



## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori SACCONI, QUAGLIARIELLO, BIANCONI, CARIDI, CHIAVAROLI, CONTE, DI GIACOMO, Giuseppe ESPOSITO, GENTILE, MANCUSO, MARINELLO, Luciano ROSSI e TORRISI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2014 <sup>(\*)</sup>

Disposizioni recanti modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione

---

<sup>(\*)</sup> Testo ritirato dai presentatori.

ONOREVOLI SENATORI. - È ormai sostanzialmente unanime il riconoscimento che l'affrettata riforma del Titolo V della parte II della Costituzione ha prodotto un sistema largamente incompiuto, dove tende a prevalere una sorta di policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace. Non sono mancati alcuni esempi senz'altro virtuosi: basti pensare che i sistemi sanitari di alcune nostre regioni costituiscono un'eccellenza mondiale. Tuttavia, nel complesso il bilancio è stato negativo e spesso si è creato un contesto dove si alimenta facilmente un localismo conflittuale in cui il diritto di veto rischia di bloccare qualunque decisione. Alcune disfunzioni del sistema attuale sono evidenti: oggi a distanza di più di dieci anni dalla riforma del Titolo V emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze, che dovrebbe essere superata a favore di un decentramento legislativo più equilibrato e più funzionale allo sviluppo economico e sociale. Su una qualsiasi procedura si incrociano troppe competenze costituzionali e, in generale, questa frammentazione, con la difficoltà a mettere d'accordo i soggetti coinvolti, produce costi enormi: oggi in Italia il costo per un km di rete ferroviaria ha raggiunto 50 milioni di euro, contro i 13 della Francia e i 15 della Spagna. La differenza dei costi non è giustificabile solo con la conformazione orografica del territorio italiano. Si pensi inoltre ai costi per l'energia, che in Italia risultano superiori del 30 per cento rispetto a quelli di altri Paesi europei (a causa del fatto che per più di dieci anni abbiamo avuto un sistema amministrativo che ha bloccato gli investimenti nell'energia). Si pensi ancora alla questione del trasporto pubblico locale, che rap-

presenta l'emblema di come nel nostro sistema si sia innescato un sistematico scaricamento di responsabilità fra i vari livelli di governo coinvolti. La materia «grandi reti di trasporto» è stata collocata tra le competenze concorrenti tra Stato e regioni (neanche il Canada ha fatto una scelta di decentramento tanto forte), ma il finanziamento del trasporto pubblico locale continua ad avvenire tramite un trasferimento statale alle regioni in base alla spesa storica, che poi lo girano, sempre seguendo lo stesso criterio, in parte alle province e in parte ai comuni. A loro volta questi enti lo girano alle aziende di trasporto. In sintesi: le regioni hanno negoziato per due anni con lo Stato l'entità del trasferimento, con enormi polemiche tra i vari soggetti coinvolti; la possibilità di pervenire a una razionalizzazione della spesa appare lontana e se in un comune gli autobus si fermano per mancanza di gasolio, il cittadino non sa a quale porta deve bussare per lamentarsi. Eppure lo scopo del decentramento dovrebbe essere proprio quello di permettere di raggiungere più facilmente la porta cui bussare se le cose vanno male e al limite, se si rimane inascoltati, quello di votare con i piedi (*vote by feet*). Numerosi altri sono gli emblemi dell'inefficienza del sistema: ad esempio, per parecchi anni lo Stato ha approvato una legge di semplificazione annuale e poi ha adottato una serie di interventi ulteriori di semplificazione, ma le classifiche internazionali ci mantengono agli ultimi posti dei Paesi dove è più facile fare impresa. Il problema è che le leggi di semplificazione si scontrano sistematicamente con le innumerevoli competenze concorrenti regionali che, in un assurdo federalismo di complicazione,

possono bloccare le riforme statali che, ad esempio, rafforzano le autocertificazioni, come la SCIA.

Da ultimo, *last but not least*, bisogna prendere atto che né la XV né la XVI legislatura sono riuscite a portare al traguardo dell'approvazione, nonostante l'impegno di validi ministri, la cosiddetta «Carta delle autonomie»; dieci anni di continui veti incrociati tra regioni ed enti locali non hanno ancora permesso un'adeguata definizione di «chi fa che cosa» (condizione indispensabile per procedere a una definizione dell'assetto finanziario).

All'interno di questo sistema caotico, quella che poteva essere una genuina scommessa sul sistema delle autonomie è degenerata in un paradosso che ha visto prevalere, in realtà, una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, dimostrata dalla prassi dei tagli lineari che hanno sistematicamente penalizzato gli enti virtuosi senza riuscire a recuperare le situazioni di inefficienza, cui spesso è venuto poi in soccorso il ripiano statale. In sintesi: è venuto a mancare soprattutto un vero ed efficace ruolo di coordinamento dello Stato centrale - che è cosa diversa da un centralismo tendenzialmente prevaricante e scarsamente efficiente - funzionale a valorizzare i modelli virtuosi e a recuperare le situazioni di inefficienza. Ricostruire questa dimensione costituzionale è lo scopo del presente disegno di legge di revisione costituzionale, che completa e integra la revisione dell'anomalo bicameralismo paritario e perfetto italiano. Infatti, se l'istituzione di un Senato delle regioni è una condizione necessaria a permettere un maggiore coordinamento, non è tuttavia una condizione sufficiente e occorre intervenire contemporaneamente anche sull'impianto della riforma del Titolo V per restituire al sistema una razionalità complessiva.

Già nella relazione della Commissione per le riforme costituzionali si evidenziava in modo unanime la necessità di operare una significativa riduzione delle sovrapposi-

zioni delle competenze, per favorire una maggiore cooperazione e una minore conflittualità. Da questo punto di vista è senz'altro necessario riportare alla competenza del legislatore statale alcune materie d'interesse nazionale impropriamente attribuite alla legislazione concorrente. Ad esempio, le «grandi reti di trasporto e di navigazione», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», l'«ordinamento della comunicazione». È opportuno poi trasferire alla competenza esclusiva statale ulteriori materie nelle quali appare meno plausibile l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni e la cui collocazione nella categoria della legislazione concorrente ha spesso solo favorito un incremento del contenzioso costituzionale: si pensi ad «alimentazione» o a «tutela e sicurezza del lavoro» o ancora a «ordinamento delle professioni intellettuali». Si tratta di materie sulle quali le regioni raramente hanno legiferato in modo virtuoso e dove spesso la competenza è stata solo esercitata in modo oppositivo alle riforme statali. Va poi segnalata la necessità di riportare alla competenza esclusiva statale una competenza sul procedimento amministrativo che facendo riferimento ai livelli minimi di trasparenza, di efficienza e di semplificazione delle procedure, possa permettere una rinnovata efficacia a quei processi di semplificazione da tutti richiesti e che spesso proprio nella frammentazione della competenze hanno trovato il principale ostacolo.

Peraltro, alcune correzioni appaiono opportune anche nell'ambito della stessa competenza esclusiva statale, in relazione all'esigenza di riformulare quelle materie trasversali che hanno dato luogo a forti invasioni delle competenze regionali: ad esempio, la competenza in materia di «ordinamento civile» è opportuno che sia limitata agli «istituti del diritto privato» per evitare che si trasformi in una competenza impropriamente «onnivora» delle competenze regionali.

Soprattutto è necessario rivedere l'attuale sistema di ripartizione delle competenze, semplificando in modo deciso i criteri di riparto della competenza legislativa e superando la competenza concorrente. È importante ricordare che proprio la competenza concorrente, enormemente ampliata con la riforma del 2001 è stata all'origine di buona parte dell'enorme contenzioso costituzionale che si è sviluppato; peraltro va anche ricordato che storicamente le leggi statali di principio sono state ben poche nella nostra storia repubblicana, spesso costringendo la Corte costituzionale in un improprio ruolo di supplenza che non ha favorito la certezza del diritto. È quindi proprio la cattiva prova della competenza concorrente a spingere verso il suo superamento, che viene attuato precisando quello che è funzione dello Stato e lasciando alle regioni la competenza su quanto residua. Peraltro, è apparso utile anche indicare quegli ambiti in cui in modo particolare si sviluppa la competenza legislativa regionale, definendola più in termini di funzioni e obiettivi (secondo una lettura «finalistica», basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire) piuttosto che in quelli, a volte anacronistici, di materie. Si ottiene così una nuova chiarezza nella ripartizione delle competenze, più funzionale a valorizzare la vocazione della legislazione regionale in quegli ambiti in cui è effettivamente possibile un contributo positivo in funzione delle specifiche caratteristiche sociali e produttive delle singole realtà regionali. I modelli di organizzazione sanitaria, ad esempio, o i sistemi dei servizi reali alle imprese richiedono discipline non uniformi date le caratteristiche strutturali dei territori e proprio in questi ambiti si sono registrati, almeno in alcune regioni, i migliori risultati della legislazione regionale: si tratta di una esperienza che deve essere valorizzata.

A fronte del superamento della competenza concorrente e della previsione della competenza residuale delle regioni nelle funzioni innominate, viene prevista una clausola

di salvaguardia statale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, funzionale a permettere di disciplinare in modo uniforme quegli aspetti della legislazione dove si possono manifestare legittime esigenze in tal senso. Poiché il Senato delle regioni non è legato al rapporto di fiducia con il Governo è opportuno prevedere che il suo eventuale voto contrario possa essere superato dalla approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati. È anche opportuno prevedere che l'esercizio della legislazione statale possa avvenire anche nell'ambito delle funzioni regionali quando particolari circostanze richiedano programmi nazionali di riforma (ad esempio un Piano casa o interventi simili) o grandi riforme economiche sociali (in questo caso vincolanti anche per le autonomie speciali). In questo caso l'esercizio della clausola di salvaguardia da parte della Camera dei deputati potrà avvenire differenziando la disciplina in relazione a determinate regioni che risultino avere sviluppato modelli legislativi virtuosi nell'ambito interessato: in questo caso è opportuno che le ragioni della valorizzazione dei principi di responsabilità e di autonomia possano prevalere sulle esigenze della uniformità.

Peraltro, questa prospettiva di valorizzazione del principio dell'autonomia responsabile deve essere generalizzata, anche a prescindere dall'esercizio della clausola di salvaguardia: da questo punto di vista, per rendere maggiormente flessibile la distribuzione delle competenze, si prevede che il legislatore statale possa delegare, con legge bicamerale, l'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva alle regioni, o ad alcune di esse, e anche su richiesta delle stesse. In questo modo si soddisfa anche quell'esigenza di differenziazione che aveva ispirato la formulazione a suo tempo introdotta con l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che tuttavia, a motivo della complessità del procedimento, è rimasto sempre inattuato.

Sul piano della potestà regolamentare, a fronte del cattivo funzionamento della disciplina attuale, che ha determinato un fenomeno di fuga dal regolamento, è necessario precisare il principio che la potestà regolamentare segue la potestà legislativa.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative occorre prendere atto del bilancio della riforma del Titolo V del 2001, che evidenzia da un lato l'inattuazione del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione e, dall'altro, la disarticolazione dal riparto delle funzioni legislative tra Stato e regioni, come risulta indirettamente dalla stessa giurisprudenza costituzionale sulla «chiamata in sussidiarietà». Occorre quindi coniugare l'esigenza di raccordare l'amministrazione alla legislazione laddove la prima sia chiamata ad attuare la seconda. Pertanto l'attuale articolo 118 deve essere modificato assegnando tendenzialmente allo Stato le funzioni amministrative nelle funzioni della sua competenza esclusiva (salva la delega statale, con legge bicamerale, sulla base di intese, a una o più regioni, sulla base del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, valorizzando così le esperienze virtuose) e prevedendo che le restanti funzioni amministrative spettino alle regioni e ai comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, anche valorizzando il ruolo delle autonomie sociali e funzionali. Si scongiura così la ingiustificata invasione di ambiti che spesso si è verificata nel vigore dell'attuale Titolo V e si assicura al contempo, attraverso il rafforzamento del potere sostitutivo statale, una valida garanzia nei confronti delle amministrazioni inefficienti.

Viene poi prevista una disposizione rivolta a disciplinare l'attuale assetto dell'universo delle società partecipate degli enti territoriali, che ha assunto una dimensione abnorme, fonte di inefficienze e di costi ingiustificati che ricadono sulla collettività. Le società partecipate sono negli ultimi anni proliferate in settori svariati che non

hanno più alcuna attinenza con servizi pubblici essenziali e spesso, in questi ambiti, svolgono anche un'attività di concorrenza impropria al settore privato. Occorre pertanto disciplinare a livello costituzionale il fenomeno, come peraltro avviene a livello delle Costituzioni di diversi *Länder* tedeschi e nelle relative *Gemeindeordnungen* che garantiscono le condizioni della cosiddetta «sussidiarietà rinforzata» e cioè che la gestione di un servizio di interesse generale necessita dell'onere di dimostrare che il soggetto pubblico possa svolgerlo in condizioni di maggior efficacia, economicità, efficienza, rispetto al privato. Si tratta di un'evoluzione necessaria anche nel nostro ordinamento, perché si è verificata una grave alterazione della logica che sottende le origini della pubblica funzione e del pubblico servizio. Gli obiettivi della pubblica amministrazione, infatti, possono essere efficacemente perseguiti anche senza intervenire direttamente sul mercato, attraverso lo svolgimento di un'azione regolatrice che renda l'esercizio dell'impresa privata compatibile con gli interessi della collettività. A fronte del normale esplicarsi delle regole di mercato, l'ente locale deve quindi intervenire soltanto laddove l'autonomia privata non consenta di soddisfare adeguatamente gli interessi della collettività e gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire, come stabilisce il principio di sussidiarietà orizzontale. In questa ottica pubblico e privato appaiono complementari, più che antagonisti, pertanto l'assunzione e la gestione di un servizio da parte dell'ente locale non può giustificarsi soltanto con il perseguimento di finalità di interesse generale, ma deve piuttosto trovare il suo fondamento in un giudizio di inadeguatezza del mercato e delle regole della libera concorrenza a fornire una determinata prestazione con le caratteristiche richieste dall'amministrazione. Più precisamente, gli enti territoriali potranno gestire un servizio attraverso società partecipate solo nel caso in cui lo svolgimento dello stesso in regime

di concorrenza non sia in grado di assicurare la regolarità, la continuità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di eguaglianza.

Se in questi termini si regolamenta a livello costituzionale l'abuso delle partecipate soprattutto per il futuro, nelle norme transitorie appare comunque opportuno intervenire anche sull'universo delle società partecipate esistenti, dando copertura costituzionale alla legittimazione statale per intervenire, senza soccombere sulle questioni di costituzionalità che altrimenti verrebbero sollevate, sul fenomeno in essere rivedendone la disciplina alla luce di una verifica dei principi di sussidiarietà, di efficienza e di economicità nella gestione. Nello stesso tempo, anche in considerazione di deviazioni piuttosto evidenti appare inoltre opportuno rimettere della stessa legge statale la fissazione dei limiti massimi dei compensi spettanti agli organi di governo delle società partecipate, sia locali che nazionali.

Un'altra norma che appare opportuno inserire nelle norme transitorie è quella inerente alla necessità di prevedere, con legge statale, la soppressione di gran parte di agenzie e enti intermedi rispetto a quelli territoriali, mettendo così fine ad un'altra degenerazione che ha portato alla genesi di una pleora di enti che hanno aumentato notevolmente i costi di gestione e la burocrazia senza svolgere funzioni (salvo eccezioni come nel caso delle aziende sanitarie locali) che non possano essere svolte direttamente dagli enti territoriali stessi.

Viene poi prevista nel testo della Costituzione la disciplina dei raccordi tra lo Stato e gli enti territoriali tramite Conferenze, per assicurare la leale collaborazione in sede amministrativa che si svolge su un piano diverso da quella legislativa il cui raccordo avviene nell'ambito del Senato delle regioni. Va ricordato al riguardo che anche nei sistemi più strutturati sulle Camere delle autonomie il raccordo amministrativo rimane nell'ambito delle conferenze.

Infine si ritiene opportuno inserire un limite statale al numero dei consiglieri regionali, vincolando sul punto anche le autonomie differenziate, e fissare un tetto massimo alle relative indennità, anche a fronte di talune prassi poco convincenti che sono state giustamente portate all'attenzione dell'opinione pubblica.

Per quanto altro riguarda gli enti locali, il presente disegno di legge di revisione costituzionale incorpora e coordina le soluzioni adottate nel precedente disegno di legge costituzionale presentato dal Governo. Da questo punto di vista il nuovo articolo 114 chiarisce che la Repubblica si riparte in tre livelli a elezione di primo grado: comuni, regioni e Stato. Si tratta di una semplificazione importante perché si riducono gli attuali cinque livelli di governo. Viene previsto un principale livello di governo di area vasta che viene identificato nella città metropolitana, e una legge statale bicamerale ne definisce il territorio, l'ordinamento, il sistema elettorale (di secondo grado e senza costi per il personale politico), le funzioni fondamentali, l'autonomia finanziaria. Allo Stato (per i principi) e alle regioni (per la loro attuazione) viene poi rimessa la disciplina dell'eventuale articolazione di ulteriori enti di area vasta (sempre di secondo grado e senza costi per il personale politico) per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale, permettendo quindi una differenziazione anche in relazione alla diversa strutturazione del sistema dei comuni presenti sul territorio: infatti in realtà regionali dove insistono prevalentemente comuni di grandi dimensioni un ente intermedio di area vasta può essere non necessario, mentre una diversa soluzione si può imporre in realtà regionali caratterizzate dalla prevalenza di comuni di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda il sistema dei comuni si opera su un duplice piano: da un lato si rimette alla legge bicamerale la definizione del relativo sistema elettorale e la defini-

zione della funzioni fondamentali, prevedendo peraltro che queste possano essere differenziate in relazione alle dimensioni dei comuni (oggi, invece, assurdamente il più piccolo comune italiano, con poche decine di abitanti ha le stesse identiche funzioni fondamentali di quello con alcuni milioni di abitanti). Dall'altro, si prevede anche, nel perseguimento del medesimo principio di adeguatezza, il principio dell'esistenza di una dimensione minima del comune, funzionale ad ottenere economie di scala (e quindi minori costi e migliori servizi). Questa dimensione viene stabilita con legge bicamerale che potrà differenziare i criteri in relazione alle caratteristiche generali dei comuni. In questo modo i comuni al di sotto della dimensione minima potrebbero diventare municipi, come articolazioni dei nuovi comuni. In Italia abbiamo oltre ottomila comuni, e di questi il 50 per cento è sotto i 5.000 abitanti: si tratta di una situazione che rappresenta un'eredità storica che un tempo aveva un valore, ma che oggi genera prevalentemente complicazione amministrativa (ogni piccolo comune può emanare decine di regolamenti edilizi diversi da quelli del comune vicino) e dispersione di risorse. La scelta recentemente operata a favore dell'esercizio obbligatoriamente associato di tutte le funzioni fino alla soglia dei 1.000 abitanti - e delle funzioni fondamentali per i comuni fino a 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) - ha segnato un positivo avanzamento verso l'affermazione di un imprescindibile criterio di adeguatezza. Tuttavia, anche considerate le difficoltà nell'attuazione di una soluzione di questo tipo, si può ritenere che i tempi siano ormai maturi per compiere un'ulteriore evoluzione, che del resto ha già positivamente caratterizzato altri Paesi europei (come la Germania, il Belgio, la Gran Bretagna, la Danimarca) che hanno dimezzato o ridotto ancor più drasticamente il numero dei loro comuni.

Un altro aspetto fondamentale del presente disegno di legge costituzionale ri-

guarda il problema della migliore regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali. Da questo punto di vista è opportuno specificare che costi e fabbisogni *standard* costituiscono il criterio principale in base al quale tutte le regioni e gli enti locali, in seguito alla perequazione, devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite - fatto salvo quanto sopra, la perequazione dovrà essere effettuata in base al criterio della capacità fiscale. Ciò da un lato consente un elevato grado di solidarietà e di rispetto del principio di eguaglianza, dall'altro permette di finanziare i servizi effettivamente svolti, con un importante effetto di responsabilizzazione. Si tratta di costituzionalizzare un punto di arrivo estremamente importante cui è pervenuto questo Governo: determinando i costi *standard* per la sanità delle regioni e i fabbisogni *standard* per tutte le funzioni fondamentali dei comuni (le cui note metodologiche sono state recentemente approvate nella Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) è stato finalmente superato il criterio perverso e deresponsabilizzante del finanziamento in base alla spesa storica. Costi e fabbisogni *standard* vengono peraltro considerati dall'Ocse come il criterio di perequazione più evoluto: la loro costituzionalizzazione serve a impedire passi indietro rispetto all'importante risultato raggiunto. In questo modo si pone anche un limite alla prassi dei tagli lineari, che spesso hanno penalizzato gli enti virtuosi, e altrettanto spesso hanno scacciato la spesa buona e mantenuto quella cattiva.

È poi urgente garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle autonomie territoriali, spesso terremotate dai continui cambiamenti legislativi che mettono a serio rischio le possibilità di programmazione: nel 2013 il termine per approvare i bilanci preventivi dei comuni è stato necessario fissarlo al 30 novembre. Non sono certo queste le condizioni per l'esercizio di una autonomia fiscale responsabile:

occorre quindi creare le premesse per un quadro che garantisca stabilità. Nella Costituzione tedesca le basi imponibili che spettano ai comuni (e ai *Länder*) sono stabilite nella lunga parte che viene in essa dedicata al sistema di finanziamento delle autonomie (articoli 105 e seguenti GG). Una soluzione analoga non sembra prospettabile nella Costituzione italiana, dove l'effetto della stabilizzazione può essere ottenuto assegnando ad una legge bicamerale la definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. La soluzione ricalcherebbe quindi la LOFCA spagnola: nella legge bicamerale sulla finanza territoriale dovrebbero essere indicate le linee fondamentali del sistema di finanziamento (ad esempio quali compartecipazioni o quali basi imponibili vengono assegnate agli enti territoriali, la struttura fondamentale dei tributi e della perequazione, i principi generali e fondamentali di coordinamento del sistema). La legge statale ordinaria, rispetto alla quale il Senato delle regioni avrebbe un limitato potere di intervento, potrebbe poi modulare le aliquote o l'entità delle compartecipazioni, sia per interventi ordinari o anche eventualmente per fare fronte a esigenze straordinarie di manovra pubblica, ma non potrebbe stravolgere il quadro del sistema definito dalla legge bicamerale. Una riserva di competenza alla legge bicamerale viene quindi disposta all'interno dell'articolo 119 della Costituzione in ordine al coordinamento del sistema tributario garantendo stabilità alle linee di fondo del sistema. Quanto stabilito dalla legge bicamerale a livello di struttura di fondo del sistema, sarebbe poi oggetto di specificazione da parte o della legge statale ordinaria (ad esempio la determinazione delle aliquote di compartecipazione ad un tributo erariale come l'Iva) o della legge regionale (ad esempio l'istituzione di una imposta regionale su un presupposto lasciato libero dalla imposizione statale), secondo la rispettiva competenza. Nell'ambito della legge bica-

merale sulla finanza territoriale dovrà peraltro trovare collocazione un opportuno principio diretto a specificare che eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario sono automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale. In un sistema ispirato a un ampio decentramento di funzioni legislative e amministrative è infatti fondamentale un forte ruolo di coordinamento dello Stato centrale. Da questo punto di vista sono state rilevate, anche di recente, applicazioni del potere sostitutivo non sempre efficaci, come quella della nomina di Presidenti di regione, che potrebbero essere stati corresponsabili di gravi dissesti di bilancio, a commissari per la sanità nelle rispettive regioni. È opportuno quindi precisare, nell'attuale testo dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che la legge statale destinata a disciplinare le procedure del potere sostitutivo si ispiri anche al principio di efficienza, superando implicitamente quindi le improprie prassi del passato.

È stato poi ritenuto opportuno prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al quinto comma dell'articolo 119 possano essere effettuati, con legge bicamerale e in presenza di determinate esigenze tassativamente elencate, alle condizioni previste dalla stessa disposizione (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale, eccetera), anche nei confronti della generalità degli enti territoriali e non - come nella versione vigente - solo a favore di determinati enti. Ferma poi la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali, si presenta tuttavia necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo i termini generali dell'integrazione di esse nel sistema nazionale del cosiddetto «federalismo fiscale» e della perequazione. In questo senso, l'articolo 119 viene adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, «i territori della Repubblica».



Da ultimo, l'attuale Titolo V, modificando l'articolo 127 della Costituzione che sottoponeva al visto governativo la promulgazione delle leggi regionali, ha previsto che l'eventuale impugnazione governativa di una legge regionale illegittima possa avvenire entro sessanta giorni dalla pubblicazione della stessa. L'innovazione è stata decisamente negativa. Non solo talune forme di contrattazione, che si volevano eliminare, si sono ripetute anche nei sessanta giorni entro cui il governo può impugnare una legge ma - questo è il punto più grave - l'entrata in vigore di una legge regionale impugnata dal Governo ha spesso determinato per tutto l'arco dei tempi di attesa della decisione della Corte (alcuni mesi) gravi incertezze circa il diritto vigente, nocive sia per le amministrazioni che per gli operatori e le imprese (si pensi alla attività edilizia sospesa per quasi due anni dal contenzioso Stato-regioni sulla Scia o a quelle regioni che approvano leggi certamente destinate alla loro caducazione da parte della Corte ma in grado di soddisfare temporaneamente taluni interessi). Nel tentativo di porre riparo a questi effetti negativi una disposizione della cosiddetta legge La Loggia (articolo 9 della legge n. 131 del 2003) aveva previsto che la Corte possa sospendere l'efficacia della legge impugnata, ma le condizioni richieste per attuare tale procedimento («il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio

grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini», eccetera) e l'eventuale previsione di un intasamento dei giudizi hanno finora spinto la Corte a non utilizzare tale facoltà. È quindi opportuna, anche in considerazione dell'eliminazione della competenza concorrente, una modifica costituzionale dell'articolo 127, che consenta al Governo di sospendere - dandone comunicazione al Senato delle regioni - l'efficacia di una legge regionale impugnata davanti alla Corte fino alla definizione del giudizio della Corte stessa. L'obbligo di comunicazione al Senato delle regioni, con il conseguente dibattito che si potrebbe aprire, eviterebbe un uso oltranzista da parte del Governo di questa facoltà.

In conclusione, con la revisione di questi aspetti della nostra Costituzione si ricostruiscono le coordinate funzionali a inaugurare una nuova stagione del nostro assetto istituzionale decentrato. Superando la retorica del federalismo e la pratica del centralismo che ha caratterizzato gli ultimi anni, si disegna un impianto costituzionale dove: *a)* viene recuperato un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato centrale, *b)* si fonda il sistema sul principio di responsabilità, rendendo possibile promuovere, a vantaggio di tutti le esperienze virtuose, e recuperare quelle inefficienti; *c)* si ristabilisce efficienza istituzionale e certezza del diritto. Da questo punto di vista, la riforma del Titolo V è una condizione fondamentale per rilanciare la nostra competitività e per affrontare le sfide in atto.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

## Art. 1.

*(Modifica della rubrica del Titolo V della parte II della Costituzione)*

1. La rubrica del Titolo V della parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Le Regioni e i Comuni».

## Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 114 della Costituzione)*

1. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al primo comma, le parole: «dalle Province, dalle Città metropolitane,» sono soppresse;

*b)* al secondo comma, le parole: «le Province, le Città metropolitane,» sono soppresse;

*c)* dopo il secondo comma, è inserito il seguente: «Con legge bicamerale sono definiti il territorio, le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane».

## Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 116 della Costituzione)*

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

## Art. 4.

(Modifiche all'articolo 117 della Costituzione)

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

a) l'alinea è sostituito dal seguente: «Lo Stato ha legislazione esclusiva in ordine alle seguenti materie e funzioni:»;

b) alla lettera g) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; norme generali sul procedimento amministrativo al fine di assicurare livelli minimi di trasparenza, di efficienza e di semplificazione delle procedure»;

c) alla lettera h) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; circolazione stradale; sistema nazionale della protezione civile e coordinamento degli interventi regionali e locali»;

d) alla lettera l), le parole: «ordinamento civile e penale» sono sostituite dalle seguenti: «istituti del diritto privato; ordinamento penale»;

e) alla lettera n) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e ordinamento scolastico; ordinamento delle professioni intellettuali; istruzione universitaria; ricerca scientifica di interesse nazionale; ordinamento sportivo»;

f) alla lettera o) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro»;

g) la lettera p) è soppressa;

h) alla lettera r) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «; ordinamento della comunicazione; poste e telecomunicazioni»;

i) dopo la lettera r) è aggiunta la seguente:

«r-bis) norme generali sul governo del territorio e sull'urbanistica»;

l) la lettera s) è sostituita dalla seguente:

«s) alimentazione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; norme generali sulla valorizzazione dei beni culturali e ambientali»;

m) dopo la lettera s) è aggiunta la seguente:

«s-bis) grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale; produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; porti e aeroporti civili».

2. All'articolo 117 della Costituzione, il terzo comma è abrogato.

3. All'articolo 117 della Costituzione, quarto comma, dopo la parola: «materia» sono aggiunte le seguenti: «e funzione»,

4. All'articolo 117 della Costituzione, dopo il quarto comma sono inseriti i seguenti:

«In particolare competono alle Regioni le funzioni in ordine alla infrastrutturazione del territorio regionale, la mobilità all'interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, l'istruzione e la formazione professionale, l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, l'organizzazione dei servizi scolastici.

La Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole del Senato delle regioni, può intervenire nell'ambito della competenza regionale con una propria disciplina, allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica. Può intervenire anche quando, in considerazione di particolari circostanze, lo renda necessario il perseguimento di programmi di interesse nazionale o di grandi riforme economico-sociali. In tal caso la Camera dei deputati può stabilire discipline differenziate per determinate Regioni.

Ove il voto reso dal Senato delle regioni sia contrario, la Camera dei deputati può comunque deliberare a maggioranza assoluta.

Con legge bicamerale, al fine di valorizzare il principio di responsabilità, può essere delegata alle Regioni o a determinate Regioni, d'intesa con esse, l'esercizio della funzione legislativa nell'ambito della competenza esclusiva statale.

Con legge bicamerale sono determinate le dimensioni minime di popolazione, la legislazione elettorale e gli organi di governo dei Comuni».

5. All'articolo 117 della Costituzione, il sesto comma è sostituito dal seguente:

«La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale competente.».

#### Art. 5.

*(Modifiche all'articolo 118 della Costituzione)*

1. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Nell'ambito della legislazione esclusiva statale le funzioni amministrative spettano allo Stato che, in base al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, può con legge bicamerale delegarne l'esercizio alle Regioni o a determinate Regioni relativamente ai rispettivi territori, sulla base di intese.»;

b) il secondo comma è sostituito dai seguenti:

«I Comuni sono titolari di funzioni amministrative fondamentali definite, differenziando in base al principio di adeguatezza, con legge bicamerale.

Le restanti funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»;

c) al quarto comma, la parola: «Province» è soppressa ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Possono gestire servizi pubblici a mezzo di società partecipate solo qualora il fine pubblico non possa essere conseguito in modo altrettanto adeguato e in condizioni di pari efficienza economica da soggetti privati.»;

d) dopo il quarto comma è aggiunto il seguente:

«Con legge bicamerale sono disciplinati organi amministrativi comuni tra Stato e enti territoriali per assicurare la leale collaborazione».

#### Art. 6.

*(Modifiche all'articolo 119 della Costituzione)*

1. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «le Province,» sono soppresse;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario definiti con legge bicamerale. Dispongono, sulla base della legge statale, di partecipazioni al

gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.»;

c) al terzo comma, dopo la parola: «territori» sono aggiunte le seguenti: «della Repubblica» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il fondo perequativo si struttura in base alla quantificazione rapportata a fabbisogni uniformati per le funzioni riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali.»;

d) al quarto comma, le parole: «alle Province,» sono soppresse;

e) al quinto comma, le parole: «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» sono sostituite dalle seguenti: «in favore di Comuni, Città metropolitane e Regioni»;

f) al sesto comma, le parole: «le Province,» sono soppresse.

#### Art. 7.

*(Modifiche all'articolo 120 della Costituzione)*

1. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «Il Governo» sono sostituite dalle seguenti: «Lo Stato»;

b) le parole: «, delle Province» sono soppresse;

c) le parole: «del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» sono sostituite dalle seguenti: «dei principi di efficienza, di sussidiarietà e di leale collaborazione».

#### Art. 8.

*(Modifiche all'articolo 122 della Costituzione)*

1. All'articolo 122, primo comma, della Costituzione, dopo la parola: «elettivi» sono aggiunte le seguenti: «, il numero mas-

simo dei consiglieri regionali per ciascuna regione, anche a autonomia speciale, nonché la misura massima delle indennità spettanti ai consiglieri regionali».

Art. 9.

*(Modifica all'articolo 127 della Costituzione)*

1. All'articolo 127 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Il Governo ha la facoltà di sospendere, dandone comunicazione al Senato delle regioni e fino alla definizione del giudizio, l'efficacia di una legge regionale impugnata davanti alla Corte costituzionale».

Art. 10.

*(Modifiche all'articolo 133 della Costituzione)*

1. All'articolo 133 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il primo comma è abrogato;
- b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Sulla base di criteri generali definiti con legge dello Stato, le leggi regionali possono definire forme e modalità di esercizio delle funzioni di area vasta nei rispettivi territori».

Art. 11.

*(Norme transitorie)*

1. Fino all'esercizio delle nuove funzioni legislative statali e regionali definite dalla presente legge costituzionale restano efficaci le leggi statali o regionali in vigore.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dalla presente legge costituzionale, la legge dello Stato sopprime agenzie e enti intermedi esistenti a livello locale e re-



gionale le cui funzioni possono essere attribuite agli enti territoriali sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dalla presente legge costituzionale, la legge dello Stato provvede al riordino della disciplina delle società partecipate esistenti ad ogni livello dell'ordinamento al fine di garantire il rispetto dei principi di efficienza e di economicità della gestione. Stabilisce altresì i limiti massimi delle indennità spettanti agli organi sociali delle società partecipate sia degli enti territoriali che dello Stato.





