

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 901

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori DEL PENNINO e STERPA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 2006

Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Il *referendum* del 25 giugno 2006, respingendo la riforma della Costituzione approvata dal Parlamento nel corso della XIV legislatura, ha determinato il permanere in vigore delle disposizioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione come modificate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

Tale riforma ormai, a cinque anni dall'entrata in vigore, viene unanimemente riconosciuta come fomite di continui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni che hanno investito la Corte costituzionale chiamata ripetutamente a pronunciarsi su questioni concernenti l'interpretazione delle nuove norme.

I limiti di queste disposizioni già emersero nel corso dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Affari costituzionali del Senato nella XIV legislatura, che evidenziò come il nuovo testo costituzionale fosse stato frutto di una decisione parlamentare frettolosa e pasticciata (nella sostanza e nel metodo). Ne è conseguita una legislazione nazionale e regionale contrassegnata da una scarsa chiarezza sul versante delle competenze, che ha dato origine alla conflittualità sulla natura del potere legislativo diviso tra il centro e la periferia, come prima abbiamo ricordato.

Appare quindi urgente correggere con un nuovo intervento di legislazione costituzionale gli aspetti maggiormente negativi e forieri di difficoltà interpretative della riforma del 2001.

Tale intervento appare prioritario rispetto ad ogni altra possibile correzione della Carta costituzionale del 1948, come riconosciuto dallo stesso ministro Chiti nella sua recente audizione alla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Col presente disegno di legge costituzionale non si propone peraltro una riscrittura completa del Titolo V della Parte II della Costituzione.

La Costituzione non deve esser mai considerata alla stregua di un semplice foglio di carta da cancellare. Pertanto l'impianto complessivo determinato dal nuovo Titolo V può rimanere; deve, semmai, essere integrato, modificato, aggiustato, sulla base di tutti quei rilievi, osservazioni, indicazioni, che sono emerse nel corso dei numerosi dibattiti scientifici e politici svoltisi in questi anni.

Il contributo dei proponenti intende rafforzare la spinta regionalista dell'impianto costituzionale, ma calibrando al meglio alcune innovazioni che potrebbero garantire una maggiore stabilità all'assetto istituzionale nazionale e regionale.

In particolare richiamiamo l'attenzione su tre aspetti di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione:

a) la reintroduzione del principio di «interesse nazionale», conseguente anche a una riscrittura del primo comma dell'art. 114 della Costituzione, volto a ripristinare la supremazia dello Stato rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento repubblicano;

b) la semplificazione delle articolazioni periferiche;

c) l'abolizione della competenza concorrente Stato-Regioni.

Per quanto riguarda il primo punto si propone di ritornare a una formulazione analoga a quella originaria della Costituzione del 1948, sostituendo l'attuale disposizione che equipara Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni con lo Stato.

Inoltre per quel che concerne la ricostituzionalizzazione dell'interesse nazionale c'è

da dire che, come da più parti sostenuto in dottrina (e in diverse audizioni tenute in Senato), questo principio parrebbe essere rimasto in Costituzione, in forma implicita e ricavabile quale espressione dell'unità della Repubblica. Ci sarebbe in quanto limite che appartiene alla categoria dei limiti «impliciti», e che troverebbe un aggancio testuale nella Costituzione tramite l'articolo 5, che afferma l'unità e indivisibilità della Repubblica.

Certo, è una tesi sicuramente valida, ma che deve essere dedotta da una lettura interpretativa della Costituzione, che potrebbe non essere quella prevalente, specialmente in determinati periodi storici e contesti politici. È una tesi, almeno così a noi pare, che si sforza di ricavare il principio dell'interesse nazionale attraverso un ragionamento ermeneutico costituzionale al fine di colmare il vuoto che si è venuto a determinare con la soppressione dello stesso principio. La cancellazione del riferimento all'interesse nazionale, quale limite agli eccessi della legislazione regionale, costringe l'interprete a farlo rivivere attraverso un ragionare che viene poi ad essere rimesso soltanto ed esclusivamente alla capacità argomentativa della Corte costituzionale, unico organo che potrebbe far valere il principio in via induttiva.

Anche al fine di sciogliere questi dubbi interpretativi, e senza dover attendere che sia la Corte a riscrivere il principio dell'interesse nazionale per via giurisprudenziale, qui si propone di costituzionalizzarlo nuovamente, in quanto principio fondamentale che in una Costituzione liberal-democratica non può mancare. E non si venga a dire che è un principio antifederalista. Ricordiamo che esso altro non è che la clausola di supremazia (*supremacy clause*) presente negli Stati federali, come per esempio gli Stati Uniti d'America. Proprio lì, nella patria del federalismo, l'intervento dello Stato in nome dell'interesse nazionale, inteso come *supremacy clause*, sposta la linea delle competenze, consentendo l'intervento dello Stato in qualsiasi materia. È, allora, una clausola di salva-

guardia contro i rischi del secessionismo; ma è, altresì, una clausola di salvaguardia per gli stessi Stati federali, che possono meglio organizzare la loro politica legislativa territoriale ben protetti da un «ombrello» che li tutela sul piano dell'unitarietà nazionale.

La seconda modifica, quella riguardante la semplificazione delle articolazioni periferiche dello Stato, incide sui rapporti tra Provincia e Città metropolitana: una nuova istituzione, questa, introdotta dalla riforma del 2001 che non può però divenire aggiuntiva, ma, ove costituita, deve essere considerata sostitutiva della vecchia provincia se non vogliamo creare duplicazioni di competenze e moltiplicazione dei costi.

Il terzo aspetto che caratterizza questa proposta di modifica costituzionale è quello dell'abolizione della competenza concorrente, che è, peraltro, consequenziale alla reintroduzione dell'interesse nazionale.

La previsione dell'attuale articolo 117 della Costituzione di prevedere un terreno «neutro» di legislazione, concorrente fra Stato e regioni, è fonte di accentuazione di ripetute forme di conflittualità, che si riverberano sulla Corte costituzionale chiamata continuamente a dirimerle. Predeterminare zone di conflitto costituzionale non sembra una buona cosa. Peraltro, oltre ai rischi di continui conflitti di competenza ci sono quelli dovuti alla scarsa chiarezza del testo costituzionale, che dice e non dice. Allora, sul punto, è meglio essere chiari. E quindi: dire bene ed in maniera precisa quali sono le materie di competenza legislativa statale, in modo tale che si sappia quali saranno, residualmente, le materie di competenza regionale. Ecco perché questa proposta si preoccupa di riscrivere l'articolo 117 della Costituzione nella parte in cui elenca le materie di competenza legislativa statale, individuando quelle materie che sono oggi inserite nella legislazione concorrente e che invece si ritiene opportuno vengano ad essere riservate allo Stato; di conseguenza definire per risulta quelle che saranno riservate alle regioni.

Passando all'illustrazione degli articoli, con l'articolo 1 si propone di tornare all'articolo 114 della Costituzione in una formulazione analoga a quella originariamente contenuta nel testo del 1948, prevedendo che: «La Repubblica si riparte in Regioni, Province o Città metropolitane, e Comuni».

Con l'articolo 2 si modifica il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, in quanto, in seguito all'abolizione della legislazione concorrente, occorre rivedere le materie di competenza statale che, con la particolare procedura prevista dall'articolo 116, possono essere attribuite alle Regioni.

L'articolo 3 riscrive l'articolo 117 della Costituzione abolendo la legislazione concorrente che, come prima ricordato, rappresenta un'occasione di aumento dei conflitti tra Stato e regioni. Conseguentemente è ampliato l'elenco delle materie di competenza esclusiva della legislazione statale, includendovi la ricerca scientifica e tecnologica; le reti di trasporto, di navigazione e di comunicazione di interesse nazionale e le relative opere; la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia; la protezione civile; il commercio con l'estero; l'ordinamento delle professioni e l'ordinamento sportivo.

La potestà legislativa residuale riconosciuta alle regioni dovrà esercitarsi in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto dell'interesse nazionale.

Si accolgono in tal modo quelle riserve che erano state da più parti avanzate, anche

nel corso dell'indagine conoscitiva del Senato sugli effetti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, in merito alla mancanza di ogni riferimento nel testo attuale all'interesse nazionale, cui ho prima accennato.

Con la disposizione proposta si affida, inoltre, alla legge statale il compito di stabilire i principi generali che garantiscono il coordinamento tra le legislazioni regionali, e tra queste con la legislazione statale.

L'articolo 4 riscrive l'articolo 120 della Costituzione prevedendo che lo Stato si sostituisca alle regioni nell'esercizio delle competenze legislative e agli organi delle regioni e degli altri enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative, in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o comunitari, in caso di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità e dell'interesse nazionale, o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sociali e sanitari.

L'articolo 5, infine, abroga il riferimento contenuto nell'articolo 123 della Costituzione all'apposizione del visto del Commissario del Governo, che la disordinata riforma del Titolo V del 2001 manteneva, ma che non ha più ragion d'essere essendo stata soppressa la figura del Commissario del Governo e conseguentemente l'istituto dell'apposizione del visto.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Repubblica si riparte in Regioni, Province o Città metropolitane e Comuni».

Art. 2

1. Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s), t), v), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la regione interessata».

Art. 3.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - 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, secondo quanto stabilito dall'articolo 10, primo comma, e dall'articolo 11.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza interna e internazionale, ad esclusione della polizia locale con compiti amministrativi;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e nomine processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sociali e sanitari, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province o Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; brevetti e opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

t) ricerca scientifica e tecnologica;

u) reti di trasporto, di navigazione e di comunicazione di interesse nazionale e relative opere;

v) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia;

z) protezione civile;

aa) commercio con l'estero;

bb) ordinamento delle professioni;

cc) ordinamento sportivo.

In ogni altra materia la potestà legislativa spetta alle Regioni, che la esercitano in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto dell'interesse nazionale. La legge statale stabilisce i principi generali che garantiscano coordinamento e armonia tra le legislazioni regionali e tra queste e la legislazione statale.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie in cui ha legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie di loro competenza. I Comuni, le Province o le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità

di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

Art. 4.

1. L'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 120. - La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Lo Stato può sostituirsi alle Regioni nell'esercizio delle competenze legislative ed a organi delle Regioni, delle Città metropolitane o delle Province e dei Comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità e dell'interesse nazionale o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, sociali e sanitari.

La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi per l'esercizio delle funzioni amministrative da parte del Governo siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Art. 5.

1. L'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 123. - Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

