avvalgono anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'Interno.

Relativamente agli **esiti delle verifiche** le sezioni regionali **riferiscono** esclusivamente ai **Consigli degli enti controllati**.

Tale disciplina si applica alle Regioni a statuto ordinario, restando confermata la potestà delle Regioni a statuto speciale ad adottare particolari discipline, per perseguire le medesime finalità.

Si disciplina, poi, una **competenza eventuale** delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti: **“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione”**. La collaborazione può essere richiesta ai fini **della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa**, ma anche per avere **pareri in materia di contabilità pubblica**.

I Comuni e le Province possono formulare analoghe richieste **di norma** tramite il Consiglio delle Autonomie locali.

Infine, si prevede che le sezioni regionali possano essere **integrate da due componenti designati** rispettivamente dal **Consiglio regionale** e dal **Consiglio delle Autonomie locali**. La norma dopo aver definito le competenze culturali e professionali che devono essere possedute dai designati, fissa in cinque anni la durata della carica che non è rinnovabile ed equipara **lo status dei predetti componenti integrati, a tutti gli effetti e per la durata dell'incarico a quello dei consiglieri della Corte dei Conti**.

La norma non chiarisce però se l'integrazione dei due componenti opera solo se sono state richieste ulteriori forme di collaborazione oppure se l'integrazione è indipendente dalle ulteriori forme di collaborazione.

Ancora più problematico per la Regione è che gli **oneri per l'integrazione**, sia relativi al designato del Consiglio regionale che al designato del **Consiglio delle Autonomie locali, sono a carico della Regione**, così come **resta a carico della Regione l'utilizzo**, previe intese, di **personale regionale** – fino a dieci unità – sia del **personale necessario per l'esercizio delle "ulteriori forme di collaborazione richieste"**, ma anche **per l'esercizio delle funzioni di verifica del rispetto degli equilibri di bilancio** in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea che **vengono affidate alla Corte** e che la stessa **deve svolgere non solo nei confronti della Regione, ma anche nei confronti di Comuni e Province**.

#### **9) RAPPORTO DELLO STATO CON IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE**

L'articolo 10 della legge 131 **istituisce** in ogni Regione a Statuto ordinario il **"Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie"**, le cui funzioni, elencate in dettaglio, sono svolte dal Prefetto del Capoluogo di Regione. A tale organo, funzionalmente dipendente dalla Presidenza del Consiglio, viene affidato il compito di esercitare in sede regionale le funzioni statali, già espletate in gran parte dalla soppressa figura del Commissario di Governo, tuttora compatibili con le innovazioni della riforma in quanto non riconducibili a quelle indicate negli articoli della Costituzione abrogati o modificati. Si consente al Rappresentante dello Stato di avvalersi, nell'esercizio delle sue funzioni, dei segretari comunali e provinciali in posizione di mobilità, assegnati, a tal fine, agli uffici territoriali del Governo. In secondo luogo, e nel rispetto delle competenze degli enti territoriali interessati, vengono estesi anche ai Commissariati del governo per le province autonome le disposizioni del D.P.R. n. 287 del 2001 relative all'organizzazione degli Uffici territoriali del Governo. Inoltre, viene modificato il D. Lgs. n. 303 del 1999, di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri, per inserire tra le strutture della Presidenza, di supporto all'azione del Governo nei rapporti con le autonomie, anche un "Ufficio per il federalismo amministrativo". Infine, vengono apportate alla L. n. 62 del 1953 (legge Scelba) alcune necessarie modifiche conseguenti alla eliminazione, in Costituzione, della funzione di controllo preventivo sulle leggi regionali e alla soppressione della figura del Commissario del Governo.

#### **10) ATTUAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE DELLE FORME DI AUTONOMIA PIÙ AMPIE RISPETTO A QUELLE GIÀ ATTRIBUITE (ARTICOLO 10, LEGGE COSTITUZIONALE 3/2001)**

L'articolo 11 disciplina l'attuazione delle forme di maggiore autonomia garantite alle Regioni a statuto speciale dalla norma transitoria contenuta nell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in attesa degli adeguamenti degli Statuti speciali. A tal fine, si prevede che le Commissioni paritetiche, previste dagli Statuti speciali, predispongano norme di attuazione per la definizione dei beni e delle risorse da trasferire nelle nuove materie attribuite alle Regioni a Statuto speciale in applicazione della normativa più

favorevole introdotta dalla riforma. Le Commissioni paritetiche possono altresì proporre l'adeguamento degli Statuti anche in relazione alla disciplina delle attività regionali in materia di rapporti internazionali e comunitari.