

Disegno di legge costituzionale
“Nuove modifiche al titolo V, parte II, della Costituzione”
(La Loggia-Bossi)
approvato dal Consiglio dei Ministri del 11 aprile 2003

RELAZIONE

La riforma costituzionale dell'ottobre 2001 ha impresso una forte accelerazione al processo di trasformazione in senso federalista dell'ordinamento repubblicano

La proclamazione della pari dignità, pur nella diversità delle funzioni, delle Istituzioni territoriali componenti la Repubblica (art. 114 Cost.); il riconoscimento alle Regioni della potestà legislativa esclusiva secondo formule proprie degli Stati ad ordinamento federale; l'attribuzione generalizzata ai Comuni delle funzioni amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, di derivazione comunitaria, coniugato con i principi di proporzionalità ed adeguatezza; la eliminazione di tutto il sistema dei controlli esterni sulle Regioni e le autonomie locali; la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni; l'attribuzione dell'autonomia finanziaria alle Autonomie, questi sono i principi cardine della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La riforma, tuttavia, forse per la sua affrettata e non condivisa approvazione in fine Legislatura, che ha impedito una valutazione approfondita dei suoi effetti e delle sue implicazioni, ha suscitato fin dal suo apparire, forti perplessità ed ha avviato - in molte sedi di confronto, parlamentari, politiche, accademiche - discussioni vivaci e interpretazioni diverse.

Le principali carenze sono state individuate nella persistenza di una vasta area di competenze legislative concorrenti, fonte di molteplici conflitti demandati alla decisione della Corte costituzionale, con una conseguente crescita esponenziale del contenzioso costituzionale; nella attribuzione

alla competenza concorrente di materie incompatibili con la dimensione regionale (si pensi alla produzione e distribuzione nazionale dell'energia, con gravi ripercussioni sulla possibilità stessa di una efficiente politica energetica nazionale; alle grandi reti di trasporto, di ambito necessariamente sovraregionale; all'ordinamento della comunicazione, alle professioni, ai porti ed aeroporti civili); nella omissione o dimenticanza di altre materie, con conseguenti problemi di ricostruzione ermeneutica (si pensi ai lavori pubblici, al procedimento amministrativo, alla sicurezza della circolazione e della navigazione; alle scorte strategiche; all'industria; allo spettacolo); nella sparizione dell'interesse nazionale, come clausola generale, con possibili riflessi negativi per l'unità e indivisibilità della Repubblica (art 5 Cost.); nella mancanza di norme transitorie che accompagnassero il passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

L'esperienza della prima fase applicativa e l'urto dei primi problemi ha suggerito di procedere all'avvio graduale dell'applicazione della Riforma attraverso la più ampia collaborazione con le Regioni, le autonomie locali e le forze politiche.

Si è quindi in primo luogo addivenuti alla stipula di un accordo generale interistituzionale tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, in data 20 giugno 2002, nel quale si sono poste le basi per le successive attività applicative.

In secondo luogo, il Governo ha provveduto a presentare un disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, approvato dal Senato e in avanzata fase di definizione alla Camera.

In terzo luogo, si è proceduto nelle attività normative e amministrative, sulla base di soluzioni pratiche o sperimentali (come l'introduzione di norme cedevoli) al fine di superare le non poche difficoltà derivanti dalla lacunosa normativa costituzionale.

La legge finanziaria 2003 ha infine posto le premesse per l'attuazione concertata dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie locali, prevedendo l'istituzione di una Alta Commissione di studio (art. 3, L. n. 289 del 2002), con la partecipazione di rappresentanti statali, regionali e locali.

A questo punto, però, è indispensabile, dopo aver puntellato l'edificio, procedere alle necessarie o opportune modifiche per correggere le

manchevolezze della Riforma e per consolidare le basi dell'ordinamento federalista, che dall'attuale disordine non può ricevere che pregiudizio.

11 successivo passo in avanti sarà costituito dalla introduzione di una Camera rappresentativa federale, destinata ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni nella attività legislativa nazionale e a garantirne le competenze, insieme con una nuova forma di Governo diretta a riequilibrare al Centro i più consistenti poteri attribuiti alle Regioni. Parallelamente, si procederà all'integrazione della composizione della Corte Costituzionale.

In questo quadro, l'intervento riformatore si muove su tre direttrici fondamentali: la reintroduzione espressa dell'interesse nazionale, che costituisce il collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico; la solenne proclamazione della Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione, al di là di ogni assetto politico-istituzionale; la risistemazione a regime delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Sotto questo aspetto, si è ritenuto di tagliare una volta per tutte il nodo della legislazione concorrente, che ripartisce le attribuzioni legislative in senso verticale (allo Stato i principi fondamentali, alle Regioni le norme di dettaglio), foriero di estenuanti disquisizioni sulla natura delle singole disposizioni e sull'incerto confine tra le due tipologie di norme (art. 2).

Pertanto, la legislazione concorrente, del tipo previsto dal terzo comma dell'art. 117 Cost. viene abolita e le materie già ricomprese nella stessa vengono ridistribuite tra le Regioni e lo Stato secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità.

Laddove una separazione netta non è stata ritenuta praticabile o possibile, si è ricorsi alla separazione della materia, attribuendola allo Stato per la parte di rilievo nazionale o internazionale ovvero per la parte ordinamentale e alle Regioni per quella di dimensione regionale o locale.

Si è provveduto inoltre a ricomprendere e distribuire materie dimenticate, quali le opere pubbliche, la sicurezza della circolazione e della navigazione, la protezione dei confini nazionali, i censimenti generali, gli spettacoli, la pesca in acque marine.

In tal modo, si pone in essere una legislazione "ripartita", già in parte presente nel testo costituzionale vigente (in materia di istruzione e di beni culturali) e non molto dissimile da quella esistente in altri Paesi federali (come il Canada).

Passano alla legislazione esclusiva dello Stato: produzione, trasporto, scorte strategiche e distribuzione nazionale dell'energia, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l'ordinamento della comunicazione. Sono inoltre attribuite allo Stato le norme generali o ordinamentali in materia di: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario; procedimento amministrativo; ordinamento sportivo; commercio estero; attività produttive; alimentazione; tutela della salute; tutela del lavoro; professioni, paesaggio. Sono di pertinenza statale per le parti di rilievo nazionale: i porti e aeroporti civili; la valorizzazione dei beni culturali; le emergenze e calamità nazionali. Spetta allo Stato anche l'editoria.

Alle Regioni spettano, anzitutto, le materie oggetto del disegno di legge costituzionale sulla Devoluzione (sanità, istruzione e polizia locale) che così trova organico inquadramento all'interno dell'art. 117 Cost,

Vi è poi tutto un elenco di specifiche materie attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale, cooperazione, artigianato, ricerca scientifica e innovazione tecnologica di interesse regionale o locale, emittenza di ambito regionale, valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale, industria, agricoltura e turismo, in ambito regionale, commercio, governo del territorio).

E' confermata, infine, la clausola residuale di appartenenza alle Regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato.

Le restanti disposizioni dell'art. 117 Cost. non vengono sostanzialmente modificate, salvo per quanto riguarda il riconoscimento della potestà regolamentare anche alle unioni di Comuni e la previsione della previa consultazione delle Regioni nella fase delle trattative internazionali quando si verta in materie di loro competenza legislativa.

L'articolo 3 si limita ad adeguare il terzo comma dell'art. 118 Cost. alla nuova elencazione contenuta nell'art. 117 e a sopprimere la parte finale, ormai superata.

L'articolo 4 prevede un regime particolare per Roma. La città, in quanto Capitale della Repubblica, assume una peculiare valenza per tutto il territorio nazionale. E' demandato allo statuto della Regione Lazio la disciplina delle sue particolari forme e condizioni di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, sentiti il Comune di Roma e la Provincia, il che realizza un essenziale modulo partecipativo.

L'articolo 5 detta disposizioni finali e transitorie, prevedendo che le norme vigenti continueranno ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle leggi statali o regionali, adottate secondo l'ordine delle nuove o diverse competenze, e introducendo una norma transitoria per le Regioni a statuto speciale, analoga a quella prevista nella legge cost. n. 3 del 2001, ma più garantista nei confronti delle loro attuali competenze. Viene abrogato il terzo comma dell'art. 116 Così, sostanzialmente superato dal nuovo assetto istituzionale. Si rende necessario, infine, sopprimere il richiamo al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione dal comma 2, dell'articolo II della legge costituzionale n. 3 del 2001, a causa del venir meno della categoria della legislazione concorrente, la cui previsione giustificava il particolare iter di verifica parlamentare.

Disegno di legge costituzionale “Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione”

Art. 1

(Modifica della rubrica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione).

1. La rubrica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione è sostituita dalla seguente:

“I Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato”,

Art. 2

(Sostituzione dell'articolo 117 della Costituzione)

L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

“Art. 117

La Repubblica garantisce i principi sanciti dalla Costituzione.

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

Lo Stato esercita la potestà legislativa 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 interna e internazionale della Repubblica; armi, munizioni ed esplosivi; protezione dei confini nazionali;
- e) dogane e profilassi internazionale; norme generali i sul commercio con l'estero;
- f) politica monetaria, moneta, attività finanziarie e assicurative, tutela del risparmio, del credito e dei mercati; sistema valutano; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; norme generali sulle attività produttive;
- g) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa e contabile;
- h) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; cittadinanza, stato civile, anagrafi e censimenti generali;
- i) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme generali sui procedimento amministrativo;
- l) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; calamità naturali ed emergenze nazionali;
- m) norme generali sulla tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro e previdenza sociale;
- n) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- o) ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle finzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale;
- p) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale; brevetti e opere dell'ingegno;
- q) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e valorizzazione dei beni culturali di interesse nazionale; norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo;

- r) tutela della concorrenza;
- s) ordinamento della comunicazione; emittenza nazionale e ultraregionale; pluralismo dell'informazione, editoria e relativi interventi statali di sostegno;
- t) grandi reti di trasporto e di navigazione; porti e aeroporti di rilievo nazionale o internazionale; opere pubbliche statali; sicurezza della circolazione e della navigazione;
- u) produzione, trasporto, scorte e stoccaggi strategici e distribuzione nazionali dell'energia;
- v) norme generali sull'alimentazione; pesca in acque marine; organizzazioni comuni dei mercati agricoli;
- w) norme generali sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica; ordinamento delle professioni;
- z) norme generali concernenti l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari le Regioni esercitano la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale;
- e) istruzione e formazione professionali;
- i) promozione della cooperazione a carattere di mutualità;
- g) artigianato;
- h) ricerca scientifica e innovazione tecnologica a sostegno delle attività produttive di interesse regionale e locale;
- i) emittenza di ambito regionale;

- I) valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali; promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale;
- m) industria in ambito regionale;
- n) commercio;
- o) turismo in ambito regionale;
- p) agricoltura in ambito regionale;
- q) governo del territorio;
- r) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni e nelle ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui al sesto comma ed all'articolo 120, secondo comma. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le loro unioni hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza legislativa esclusiva, sono consultate durante le trattative internazionali; 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.

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, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza legislativa e nel rispetto delle linee di politica estera dello Stato 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. 3

(Modifiche all'articolo 118 della Costituzione)

1. All'articolo 118, terzo comma, della Costituzione le parole: da "lettere 19 e fino alla fine sono sostituite dalle seguenti: " lettere b) e i) del terzo comma dell'articolo 117".

Art.4

(Roma Capitale)

1. L'articolo 114, terzo comma, della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio, sentiti il Comune e la Provincia di Roma. Relativamente alle leggi si applicano le disposizioni dell'articolo 127".

Art.5

(Disposizioni transitorie, finali e abrogative)

1. Nelle materie attribuite alla competenza legislativa dello Stato o delle Regioni ai sensi della presente legge costituzionale, le disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi o dei regolamenti, statali o regionali, in materia.

2. Salvo diversa disposizione statutaria, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano conservano le rispettive competenze legislative se più ampie di quelle attribuite alle Regioni ordinarie. Alle suddette Regioni si applicano le disposizioni previste dalla presente legge costituzionale se prevedono competenze più ampie rispetto a quelle di cui sono già titolari.

3. Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è abrogato.

4. All'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le parole "al terzo comma dell'articolo 117 e" sono soppresse.