

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le questioni regionali

#### S O M M A R I O

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:

Ordinamento federale della Repubblica. Testo unificato C. 5830 cost. Governo e abb. (Parere alla I Commissione della Camera dei deputati) ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e condizioni</i> ). . . . .	185
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere dei relatori</i> ) . . . . .	191
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) . . . . .	196
Sui lavori della Commissione . . . . .	190
AVVERTENZA . . . . .	190

#### ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

*Mercoledì 10 novembre 1999. — Presidenza del Vicepresidente Guido DONDEYNAZ, indi del Presidente Mario PEPE. — Interviene il Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico.*

**La seduta comincia alle 13.50.**

#### Ordinamento federale della Repubblica.

#### Testo unificato C. 5830 cost. Governo e abb.

(Parere alla I Commissione della Camera dei deputati).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni e condizioni).*

La Commissione prosegue l'esame del testo unificato in titolo, sospeso nella seduta del 9 novembre scorso.

Il Presidente Guido DONDEYNAZ fa presente che si è svolto ieri l'incontro informale con il Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera, che ha fornito ulteriori spunti di riflessione. Dà quindi la parola ai relatori per la sintesi conclusiva sulla proposta di parere.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto ordinario, illustrando la proposta di parere (*v. allegato 1*), rileva come nelle osservazioni contenute all'articolo 1 si evidenzia l'esistenza di un processo di costruzione dell'ordinamento federale ancora *in itinere*. In tal senso la nuova intitolazione all'ordinamento federale della Repubblica del titolo V della parte seconda della Costituzione potrebbe essere anche mantenuta soprattutto per il suo valore di enunciazione programmatica. Per quanto concerne l'articolo 2, egli personalmente ritiene che una coerente applicazione del principio di sussidiarietà renderebbe necessaria la decostituziona-

lizzazione delle province e delle città metropolitane; peraltro, data la delicatezza politica di tale questione, rimette alla Commissione la valutazione di eventuali proposte in tal senso. Per quanto riguarda l'articolo 3, si è ritenuta inopportuna la costituzionalizzazione delle aree metropolitane e si è proposta una formulazione più snella del testo. Con riferimento all'articolo 5, che concerne il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, egli ritiene che non debba in alcun modo esservi un arretramento delle competenze già attualmente riconosciute sulle singole materie alle regioni. A tale riguardo appare inaccettabile che la materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali sia riattribuita alla legislazione esclusiva dello Stato. Un'altra proposta assai qualificante che si è inteso avanzare è quella che, riprendendo una formulazione già contenuta nel testo elaborato dalla Commissione « Bozzi », prevede il parere obbligatorio della Commissione per le questioni regionali sulle leggi-cornice; si è inteso meglio specificare tale funzione consultiva stabilendo non solo che in caso di parere negativo la legge possa essere approvata solo con una procedura rinforzata (maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera), ma anche prevedendo che la Commissione funzioni a composizione integrata con la partecipazione dei Presidenti delle Giunte regionali. In materia di federalismo fiscale si è giudicato necessario che eventuali interventi straordinari di finanziamento da parte dello Stato a favore di aree depresse siano gestiti dalle regioni nell'ambito dei loro poteri di programmazione dello sviluppo locale. Con riferimento alla disciplina dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 del testo unificato, egli ritiene che essa debba essere elaborata coerentemente con il principio di sussidiarietà; pertanto, nel caso di inadempienza da parte della regione, si deve configurare l'intervento sostitutivo dello Stato, ma, ove si tratti di inadempienza da parte degli enti locali, il potere sostitutivo deve fare capo alle regioni. Infine, per quanto riguarda le regioni a statuto spe-

ciale, sottolinea la necessità di un'apposita norma transitoria che consenta l'adeguamento di tali ordinamenti ai nuovi poteri che saranno attribuiti alle regioni a statuto ordinario.

Il senatore Armin PINGGERA (Misto), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto speciale*, nel condividere pienamente le considerazioni svolte dal collega Andreolli, riterrebbe comunque opportuna l'intitolazione « Ordinamento federale della Repubblica » per il suo indubbio valore innovativo. Propone inoltre di modificare l'ultimo comma del nuovo articolo 118, sia nel senso di specificare che i poteri ivi previsti competono anche alle province autonome di Trento e Bolzano sia di sopprimere il riferimento agli atti comunitari, in quanto tale profilo appare già ricompreso nel quinto comma del nuovo articolo 117.

Il senatore Renzo GUBERT (Misto-Il centro) esprime il proprio rammarico per non aver potuto esaminare con sufficiente approfondimento la proposta dei relatori. Limitandosi pertanto ad alcune osservazioni di carattere generale, afferma di condividere senz'altro le considerazioni concernenti l'articolo 1 del testo unificato. Anche a suo avviso, la proposta in esame non configura un vero ordinamento federale, in quanto il grado di autonomia che viene riconosciuto alle regioni non appare sufficiente a fondare un autentico patto federativo. Per quanto poi riguarda il Trentino-Alto Adige, egli sottolinea che storicamente il carattere di soggetto originario spetta alla regione e non alle province in cui essa si articola. Al riguardo, esiste un'ampia pubblicistica che dà fondamento scientifico all'identità della comunità regionale del Trentino-Alto Adige. D'altra parte, alla regione e non alle province sono riferiti gli atti e trattati internazionali che sono alla base dello statuto di autonomia.

Il deputato Luisa DE BIASIO CALIMANI (DS-U), riprendendo considerazioni già svolte in precedenti interventi, pro-

pone di semplificare la formulazione che concerne le città metropolitane. Per quanto riguarda l'elenco delle materie di competenza statale, mentre è dell'opinione che la tutela dell'ecosistema e dei beni culturali debba spettare allo Stato, non condivide la riserva in via esclusiva allo Stato della materia della tutela ambientale, nella quale le regioni già abbondantemente intervengono con proprie leggi, come nel caso dei parchi regionali. In materia di federalismo fiscale giudica opportuno che alla gestione del fondo perequativo concorrano le regioni attraverso la Conferenza Stato-regioni. Pone quindi il problema dell'inesistenza di una tutela degli enti locali nel caso di una invasione delle loro competenze da parte della regione; sarebbe opportuno ipotizzare nella proposta di parere una possibile soluzione al riguardo. Dopo aver chiesto un chiarimento in ordine all'ambito in cui potrebbero esplicarsi le forme particolari di autonomia delle regioni a statuto ordinario ai sensi del secondo comma del nuovo articolo 131, afferma di condividere senz'altro la proposta di rendere più significativo il ruolo della Commissione per le questioni regionali, anche attraverso l'integrazione della sua composizione con la partecipazione dei presidenti delle regioni.

Il senatore Vittorio PAROLA (DS) osserva come l'esperienza europea dimostri che sussiste un interesse pubblico generale in ordine ai problemi del governo delle realtà metropolitane. Peraltro, mentre negli altri paesi europei sono state adottate leggi statali specifiche per le singole realtà, in Italia sembra che la questione non possa trovare soluzione. Egli ritiene infatti che anche l'ipotesi di tipo associativo prevista nel secondo comma del nuovo articolo 115 sia destinata a fallire per la naturale resistenza dei comuni a cedere le proprie prerogative ad altri soggetti. Per quanto poi riguarda la disciplina della istituzione di nuovi enti locali contenuta nel testo unificato, ribadisce la sua valutazione negativa, dando peraltro atto ai

relatori di avere tenuto conto nella proposta di questo problema.

Il senatore Antonio PIZZINATO (DS) ritiene che il problema delle aree metropolitane non abbia potuto trovare sino ad oggi una soluzione in quanto, se da una parte le vere realtà metropolitane sono probabilmente soltanto quattro o cinque in Italia, dall'altra le leggi che hanno affrontato questo argomento hanno esteso la fattispecie ad un numero ben maggiore di aree al fine di conseguire un più ampio consenso politico. Sottolinea inoltre che la configurazione di un governo metropolitano pone il problema del ruolo della provincia per le possibilità di sovrapposizioni. Tale aspetto a suo avviso dovrebbe essere meglio chiarito. Si dichiara comunque contrario alla adombrata decostituzionalizzazione delle province e città metropolitane.

Il senatore Salvatore LAURO (FI), facendo riferimento al recente intervento del Presidente del Senato in merito alla convocazione di una assemblea costituente per affrontare il tema delle riforme, non solo giudica incompleta la proposta in esame, ma esprime anche preoccupazione per il rischio che si tratti di un lavoro destinato comunque a restare solo sulla carta. Esprime apprezzamento per le considerazioni contenute nella proposta di parere in ordine all'articolo 1, in quanto il progetto di riforma non porta ad un vero assetto federale, che richiederebbe il mantenimento allo Stato di limitati poteri legislativi e il riconoscimento alle regioni di una effettiva autonomia anche nella scelta della propria forma di governo.

Il Ministro Antonio MACCANICO fa presente al riguardo che nella riunione antimeridiana della Camera dei deputati è stata approvata in seconda deliberazione la proposta di legge costituzionale in materia di elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali e di autonomia statutaria delle regioni.

Il senatore Salvatore LAURO (FI) osserva che proprio tale circostanza con-

ferma il carattere parziale delle riforme che si stanno portando avanti. Per quanto poi concerne il principio di sussidiarietà esprime perplessità per la scelta di affiancare ad esso un non meglio precisato principio di differenziazione. Rileva inoltre come non sia stata data rilevanza istituzionale alla realtà degli arcipelaghi e delle comunità isolate. Quanto poi al federalismo fiscale ritiene che esso presupponga una reale possibilità per i cittadini di verificare l'entità e l'utilizzo delle entrate e delle spese da parte dei vari soggetti territoriali. Infine, dichiara senz'altro di condividere la proposta tendente a rafforzare il ruolo della Commissione.

Il senatore Guido DONDEYNAZ (Misto) ritiene che l'intitolazione del provvedimento all'ordinamento federale risulti sostanzialmente contraddetta dalle disposizioni che prevedono da un lato una equiordinazione dei diversi enti territoriali e dall'altro, in luogo di una vera Camera federale, la semplice costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni. Pertanto, egli sarebbe dell'avviso di mantenere la formulazione dell'osservazione relativa all'articolo 1. Per quanto concerne l'articolo 115 ritiene opportuno proporre la soppressione del secondo e del terzo comma ed è inoltre dell'avviso che debba essere una legge regionale ad istituire province e città metropolitane. In merito poi all'articolo 5 del testo unificato, concorda con quanto proposto dai relatori, ma ritiene che l'elenco delle materie riservate allo Stato sia ancora eccessivamente lungo. Esprime inoltre la preoccupazione che l'attribuzione allo Stato della potestà esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali possa avere effetti sulla competenza legislativa primaria oggi spettante alle regioni a statuto speciale in virtù della legge costituzionale n. 2 del 1993.

Il Ministro Antonio MACCANICO precisa che il nuovo articolo 117 non può in alcun modo incidere sulle competenze spettanti alle regioni a statuto speciale.

Il senatore Guido DONDEYNAZ (Misto), dopo aver ribadito comunque la delicatezza del problema, si sofferma sull'articolo 6 del testo unificato, condividendo la proposta di chiedere la modifica del terzo comma del nuovo articolo 118 in relazione ai poteri di recepimento degli atti dell'Unione europea, potere già menzionato nel nuovo testo dell'articolo 117. Per quanto poi riguarda l'articolo 9, egli ritiene che sia accettabile configurare un modello di transizione, ma solo nella chiara prospettiva della istituzione di un vero e proprio Senato federale. Infine, propone una riformulazione della osservazione relativa all'articolo 4 che riaffermi la natura pattizia di tutti gli statuti speciali di autonomia.

Interviene quindi il senatore Renzo GUBERT (Misto-il Centro) per svolgere alcune ulteriori considerazioni. In particolare egli rileva una evidente contraddittorietà tra l'affermazione che comuni, province, regioni e Stato sono gli enti originari e costitutivi della Repubblica e l'attribuzione allo Stato di un potere ordinamentale sugli enti locali. Si dichiara poi contrario all'esplicitazione del principio dell'equilibrio tra i sessi, in quanto alla stessa stregua dovrebbero affermarsi analoghi principi di equilibrio ad esempio tra giovani ed anziani. Con riferimento all'articolo 7 del testo unificato ritiene che il criterio della capacità fiscale *pro capite*, sul quale si intende impennare il fondo perequativo, possa di fatto risultare ingiustamente penalizzante per le regioni a bassa densità di popolazione. Infine, in merito agli articoli 16 e 17, ritiene che debba essere introdotta una disciplina più flessibile.

Il Ministro Antonio MACCANICO dopo aver manifestato rammarico per non essere potuto precedentemente intervenire in Commissione, precisa che si limiterà ad alcune considerazioni di carattere generale. Sottolinea innanzitutto come la dottrina sia ormai concorde nel ritenere che tra federalismo e regionalismo le diversità siano di ordine quantitativo e non quali-

tativo. D'altra parte, da un raffronto fra il testo in esame e il riparto delle competenze previsto da altri ordinamenti concordemente riconosciuti come federali, quale ad esempio la Repubblica federale tedesca, può facilmente rilevarsi quanto poche siano le differenze. In sostanza già la riforma ordinamentale a Costituzione invariata ha proceduto ad un ampio trasferimento di poteri, che è ora necessario inserire in un coerente quadro costituzionale. Quanto poi al problema della organicità della riforma, egli giudica inevitabile, dopo l'arresto del progetto di revisione della intera seconda parte della Costituzione, il ricorso alle procedure di cui all'articolo 138 e alla logica della riforma *step by step*. Volutamente quindi il disegno di legge governativo ha inteso limitarsi alla riforma del titolo V della Costituzione, in quanto non sarebbe stato realistico affrontare il tema del bicameralismo. Ciò nonostante, una volta approvato il nuovo ordinamento federale, diventerà ineluttabile intervenire sulla struttura del Parlamento. Ritiene inoltre che non debbano essere sottovalutate le soluzioni a cui si è pervenuti, anche con il determinante apporto dei gruppi di opposizione, in materia di federalismo fiscale. Confidando nella rapida approvazione del progetto di legge, egli auspica un ampio accordo politico su un nuovo assetto dell'ordinamento cui è affidato il compito storico di superare tanto il modello dello Stato centralizzato, quanto quello dello Stato autonomistico così come delineato nell'attuale testo costituzionale.

Il senatore Armin PINGGERA (Misto), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto speciale*, dopo aver ringraziato il Ministro, condivide l'importanza della nuova prospettiva che si aprirà con l'approvazione del testo in esame. A questo proposito ribadisce che la formulazione dell'articolo 2, laddove prevede che la Repubblica sia costituita dai comuni, dalle province o città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato, costituisca un indubbio passo in avanti verso la costruzione di un modello fe-

derale. Rispondendo al senatore Gubert, osserva che anche il secondo comma del nuovo articolo 116, che afferma che la regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano, reca una formulazione condivisibile, che a suo avviso non può certo costituire il pretesto per mettere in discussione il fondamento dell'autonomia del Trentino-Alto Adige. Per quanto concerne l'ordinamento degli enti locali egli ritiene che, ferma la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale in materia come del resto anche il Ministro ha avuto modo di chiarire, la relativa competenza potrebbe essere riconosciuta in qualche misura anche alle regioni a statuto ordinario. In merito poi alla materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali giudica opportuno che essa rientri nella competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario. Per quanto infine riguarda il terzo comma dell'articolo 118 ribadisce la proposta di riformulazione già avanzata.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto ordinario*, ringraziando a sua volta il Ministro, si dichiara convinto della necessità di non perdere questa importante occasione per fare andare avanti il processo complessivo di riforma. In accordo con il senatore Pinggera riformula quindi, conclusivamente, sulla base delle risultanze del dibattito, la proposta di parere (*v. allegato 2*).

Il deputato Luisa DE BIASIO CALIMANI (DS-U) interviene per dichiarare la sua contrarietà in ordine sia alla proposta di soppressione del terzo comma del nuovo articolo 114, sia in ordine alla proposta di demandare alla potestà legislativa concorrente di Stato e regioni la disciplina dei beni culturali, che a suo avviso dovrebbe invece restare nella competenza esclusiva dello Stato.

Dopo che il senatore Renzo GUBERT (Misto-il Centro) ha dichiarato la propria

astensione, interviene il senatore Guido DONDEYNAZ (Misto) per esprimere comunque la sua perplessità in ordine alla riformulazione della parte del parere relativa all'articolo 1 e all'articolo 2.

La Commissione, infine, approva la proposta di parere come conclusivamente riformulata dai relatori (*v. allegato 2*).

#### **Sui lavori della Commissione**

Il Presidente Mario PEPE avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, giovedì 11 novembre, alle ore 13.30, per esaminare il progetto di legge quadro sul settore fieristico e la proposta di legge

recante l'istituzione del museo tattile « Omero ».

**La seduta termina alle 16.**

#### **AVVERTENZA**

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

*Esame ai sensi dell'articolo 102, 3° comma, del regolamento della Camera dei deputati: Legge quadro sul settore fieristico. (Nuovo testo C. 5051, approvato dal Senato).*

*Esame ai sensi dell'articolo 40, 9° comma, del regolamento del Senato:*

*(Riordino dei cicli scolastici. S. 4216, approvato dalla Camera, S. 3126 e S. 3740).*

## ALLEGATO 1

**Testo unificato C. 5830 cost. e abbinati,  
Ordinamento federale della Repubblica****PROPOSTA DI PARERE DEI RELATORI**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo unificato C. 5830 cost. e abb., recante « Ordinamento federale della Repubblica »,

**ESPRIME PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni e condizioni:*

con riferimento all'articolo 1, la Commissione rileva che l'intitolazione all'ordinamento federale della Repubblica non rispecchia i contenuti sostanziali del provvedimento, che costruisce un impianto autonomistico avanzato, ma non ancora riconducibile al modello federalista per la mancanza dei necessari interventi sulla struttura del Parlamento e la forma di governo. Tra l'altro, la nuova intitolazione porrebbe un problema di compatibilità anche con l'articolo 5 della Costituzione, aspetto questo che non sembra essere stato sufficientemente considerato. Pertanto, la riforma che si prospetta realizza un modello più spiccatamente autonomista, ma non ancora propriamente federalista. *Il parere è quindi condizionato alla soppressione pura e semplice dell'articolo, ovvero alla sua sostituzione con altra formula del tipo « ordinamento delle comunità autonome », ovvero « ordinamento delle autonomie territoriali ».*

Con riferimento all'articolo 2, che definisce i vari enti territoriali come soggetti costitutivi della Repubblica, si osserva che la dottrina tradizionale insegna che nella Carta fondamentale il termine Repubblica viene impiegato con riferimento al con-

retto giuridico di Stato-istituzione o Stato-ordinamento, che si compone di tre elementi costitutivi (popolo, territorio e sovranità); in questo senso la Repubblica è comprensiva di tutti gli ordinamenti minori, intesi anche come formazioni sociali che in essa si sviluppano. Pertanto, la definizione della Repubblica come entità costituita dai vari enti territoriali è incompleta, perché pone apparentemente sullo stesso piano entità che non partecipano in modo paritario alla titolarità e all'esercizio dei poteri sovrani, dato che solo le regioni esercitano il potere legislativo e partecipano, sia pure in modo eventuale, alla funzione di revisione costituzionale. Ciò non vuole naturalmente sminuire il significato storico, socio-economico e politico degli enti locali, che sono comunità naturali addirittura preesistenti allo Stato unitario e sulle quali l'ordinamento repubblicano è fortemente radicato. A questo proposito anzi è significativa e prefigura uno sviluppo nella direzione di un effettivo federalismo la formulazione che costruisce la Repubblica dal basso partendo dagli enti territoriali di base, cioè dai comuni.

Per quanto concerne l'esplicitazione del principio di sussidiarietà, la Commissione condivide tale scelta, che è del resto in linea con quanto la Commissione stessa ha auspicato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche della transizione costituzionale.

In merito al terzo comma del nuovo articolo 114 che afferma una sorta di riserva di amministrazione a favore dei comuni, enunciando il principio secondo cui la funzione amministrativa è di spet-

tanza dei comuni medesimi, anche nelle materie di competenza legislativa statale e regionale, si esprimono perplessità per l'eliminazione radicale del principio della titolarità regionale delle funzioni amministrative, attualmente fissato dall'articolo 118, 1° comma della Costituzione, eliminazione che comporta che le regioni non abbiano la garanzia di alcun ruolo concreto. Infatti, dando per scontato che nelle materie riservate alla potestà esclusiva del legislatore statale, in concreto, la potestà amministrativa sia affidata all'apparato statale, appare problematico il riparto delle competenze nelle materie in cui allo Stato spetti la disciplina di cornice, prospettandosi la possibilità in astratto che tali funzioni siano svolte dallo Stato medesimo, dalle autonomie funzionali, da eventuali enti strumentali oltre che naturalmente dagli enti territoriali. Probabilmente tale aspetto risulterà rinviato alla legislazione statale che fissa la disciplina « cornice ». Si osserva, inoltre, che il regime delle deroghe alla regola generica della titolarità comunale delle funzioni amministrative appare poco perspicuo anche sotto altro profilo. Anzitutto, la formula deve essere specificata nel senso che le deroghe a tale principio, riservate alla legge (statale o regionale), possano essere finalizzate non solo a consentire l'esercizio unitario delle funzioni (a livello nazionale o regionale), ma anche a permettere l'esercizio delle funzioni ad un livello intermedio, qual è quello provinciale. Del resto, è poi evidente che in moltissimi rami di amministrazione vi sono funzioni che non sono attribuibili ai comuni per ragioni anche non attinenti alle esigenze di esercizio unitario, per le quali — del resto — basterebbe la previsione del ricorso a semplici forme associative come quelle previste dal nuovo articolo 115, ultimo comma. Il quadro di incertezza è ulteriormente aggravato dal fatto che il nuovo articolo 117 conferisce allo Stato la potestà esclusiva di legiferare in materia di funzioni fondamentali degli enti locali: anche attraverso questa via può essere quindi ridotto l'ambito di azione delle regioni. D'altra parte, non può sfuggire

che, dato il carattere elastico e non giuridico ma politico delle « esigenze di carattere unitario », nulla impedirebbe allo Stato e alle regioni di riappropriarsi comunque di quelle competenze amministrative che si vorrebbero tendenzialmente affidare alle comunità locali. Al riguardo, proprio per l'accennata natura non giuridica e ambivalente della sussidiarietà, essa non è efficacemente giustiziabile dalla Corte costituzionale, ma deve trovare la sua garanzia nella partecipazione degli enti locali alle decisioni legislative che li riguardano attraverso lo strumento del Consiglio delle autonomie locali, che viceversa è stato soppresso. In realtà, il terzo comma del nuovo articolo 114 costituisce un'esplicitazione solo parziale e quindi una forzatura del principio di sussidiarietà di cui al secondo comma. *Il parere è pertanto, per questo profilo, condizionato alla soppressione — nell'articolo 2, 1° comma — del terzo comma dell'articolo 114.*

Con riferimento all'articolo 3, si osserva che in realtà l'autonomia statutaria degli enti locali non è limitata soltanto dai principi della Costituzione, ma anche dalla legge statale che ne determina organi di governo e funzioni fondamentali. Per quanto riguarda l'autonomia statutaria delle regioni, essa è enunciata nell'articolo 123 della Costituzione, in corso di modificazione con la proposta di legge costituzionale C. 5389-D; quindi è inopportuno duplicare l'enunciazione del principio, tra l'altro con formule non perfettamente collimanti.

Per quanto poi concerne aree e città metropolitane si ritiene che la disciplina di cui al secondo comma dell'articolo 115 sia poco perspicua e comunque inadatta a trovare collocazione in un documento costituzionale. *Su questo aspetto il parere della Commissione è subordinato alla sostituzione della disposizione con altra che si limiti a prevedere la possibilità di istituire città metropolitane, anche con ordinamento differenziato.*

Con riferimento all'articolo 4 concernente le regioni ad autonomia differen-

ziata e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Commissione condivide la scelta di riconoscere le cosiddette specialità storiche, persistendo tuttora i presupposti di carattere etnico-linguistico e di collocazione geopolitica che ne costituiscono a suo tempo il fondamento. In tal senso la formulazione secondo cui le suddette regioni e province autonome « dispongono » di forme specifiche di autonomia è un dato assai significativo della nuova architettura dello Stato. Peraltro, in una logica che attribuisca la generalità dei poteri legislativi alle regioni a statuto ordinario uno status differenziato può essere costruito non solo o non tanto su un maggiore ambito di autonomia normativa, quanto soprattutto su modelli procedurali che consentano la definizione di politiche differenziate concertate con le regioni a statuto speciale mediante meccanismi modellati ad esempio sull'articolo 21 dello statuto siciliano. Al fine poi di evitare che la specialità assuma una valenza « in negativo », si ravvisa la necessità di una normativa transitoria per consentire un rapido adeguamento degli statuti speciali ai poteri che via via si conferiscono alle regioni ordinarie (si veda la I disposizione transitoria del testo approvato dalla Commissione per le riforme costituzionali il 30 giugno 1997) e in generale alla più ampia sfera di autonomia che scaturirà a favore delle regioni ordinarie dall'approvazione del presente testo. Al riguardo si cita ad esempio la pienamente condivisibile abolizione del controllo governativo sulle leggi regionali. Inoltre si ritiene che sia da valutare l'opportunità o meno della sussistenza dell'istituto del commissario del Governo (vedi al riguardo lo statuto speciale della Valle d'Aosta). *Su questo punto il parere è subordinato all'introduzione della citata norma transitoria.*

In relazione alle particolare situazione del Trentino-Alto Adige/Süd Tirol, in considerazione del carattere pattizio e del fondamento di diritto internazionale dello statuto di autonomia, si ritiene che le modifiche dello statuto medesimo debbano avvenire con il consenso delle mi-

noranze linguistiche tedesca e ladina e osservando le procedure di informazione e d'intesa con il partner internazionale.

Con riferimento all'articolo 5 si osserva in generale che la più significativa limitazione dell'autonomia legislativa delle regioni è data dalla riserva esclusiva di competenza statale in materia di ordinamento civile (lettera i) del secondo comma del nuovo articolo 117. L'introduzione della clausola dei poteri residui diviene così ben poca cosa se si considera che le regioni potranno esercitare tali poteri solo nei rapporti amministrativi tra autorità pubblica e privati. Sarebbe pertanto necessario consentire alle regioni di legiferare anche in ordine ai rapporti civilistici, quanto meno a quelli strettamente connessi all'azione amministrativa.

Inoltre, l'elenco delle materie riservate allo Stato appare eccessivo soprattutto con riferimento a due settori nei quali il mantenimento o la riattribuzione allo Stato è incompatibile con un moderno assetto autonomistico: si tratta delle materie dell'ordinamento degli enti locali e della tutela dell'ambiente e dei beni culturali. In entrambi i casi si ritiene necessario prevedere una potestà legislativa concorrente di Stato e regioni.

Con riferimento alla potestà legislativa ripartita si suggerisce inoltre di configurare le leggi statali che fissano i principi della materia come leggi rinforzate prevedendo che l'approvazione sia subordinata al parere della Commissione per le questioni regionali e che in caso di parere negativo sia prescritta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, riprendendo così una proposta formulata nel testo della cosiddetta Commissione Bozzi.

Il parere della Commissione è pertanto su questo articolo condizionato alle seguenti modifiche:

*al secondo comma dell'articolo 117 sopprimere, nella lettera n) le parole le funzioni fondamentali, e la lettera q); conseguentemente aggiungere al terzo comma le seguenti parole: « le funzioni*

fondamentali di province, comuni e città metropolitane; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.»;

*al quarto comma dell'articolo 117, primo periodo, aggiungere, in fine, le seguenti parole:* «ivi compresa la disciplina dei rapporti civilistici strettamente connessi all'azione amministrativa»;

*al quarto comma dell'articolo 117 aggiungere, in fine, il seguente periodo:* L'approvazione delle leggi statali che fissano i principi fondamentali è subordinata al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali; ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo ove ottengano il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Si ritiene inoltre doveroso segnalare l'opportunità di uno sfoltoimento degli elenchi con riferimento a materie prive di rilevanza costituzionale, quale l'ordinamento sportivo, ovvero prive di rilevanza nazionale, come la disciplina dei sistemi statistici regionali.

Con riferimento all'articolo 6, che concerne i rapporti con le altre regioni italiane ed estere e con Stati esteri, si ritiene che la potestà di stipulare accordi da parte delle regioni con soggetti ed enti nell'ambito dell'Unione europea debba essere riconosciuta ampiamente con procedure il più possibile semplificate; inoltre, per quanto concerne la possibilità delle regioni di concludere accordi con altri soggetti di diritto internazionale nelle materie di competenza, si propone di prevedere tale possibilità come normale esplicazione delle competenze regionali che solo in casi eccezionali e con puntuale motivazione possa essere limitata dal Governo. In caso di una tale limitazione governativa motivata, si ritiene opportuno, che essa possa essere impugnata dalla regione eventualmente con ricorso alla Corte costituzionale. Si ritiene anche opportuno inserire una disposizione che preveda che prima della stipulazione di un trattato internazionale concernente questioni particolari di una regione o

provincia autonoma sia necessario consultare preventivamente la regione o provincia autonoma interessata. Infine, il comma 3 dell'articolo 118 — in tema di recepimento da parte delle regioni del diritto comunitario — deve essere soppresso in quanto già ricompreso nel nuovo comma 5 dell'articolo 117.

Con riferimento all'articolo 7, sul federalismo fiscale, si valuta positivamente l'affermazione dell'autonomia finanziaria di entrata (oltre che di spesa) di tutti gli enti territoriali, svincolandola apparentemente dal precedente riferimento ad una legge statale, e prevedendo anche un fondo perequativo a beneficio dei territori con minore capacità fiscale pro capite, in quanto vi è dunque un significativo passo in avanti anche se va chiarito quale incidenza possa avere sull'autonomia di entrata la potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», prevista nel nuovo terzo comma dell'articolo 117. Si osserva inoltre che, anche se risultano apparentemente poste sullo stesso piano le potestà tributarie di regioni ed enti locali, per questi ultimi, stante la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, dovrà sussistere a monte sempre un atto legislativo che attribuisca ai comuni e alle province il potere di istituire tributi.

Per quanto concerne il comma 5 dell'articolo 119, in tema di destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive per lo sviluppo di zone determinate, si ritiene che tali eventuali finanziamenti straordinari debbano essere affidati alle regioni, che provvedono poi a destinarli nell'esercizio dei propri poteri di programmazione dello sviluppo.

Con riferimento all'articolo 8, concernente i poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali, si osserva che la disposizione per un verso appare eccessiva, in quanto sembra astrattamente riferibile anche al mancato esercizio da parte delle regioni della potestà legislativa e non solo di quella ammini-

strativa; dall'altro appare riduttiva, perché il potere sostitutivo è giustificato anche in taluni casi (si pensi alla materia urbanistica e della difesa ambientale) non rientranti nella fattispecie. In generale, si rileva che i poteri sostitutivi devono essere costruiti come coerente espressione della logica della sussidiarietà. Pertanto, il potere sostitutivo in caso di inadempienza da parte delle regioni spetta allo Stato, ma se l'inadempimento è riferibile ad enti locali esso deve fare capo alle regioni. Si potrebbe anche valutare l'eventualità di prevedere, per talune fattispecie, una procedura analoga a quella prevista dal diritto comunitario con il cosiddetto ricorso in carenza.

Con riferimento all'articolo 9 la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni, da una parte non dà una risposta all'esigenza di garantire la presenza delle regioni nell'organo democraticamente legittimato alle decisioni politiche fondamentali, cioè nel Parlamento; dall'altra si tratta di una costituzionalizzazione «debole», che non fa della Conferenza un organo costituzionale perché il rinvio alla legge ordinaria per l'identificazione delle funzioni ad essa spettanti non garantisce ad essa una sfera di attribuzioni fissata da disposizioni di rango costituzionale.

Con riferimento all'articolo 11 dell'A.C. 5830 la Commissione valuta negativamente la soppressione di tale disposizione che prevedeva l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, che costituisce in

qualche modo la contropartita per gli enti locali del loro inserimento nel sistema regionale e la garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà. *Su questo punto il parere è subordinato al ripristino dell'articolo 11 del testo governativo, purchè naturalmente venga accolta l'idea che gli enti locali siano parte del sistema regionale.*

Con riferimento all'articolo 11, riguardante il ricorso alla Corte costituzionale avverso leggi statali o regionali, valuti la Commissione di merito l'opportunità di consentire l'impugnazione dell'atto legislativo anche prima della sua pubblicazione così da accelerare — dopo l'eliminazione dei controlli preventivi — le eventuali pronunce da parte della Corte costituzionale. Si osserva inoltre che viene mantenuta la discriminazione tra il potere statale di impugnazione delle leggi statali, che si estende a qualunque vizio, ed il corrispondente potere regionale limitato alla sola lesione della sfera di competenza regionale ».

Con riferimento agli articoli 16 e 17 del testo unificato, si segnala la necessità di eliminare le rigidità in essi presenti, che di fatto sanciscono l'intangibilità dei confini di regioni, comuni e province. Ciò in particolare con riferimento al quorum deliberativo che è pari alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto ed è quindi addirittura più elevato di quello stabilito per i referendum abrogativi di leggi ordinarie.

## ALLEGATO 2

**Testo unificato C. 5830 cost. e abbinati,  
Ordinamento federale della Repubblica****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo unificato C. 5830 cost. e abb., recante « Ordinamento federale della Repubblica »,

**ESPRIME PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni e condizioni:*

con riferimento all'articolo 1, la Commissione rileva che l'intitolazione all'ordinamento federale della Repubblica non rispecchia i contenuti sostanziali del provvedimento, che costruisce un impianto autonomistico avanzato, ma non ancora riconducibile al modello federalista per la mancanza dei necessari interventi sulla struttura del Parlamento e la forma di governo. Tra l'altro, la nuova intitolazione porrebbe un problema di compatibilità anche con l'articolo 5 della Costituzione, aspetto questo che non sembra essere stato sufficientemente considerato. Pertanto, la riforma che si prospetta realizza un modello più spiccatamente autonomista, ma non ancora propriamente federalista. La nuova rubrica del titolo V può quindi essere accolta soprattutto per il suo significato programmatico.

Con riferimento all'articolo 2, che definisce i vari enti territoriali come soggetti costitutivi della Repubblica, si osserva che la dottrina tradizionale insegna che nella Carta fondamentale il termine Repubblica viene impiegato con riferimento al concetto giuridico di Stato-istituzione o Stato-ordinamento, che si compone di tre elementi costitutivi (popolo, territorio e so-

vranoità); in questo senso la Repubblica è comprensiva di tutti gli ordinamenti minori, intesi anche come formazioni sociali che in essa si sviluppano. Pertanto, la definizione della Repubblica come entità costituita dai vari enti territoriali è incompleta, perché pone apparentemente sullo stesso piano entità che non partecipano in modo paritario alla titolarità e all'esercizio dei poteri sovrani, dato che solo le regioni esercitano il potere legislativo e partecipano, sia pure in modo eventuale, alla funzione di revisione costituzionale. Ciò non vuole naturalmente sminuire il significato storico, socio-economico e politico degli enti locali, che sono comunità naturali addirittura preesistenti allo Stato unitario e sulle quali l'ordinamento repubblicano è fortemente radicato. A questo proposito anzi è significativa e prefigura uno sviluppo nella direzione di un effettivo federalismo la formulazione che costruisce la Repubblica dal basso partendo dagli enti territoriali di base, cioè dai comuni.

Per quanto concerne l'esplicitazione del principio di sussidiarietà, la Commissione condivide tale scelta, che è del resto in linea con quanto la Commissione stessa ha auspicato nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle problematiche della transizione costituzionale.

In merito al terzo comma del nuovo articolo 114 che afferma una sorta di riserva di amministrazione a favore dei comuni, enunciando il principio secondo cui la funzione amministrativa è di spettanza dei comuni medesimi, anche nelle materie di competenza legislativa statale e regionale, si esprimono perplessità per

l'eliminazione radicale del principio della titolarità regionale delle funzioni amministrative, attualmente fissato dall'articolo 118, 1° comma della Costituzione, eliminazione che comporta che le regioni non abbiano la garanzia di alcun ruolo concreto. Infatti, dando per scontato che nelle materie riservate alla potestà esclusiva del legislatore statale, in concreto, la potestà amministrativa sia affidata all'apparato statale, appare problematico il riparto delle competenze nelle materie in cui allo Stato spetti la disciplina di cornice, prospettandosi la possibilità in astratto che tali funzioni siano svolte dallo Stato medesimo, dalle autonomie funzionali, da eventuali enti strumentali oltre che naturalmente dagli enti territoriali. Probabilmente tale aspetto risulterà rinviato alla legislazione statale che fissa la disciplina « cornice ». Si osserva, inoltre, che il regime delle deroghe alla regola generica della titolarità comunale delle funzioni amministrative appare poco perspicuo anche sotto altro profilo. Anzitutto, la formula deve essere specificata nel senso che le deroghe a tale principio, riservate alla legge (statale o regionale), possano essere finalizzate non solo a consentire l'esercizio unitario delle funzioni (a livello nazionale o regionale), ma anche a permettere l'esercizio delle funzioni ad un livello intermedio, qual è quello provinciale. Del resto, è poi evidente che in moltissimi rami di amministrazione vi sono funzioni che non sono attribuibili ai comuni per ragioni anche non attinenti alle esigenze di esercizio unitario, per le quali — del resto — basterebbe la previsione del ricorso a semplici forme associative come quelle previste dal nuovo articolo 115, ultimo comma. Il quadro di incertezza è ulteriormente aggravato dal fatto che il nuovo articolo 117 conferisce allo Stato la potestà esclusiva di legiferare in materia di funzioni fondamentali degli enti locali: anche attraverso questa via può essere quindi ridotto l'ambito di azione delle regioni. D'altra parte, non può sfuggire che, dato il carattere elastico e non giuridico ma politico delle « esigenze di carattere unitario », nulla impedirebbe

allo Stato e alle regioni di riappropriarsi comunque di quelle competenze amministrative che si vorrebbero tendenzialmente affidare alle comunità locali. Al riguardo, proprio per l'accennata natura non giuridica e ambivalente della sussidiarietà, essa non è efficacemente giustiziabile dalla Corte costituzionale, ma deve trovare la sua garanzia nella partecipazione degli enti locali alle decisioni legislative che li riguardano attraverso lo strumento del Consiglio delle autonomie locali, che viceversa è stato soppresso. In realtà, il terzo comma del nuovo articolo 114 costituisce un'esplicitazione solo parziale e quindi una forzatura del principio di sussidiarietà di cui al secondo comma. *Il parere è pertanto, per questo profilo, condizionato alla soppressione — nell'articolo 2, 1° comma — del terzo comma dell'articolo 114.*

Con riferimento all'articolo 3, si osserva che in realtà l'autonomia statutaria degli enti locali non è limitata soltanto dai principi della Costituzione, ma anche dalla legge statale che ne determina organi di governo e funzioni fondamentali. Per quanto riguarda l'autonomia statutaria delle regioni, essa è enunciata nell'articolo 123 della Costituzione, in corso di modificazione con la proposta di legge costituzionale C. 5389-D; quindi è inopportuno duplicare l'enunciazione del principio, tra l'altro con formule non perfettamente collimanti.

Per quanto poi concerne aree e città metropolitane si ritiene che la disciplina di cui al secondo comma dell'articolo 115 sia poco perspicua e comunque inadatta a trovare collocazione in un documento costituzionale. *Su questo aspetto il parere della Commissione è subordinato alla sostituzione della disposizione con altra che si limiti a prevedere la possibilità di istituire città metropolitane, anche con ordinamento differenziato.*

Con riferimento all'articolo 4 concernente le regioni ad autonomia differenziata e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Commissione condivide la

scelta di riconoscere le cosiddette specialità storiche, persistendo tuttora i presupposti di carattere etnico-linguistico e di collocazione geopolitica che ne costituiscono a suo tempo il fondamento. In tal senso la formulazione secondo cui le suddette regioni e province autonome « dispongono » di forme specifiche di autonomia è un dato assai significativo della nuova architettura dello Stato, in quanto emerge implicitamente da essa il carattere pattizio di tali ordinamenti regionali, nel rispetto degli obblighi internazionali su cui in taluni di essi si basano, nel qual caso vanno osservate le procedure di informazione e di intesa con il partner internazionale. Peraltro, in una logica che attribuisca la generalità dei poteri legislativi alle regioni a statuto ordinario uno status differenziato può essere costruito non solo o non tanto su un maggiore ambito di autonomia normativa, quanto soprattutto su modelli procedurali che consentano la definizione di politiche differenziate concertate con le regioni a statuto speciale mediante meccanismi modellati ad esempio sull'articolo 21 dello statuto siciliano. Al fine poi di evitare che la specialità assuma una valenza « in negativo », si ravvisa la necessità di una normativa transitoria per consentire un rapido adeguamento degli statuti speciali ai poteri che via via si conferiscono alle regioni ordinarie (si veda la I disposizione transitoria del testo approvato dalla Commissione per le riforme costituzionali il 30 giugno 1997, che recita tra l'altro: « Gli Statuti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta sono adeguati alle previsioni della presente legge costituzionale, in quanto più favorevoli, con legge costituzionale, su proposta deliberata dal Consiglio regionale entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. L'adeguamento dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige è adottato con legge costituzionale, nel rispetto delle forme particolari di autonomia e degli obblighi internazionali, su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del

Consiglio regionale ».) e in generale alla più ampia sfera di autonomia che scaturirà a favore delle regioni ordinarie dall'approvazione del presente testo. Al riguardo si cita ad esempio la pienamente condivisibile abolizione del controllo governativo sulle leggi regionali. Inoltre si ritiene che sia da valutare l'opportunità o meno della sussistenza dell'istituto del commissario del Governo (vedi al riguardo lo statuto speciale della Valle d'Aosta). *Su questo punto il parere è subordinato all'introduzione della citata norma transitoria.*

Con riferimento all'articolo 5 si osserva in generale che la più significativa limitazione dell'autonomia legislativa delle regioni è data dalla riserva esclusiva di competenza statale in materia di ordinamento civile (lettera i) del secondo comma del nuovo articolo 117. L'introduzione della clausola dei poteri residui diviene così ben poca cosa se si considera che le regioni potranno esercitare tali poteri solo nei rapporti amministrativi tra autorità pubblica e privati. Sarebbe pertanto necessario consentire alle regioni di legiferare anche in ordine ai rapporti civilistici, quanto meno a quelli strettamente connessi all'azione amministrativa.

Inoltre, l'elenco delle materie riservate allo Stato appare eccessivo soprattutto con riferimento a due settori nei quali il mantenimento o la riattribuzione allo Stato è incompatibile con un moderno assetto autonomistico: si tratta delle materie dell'ordinamento degli enti locali e della tutela dell'ambiente e dei beni culturali. In entrambi i casi si ritiene necessario prevedere una potestà legislativa concorrente di Stato e regioni.

Con riferimento alla potestà legislativa ripartita si suggerisce inoltre di configurare le leggi statali che fissano i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle regioni, come leggi rinforzate prevedendo che l'approvazione sia subordinata al parere della Commissione per le questioni regionali, integrata dai presidenti delle giunte regionali e delle

province autonome di Trento e di Bolzano, e che in caso di parere negativo sia prescritta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, riprendendo così una proposta formulata nel testo della cosiddetta Commissione Bozzi. Il parere della Commissione è pertanto su questo articolo subordinato alle seguenti condizioni:

è necessario che non vi sia alcuna *deminutio* delle competenze già attualmente spettanti alle regioni sulle singole materie;

*al secondo comma dell'articolo 117 è necessario sopprimere, nella lettera n) le parole le funzioni fondamentali, e la lettera q); conseguentemente aggiungere al terzo comma le seguenti parole: «le funzioni fondamentali di province, comuni e città metropolitane; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.»;*

*al quarto comma dell'articolo 117, primo periodo è necessario aggiungere, in fine, le seguenti parole: «ivi compresa la disciplina dei rapporti civilistici strettamente connessi all'azione amministrativa.»;*

*al quarto comma dell'articolo 117 è necessario aggiungere, in fine, il seguente periodo: L'approvazione delle leggi statali che fissano i principi fondamentali è subordinata al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai presidenti delle giunte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo ove ottengano il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.*

Si ritiene inoltre doveroso segnalare l'opportunità di uno sfolgimento degli elenchi con riferimento a materie prive di rilevanza costituzionale, quale l'ordinamento sportivo, ovvero prive di rilevanza nazionale, come la disciplina dei sistemi statistici regionali.

Con riferimento all'articolo 6, che concerne i rapporti con le altre regioni

italiane ed estere e con Stati esteri, si ritiene che la potestà di stipulare accordi da parte delle regioni con soggetti ed enti nell'ambito dell'Unione europea debba essere riconosciuta ampiamente con procedure il più possibile semplificate; inoltre, per quanto concerne la possibilità delle regioni di concludere accordi con altri soggetti di diritto internazionale nelle materie di competenza, si propone di prevedere tale possibilità come normale esplicazione delle competenze regionali che solo in casi eccezionali e con puntuale motivazione possa essere limitata dal Governo. In caso di una tale limitazione governativa motivata, si ritiene opportuno, che essa possa essere impugnata dalla regione eventualmente con ricorso alla Corte costituzionale. Si ritiene anche opportuno inserire una disposizione che preveda che prima della stipulazione di un trattato internazionale concernente questioni particolari di una regione o provincia autonoma sia necessario consultare preventivamente la regione o provincia autonoma interessata. Infine, il comma 3 dell'articolo 118 deve essere modificato, sostituendo le parole: «la regione» con le seguenti: «le regioni e le province autonome di Bolzano e di Trento» e sopprimendo le parole: «e degli atti dell'Unione europea», in quanto il potere di recepimento degli atti dell'Unione europea è già ricompreso nel nuovo comma 5 dell'articolo 117.

Con riferimento all'articolo 7, sul federalismo fiscale, si valuta positivamente l'affermazione dell'autonomia finanziaria di entrata (oltre che di spesa) di tutti gli enti territoriali, svincolandola apparentemente dal precedente riferimento ad una legge statale, e prevedendo anche un fondo perequativo a beneficio dei territori con minore capacità fiscale pro capite, in quanto vi è dunque un significativo passo in avanti anche se va chiarito quale incidenza possa avere sull'autonomia di entrata la potestà legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», prevista nel nuovo terzo comma dell'arti-

colo 117. Si osserva inoltre che, anche se risultano apparentemente poste sullo stesso piano le potestà tributarie di regioni ed enti locali, per questi ultimi, stante la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, dovrà sussistere a monte sempre un atto legislativo che attribuisca ai comuni e alle province il potere di istituire tributi. Alla gestione del fondo perequativo devono concorrere le regioni attraverso la Conferenza Stato-regioni.

Per quanto concerne il comma 5 dell'articolo 119, in tema di destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive per lo sviluppo di zone determinate, si ritiene che tali eventuali finanziamenti straordinari debbano essere affidati alle regioni, che provvedono poi a destinarli nell'esercizio dei propri poteri di programmazione dello sviluppo.

Con riferimento all'articolo 8, concernente i poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali, si osserva che la disposizione per un verso appare eccessiva, in quanto sembra astrattamente riferibile anche al mancato esercizio da parte delle regioni della potestà legislativa e non solo di quella amministrativa; dall'altro appare riduttiva, perché il potere sostitutivo è giustificato anche in taluni casi (si pensi alla materia urbanistica e della difesa ambientale) non rientranti nella fattispecie. In generale, si rileva che i poteri sostitutivi devono essere costruiti come coerente espressione della logica della sussidiarietà. Pertanto, il potere sostitutivo in caso di inadempienza da parte delle regioni spetta allo Stato, ma se l'inadempimento è riferibile ad enti locali esso deve fare capo alle regioni. Si potrebbe anche valutare l'eventualità di prevedere, per talune fattispecie, una procedura analoga a quella prevista dal diritto comunitario con il cosiddetto ricorso in carenza.

Con riferimento all'articolo 9 la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-regioni, da una parte non dà una risposta all'esigenza di garantire la pre-

senza delle regioni nell'organo democraticamente legittimato alle decisioni politiche fondamentali, cioè nel Parlamento; dall'altra si tratta di una costituzionalizzazione «debole», che non fa della Conferenza un organo costituzionale perché il rinvio alla legge ordinaria per l'identificazione delle funzioni ad essa spettanti non garantisce ad essa una sfera di attribuzioni fissata da disposizioni di rango costituzionale.

Con riferimento all'articolo 11 dell'A.C. 5830 la Commissione valuta negativamente la soppressione di tale disposizione che prevedeva l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, che costituisce in qualche modo la contropartita per gli enti locali del loro inserimento nel sistema regionale e la garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà. *Su questo punto il parere è subordinato al ripristino dell'articolo 11 del testo governativo, purché naturalmente venga accolta l'idea che gli enti locali siano parte del sistema regionale.*

Con riferimento all'articolo 11, riguardante il ricorso alla Corte costituzionale avverso leggi statali o regionali, valuti la Commissione di merito l'opportunità di consentire l'impugnazione dell'atto legislativo anche prima della sua pubblicazione così da accelerare — dopo l'eliminazione dei controlli preventivi — le eventuali pronunce da parte della Corte costituzionale. Si osserva inoltre che viene mantenuta la discriminazione tra il potere statale di impugnazione delle leggi statali, che si estende a qualunque vizio, ed il corrispondente potere regionale limitato alla sola lesione della sfera di competenza regionale. Va inoltre valutata l'eventuale previsione della possibilità per gli enti locali di inviare osservazioni al Governo, relativamente al profilo della violazione da parte delle regioni delle competenze spettanti ai comuni in base al principio di sussidiarietà, ai fini dell'eventuale esercizio da parte del Governo medesimo del potere di impugnativa presso la Corte costituzionale; di conseguenza potrebbero

essere opportunamente rimodulati i termini per l'esercizio dell'impugnativa medesima.

Con riferimento agli articoli 16 e 17 del testo unificato, si segnala la necessità di eliminare le rigidità in essi presenti, che di fatto sanciscono l'intangibilità dei confini di regioni, comuni e province. Ciò

in particolare con riferimento al quorum deliberativo che è pari alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto ed è quindi addirittura più elevato di quello stabilito per i referendum abrogativi di leggi ordinarie. Si ritiene inoltre necessario rendere possibile l'istituzione di nuovi comuni e nuove province anche non derivanti da fusione di enti preesistenti.