

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3711

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VOLONTÈ, CIRO ALFANO, EMERENZIO BARBIERI, DORINA BIANCHI, BRUSCO, RICCARDO CONTI, COZZI, D'AGRÒ, D'ALIA, DE LAURENTIIS, DEGENNARO, DI GIANDOMENICO, FILIPPO DRAGO, GIUSEPPE DRAGO, FOLLINI, GIUSEPPE GIANNI, GRILLO, ANNA MARIA LEONE, LIOTTA, LUCCHESI, MANINETTI, MAZZONI, MEREU, MONGIELLO, MONTECUOLLO, NARO, PERETTI, RANIELI, ROMANO, ROTONDI, TABACCI, TANZILLI, TUCCI

Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione

Presentata il 25 febbraio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La scorsa legislatura ha visto l'approvazione, da parte del centrosinistra, della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, con la quale si è delineato un nuovo rapporto tra i livelli di rappresentanza politica dello Stato e delle Regioni, che condividono la funzione normativa primaria, ed un nuovo rapporto tra questi e gli altri enti locali, e in particolare con i Comuni cui il nuovo sistema attribuisce le principali funzioni amministrative.

Purtroppo sin dalla fase della sua prima applicazione tale riforma ha evidenziato chiari limiti ed incongruenze

anche e in quanto non è stata il frutto di un unico e armonico disegno, andando ad incidere su precedenti riforme ancora in via di attuazione (federalismo amministrativo: leggi Bassanini e decreti di attuazione; legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione ed una diversa regolazione della potestà statutaria delle Regioni e la legge costituzionale n. 2 del 2001, che ha portato modifiche agli statuti delle cinque Regioni speciali, relativamente all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome).

La riforma del titolo V, infine, è una riforma parziale che, come espressamente riconosce l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, richiede un completamento con la modifica del titolo I.

Per le ragioni suesposte, il gruppo UDC non condivide un ulteriore intervento sull'articolo 117 della Costituzione che prescindendo da alcuni correttivi da noi ritenuti imprescindibili.

Rispetto al disegno di legge presentato dal Governo si condivide l'obiettivo di proseguire con il « federalismo » a condizione che esso sia realizzato in maniera organica e non sia disgregante. Per questo la proposta viene assorbita nella nuova formulazione dell'articolo 117 e, tuttavia, si interviene anche su altre disposizioni, gli articoli 116, 120 e 127, per cercare di mantenere una linea di continuità rispetto alla Costituzione del 1948. Riteniamo, altresì, che le riforme, in ossequio all'articolo 138, non possano superare i fondamenti della Costituzione repubblicana e, tra questi, il principio dell'unità secondo il quale la Repubblica è una e indivisibile e promuove le autonomie locali, ed è proprio in tale ottica che abbiamo ritenuto opportuno introdurre alcune modifiche all'articolo 120 con lo scopo di assicurare l'attuazione del principio dell'unità nazionale, stabilito dall'articolo 5 della Costituzione.

La proposta di legge costituzionale si compone di quattro articoli.

Con l'articolo 1 si propone l'abrogazione del terzo comma del vigente articolo 116 della Costituzione. Tale modifica sarebbe necessaria per evitare che ulteriori forme di autonomia vengano attribuite alle Regioni con legge statale approvata a maggioranza assoluta dei componenti, prefirmando una sorta di modello catalano.

Con l'articolo 2 si riscrive l'articolo 117 sul riparto di competenza legislativa Stato-Regioni. Vengono mantenuti, in via generale, i limiti rappresentati dalla Costituzione e dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, mentre per quanto riguarda il rispetto degli obblighi internazionali si rimanda a quanto previsto dall'articolo 120. Vengono introdotti, inoltre,

alcuni principi già affermatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale e, in parte, nella legislazione vigente, quali il principio di leale collaborazione e di sussidiarietà, che diventano veri e propri parametri per il corretto esercizio delle competenze legislative. Per quanto riguarda il riparto delle competenze si provvede ad una semplificazione, recependo, tra l'altro, le proposte contenute nel citato disegno di legge governativo. Al secondo comma del novellato articolo 117 della Costituzione vengono definite le competenze esclusive dello Stato: vi rientrano, oltre a quelle già previste dal vigente articolo 117:

- a) la tutela della concorrenza;
- b) la sicurezza internazionale (integrazione dovuta, a nostro avviso, dopo i fatti dell'11 settembre 2001);
- c) le professioni;
- d) le grandi reti nazionali di trasporto, di navigazione, di comunicazione, di produzione e di distribuzione dell'energia.

Al terzo comma, tra le materie concorrenti, è riservata allo Stato la competenza per la determinazione dei seguenti principi:

- 1) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane (che ai sensi del vigente articolo 117, secondo comma, lettera p) rientrano tra le materie esclusive dello Stato);
- 2) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- 3) sicurezza del lavoro, previdenza complementare ed integrativa;
- 4) attuazione dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione già, peraltro, garantiti.

L'articolo 3 modifica l'articolo 120 della Costituzione introducendo una vera e propria clausola di salvaguardia dell'unità nazionale e dei principi fondamentali contenuti nella Costituzione.

Si sostituisce, infatti, il secondo comma dell'articolo 120 specificando che il potere sostitutivo spetta allo Stato (Governo e Parlamento) e non solo al Governo (come prevede oggi la norma). Si precisa, inoltre, che il potere sostitutivo si esercita sia in relazione alle competenze legislative delle Regioni sia in relazione alle competenze regolamentari e amministrative delle Regioni e di altri enti. La norma consente quindi di intervenire con un potere sostitutivo completo nel caso in cui per inattività o inadeguatezza dell'intervento degli altri livelli di governo (regionali e locali) siano in gioco gli interessi nazionali e costituzionali e in particolare il rispetto dell'unità giuridica ed economica della

nazione e la tutela dei diritti civili, sociali e umani dei cittadini.

L'articolo 4, infine, introduce un nuovo meccanismo che ha lo scopo di ridurre il contenzioso tra Stato e Regioni nell'attuazione delle competenze legislative. Si ritiene utile inserire in Costituzione una « stanza di compensazione » volta a prevenire i conflitti e a mediare le posizioni attraverso un sistema che si basa, con i necessari adattamenti, sul meccanismo previsto dal Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam di cui alla legge n. 209 del 1998, per i casi di inadempienza degli Stati rispetto agli obblighi comunitari.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

ART. 2.

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. Nell'esercizio delle proprie competenze lo Stato e le Regioni si conformano ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Lo Stato ha 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, compresa l'immigrazione, dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

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

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

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

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

f) giurisdizione e relative norme processuali; giustizia amministrativa; ordina-

menti civile e penale; cittadinanza, stato civile ed anagrafe;

g) tutela della concorrenza;

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

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

l) ordine pubblico e sicurezza interna e internazionale;

m) previdenza sociale;

n) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

o) norme generali sull'istruzione;

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

q) grandi reti nazionali di trasporto, di navigazione e di comunicazione; grandi reti nazionali di produzione e di distribuzione dell'energia.

Spetta allo Stato la potestà legislativa concorrente per la determinazione dei:

a) principi della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province;

b) principi di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

c) principi della tutela e della sicurezza del lavoro; principi della previdenza complementare e integrativa;

d) principi per l'attuazione dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa concorrente nelle materie di cui al terzo comma e la competenza esclusiva in tutte le materie non attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e in particolare in materia di:

a) assistenza e organizzazione sanitaria;

b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;

c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;

d) polizia locale.

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 leggi dello Stato, che disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza normativa.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Città metropolitane e le Province hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina della 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 alle cariche elettive tra uomini e donne.

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 la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad

altro Stato, con le forme e nei casi disciplinati da leggi dello Stato ».

ART. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Lo Stato può sostituirsi alle Regioni nell'esercizio delle competenze legislative e regolamentari e a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, 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 giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dei diritti umani prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi per l'esercizio delle funzioni amministrative siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione ».

ART. 4.

1. L'articolo 127 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 127. Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, dopo avere esperito il tentativo di conciliazione previsto dal terzo comma, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, dopo avere esperito il tentativo di conciliazione previsto dal terzo comma, può promuovere la que-

stione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

Il Collegio di conciliazione è composto da tre membri: un rappresentante del Governo e, nel caso in cui la questione interessi il Governo e una o più Regioni, un rappresentante della o delle Regioni interessate, e un giudice della Corte costituzionale che lo presiede. Il Governo o la Regione qualora ritengano che una legge o un atto avente valore di legge invada la propria competenza, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge notificano la loro posizione all'organo che ha emanato l'atto invitandolo a designare entro sette giorni un membro del Collegio di conciliazione. Nello stesso termine depositano presso la Corte costituzionale la richiesta di istituzione del Collegio di conciliazione indicando un membro del Collegio stesso. Il Presidente della Corte costituzionale nomina un giudice della Corte in qualità di Presidente del Collegio che si insedia entro dieci giorni dal deposito della richiesta. Il Collegio esperisce un tentativo di conciliazione indicando, in un parere da emanare entro trenta giorni, le misure da adottare per il corretto esercizio delle competenze legislative. Se la Regione o lo Stato non si adeguano al parere nel termine di due mesi, la Regione o il Governo promuovono la questione di legittimità costituzionale nei termini precisati nella notifica ».

