

(N. 1278)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Umbria

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 APRILE 1985

Revisione degli articoli 116, 117, 118, 119, 129 e 133
della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — A quindici anni dalle prime elezioni delle Regioni a statuto ordinario e a oltre trentacinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, si rende indispensabile una riflessione sullo stato di attuazione della riforma regionale, sulla natura dei rapporti di fatto instauratisi con le altre istituzioni dello Stato-ordinamento e sui possibili adeguamenti del sistema normativo-istituzionale. La riflessione ha coinvolto, specie durante l'ultimo anno, i massimi organi dello Stato e, ovviamente, le stesse Regioni.

Particolare rilievo assumono in questo quadro il dibattito maturato nell'ambito della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e l'indagine condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sul tema: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi ».

I Consigli regionali — sulla base delle formulazioni di alcuni articoli del titolo V, parte seconda, della Costituzione, concordate dalla conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome presentate alla Commissione per le riforme istituzionali, che le ha valutate « senza dubbio meritevoli di considerazione » — intendono ora ripro-

porre alle Camere, con propria iniziativa ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, una revisione intesa a chiarire e a rafforzare quel disegno di legge costituzionale che molti e per diverse ragioni ritengono in qualche misura disatteso e non rispettato.

L'intento di fondo delle proposte regionali è perciò soprattutto quello di offrire un quadro chiaro e compiuto dello « Stato delle autonomie » per quanto di originale esso ha nell'ordinamento della Repubblica, senza cedere, perciò, da un lato a modelli di tipo federale, come — dall'altro — a forme dispersive e macchinose di semplice decentramento amministrativo.

In coerenza con questo obiettivo si prospetta la necessità di intervenire su almeno tre aspetti fra loro interdipendenti: una più chiara definizione delle competenze, tale da esprimere il ruolo di ente di governo della Regione, rapporti più garantiti ed efficienti con il livello statale e quello locale, e, infine, una assunzione a livello costituzionale della programmazione come metodo e quadro entro il quale coordinare sia i rapporti tra i livelli di governo sia la gestione delle risorse pubbliche.

1) *Proposta di revisione dell'articolo 116
(Regioni e Province a statuto speciale)*

L'aggiornamento dell'articolo 116 relativo alle Regioni a statuto speciale si rende indispensabile a diversi fini.

In primo luogo allo scopo di riconoscere a livello costituzionale lo *status* riconosciuto alle Province di Trento e di Bolzano dal famoso « pacchetto ».

In secondo luogo si rende indispensabile riconoscere alle Regioni e alle Province a statuto speciale in ogni caso le competenze delle Regioni a statuto ordinario (cioè allo scopo di evitare una situazione sostanzialmente di minore autonomia come quella verificatasi dopo l'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Infine si rende necessario escludere l'intervento dello Stato negli interventi di competenza regionale anche sotto la forma della funzione di indirizzo e coordinamento.

2) *Proposta di revisione dell'articolo 117
(Competenze)*

È noto che l'articolo 117 della Costituzione, redatto in tempi ristretti e sotto la pressione di spinte contrastanti, individua in modo piuttosto infelice gli ambiti di intervento delle Regioni a statuto ordinario.

Esso infatti pone sullo stesso piano indicazioni non omogenee quanto ai contenuti (funzioni con materie, con obiettivi), ma soprattutto perpetua una immagine ambigua della Regione ora come un nuovo ente locale, ora come un ente di governo e di legislazione.

Questa mancanza di chiarezza ha determinato e determina un contenzioso permanente tra le Regioni e lo Stato quanto non fra gli stessi enti locali e le Regioni.

Tentativi di soluzione di questo problema sono stati ricercati, ora in sede di redazione degli statuti regionali, ora in sede di emanazione delle leggi statali, ora, infine, in sede di conflitto presso la Corte costituzionale.

Il momento certamente più proficuo del dibattito su questo tema si è avuto tra il 1975 e il 1977, in sede di definizione della legge n. 382 del 1975 e dei suoi decreti di attuazione. Questi ultimi, e il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 in particolare, hanno infatti operato una « rilettura » delle materie previste dall'articolo 117 sanzionando una interpretazione evolutiva di queste così da adeguarne i contenuti alle modifiche intervenute nella realtà del Paese nel trentennio precedente.

Nonostante l'autorevolezza e la chiarezza del disegno tale normativa non ha potuto resistere ai tentativi di modifica e d'interpretazione riduttiva che si sono immediatamente sviluppati, sia in sede governativa che parlamentare, per ripristinare la situazione precedente.

In questo quadro le Regioni hanno sostenuto in più occasioni la necessità di salvaguardare in modo più efficace e risolutivo gli ambiti propri di intervento.

Fra le soluzioni teoricamente possibili la più chiara e risolutiva appare quella di riscrivere lo stesso articolo 117 della Costituzione.

In questa operazione sembra indispensabile recepire e riorganizzare nel modo più compiuto possibile le indicazioni emergenti dalla legge n. 382 del 1975, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, dalla giurisprudenza della Corte e dalla legislazione statale e regionale più avanzata, così da definire in modo univoco e coerente le funzioni di legislazione e programmazione che giustificano un livello di « governo » regionale.

In particolare si ritiene che l'articolo 117 debba essere riformulato, pure nel rispetto dell'attuale disegno, modificando i seguenti punti:

a) introducendo un primo riparto delle funzioni per ambiti organici di intervento al cui interno sia possibile non solo normare le singole materie, ma assicurarne anche il coordinamento in una prospettiva interdisciplinare;

b) ridifinendo le singole materie all'interno dei settori organici sia accorpando ma-

terie riferite allo stesso ambito (navigazione, tramvie e linee automobilistiche sotto la voce trasporto) sia scindendo altre a contenuto complesso (urbanistica sviluppata come disciplina e pianificazione dell'uso del territorio, nonchè protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio) sia, soprattutto, introducendo nuove materie in ambiti rivelatisi di diretto interesse regionale (assistenza agli enti locali, definizione circoscrizioni provinciali, difesa beni culturali locali, organizzazione servizi scolastici, incentivi all'industria, distribuzione commerciale, mercato del lavoro, cooperazione, energia);

c) riconoscendo il potere regionale di dare diretta attuazione ai regolamenti ed alle direttive delle Comunità europee;

d) prevedendo la possibilità con legge ordinaria di attribuire ulteriori materie (che non avrebbero comunque la tutela di quelle indicate dalla Costituzione);

e) prevedendo comunque la competenza ad intervenire finanziariamente (e non sotto il profilo ordinamentale) anche in altri ambiti (ciò considerando la Regione ente a finalità generale);

f) stabilendo infine che le leggi statali relative alle materie di competenza regionali vengano approvate con una procedura «rinforzata» che le difende da incursioni estemporanee del legislatore ordinario.

È importante segnalare che la nuova formulazione introduce una significativa innovazione poichè richiede che il legislatore statale individui espressamente le norme di principio nel cui ambito debba svilupparsi la legislazione «concorrente» delle Regioni. Ne consegue da un lato che il legislatore regionale possa operare in piena autonomia sino a che i principi non sono individuati ed espressamente definiti, dall'altro che in caso di nuova disciplina il Parlamento eviti di confondere con i principi norme di dettaglio.

3) Proposta di revisione dell'articolo 118 (Rapporti con gli enti locali)

Rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 118 sembra opportuno chiarire alcuni

punti, tuttora in parte controversi, in ordine alle competenze amministrative delle Regioni, alle competenze degli enti locali nelle materie *ex* articolo 117 ed alle modalità di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento statale.

Quanto alle competenze amministrative delle Regioni sembra opportuno chiarire, anche a livello costituzionale, che tali funzioni debbano essere di indirizzo, coordinamento e programmazione; le funzioni di intervento invece dovrebbero essere gestite direttamente dalle Regioni solo quando attengano al perseguimento di fini unitari. Corollario infatti di questa scelta è che tutte le altre funzioni non ricomprese fra quelle riservate alle Regioni debbano essere esercitate dagli enti locali. Questi ultimi, come è noto, oggi esercitano sia funzioni di attribuzione statale, ai sensi dell'articolo 128 e 118, primo comma, sia funzioni di attribuzione regionale (ovviamente nelle materie di competenza delle Regioni).

Purtroppo questa duplice fonte di attribuzioni, specie nelle materie di competenza regionali, anzichè favorire una crescita armonica dell'amministrazione locale, si è tradotta in un sovrapporsi e scontrarsi incoerente di interventi ora statali ora regionali che non trovano alcuna giustificazione nella pur feconda dialettica interistituzionale che pure caratterizza la nostra Costituzione. Come uscirne? Le Regioni ritengono che la via più sicura sia quella di ridurre le attuali sovrapposizioni e ciò a vantaggio di una maggiore chiarezza in ordine ai rispettivi ruoli.

Non vi è dubbio che spetti allo Stato garantire l'autonomia e lo sviluppo delle Province e dei Comuni ai sensi dell'articolo 128 e che in questo quadro sia la legge statale a definire il ruolo che a tali enti spetta nel quadro dell'Amministrazione pubblica e dell'Amministrazione regionale in particolare.

Tuttavia nelle materie di competenza regionale sembra opportuno affidare al legislatore regionale la scelta del livello ottimale di esercizio delle funzioni, attesa la evidente diversità dei contesti territoriali, socio-economici e funzionali presenti nelle singole realtà regionali. Oltretutto non sembra poi che l'intervento statale in questi campi si sia

rivelato positivo; ciò sia per il suo carattere casuale ed episodico (si pensi a talune attribuzioni di funzioni presenti nello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) sia perchè spesso invasivo dello stesso ruolo delle Regioni o infine perchè necessariamente rigido e tale da trasformare le soluzioni organizzative uniformi sul piano nazionale in « camicie di Nesso » per gli enti locali, le Regioni e l'Amministrazione pubblica in generale (esemplare è a tal proposito il caso della riforma sanitaria).

Quanto alla funzioni di indirizzo e di coordinamento cui lo Stato ha fatto ricorso in diverse occasioni negli scorsi anni sembra opportuno prevedere una salvaguardia a livello costituzionale che ne garantisca l'esercizio solo attraverso lo strumento legislativo secondo quanto interpretato e suggerito dalla giurisprudenza della Corte. Ciò ovviamente allo scopo di evitare che attraverso un uso distorto di questo istituto vengano surrettiziamente ridotti o annullati gli spazi di autonomia delle Regioni.

4) *Proposta di revisione dell'articolo 119* (Programmazione e finanza)

In un sistema articolato su più livelli decisionali il perseguimento di obiettivi e politiche coerenti nel rispetto della distinta autonomia si può avere solo attraverso la fissazione di regole comuni e la conseguente distribuzione delle risorse finanziarie.

Tali regole comuni definiscono il ruolo che ciascuno dei soggetti deve svolgere nell'ambito del sistema e si sostanziano nel procedimento di programmazione. Questa considerazione, già presente al legislatore statale in occasione della definizione delle norme attuative della legge n. 382 del 1975 (articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), merita ad avviso delle Regioni una sanzione a livello costituzionale.

In questo senso si esprimono, con lievi modifiche rispetto al testo originale, i primi tre commi della proposta regionale, sanzionando il diritto di ogni livello di governo di partecipare alla fissazione delle scelte

che lo potranno condizionare e individuando nella programmazione regionale lo snodo degli interventi sia statali che locali.

Quanto agli aspetti relativi alla finanza regionale in generale, le proposte delle Regioni prevedono che le risorse provengano da:

a) tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali;

b) quote di tributi erariali riscossi nella Regione (ciò, come nel caso precedente, per « radicare » maggiormente l'istituzione nel contesto che rappresenta e in cui opera);

c) trasferimenti da parte dello Stato in relazione ai bisogni delle Regioni ed agli obiettivi nazionali di riequilibrio (spetta infatti allo Stato individuare la durata e la consistenza dei contributi destinati ad azioni di riequilibrio « strutturale »);

d) ulteriori trasferimenti, anche vincolanti, o per la realizzazione uniforme di servizi di carattere nazionale o per ulteriori azioni di riequilibrio (limitate nel tempo e nello spazio) a favore di una o più Regioni.

Infine le Regioni ritengono opportuno che i mezzi finanziari destinati dallo Stato ai Comuni e alle Province per investimenti nelle materie regionali siano attribuiti in conformità alle leggi e ai programmi regionali.

5) *Proposta di revisione dell'articolo 133 e di abrogazione dell'articolo 129* (Circoscrizioni comunali e provinciali)

La modifica dell'articolo 133 si rende indispensabile avendo previsto all'articolo 117 che l'istituzione, modifica o soppressione di nuove Province avvenga con legge regionale.

L'abrogazione dell'articolo 129 costituisce invece un intervento di « pulizia » poichè tale disposizione non appare significativa nel perseguimento degli interessi della stessa amministrazione dello Stato e può per contro trasformarsi in una remora al pieno esercizio delle potestà regionali già previste in materia di circoscrizioni comunali o prospettate in materia di circoscrizioni provinciali.

6) *Disposizione transitoria*

L'approvazione delle modifiche più sopra proposte al titolo V della Costituzione renderebbe ovviamente indispensabile l'adozione di una normativa transitoria che eviti soluzioni di continuità dalla situazione vigente a quella futura. Ciò attiene in particolare alla fissazione dei principi fondamentali entro i quali possa svilupparsi in modo « concorrente » la legislazione regionale.

L'innovazione più significativa rispetto alle attuali disposizioni transitorie della Costituzione consiste nella previsione di un termine per il Parlamento, decorso il quale, nelle materie per le quali non fossero stati fissati i principi fondamentali, il legislatore regionale potrebbe legiferare a titolo di legislazione esclusiva (in tale ipotesi determinandosi una sostanziale equiparazione con la potestà legislativa delle Regioni e delle Province a statuto speciale).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

Gli articoli 116, 117, 118, 119, e 133 della Costituzione della Repubblica sono sostituiti dai seguenti:

« Art. 116. — Alla Sicilia, alla Sardegna, al Friuli Venezia-Giulia, alla Valle d'Aosta, al Trentino Alto-Adige nonchè alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Alle predette Regioni e Province sono in ogni caso riconosciute le competenze relative alle materie di cui al successivo articolo 117 ove già non spettanti ai sensi dei rispettivi statuti.

Art. 117. — La Regione ha potestà legislativa, nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato e semprechè le norme regionali non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni, nelle seguenti materie:

a) nel settore organico dell'ordinamento e della organizzazione amministrativa:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali e provinciali, forme di collaborazione e di associazione fra enti locali, distribuzione fra gli enti locali delle funzioni ad essi attribuite dalle leggi generali della Repubblica anche nelle materie diverse da quelle di cui al presente articolo;

b) nel settore organico dei servizi sociali:

assistenza sociale, escluse solo le prestazioni economiche di natura previdenziale;

igiene e sanità pubblica, assistenza sanitaria in tutte le sue forme;

beni e attività culturali di interesse regionale e locale, tutela delle tradizioni popolari;

organizzazione dei servizi scolastici e di quelli relativi al diritto allo studio, anche universitario, ferma la competenza statale circa le norme generali sull'istruzione e circa l'ordinamento del personale scolastico;

attività sportive e ricreative;

c) nel settore organico dello sviluppo economico:

agricoltura e foreste;

assistenza tecnica, incentivi e servizi di sostegno per le attività industriali;

artigianato;

distribuzione commerciale all'ingrosso e al dettaglio, fiere;

turismo e industria alberghiera;

servizi e sostegno dell'occupazione e per la organizzazione del mercato del lavoro;

risorse idriche, minerarie ed energetiche, salvi i limiti definiti dai programmi nazionali;

promozione e sviluppo della cooperazione;

d) nel settore organico dell'assetto e utilizzazione del territorio:

disciplina e pianificazione dell'uso del territorio;

protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, difesa e conservazione del suolo, tutela dagli inquinamenti, caccia e pesca;

trasporti di interesse regionale e locale;

lavori e opere pubbliche, escluse quelle relative ai servizi di competenza statale;

edilizia residenziale pubblica.

Nelle materie di cui al presente articolo spetta alle Regioni dare attuazione ai regola-

menti e alle direttive delle Comunità europee ferma restando la competenza dello Stato a determinare i principi fondamentali.

Le Regioni e le Province autonome devono essere consultate sui progetti degli atti comunitari vincolanti che incidano sulle loro competenze.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti. La Regione può altresì emanare norme legislative concernenti interventi di spesa per finalità di interesse regionale, nel rispetto delle competenze espressamente riservate allo Stato dalle leggi della Repubblica.

Le leggi della Repubblica che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle Regioni sono approvate da ciascuna delle due Camere.

Sui progetti di legge di cui al comma precedente deve essere sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Le leggi ordinarie non possono abrogare nè modificare le leggi di cui al presente articolo.

Art. 118. — Nelle materie elencate nel precedente articolo spettano alle Regioni le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori; le altre funzioni sono attribuite, con le risorse necessarie per il loro esercizio, ai Comuni ed alle Province con legge regionale in armonia con i principi stabiliti dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128.

Le leggi della Repubblica possono attribuire alle Regioni funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui al precedente articolo. In tali materie le Regioni

possono altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica.

Nelle materie elencate nel precedente articolo le leggi della Repubblica possono riservare allo Stato, nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, solo poteri di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, in vista di esigenze di carattere unitario.

Le leggi che disciplinano i poteri di indirizzo e coordinamento debbono determinare l'oggetto, nonchè i fini e i criteri per il loro esercizio.

Gli atti di indirizzo e coordinamento sono deliberati dal Consiglio dei ministri, ferma restando la determinazione per legge, a norma del precedente articolo, dei principi fondamentali di disciplina della materia.

Art. 119. — Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle Regioni.

Le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso delle Province e dei Comuni.

Nel programma regionale di sviluppo sono coordinati gli interventi sul territorio di competenza dello Stato, della Regione, delle Province e dei Comuni.

Salvo quanto diversamente disposto per le Regioni a statuto speciale, alle spese necessarie per l'adempimento delle funzioni normali delle Regioni si provvede mediante: tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica; quote dei tributi erariali riscossi nella Regione; trasferimenti da parte dello Stato, senza vincoli di destinazione, in relazione ai bisogni delle Regioni ed agli obiettivi nazionali di riequilibrio.

Fermo restando quanto diversamente disposto per le Regioni a statuto speciale, per il finanziamento di servizi a carattere nazionale nonchè per provvedere a scopi determinati, in particolare al fine del riequilibrio economico fra le diverse zone del Paese, lo Stato, in conformità alla programmazione nazionale, attribuisce fondi a destinazione

vincolata a favore delle Regioni o di alcune di esse.

Le leggi dello Stato che attribuiscono nuove funzioni o pongono nuovi oneri a carico delle Regioni debbono altresì adeguare i mezzi finanziari a disposizione delle medesime.

I mezzi finanziari destinati dallo Stato ai Comuni e alle Province per investimenti nelle materie di competenza regionale sono attribuiti agli enti locali medesimi in conformità alle leggi ed ai programmi regionali.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

Art. 133. — La Regione, sentite le popolazioni e i consigli interessati, può con legge istituire nel proprio territorio nuove Province e nuovi Comuni, nonchè modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ».

Art. 2.

L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.

Art. 3.

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge sono emanate le leggi della Repubblica che stabiliscono espressamente i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale.

Fino all'entrata in vigore delle leggi predette e comunque non oltre il suddetto termine, le Regioni, nelle materie elencate dall'articolo 117, emanano norme legislative nei limiti dei principi fondamentali che si desumono dalle leggi vigenti.

Dopo tale data le Regioni sono tenute a rispettare i soli principi espressamente stabiliti.