



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dell'ISS A. Meucci di Carpi (Modena)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 2020

Riforma dell'articolo 117 della Costituzione in materia di competenze legislative tra Stato e Regioni

ONOREVOLI SENATORI! - Scopo della presente legge è quello di proporre una sostanziale riforma dell'articolo 117 della Costituzione concernente la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, come risulta dalla riforma del titolo V attuata dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001. La legge in questione ha profondamente modificato i rapporti tra Stato e Regioni, al fine di redistribuire la competenza legislativa tra centro e periferia, aprendo così la legislazione regionale ad ambiti prima riservati alla legislazione statale. Nello specifico, l'art. 117 nella nuova formulazione individua tre categorie di materie. Alcune, espressamente elencate dal medesimo articolo, sono di competenza esclusiva dello Stato. Altre, elencate in una lista piuttosto lunga e non sempre chiara, sono di competenza concorrente Stato-Regioni. In tali materie, pertanto, lo Stato fissa le regole generali valide in tutto il territorio nazionale, mentre le singole Regioni possono intervenire con loro leggi nel rispetto della legge-quadro statale. Infine, tutte le materie non espressamente contenute nei due elenchi sono di competenza esclusiva delle Regioni. Fin dalla sua emanazione la citata riforma ha tuttavia sollevato numerosi dubbi interpretativi e, negli anni successivi alla sua introduzione, ha dato vita a un enorme contenzioso davanti alla Corte Costituzionale al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

In effetti, la lettura dell'articolo dà adito a numerosi interrogativi a cui è difficile dare una risposta univoca, malgrado i numerosi interventi della Corte Costituzionale finalizzati a dare una soluzione ai numerosi conflitti tra

lo Stato e le Regioni.

In merito, si possono individuare diversi elementi di criticità.

A. Un primo elemento di criticità deriva dal fatto che, tra le materie attribuite alla competenza esclusiva statale, ve ne sono alcune di carattere trasversale che si intrecciano e sovrappongono tra loro incidendo e toccando così ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni.

Basti pensare alla disciplina del turismo che, non essendo menzionato espressamente dall'articolo 117, ricade nella competenza esclusiva delle Regioni, come confermato dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza n. 197 del 2003.

Al riguardo, emerge chiaramente la difficoltà di delineare i confini di tale materia visto che si intreccia inevitabilmente con altre discipline di competenza statale o concorrente.

B. Altro elemento di criticità riguarda le materie non espressamente elencate ma di "nuova genesi" come la disciplina concernente l'e-business, il web, le reti informatiche e altre materie che oggi neppure riusciamo a prevedere ma che sicuramente scaturiranno dalla evoluzione della tecnologia e dell'informatica.

A tale proposito è lecito domandarsi: chi si occuperà delle materie di "nuova" formazione?

Applicando alla lettera l'art. 117 si dovrebbe rispondere le Regioni, non essendo tali materie espressamente previste dall'art. 117. Ma tale risposta appare chiaramente artifi-

ciosa e insoddisfacente.

In ultima analisi, la complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende molto spesso difficile la riconduzione sic et simpliciter di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Corte Costituzionale non ha esitato a definire "inestricabile". Queste considerazioni suggeriscono perciò un intervento tempestivo finalizzato a dare finalmente chiarezza alla questione della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Inoltre, leggendo l'art. 117 Cost. novellato dalla L. Cost. n. 3 del 2001, colpisce l'eccessiva lunghezza del testo, ben diverso da quello sobrio ed essenziale utilizzato dai padri costituenti. Colpisce, inoltre, la poca chiarezza, anche lessicale, dei confini tracciati tra gli ambiti di intervento statale e quelli regionali. Bisogna anche aggiungere che la riforma del 2001 avrebbe dovuto innestarsi in una riforma costituzionale di più ampio respiro che prevedeva anche l'introduzione di una Camera delle Regioni. Avulso da tale contesto, l'articolo 117 introdotto nel 2001, ha solo generato frammentazione e incertezza interpretativa senza riuscire a perseguire le finalità per cui era stato introdotto. Alla luce di tali considerazioni, appare quanto mai opportuno dare finalmente chiarezza al nostro sistema costituzionale, eliminando tutte le ambiguità emerse in questi anni dalla applicazione del dettato dell'art. 117 Cost. Si propone, pertanto, una nuova formulazione dall'articolo 117 e l'introduzione delle seguenti regole:

1. Competenze legislative esclusiva affidata allo Stato in un numero circoscritto di materie elencate espressamente, materie che sono la massima espressione della sovranità statale;

2. Competenza concorrente Stato - Regioni in tutte le altre materie non espressamente elencate;

3. Eliminazione della competenza esclusiva delle Regioni.

La riforma proposta si prefigge i seguenti obiettivi.

A. Eliminare tutti i dubbi interpretativi derivanti dalla lettura dall'attuale art. 117 Cost;

B. Affermare la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie espressione della sovranità statale;

C. Assicurare, nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva dello Stato, regole uniformi su tutto il territorio nazionale;

D. Confermare l'autonomia delle Regioni nel rispetto dell'art. 5 Cost.;

E. Ridurre i conflitti tra lo Stato e le Regioni con l'effetto di decongestionare l'attività della Corte Costituzionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Riforma dell'articolo 117 della Costituzione)

L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

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

2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea

b) diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea

c) immigrazione

d) istruzione ad eccezione di quella professionale

e) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato

f) armi, munizioni ed esplosivi

g) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi

h) tutela e promozione della concorrenza

i) sistema valutario

j) sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici

k) organi dello Stato e relative leggi elettorali dello Stato

l) referendum statali

m) elezione del Parlamento europeo

n) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

o) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale

p) cittadinanza, stato civile e anagrafi

q) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa

r) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

s) Istruzione

t) legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

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

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

w) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

x) Tutela e sicurezza del lavoro

y) reti di trasporto e di navigazione internazionali.

3. Sono di competenza concorrente tutte le materie non espressamente previste dal comma precedente. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione

dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

4. 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 legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

5. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

6. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

7. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Art. 2

(Norme transitorie)

1. Sono fatte salve le leggi regionali in vigore emanate nel rispetto dei principi fissati dal vigente art. 117 Cost.

2. Le norme regionali emanate in virtù dell'attuale competenza esclusiva rimangono in vigore fino a quando non saranno emanate, nelle rispettive materie, le apposite leggi-quadro da parte dello Stato.

Art. 3

(Norme finanziarie)

L'entrata in vigore della presente legge costituzionale non comporta oneri per il bilancio dello Stato.