



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori GIORGIS, BOCCIA, ALFIERI, PARRINI, MELONI, VALENTE, BAZOLI, LORENZIN, MIRABELLI, NICITA, ZAMBITO, IRTO, BASSO, D’ELIA, ZAMPA, ROSSOMANDO, CAMUSSO, CASINI, CRISANTI, DELRIO, FINA, FRANCESCHELLI, FRANCESCHINI, FURLAN, GIACOBBE, LA MARCA, LOSACCO, MALPEZZI, MANCA, MARTELLA, MISIANI, RANDO, ROJC, SENSI, TAJANI, VERDUCCI e VERINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2023

Modifiche agli articoli 116 e 117 della Costituzione, in materia di presupposti, modalità, limiti e termini per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni, nonché di trasferimento di materie dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. - L'attuale formulazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si limita a prevedere che con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, sulla base di intesa con la regione interessata e su iniziativa di quest'ultima, possano essere attribuite a una o più regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui all'articolo 117, terzo comma (vale a dire le materie oggetto di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni) e alcune delle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato (si tratta, in particolare, dell'organizzazione della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione e della tutela dell'ambiente).

La disposizione, fin dalla sua entrata in vigore, è apparsa di non facile interpretazione e di non facile coordinamento con le altre disposizioni del titolo V, a partire dagli articoli 117 e 119 della Costituzione, e con alcuni principi fondamentali della Costituzione che tali articoli ribadiscono.

Come ebbe a osservare Leopoldo Elia, in sede d'indagine conoscitiva, immediatamente dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, e come è stato sottolineato da ultimo dal Presidente emerito della Corte costituzionale, Ugo De Siervo, nel corso delle audizioni sul disegno di legge atto Senato n. 615, se l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, attraverso la sola legge ordinaria (seppur rinforzata dal lato passivo), venisse intesa come legittimante anche il trasferimento alla regione interessata di funzioni legislative, l'articolo 116 della Costituzione finirebbe per determinare

la decostituzionalizzazione del secondo e del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione in probabile contrasto con i principi fondamentali della Costituzione a partire dall'articolo 138.

Una questione che, come evidente, non ha un rilievo soltanto formale nella misura in cui gli equilibri del sistema delle fonti prefigurati dalla Costituzione sono funzionali a ben precisi assetti di governo - anche in relazione al sistema delle autonomie - e, in ultima analisi, a un'efficace ed effettiva garanzia dei diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e dell'unità della Repubblica.

Allo stesso tempo, l'attuale formulazione dell'articolo 116, terzo comma, non sembra contenere sufficienti e inequivoche garanzie in ordine al rapporto tra la differenziazione delle forme e condizioni di autonomia e la tenuta del principio costituzionale di uguaglianza, almeno sotto tre concorrenti profili. In primo luogo, sotto il profilo della relazione tra l'articolo 3 e l'articolo 5 della Costituzione, e dunque del rapporto tra principio di uguaglianza e principio di unità della Repubblica. In secondo luogo, sotto il profilo - strettamente collegato al precedente - del rapporto tra garanzia del principio di uguaglianza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (« che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », come recita la lettera *m*) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione) che non può essere messa a rischio dalla differenziazione delle forme e condizioni di autonomia regionale né, evidentemente, essere sottratta all'ambito di intervento della legge parlamentare. Infine, specifici problemi si potrebbero porre sotto il profilo del rapporto tra ugua-

gianza, solidarietà e garanzia degli equilibri finanziari e di bilancio: dunque, sotto il profilo del rapporto tra il terzo comma dell'articolo 116 e l'articolo 119 della Costituzione.

Per affrontare simili profili problematici e cercare di scongiurare i rischi di una attuazione dell'articolo 116, terzo comma, contraria alla stessa Costituzione e ai suoi principi fondamentali, lo strumento della legge («quadro») ordinaria appare insufficiente. Come è stato osservato nel corso delle audizioni al citato atto Senato n. 615 da gran parte degli studiosi, non si deve infatti dimenticare che il legislatore ordinario, salve specifiche e comunque controverse ipotesi, non può vincolare giuridicamente sé stesso: per cui l'eventuale legge (approvata dalle Camere a maggioranza assoluta sulla base dell'intesa, ex articolo 116, terzo comma, della Costituzione) che attribuisse forme e condizioni particolari di autonomia, siccome si porrebbe nel sistema delle fonti allo stesso livello della legge quadro, potrebbe, senza alcuna sicura conseguenza giuridica, derogare e disattendere quanto eventualmente disposto da quest'ultima (se adottata appunto con legge ordinaria).

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, solleva inoltre un problema di reversibilità delle differenziazioni, qualora esse risultassero mettere a rischio l'effettivo esercizio di diritti fondamentali o l'accesso a beni e servizi essenziali per i cittadini delle regioni interessate. Di fronte a un'evidente incapacità della regione di esercitare in maniera adeguata le funzioni ottenute, sarebbe ragionevole ritenere che lo Stato non possa in alcun modo rimettere in discussione quanto trasferito se non vi è la condivisione e, prima ancora, l'iniziativa della stessa regione?

Il presente disegno di legge, pur senza escludere la possibilità di una differenziazione delle autonomie, mira tuttavia a chiarirne la disciplina, sia sotto il profilo «for-

male» del sistema delle fonti, sia sotto il profilo sostanziale.

Per questo, si prevede anzitutto che il percorso che può condurre all'attribuzione ad alcune regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sia disciplinato da una più dettagliata cornice di livello costituzionale, approvata ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. Ciò dovrebbe consentire, in prima battuta, di allontanare i rischi di contraddizioni nel sistema delle fonti e nella stessa Carta costituzionale, riportando la possibile deroga alle previsioni dell'articolo 117 - secondo una logica di coerenza - a una fonte di rango costituzionale; una fonte che, comunque, non potrebbe derogare ai principi supremi della Costituzione medesima, tra cui il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Si prevede altresì espressamente che detta legge costituzionale, nello stabilire i presupposti, le modalità, i limiti e i termini del procedimento con cui stipulare e approvare l'intesa, debba rispettare i principi di cui agli articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 della Costituzione e, dunque, il principio di eguaglianza in sé considerato (nella sua dimensione formale e sostanziale) e nel suo rapporto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché con i principi di equilibrio e solidarietà che presidono tra gli altri - ai sensi dell'articolo 119 - alla disciplina delle condizioni di finanziamento dell'autonomia; e di conseguenza, in coerenza con tali fondamentali principi costituzionali, debba assicurare un adeguato protagonismo al Parlamento, sia nella fase che precede l'interlocuzione con le regioni, sia nella fase di approvazione della legge che attribuisce ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Inoltre, sul piano sostanziale e nell'ottica di rafforzare la garanzia dell'unità della Repubblica, la modifica proposta limita, fin da subito, le ulteriori forme e condizioni di au-

tonomia alle sole materie oggetto di competenza legislativa concorrente. Tale innovazione pare coerente con il sistema costituzionale delle autonomie, consentendo la differenziazione in ambiti nei quali la Costituzione ha già operato una ben precisa scelta di dimensionamento, prevedendo la compartecipazione dello Stato e delle regioni nell'esercizio delle relative competenze legislative. In tal modo, in armonia con l'attuale assetto delle competenze legislative, si garantisce che - pur nel quadro di una possibile differenziazione - non vengano pregiudicate né l'unità della Repubblica, come assicurata dall'esercizio della potestà legislativa statale nelle materie di competenza esclusiva oggetto del secondo comma dell'articolo 117, né la tenuta del principio di sussidiarietà, nel suo legame strutturale con i principi di eguaglianza e solidarietà.

A tutela dell'unità della Repubblica e dell'interesse nazionale ad una regolazione uniforme (perlomeno nei suoi principi fondamentali) si prevede altresì che non possano in alcun modo essere oggetto di « ulteriori forme e condizioni particolari di differenziazioni » (rispetto a quelle comunque già possibili per le materie di cui all'articolo 117, terzo comma) le materie del commercio con

l'estero, della tutela e sicurezza del lavoro, dell'istruzione, delle professioni, della tutela della salute, dei porti e aeroporti civili, dell'ordinamento della comunicazione, della previdenza complementare e integrativa e del credito a carattere regionale.

Infine, il disegno di legge - facendo tesoro di alcuni rilievi dell'Ufficio parlamentare di bilancio e di spunti contenuti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, oltre che di riflessioni ormai consolidate in dottrina - modifica l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in modo da riportare alcune materie dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva dello Stato, e così garantire in maniera più efficace le condizioni, strutturali e normative, della crescita e dello sviluppo economico dell'intero Paese. Si tratta delle grandi reti di trasporto e di navigazione; della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: materie sulle quali una proliferazione di normative differenziate rischierebbe solo di produrre effetti distorsivi e negativi sulla scelta e sull'efficacia degli investimenti economici, pubblici e privati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1**

(Modifiche all'articolo 116 della Costituzione, in materia di presupposti, modalità, limiti e termini per l'attribuzione e la revoca di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni)

1. Il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, ad esclusione del commercio con l'estero, della tutela e sicurezza del lavoro, dell'istruzione, delle professioni, della tutela della salute, dei porti e aeroporti civili, dell'ordinamento della comunicazione, della previdenza complementare e integrativa e del credito a carattere regionale, possono essere attribuite ad altre regioni mediante il trasferimento di una o più funzioni ricomprese in ciascuna di tali materie. Con legge costituzionale, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3, 5, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119, sono stabiliti i presupposti, le modalità, i limiti e i termini del procedimento con cui la legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, può attribuire tali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Con la medesima legge costituzionale sono stabiliti i presupposti, le modalità, i limiti e i termini con cui la legge dello Stato, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sentiti la regione interessata e gli enti locali, può revocare le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia precedentemente attribuite ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti il trasferimento di materie dalla legislazione concorrente alla legislazione esclusiva dello Stato)

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

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

« *s-bis)* grandi reti di trasporto e navigazione;

s-ter) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

s-quater) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario »;

b) al terzo comma, le parole: « grandi reti di trasporto e di navigazione », « produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia » e « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario » sono soppresse.

€ 1,00