

2.

LA BOZZA MONTI

XVI LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE AS N. 3520

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MONTI) – di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione – e la semplificazione (PATRONI GRIFFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2012

Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale

ONOREVOLI SENATORI. – Ad oltre un decennio dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il Governo intende promuovere con il presente disegno di legge costituzionale un intervento migliorativo in relazione alle maggiori criticità emerse nel corso di questi anni dall'applicazione e dall'interpretazione delle disposizioni all'epoca introdotte.

I ristretti tempi che residuano sino al termine della legislatura sconsigliano la prospettazione di modifiche ampie e articolate, rendendo invece plausibile l'obiettivo di correzioni quantitativamente limitate e tuttavia significative dal punto di vista della loro incidenza sulla regolazione dei rapporti fra lo Stato e le regioni, incluse – almeno in parte – quelle a statuto speciale.

Il tempo trascorso dalla riforma del 2001 ha consentito un graduale e ormai definitivo assestamento degli effetti di quella revisione costituzionale, attraverso le prassi applicative ed interpretative sviluppate dallo Stato e dalle regioni, i contributi approfonditi della dottrina e, naturalmente, gli orientamenti progressivamente espressi e consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha avuto modo di conformare – in sede di impugnazione in via principale delle leggi statali e regionali, come anche di conflitti di attribuzione intersoggettivi – indirizzi ermeneutici assai incisivi e sovente praeter legem, al fine di assicurare un assetto realisticamente equilibrato dei «nuovi» rapporti fra lo Stato e le regioni.

Sulla base di queste premesse, l'intervento riformatore si incentra sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costituzionale, la cui garanzia dinamica – ossia da assicurare nello svolgimento articolato dei poteri e delle competenze – grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato, trovando momenti di «emersione» in una formula di salvaguardia (e di chiusura del sistema) da inserire nel primo comma dell'articolo 117 della Costituzione ed in un rinnovato criterio di individuazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'ambito della competenza concorrente; momenti che qui si definiscono di «emersione» piuttosto che di «tipizzazione», proprio perché questi profili della legislazione dello Stato vengono colti nella prospettiva dello svolgersi continuo e progressivo della potestà legislativa quale funzione primaria di attuazione e garanzia della Costituzione, irriducibile a singoli atti o a strumenti od oggetti normativi delimitati (come dimostra l'elasticità dell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale al problematico concetto di «principi fondamentali» presente nella vigente disciplina della legislazione concorrente).

Il presente disegno di legge costituzionale tende altresì ad assicurare un esplicito fondamento nelle norme della Costituzione ad una regolazione delle potestà legislative ispirata ad una logica di complementarità e di non conflittualità, attraverso: a) la parziale rivisitazione degli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente; b) la rinnovata configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente; c) l'esplicitazione dei limiti della legislazione regionale cosiddetta residuale rispetto alla legislazione statale esclusiva; d) l'attenuazione della rigidità dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni.

Altro obiettivo importante, sempre in chiave di unitarietà giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale, è rappresentato dall'individuazione del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica quale principio valido anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale.

Il disegno di legge si occupa, infine, di alcuni aspetti procedurali riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali innanzi alla Corte costituzionale, in un'ottica di funzionalità rispetto ai rinnovati rapporti fra legge statale e legge regionale nel campo della legislazione concorrente, nonché di unitarietà dei meccanismi di impugnazione.

In modo più analitico, i contenuti del presente disegno di legge costituzionale possono essere enunciati come segue.

Con l'articolo 1 si interviene sull'articolo 116 della Costituzione per esplicitare che la peculiare autonomia assicurata dagli statuti speciali al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta non sottrae queste Regioni all'obbligo di concorrere, con gli altri enti territoriali e con lo Stato, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello di U-

nione europea ed internazionale. Ciò al fine di consacrare il superamento di ogni possibile incertezza al riguardo, in sostanziale coerenza con gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale.

Con l'articolo 2, comma 1, si apportano varie modificazioni alle disposizioni dell'articolo 117 della Costituzione in tema di potestà legislativa.

Con la lettera a) si introduce nel primo comma dell'articolo 117 una formula di chiusura, in base alla quale spetta alla legge dello Stato, a prescindere dalla ripartizione delle competenze legislative con le regioni, il compito di assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Con le lettere b), c), d), e) ed f) si amplia il vigente elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell'articolo 117, attraverso:

- lo spostamento di talune materie dall'ambito della legislazione concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma («armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «ordinamento della comunicazione»);

- l'ampliamento di materie già di legislazione esclusiva (da «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea» a «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea») con corrispondente soppressione di una materia di legislazione concorrente («rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»);

- la configurazione di nuove materie di legislazione esclusiva («porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale»), con correlativa ridefinizione restrittiva di corrispondenti materie di legislazione concorrente (da «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» a «porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale», «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale»);

- l'inserimento in legislazione esclusiva di materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa», «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», «principi generali dell'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane»).

Con la lettera g) si sostituisce l'attuale terzo comma dell'articolo 117, concernente la legislazione concorrente, sia per aggiornare il catalogo delle relative

materie sia per ridefinire il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale. In ordine al primo profilo si ha l'inserimento ex novo della materia del turismo, richiamata dall'ambito della competenza regionale residuale, oltre alle già sopra menzionate riconfigurazioni e soppressioni di materie, correlate con l'ampliamento della legislazione esclusiva dello Stato. Quanto al secondo aspetto, la relazione fra leggi statali e leggi regionali viene impostata in forma assolutamente innovativa, superando il riferimento alla mera statuizione, ad opera delle prime, dei «principi fondamentali» della materia ed individuando il ruolo della legislazione dello Stato in una prospettiva funzionale/teleologica, quella dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Tale prospettiva, pur richiamando lessicalmente la formula di chiusura contestualmente inserita nel primo comma dell'articolo 117, si differenzia da quest'ultima in quanto non esprime un titolo di legittimazione all'intervento del legislatore statale al di fuori dei criteri di ripartizione delle competenze, ma indica il nesso strumentale-finalistico in relazione al quale le norme della legislazione statale possono legittimamente porre in ciascuna materia di competenza concorrente una parte della disciplina legislativa, in chiave di prevalenza e di complementarietà rispetto alle norme regionali. In coerenza con questa impostazione, si prevede, inoltre, che la legge statale, che interviene in una materia di potestà concorrente, ove introduca una disciplina che renda necessario un coerente adeguamento da parte della legislazione regionale, possa stabilire un termine per tale adeguamento, che non potrà essere inferiore a centoventi giorni. Questo tipo di situazione può comportare, a sua volta, la necessità di un sindacato di costituzionalità «differito», vale a dire un sindacato che abbia ad oggetto la legislazione regionale eventualmente rimasta non-adequata dopo la scadenza del predetto termine: esigenza alla quale fa fronte la modifica contestualmente apportata all'articolo 127 della Costituzione (v. *infra*).

Con la lettera h) si sancisce espressamente, in linea con gli approdi della giurisprudenza costituzionale, che la legislazione «residuale» delle regioni deve rispettare la legislazione statale concernente le materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò si riferisce ai casi di interferenza di competenze, nei quali la disciplina di materie di competenza regionale residuale venga a riguardare profili che attengono a materie di pertinenza della legislazione esclusiva statale.

Con la lettera i), in correlazione con la nuova configurazione della legislazione concorrente, l'attribuzione della potestà regolamentare allo Stato e alle Regioni viene formulata in maniera diversa da quella attuale, senza ripartizione per ambito di potestà legislativa ma in relazione all'esigenza di disciplinare l'attuazione delle rispettive leggi.

Il comma 2 dell'articolo 2 dispone l'abrogazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Tale abrogazione è resa opportuna

dal fatto che attraverso la predetta disposizione è stato previsto lo spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dal terzo al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione e che questa modifica dell'articolo 117 è compresa ed assorbita fra quelle che si dispongono con il presente disegno di legge costituzionale, il quale, ove approvato, entrerebbe però in vigore prima delle disposizioni della citata legge costituzionale n. 1 del 2012, la cui applicazione è differita all'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

L'articolo 3 reca disposizioni riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali.

Il comma 1 apporta un'integrazione all'articolo 127 della Costituzione, al fine di assicurare, come già sopra anticipato, la possibilità di impugnazione nei confronti di quelle leggi regionali che, a seguito della vana scadenza del termine fissato dalla legislazione statale per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente, risultino non più compatibili con la «nuova» disciplina statale e quindi eccedenti i limiti, di oggetto e/o di contenuto, propri della legislazione regionale. La situazione che può ipoteticamente configurarsi in caso di intervento in materia concorrente di una nuova disciplina legislativa statale risponde, invero, a queste alternative: a) la regione legifera adeguandosi; b) la regione legifera non adeguandosi in modo conforme alla legge statale; c) la regione non legifera pur scaduto il termine fissato dalla legge statale. Posta l'accezione lata che una giurisprudenza costituzionale ormai pluridecennale ha attribuito al concetto di «eccesso» dalla competenza della Regione, di cui al primo comma dell'articolo 127, le ipotesi sub b) e sub c) integrano casi di violazione della competenza regionale: nel primo caso la legge regionale potrebbe essere impugnata dal Governo già attualmente, con il vigente articolo 127, entro i sessanta giorni dalla sua pubblicazione; nel secondo caso, invece, l'impugnazione della legge regionale rimasta non adeguata sarebbe possibile soltanto grazie alla modifica che si intende introdurre con il presente disegno di legge costituzionale.

Il comma 2 uniforma la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella operante per le leggi di tutte le altre regioni, comprese quelle a statuto speciale, come già auspicato dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 314 del 21 ottobre 2003). La procedura attualmente vigente, basata sugli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, affida il potere di impugnazione ad un organo non politico (il commissario dello Stato per la Regione siciliana) entro un termine molto ristretto (cinque giorni da quando tale organo riceve i disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale). Questa procedura era originariamente legata alla competenza dell'Alta Corte, prevista nel medesimo statuto speciale, e tuttavia la Corte costituzionale (sentenza n. 381 del 27 febbraio 1957) ritenne che, mentre le competenze dell'Alta Corte dovevano considerarsi necessariamente assorbite nell'unicità della giurisdizione costituzionale determinata dalla Costituzione re-

pubblicana (sopravvenuta allo statuto speciale siciliano), la peculiare procedura di impugnazione poteva «sopravvivere» come una forma particolare di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. La peculiarità ed unicità del sistema di impugnazione delle leggi della Regione siciliana, ingiustificatamente discriminatoria, appare ormai meritevole di un definitivo superamento attraverso un intervento di legislazione costituzionale, anche perché tale sistema è stato ritenuto perdurante dalla Corte costituzionale ed è stato espressamente fatto salvo dal legislatore ordinario (con l'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che ha novellato l'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87) pur dopo il passaggio, determinato dalla modifica dell'articolo 127 della Costituzione attuata con la citata legge costituzionale n. 3 del 2001, al sistema generale di impugnazione delle leggi regionali posteriormente alla loro promulgazione; sistema che, sulla base della clausola di «maggior favore» posta dall'articolo 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile anche alle regioni a statuto speciale (tranne la Sicilia) perché più favorevole rispetto al sistema di impugnazione preventiva tuttora formalmente previsto dagli statuti speciali medesimi (tranne quello siciliano). Quanto alla Sicilia, invece, la Corte, con la citata sentenza n. 314 del 2003, ha ritenuto che il sistema di impugnazione delle leggi regionali nel suo statuto speciale, data la sua «eccentricità», non può essere concretamente comparato con quello di cui all'articolo 127 della Costituzione, con la conseguenza che quest'ultimo non può essere sostituito al primo in via interpretativa ad opera della Corte medesima.

Ai fini anzidetti l'articolo 3, oltre a disporre l'abrogazione dei due citati articoli dello statuto speciale della Regione siciliana (comma 2) e la modifica dell'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (comma 3), nella parte in cui sopprime il riferimento che fa salvo il sistema di impugnazione previsto dalle predette disposizioni statutarie, pone una disciplina transitoria (comma 4), per non creare «vuoti» di controllo di costituzionalità nel passaggio dal peculiare sistema attualmente vigente a quello di carattere ordinario e generale, rispondente alle previsioni dell'articolo 127 della Costituzione.

Non viene redatta relazione tecnica in quanto dal presente disegno di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1. (*Modifica in tema di regioni a statuto speciale*). – 1. All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «adottati con legge costituzionale» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «; in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali».

Art. 2. (*Modifiche in tema di potestà legislativa alle regioni a statuto ordinario*). – 1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.»;

b) al secondo comma, lettera a), le parole: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea;» sono sostituite dalle seguenti: «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea;»;

c) al secondo comma, la lettera e) è sostituita dalla seguente:

«e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;»;

d) al secondo comma, lettera g), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;»;

e) al secondo comma, lettera p), dopo le parole: «legislazione elettorale, organi di governo» sono inserite le seguenti: «, principi generali dell'ordinamento»;

f) al secondo comma, dopo la lettera s), sono aggiunte, in fine, le seguenti:

«s-bis) porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;

s-ter) ordinamento della comunicazione;

s-quater) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale.»;

g) il terzo comma è sostituito dal seguente: Sono materie di legislazione concorrente

quelle relative a: commercio con l'estero; turismo; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale; previdenza complementare e integrativa; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale»;

h) il quarto comma è sostituito dal seguente: «Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.»;

i) al sesto comma i primi due periodi sono sostituiti dal seguente: «La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza.»;

2. L'articolo 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

Art. 3. (*Modifiche in tema di impugnazione delle leggi regionali*). – 1. All'articolo 127, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «o dall'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'articolo 117».

2. Gli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sono abrogati.

3. All'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,» sono soppresse.

4. Per l'impugnazione da parte dello Stato o di un'altra Regione delle leggi della Regione siciliana approvate dall'Assemblea regionale in data successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, si applica la disciplina posta dall'articolo 127 della Costituzione come modificato dalla presente legge costituzionale. Restano procedibili innanzi alla Corte costituzionale le impugnazioni proposte dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nei confronti dei disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale sino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.