

LE INNOVAZIONI COSTITUZIONALI DELLA XIII LEGISLATURA

Le **leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001**, insieme considerate, hanno pressoché totalmente innovato il titolo V della parte II della Costituzione, dando vita ad un sistema costituzionale profondamente nuovo e tale da poter dire che oggi è tutto l'ordinamento italiano ad essere profondamente modificato:

- ◆ la riforma Bassanini ha trovato nella riforma del titolo V della parte II della Costituzione quella “copertura” e quella “stabilizzazione” costituzionale che precedentemente le mancava;
- ◆ la riforma costituzionale ha modificato profondamente sia la posizione dello Stato (soprattutto del legislatore e dell'amministrazione statale), che delle Regioni (soprattutto del legislatore regionale) nonché dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che hanno assunto oggi una posizione costituzionale assai più forte e rilevante che per il passato.

L'art. 114 Cost.:

- **comma 1:** "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato";
- **comma 2:** "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

La Repubblica non coincide più con lo Stato, ma lo ricomprende insieme a tutti gli enti territoriali indicati nella norma.

Il primo comma attribuisce competenze amministrative ai diversi soggetti in modo paritario ed a ciascuno per il proprio ambito di competenza.

Il legislatore statale ha inoltre una competenza legislativa delimitata rispetto a quello regionale: in particolare, la competenza ad assegnare funzioni amministrative è limitata per il legislatore statale, mentre è generale per il legislatore regionale.

Tutto ciò non toglie che sia di esclusiva competenza dello Stato la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

L'art. 117 Cost.:

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”;

- **comma 2:** la competenza legislativa dello Stato è ora limitata ad un elenco di 17 materie;
- **comma 3:** “Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”;
- **comma 4:** “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” ;
- **comma 6:** “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà

regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Nel nuovo sistema costituzionale, quindi, lo Stato ha perso la competenza generale: la legge statale ha ora competenze rigidamente definite e limitate (comma 2).

Per contro, sono oggi i legislatori regionali ad essere titolari della competenza generale e residuale (comma 4).

Elementi d'innovazione:

- ◆ assoluta **parificazione della potestà legislativa statale e di quella regionale**, caratterizzata dai medesimi vincoli e dai medesimi limiti, che dunque si configurano ormai come fonti pari ordinate e distinte tra loro solo per i diversi ambiti di competenza;
- ◆ grazie a questa disposizione, **l'ordinamento comunitario** entra a far parte a pieno titolo del nostro ordinamento giuridico complessivamente considerato e si pone come **vincolo e limite immediato e diretto alle leggi statali e regionali**;
- ◆ lo Stato può emanare regolamenti solo nell'ambito delle 17 materie elencate dal secondo comma dell'art. 117 Cost. In ogni altra materia il potere regolamentare è ormai attribuito alle **Regioni**, che peraltro hanno, nelle medesime materie, anche la **competenza legislativa**;
- ◆ sulla base di questa medesima disposizione si amplia, inoltre, il **potere regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane**.

Dunque, nel nuovo sistema non esiste più la legge come fonte normativa dotata di un potere unificante nell'ambito delle materie regolate e disciplinate dalla legge stessa.

Ormai **solo la Costituzione e i vincoli comunitari e internazionali si pongono come elementi unificanti**, in quanto vincolanti tutti i legislatori ed efficaci nei confronti di ogni fonte normativa e su tutto il territorio nazionale.

L'art. 118 Cost.:

Riguarda la ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi soggetti che, ai sensi del primo comma dell'art. 114 cost., costituiscono oggi la Repubblica:

- **comma 1:** “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”;
- **comma 2:** “I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze” (norma coordinata all'art. 117, comma 2, lettera p), secondo il quale spetta alla competenza esclusiva del legislatore statale disciplinare “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”;
- **comma 4:** “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Questo articolo introduce alcuni criteri ai quali sia il legislatore statale che quello regionale devono attenersi nell'assegnare le funzioni amministrative ai diversi soggetti. In particolare:

- ◆ le funzioni amministrative **possono e devono** essere assegnate a soggetti diversi dai Comuni (soggetti che vanno dalle Province fino allo Stato) quando questo sia necessario al fine di assicurarne l'esercizio unitario. Tuttavia, il legislatore statale e regionale devono attenersi a tre principi precisi:
- ◆ principio di **sussidiarietà**;
- ◆ principio di **differenziazione**;
- ◆ principio di **adeguatezza**.

Tale articolo introduce, quindi, definitivamente:

- ◆ il principio di **sussidiarietà verticale** come elemento regolatore della distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i diversi livelli territoriali di amministrazione;
- ◆ la costituzionalizzazione dei principi di **differenziazione** (che consente e impone di attribuire le funzioni amministrative non per "classi di enti", ma solo a quegli enti che ai diversi livelli, per dimensione di popolazione e quantità di risorse, possono adempiere alle funzioni assegnate) e di **adeguatezza** (che ribadisce e qualifica il principio di differenziazione e impone un collegamento fra le funzioni che si intendono assegnare o conferire e la capacità dei soggetti destinatari di assolvere con la dovuta efficacia ed efficienza) come **principi costituzionali di ottimizzazione della distribuzione e delle assegnazioni di funzioni amministrative**.

Altre norme di grande rilevanza:

- a) **art. 119 Cost.**: finalizzato a garantire a tutti i soggetti dell'ordinamento complessivo le risorse necessarie per adempiere alle proprie funzioni;
- b) **art. 120 Cost.**: prevede un potere di sostituzione del Governo rispetto a tutti gli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nei casi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa;
- c) **art. 125 Cost.**: abroga definitivamente ogni forma di controllo, stabilizzando e completando anche per questa parte quanto già stabilito dalla l. n. 127 del 1997 e dai successivi atti normativi legati all'attuazione della l. n. 59 del 1997;
- d) **art. 11 della L. cost. n. 3 del 2001**: prevede l'allargamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e affida a questa Commissione un ruolo particolare in tutti i procedimenti legislativi statali nell'ambito dell'art. 117 e dell'art. 119 della Costituzione;
- e) **art. 123 Cost.**: nella parte in cui definisce il nuovo potere statutario delle Regioni, e nella parte in cui prevede, al quarto comma, che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consulenza fra le Regioni e gli enti locali".

Tutt'altro che semplice è armonizzare questo complesso quadro normativo, soprattutto per quanto riguarda la distinzione fra:

“Funzioni proprie” di Comuni, Province e Città metropolitane: ◆ <i>art. 118, comma 2</i>	“Funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane: ◆ <i>art. 117, comma 2, lettera “p”</i>
--	--

Tuttavia la portata dell'innovazione intervenuta si configura come una sorta di vero e proprio “terremoto”, particolarmente difficile da gestire, soprattutto se si pensa che, in attesa di una puntuale e piena attuazione della riforma, tanto il Governo che i Ministri continuano ad approvare regolamenti in materie che probabilmente sono ormai sottratte al potere regolamentare dello Stato. Fenomeno questo collegato anche alla difficoltà che le Regioni sembrano avere ad esercitare un potere regolamentare che sinora hanno esercitato in modo molto ridotto.

E' necessario sviluppare forme nuove di soft legislation, raccordi procedurali, “cabine e tavoli di regia”... insomma nuove forme di governance.