

SENATO DELLA REPUBBLICA

—— XIV LEGISLATURA ——

N. 1998

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori PASTORE, AGOGLIATI, ARCHIUTTI, BALBONI, BASILE, BETTAMIO, BOSCKETTO, CALLEGARO, CAMBER, CANTONI, CARRARA, CHERCHI, CHIRILLI, CICCANTI, CIRAMI, COMINCIOLI, CONSOLO, COZZOLINO, D’AMBROSIO, DE RIGO, DEMASI, FABBRI FALCIER, FORLANI, GRECO, GUASTI, GUBETTI, IANNUZZI, LAURO, MAFFIOLI, MAGNALBÒ, MAINARDI, MALAN, MANFREDI, MANUNZA, MARANO, MEDURI, MENARDI, MINARDO, NOCCO, NOVI, OGNIBENE, PALOMBO, PASINATO, PELLICINI, PESSINA, PIANETTA, PICCIONI, RAGNO, RIZZI, RUVOLO, SALINI, SALZANO, SAMBIN, SCARABOSIO, SCOTTI, SODANO Calogero, TATÒ, TRAVAGLIA, TREDESE, TREMATERRA, ULIVI, ZICCONI e ZORZOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 FEBBRAIO 2003

Norme di revisione del Titolo V della Parte seconda
della —Costituzione

Onorevoli Senatori. — Come rilevato nel documento approvato dalla 1^a Commissione permanente a conclusione dell’indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, «si è avvertito il rischio che la modifica costituzionale abbia lasciato irrisolti, o anche posto *ex novo*, molti problemi, la risoluzione di alcuni dei quali viene evidenziata come una vera e propria urgenza». Oltre al tema, largamente condiviso, dell’attuazione della suddetta riforma, si è dunque posta la questione di introdurre nel nuovo testo costituzionale degli adeguamenti sulla cui portata — nel senso di una correzione più o meno significativa — il dibattito è aperto ma sulla cui necessità non si registrano dubbi.

Fra i limiti individuati nel suddetto documento figura l’assenza di norme transitorie, che ha reso necessario, tra l’altro, configurare il principio della cosiddetta «cedevolezza delle norme», in settori quali l’adempimento degli obblighi comunitari, a proposito di disposizioni di leggi statali che interferiscano con le competenze regionali, di cui viene riconosciuta l’ammissibilità quali norme suppletive e recessive, destinate ad essere rese inoperanti dall’esercizio della potestà legislativa da

parte delle Regioni.

Come rilevato dal Presidente del Senato nel convegno che si è svolto il 18 luglio 2002 per presentare gli atti della suddetta indagine conoscitiva, altro limite della riforma del Titolo V è costituito da un riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni basato su materie senza che, tuttavia, tali materie siano delimitate con sufficiente chiarezza, con il conseguente rischio di una progressiva saturazione della Corte costituzionale per via del crescente contenzioso fra Stato e Regioni e di un passaggio dal federalismo cooperativo, che costituiva l'obiettivo della riforma, ad un federalismo conflittuale o, come definito nello stesso convegno dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Umberto Bossi, un «federalismo caotico». Nello stesso convegno proprio il Ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia, riscontrava nel terzo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione, che reca un articolato elenco di materie di legislazione concorrente, una delle maggiori fonti di occasioni di contrasto, proponendone una sostanziale eliminazione, restituendo un ristretto numero di materie alla competenza statale e accrescendo ulteriormente la sfera di competenza primaria regionale.

In tale prospettiva il presente disegno di legge costituzionale si pone l'obiettivo di affrontare alcuni dei nodi emersi nel corso dell'esperienza acquisita dopo l'entrata in vigore della suddetta riforma senza peraltro avere la pretesa di risolvere tutte le questioni poste dal processo di riforma in senso federale del quadro istituzionale, che interessano infatti anche l'attuazione del federalismo fiscale, ivi inclusi eventuali correttivi delle disposizioni costituzionali, l'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale, la revisione della forma di governo e, come sottolineato nel citato intervento ed in altre occasioni dal Presidente del Senato, la revisione del bicameralismo perfetto.

La proposta si caratterizza, pertanto, per la soppressione dell'elenco delle materie che rientrano nella competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, estendendo, da un lato, la facoltà dello Stato di fissare i principi fondamentali in ogni altra materia diversa da quelle di competenza statale esclusiva, al fine di garantire il coordinamento e l'armonia tra le legislazioni regionali e fra queste e la legislazione statale, e salvaguardando nel contempo la sfera di competenza regionale attraverso l'introduzione di un procedimento aggravato per l'adozione delle leggi statali che recano i principi fondamentali, che necessitano dell'approvazione della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Nella prospettiva poi della costituzione di una Camera che sia rappresentativa delle autonomie territoriali, aspetto che non è oggetto della presente proposta, la disciplina transitoria prevede l'esigenza di confermare, con il suddetto procedimento aggravato, i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale vigente.

Ne deriva un sistema di attribuzione di potestà legislative estremamente più semplice, più coerente e più flessibile di quello attuale, un sistema, cioè, che realizza, una volta entrato a regime, un vero e proprio impianto federale, caratterizzato da fenomeni di possibile «attrazione» di competenze dalle Regioni allo Stato (ricorrendone i rigorosi presupposti) e non di trasferimento dallo Stato alle Regioni.

Si prevede inoltre un congruo periodo (previsto in cinque anni dalla riforma del sistema parlamentare) di immutata vigenza dell'attuale legislazione statale nei campi riservati all'intervento regionale al fine di evitare che, come già sta verificandosi in sede di attuazione della vigente riforma, si creino vuoti legislativi dovuti non solo a ritardi o carenze riferibili allo Stato ma anche a ritardi e carenze attribuibili alle Regioni; il periodo transitorio potrà consentire all'intero sistema Stato-Regioni di avviare e concludere il processo federale riducendo al minimo, se non eliminando del tutto, contrasti istituzionali, caos normativo e ricorsi alla Corte costituzionale.

Al fine di ridurre le occasioni di contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale e di legittimare, nel contempo, l'intervento legislativo statale anche in ambiti di competenza regionale – al fine di assicurare, ad esempio, il tempestivo adempimento di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea o dal diritto internazionale nonché di determinare la disciplina provvisoria applicabile a particolari situazioni di necessità o urgenza – si viene a sancire, inoltre, il principio della cedevolezza della norma legislativa statale di fronte all'entrata in vigore delle corrispondenti

disposizioni legislative regionali.

L'esperienza dei primi mesi di attuazione della riforma del Titolo V ha altresì dimostrato che l'interesse nazionale può richiedere l'adozione di disposizioni statali di dettaglio anche nell'ambito di materie attualmente ricomprese nella sfera di competenza concorrente, dove il ricorso alla fonte regolamentare statale è precluso dal sesto comma dell'articolo 117 della Costituzione, senza necessariamente dover disporre interventi sostitutivi dei poteri di organi delle Regioni o delle autonomie locali regionali, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. A tale riguardo il presente disegno di legge costituzionale, senza modificare la previsione che esclude l'esercizio della potestà regolamentare statale nelle materie di competenza regionale, riassume nella sfera di competenza statale un limitatissimo numero di materie di interesse nazionale strategico, quali le grandi reti di trasporto e comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia di interesse nazionale e la cooperazione internazionale in materia di ricerca scientifica e tecnologica. Si tratta di campi in cui le Regioni difficilmente possono opporre di avere un interesse preminente e dove, al contrario, lo Stato non può limitarsi a fissare principi fondamentali bensì ha il dovere di svolgere, talora, interventi specifici.

Altre proposte di modifica della Carta costituzionale avanzate con la presente iniziativa legislativa sono infine volte a disporre interventi di coordinamento redazionale tenendo conto delle disposizioni introdotte con le leggi costituzionali 31 gennaio 2001, n. 2, e 18 ottobre 2001, n. 3, nonché del disegno di legge costituzionale *in itinere*, già approvato dal Senato in sede di prima deliberazione (atto Senato 1187), in materia di devoluzione.

L'articolo 1 abroga quindi il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che disciplina il complesso procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle Regioni, che non appare più necessario alla luce della soppressione dell'elenco delle materie di competenza concorrente – che per la maggior parte, pertanto, vengono ad essere ricomprese nella sfera delle materie di competenza residuale delle Regioni.

L'articolo 2 reca le disposizioni di modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La disposizione di cui alla lettera *a*) è volta a raccordare il primo comma dell'articolo 117 con gli articoli 10 e 11 della Costituzione.

Alla lettera *b*), tenendo conto anche dell'esperienza derivante dai primi mesi di applicazione del nuovo testo della Costituzione e nella prospettiva della soppressione dell'elenco delle materie di legislazione concorrente, si aggiungono tre nuove lettere al secondo comma dell'articolo 117, inserendo fra le materie di competenza statale esclusiva la cooperazione internazionale in materia di ricerca scientifica e tecnologica, le reti di trasporto e comunicazione e relative opere nonché gli impianti di produzione, trasporto e distribuzione di energia di interesse nazionale. Ferma restando la facoltà dello Stato di adottare principi fondamentali in altre materie connesse, esigenze come la salvaguardia degli approvvigionamenti energetici e la realizzazione di grandi infrastrutture, da un lato, e il crescente contenzioso fra Stato e Regioni, dall'altro, inducono a ritenere urgente, oltre che utile, un adeguamento del dettato costituzionale, che consenta, nei suddetti campi, anche l'adozione di disposizioni statali di dettaglio. Si rileva, peraltro, che norme analoghe figurano in ordinamenti federali, la Legge Fondamentale tedesca, ad esempio, all'articolo 73 riserva alla legislazione esclusiva della Federazione aspetti quali il traffico aereo, la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle linee ferroviarie federali nonché il sistema postale e le telecomunicazioni.

Alla lettera *c*), si riformulano il terzo e il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione in un unico comma che determina la soppressione dell'elenco delle materie di legislazione concorrente, attribuendo in ogni altra materia, diversa da quelle contemplate al secondo comma, la potestà legislativa alle Regioni, salvo confermare la facoltà dello Stato di stabilire principi fondamentali. Si propone, in altri termini, un processo verso il federalismo maggiormente coerente rispetto al modello oggi vigente, modificando radicalmente il rapporto tra funzioni legislative regionali (sempre da esercitarsi in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico) e quelle del legislatore statale, che però può intervenire dettando principi fondamentali: senza distinzione di materie, con regole procedurali stringenti (maggioranza assoluta delle due Camere, nella prospettiva della

realizzazione del «Senato federale»), nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione ed esclusivamente a fini di coordinamento ed armonizzazione. Si tratta di disposizioni che, guardando ai più avanzati sistemi federali, realizzano un compromesso fra il principio della prevalenza del diritto federale, sancito dall'articolo 31 della citata Carta costituzionale tedesca, e l'individuazione di una sfera di competenza concorrente, nel cui ambito prevale comunque la legislazione federale, come previsto dall'articolo 72 della stessa Legge Fondamentale tedesca. Tale soluzione, come accennato, in primo luogo riduce il possibile contenzioso derivante dalle diverse interpretazioni che emergono, in atto, sull'inclusione di settori della legislazione in segmenti delle materie di competenza concorrente, di cui all'attuale terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ovvero nella sfera di competenza residuale delle Regioni, di cui al quarto comma del medesimo articolo. In secondo luogo, la previsione di un procedimento aggravato rispetto alla disciplina attuale, per la determinazione dei principi fondamentali, costituisce un elemento di garanzia della sfera di competenza legislativa delle Regioni in termini assoluti, stante l'elevato *quorum* richiesto, e sotto il profilo di una più chiara individuazione delle norme di principio, venendo queste ad essere caratterizzate da un procedimento *ad hoc*. Il procedimento delineato, peraltro, non pregiudica l'eventuale trasformazione dell'attuale bicameralismo perfetto verso un sistema caratterizzato dalla presenza di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, essendo prevista la maggioranza assoluta di ciascuno dei rami del Parlamento.

L'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 117, nella nuova formulazione che si propone, conferisce invece espresso riconoscimento costituzionale al principio di cedevolezza di ogni altra disposizione di legge statale che intervenga in materie di potestà legislativa regionale senza costituire un principio fondamentale. Si tratta di una disposizione che, unitamente alle norme transitorie, riduce i margini di incertezza e contenzioso in merito alle norme applicabili alle situazioni concrete, contribuendo ad evitare il rischio, evidenziato nella suddetta indagine conoscitiva condotta dalla 1^a Commissione del Senato, di un intasamento dell'attività della Corte costituzionale. Nel contempo, una più compiuta disciplina del principio di cedevolezza, già applicato nell'ambito dell'ordinamento in relazione al procedimento di attuazione delle direttive comunitarie (si confrontino, al riguardo, le più recenti leggi comunitarie per quanto concerne il recepimento di direttive che attengano ad ambiti di competenza regionale), consente di disporre di un assetto istituzionale idoneo a colmare eventuali lacune normative e senza interferire con le potestà regionali, ove esercitate. In terzo luogo viene ribaltata, in favore delle Regioni, la soluzione individuata nell'ordinamento tedesco che, nell'ambito della sfera di competenza concorrente, all'articolo 72 della Legge Fondamentale stabilisce la cedevolezza della legislazione dei Länder rispetto al «diritto di legiferare» del *Bund*.

L'articolo 3 adegua le disposizioni del terzo comma dell'articolo 118 alle modifiche apportate all'articolo 117 della Costituzione, estendendo la possibilità di definire forme particolari di coordinamento tra Stato e Regioni anche alle materie delle reti di trasporto e di comunicazione di interesse nazionale e relative opere e degli impianti di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di interesse nazionale.

L'articolo 4 sopprime il secondo periodo dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione (che prevede che per la legge di approvazione degli statuti regionali non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo), disposizione superata dall'abolizione dell'istituto dell'apposizione del visto nonchè della figura del Commissario di Governo.

L'articolo 5 è volto a coordinare la vigente formulazione dell'articolo 116 della Costituzione, che contempla la doppia denominazione, italiana e, rispettivamente, francese e tedesca per le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, con l'articolo 131, rimasto finora immutato, che prevede solamente la denominazione italiana delle suddette Regioni.

L'articolo 6 adegua il procedimento di ridefinizione delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province al nuovo quadro costituzionale, in una prospettiva maggiormente rispettosa delle attribuzioni che, al riguardo, appare opportuno riconoscere alle Regioni, in concorso

con la legislazione statale di principio.

L'articolo 7 reca infine una norma transitoria che consente di mantenere per un certo periodo (a decorrere dalla legge di revisione dell'ordinamento del Parlamento) il regime di legislazione concorrente previsto dal vigente articolo 117. A partire dalla fine del periodo transitorio, l'ampliamento del campo di applicazione dei principi fondamentali all'intera legislazione regionale sarà bilanciato dall'esigenza di confermare, con il procedimento aggravato previsto dall'articolo 117, i principi fondamentali fissati o desumibili dalla preesistente legislazione statale. In questo modo il principio della cedevolezza viene ad assumere una portata di estrema rilevanza per le Regioni in quanto offre un criterio chiaro per contribuire a risolvere i possibili casi di interferenza tra legislazione statale e regionale.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

Art. 2.

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «secondo quanto stabilito dall'articolo 10, primo comma, e dall'articolo 11, secondo e terzo periodo»;

b) al secondo comma, dopo la lettera s) sono aggiunte le seguenti:

«s-bis) cooperazione internazionale in materia di ricerca scientifica e tecnologica;

s-ter) reti di trasporto e di comunicazione di interesse nazionale e relative opere;

s-quater) impianti di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di interesse nazionale»;

c) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«In ogni altra materia la potestà legislativa spetta alle Regioni, che la esercitano in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. In tali materie la legge statale approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera può stabilire i principi fondamentali che, secondo leale collaborazione e nel rispetto della sussidiarietà, garantiscano coordinamento e armonia tra le legislazioni regionali e tra queste e la legislazione statale. Ogni altra disposizione legislativa statale si applica fino all'entrata in vigore delle corrispondenti disposizioni legislative regionali.»;

d) il quarto comma è abrogato.

Art. 3.

1. Al terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, le parole da: «e h)» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «, h), s), s-ter) e s-quater) del secondo comma dell'articolo 117».

Art. 4.

1. Nel secondo comma dell'articolo 123 della Costituzione, il secondo periodo è soppresso.

Art. 5.

1. All'articolo 131 della Costituzione, dopo le parole «Valle d'Aosta» sono inserite le seguenti: «/Vallée d'Aoste» e dopo le parole: «Trentino-Alto Adige» è inserita la seguente: «/Südtirol».

Art. 6.

1. Il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Regione su iniziativa dei Comuni, secondo i principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato».

Art. 7.

1. In riferimento a quanto stabilito dall'articolo 117, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera c), della presente legge costituzionale, restano fermi i principi fondamentali fissati dalle leggi dello Stato o da queste desumibili, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Trascorso il termine del 31 dicembre del quinto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge di riforma dell'ordinamento del Parlamento, i suddetti principi fondamentali, che non siano stati confermati espressamente con disposizioni di leggi statali approvate ai sensi e con le modalità indicati nel citato articolo 117, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione, trovano applicazione fino alla data di entrata in vigore delle corrispondenti disposizioni legislative regionali.