

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 3461-A</sup>

## RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI)

*presentata alla Presidenza il 20 febbraio 2003*

(Relatore: **BRUNO**)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,  
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 5 dicembre 2002 (v. stampato Senato n. 1187)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
(**BERLUSCONI**)

E DAL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA DEVOLUZIONE  
(**BOSSI**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI  
(**LA LOGGIA**)

—  
Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione

—  
*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 6 dicembre 2002*

---

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il disegno di legge costituzionale che giunge all'esame della Camera, nel testo già approvato in prima deliberazione dal Senato, rappresenta un importante momento di passaggio nell'evoluzione graduale del nostro sistema costituzionale verso un assetto di tipo federale cooperativo ed equilibrato.

Con tale provvedimento, infatti, in linea con gli impegni programmatici assunti dal Governo all'inizio della legislatura, si provvede a decentrare poteri e responsabilità effettivi di governo alle regioni, in un contesto di unità nazionale e di equilibrio territoriale tra le diverse parti del Paese.

Il disegno di legge non contraddice radicalmente, come pur si è sostenuto nel corso dell'*iter* parlamentare, l'articolazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, come delineata nel vigente titolo V della parte seconda della Costituzione, ma persegue lo scopo di devolvere alle regioni un nucleo effettivo di competenze in settori di particolare rilevanza.

La riforma costituzionale approvata nella precedente legislatura, pur con i suoi numerosi limiti e le sue carenze, ha costituito certamente un primo passo in avanti nel processo di valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali.

Tale processo, tuttavia, è ancora lungi dall'essere completato e richiede, pertanto, nuovi interventi volti a definire un assetto complessivo del sistema in cui il rafforzamento del ruolo delle regioni si coniughi con una più equilibrata definizione dei rapporti tra le diverse istituzioni rappresentative. Si tratta di una esigenza condivisa da larga parte delle forze politiche ed evidenziata con chiarezza anche nel corso dell'indagine conoscitiva svolta sulla materia oggetto del provvedimento in esame dalla Commissione affari costituzionali.

Dal complesso delle audizioni svolte è emersa una sostanziale convergenza sulla necessità di completare il processo riformatore in atto, anche apportando al testo

del titolo V della parte seconda della Costituzione i correttivi suggeriti dalla prima esperienza applicativa, mentre diverse sono state le valutazioni inerenti la specifica materia oggetto del disegno di legge costituzionale in esame. In proposito gli orientamenti emersi sono riconducibili a tre diverse posizioni: una prima, sostanzialmente critica rispetto ai contenuti dell'intervento proposto; una seconda che pur condividendo di massima l'obiettivo da esso perseguito — rafforzamento dell'autonomia regionale secondo un modello di federalismo differenziato — ha espresso differenti valutazioni circa le modalità tecnicamente più idonee per il suo conseguimento; una terza, infine, sostanzialmente favorevole sia agli obiettivi che ai contenuti del disegno di legge.

In particolare da parte di alcuni l'apprezzamento manifestato rispetto al disegno di legge costituzionale è stato argomentato sulla base della constatazione che la riforma del titolo V approvata nella precedente legislatura, per l'ampiezza del novero delle materie nelle quali l'esercizio della potestà normativa regionale è subordinata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, la quale potrebbe in ipotesi assumere un carattere particolarmente pervasivo, delinea nel complesso un sistema che può consentire l'affermarsi di interpretazioni più o meno accentuatamente «centralistiche», capaci di rendere minima, se non del tutto irrilevante, la valenza politica delle nuove sfere di competenza normativa attribuite alle regioni.

Occorre inoltre riconoscere come la mera inversione del sistema di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, con l'attribuzione alle regioni di una competenza legislativa di tipo generale-residuale in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato, non sia di per sé idonea a conferire effettivi spazi di autonomia alle istituzioni rappresenta-

tive delle realtà territoriali, qualora l'attribuzione di tale potestà legislativa alle regioni non abbia riguardo, come sottolineato dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione nel corso di una audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, alla qualità e al rilievo delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle regioni.

La nuova articolazione territoriale delle potestà pubbliche, se si intende realmente perseguire una riforma di tipo federale, non può dunque prescindere dal conferimento, in positivo, alle regioni di una potestà legislativa di tipo esclusivo in un nucleo di materie particolarmente significativo.

Il disegno di legge all'esame della Camera, nel perseguire questo obiettivo di un incremento reale, sia pure in una prospettiva graduale, delle autonomie regionali, conferisce alle regioni la potestà legislativa esclusiva nei settori della sanità, dell'istruzione e della polizia locale.

Per quanto riguarda il metodo prescelto per la devoluzione della potestà legislativa alle regioni nelle suddette materie, vale a dire la previsione di un potere generale di attivazione della competenza legislativa da parte di ciascuna regione, esso si distingue nettamente dalla procedura prevista dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Tale ultima disposizione, come è noto, prevede che ciascuna regione possa assumere l'iniziativa per la conquista di spazi maggiori di autonomia, ma la decisione finale è rimessa al Parlamento che può conferire alla regione, sulla base di una previa intesa e sentiti gli enti locali, forme ulteriori di autonomia in tutte le materie di potestà ripartita indicate dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché in un numero limitato di materie riservate dal secondo comma del medesimo articolo 117 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Una delle critiche che sono state avanzate al provvedimento nel corso dell'esame parlamentare ha riguardato la presunta

inutilità dell'intervento riformatore proposto, atteso che le finalità da esso dichiaratamente perseguite, vale a dire l'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle regioni nelle materie indicate, sarebbero in larga parte realizzabili facendo ricorso alla procedura prevista dall'articolo 116, quantomeno per ciò che concerne le materie dell'istruzione e della sanità. Secondo tale impostazione, dunque, il provvedimento in esame, determinando una sovrapposizione di procedure diverse per l'attribuzione di potestà legislativa in materie analoghe, configurerebbe una differenziazione eccessiva delle tipologie di potestà legislativa attribuite alle regioni. Tali critiche, tuttavia, omettono di prendere in considerazione quello che rappresenta, viceversa, l'aspetto fondamentale della riforma. Il disegno di legge, infatti, ponendosi nella direzione di una decisa ed effettiva valorizzazione dell'autonomia regionale, rimette ogni decisione nella completa disponibilità delle regioni, che saranno libere di stabilire come e quando attivare la propria potestà legislativa esclusiva nelle tre materie indicate, senza dover attendere, come previsto dal terzo comma dell'articolo 116, una « concessione » da parte del Parlamento. Ciò consentirà dunque alle regioni di attivare le proprie competenze esclusive anche qualora a livello centrale dovessero prevalere atteggiamenti non favorevoli alle istanze autonomistiche. Al contempo, a tutte le regioni sarà riconosciuta e garantita una effettiva situazione di parità, in quanto esse non saranno vincolate ad una decisione del Governo e della maggioranza parlamentare che potrebbero, in ipotesi, avere interesse a concedere o a negare maggiori spazi di autonomia normativa ad alcune regioni piuttosto che ad altre e potrebbero, quindi, attraverso il meccanismo dell'intesa individualizzata, assumere comportamenti discriminatori nei confronti di regioni che intendano adottare, nelle materie oggetto di conferimento, indirizzi diversi da quelli stabiliti a livello centrale.

La procedura di attivazione definita dal disegno di legge garantisce, invece, a ciascuna regione un nucleo intangibile di

potestà legislativa piena ed immediatamente esercitabile.

Per quanto concerne in modo specifico la formula « le regioni attivano » adottata nel testo in esame, occorre fare qualche precisazione, anche al fine di dare una risposta alle diverse perplessità espresse nel corso dell'*iter* parlamentare. L'utilizzo del verbo « attivare » rappresenta, infatti, un elemento inedito rispetto al testo vigente della Costituzione e come tale è meritevole di approfondimento. La dizione adottata indica che l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa esclusiva nelle materie elencate non diviene immediatamente efficace al momento dell'entrata in vigore della novella costituzionale, ma lo diventerà nel momento in cui ciascuna regione assumerà una iniziativa specifica in questo senso. Con il ricorso al termine « attivare » si vuole dunque fare riferimento, sul piano concettuale, ad un fenomeno del tutto diverso da quello del conferimento in via generale di attribuzioni o potestà. Se si fosse voluto attribuire direttamente tale potestà legislativa esclusiva a tutte le regioni si sarebbe fatto ricorso alla formulazione « spetta alle regioni » utilizzata dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma la *ratio* del provvedimento è un'altra ed è rinvenibile nell'intento di conferire a ciascuna regione la potestà di scegliere come e quando assumere un corredo più ampio di poteri e di responsabilità, secondo il modello di regionalismo differenziato.

Quanto ai rilievi critici formulati da chi ritiene che il meccanismo prescelto possa determinare una situazione di incertezza in ordine alla individuazione del momento a partire dal quale diviene efficace la competenza legislativa esclusiva della regione, non essendo nel testo espressamente previsto quale sia l'organo regionale titolare del relativo potere di attivazione, va rilevato che, trattandosi dell'attribuzione di una potestà legislativa, tale decisione appare spettante all'organo titolare della funzione stessa, vale a dire al Consiglio regionale.

Per quanto concerne l'ulteriore osservazione critica relativa alla presunta situazione di incertezza giuridica che si

potrebbe configurare in una fase transitoria, più o meno lunga, nel corso della quale, in mancanza di attivazione delle nuove competenze esclusive da parte delle regioni, lo Stato potrà continuare ad emanare norme nelle materie devolute alle regioni, è da sottolineare che tale possibilità, lungi dal determinare situazioni di incertezza, consentirà di evitare pericolose stasi nel processo di governo di tali settori, essendo evidente che, in mancanza di attivazione delle regioni, lo Stato conserverà pienamente le proprie potestà legislative nelle materie elencate dal provvedimento, quali sono attualmente configurate nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 della Costituzione. Va notato, invece, come una situazione di incertezza normativa potrebbe all'opposto scaturire dall'applicazione del quarto comma dell'articolo 117, nell'ipotesi in cui le regioni non dovessero assumere iniziative legislative nelle materie assegnate alla loro competenza di tipo generale-residuale. In caso di mancato esercizio della potestà legislativa da parte della regione, nel vigente quadro costituzionale appare infatti difficilmente ipotizzabile un intervento legislativo del Parlamento, quand'anche esso dovesse, in ipotesi, ritenersi necessario a seguito di acclarata insostenibilità da parte di una regione del complesso delle competenze ad essa conferite.

Diversamente il provvedimento in esame, consentendo a ciascuna regione di auto-attribuirsi la competenza legislativa in determinate materie solamente nel momento in cui la regione medesima sarà pronta ad assumersi — anche a seguito di una inevitabile fase di trattativa con lo Stato per la definizione delle risorse concretamente disponibili — la connessa responsabilità di governo del settore, è idoneo a favorire un graduale sviluppo dell'autonomia regionale senza far venire meno, sino a quel momento, la potestà legislativa dello Stato. Dunque, come rilevato in Commissione Affari costituzionali dal Sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione il meccanismo dell'attivazione sembra offrire maggiori garanzie, rispetto a quello dell'attribuzione diretta, per un più

coordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Da ultimo, una precisazione è dovuta in merito alla questione ulteriore, dibattuta nel corso dell'esame del provvedimento, se la formula « le regioni attivano » debba essere interpretata come recante un obbligo cui le regioni dovranno adempiere ovvero una facoltà rimessa alla volontà di ciascuna. In proposito non si può non concordare con quanto affermato dal relatore sul provvedimento presso il Senato, secondo il quale tale espressione « non deve essere caricata di significati sovranchi » in quanto con essa si intende, appunto, consentire a tutte le regioni, con tempi e con modalità che saranno necessariamente diversi, di pervenire ad un grado di autonomia maggiore di quello ad esse attualmente riconosciuto.

Passando dall'analisi delle procedure previste dal disegno di legge in esame a quella delle materie oggetto di devoluzione, va osservato prioritariamente che esse afferiscono a tre settori (sanità, scuola, polizia locale) di particolare rilevanza nell'ambito dell'assetto delle politiche pubbliche e dei rapporti tra i cittadini e lo Stato.

Nell'ambito di questi tre settori le materie devolute alla potestà legislativa esclusiva delle regioni sono individuate con una tecnica che è stata definita del « ritaglio », utilizzando delle definizioni che non coincidono con gli ambiti materiali di competenza fissati dal secondo e dal terzo comma dell'articolo 117.

Per quanto riguarda la sanità, alle regioni è devoluta la potestà legislativa esclusiva nella materia relativa alla « assistenza e organizzazione sanitaria »; il conferimento di tale potestà consentirà alle regioni che intenderanno attivarla di determinare autonomamente i modelli di organizzazione sanitaria ritenuti più adeguati rispetto ai bisogni della popolazione e più coerenti con la responsabilità finanziaria della regione medesima. Resta ovviamente ferma la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie che devono comunque essere garantite a tutti i cittadini, come previ-

sto dalla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché la potestà dello Stato di fissare i principi fondamentali in materia di tutela della salute, per le parti in cui tale tutela non afferisca, appunto, all'assistenza e alla organizzazione sanitaria.

Per quanto riguarda l'istruzione, le materie devolute alle regioni sono quelle della organizzazione scolastica e della gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse regionale. L'attribuzione di tali competenze alle regioni che le vorranno attivare non determinerà alcuna deroga alla potestà legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato dalla lettera *n*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione di determinare, attraverso l'approvazione di norme generali, i principi cardine del sistema dell'istruzione, quali quelli relativi, ad esempio, alla disciplina dell'ordinamento didattico e dei titoli di studio. Alle regioni sarà riconosciuta invece la possibilità di disciplinare in via esclusiva, e salva l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, la organizzazione complessiva degli istituti scolastici e l'articolazione delle rispettive risorse in ambito regionale, nonché la strutturazione dell'offerta dei programmi di specifico interesse regionale.

Per quanto concerne, in ultimo, la polizia locale, l'attribuzione di una competenza esclusiva alle regioni in tale materia deve essere interpretata in collegamento con la disposizione del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che, alla lettera *h*), riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché con le altre disposizioni relative alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di « ordinamento civile e penale », « giurisdizione e norme processuali », nonché di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ». L'attivazione da parte delle regioni di tale competenza non potrà, dunque, ledere il principio dell'unitarietà della politica di

sicurezza, come sottolineato in Commissione affari costituzionali dal Ministro dell'interno, on. Pisanu, in occasione della audizione sulle linee programmatiche del suo dicastero, ma potrà consentire di realizzare un migliore grado di efficacia delle politiche di sicurezza pubblica sul territorio, rispondendo così ad una domanda proveniente dalla cittadinanza e valorizzando, a tal fine, un livello territoriale, quello regionale, allo stato attuale non adeguatamente considerato.

La espressa elencazione delle materie devolute alla potestà legislativa delle regioni, dunque, collocandosi nel quadro dell'attuale articolo 117 della Costituzione, come è stato in più occasioni osservato nel corso dell'esame parlamentare e, da ultimo, chiaramente affermato in Commissione affari costituzionali dal Sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione « non determina e non può determinare alcun effetto abrogativo rispetto alle altre disposizioni costituzionali vigenti »; non appare infatti sostenibile la tesi della abrogazione implicita, secondo la quale vi potrebbero essere norme della Costituzione la cui vigenza sia sostanzialmente rimessa alla valutazione dell'interprete. Tale principio interpretativo è tra l'altro accolto nell'ordine del giorno G. 1.500, approvato dal Senato nella seduta del 5 dicembre 2002. Non essendo configurabile un effetto abrogativo la novella costituzionale non determinerà, in particolare, alcun affievolimento della competenza legislativa statale prevista dal secondo comma dell'articolo 117, lettera *m*) relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Va ricordato inoltre che la riforma costituzionale, per la sua collocazione sistematica, non può certamente incidere sui principi costituzionali sanciti dalla parte prima della Costituzione, e in particolare sul principio di eguaglianza formale e sostanziale posto dall'articolo 3, nonché su quelli concernenti il diritto alla salute e allo studio di cui agli articoli 32 e 33 della Costituzione. Non vi è pertanto

alcun motivo di temere una eventuale rottura del tessuto unitario dell'ordinamento, come da alcuni a più riprese è stato paventato.

Un'ultima precisazione appare opportuna, infine, in merito alla questione del carattere esclusivo delle competenze attribuite alle regioni.

La definizione in positivo della competenza assegnata alle regioni come « esclusiva » ha suscitato dubbi interpretativi da parte di chi si è interrogato se con tale definizione si sia inteso configurare la nuova potestà legislativa regionale come riconducibile a un genere diverso, e quindi sottoposto a differenti limitazioni o vincoli, rispetto a quella prevista dal quarto comma dell'articolo 117, che in mancanza di definizioni puntuali da parte del legislatore costituzionale, è generalmente definita in dottrina come potestà di tipo « residuale ». Tale interpretazione non appare, tuttavia, condivisibile né è condivisa dallo stesso Governo; giova in proposito ricordare che il Sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione ha viceversa affermato, in Commissione Affari costituzionali, che la competenza esclusiva regionale è sostanzialmente assimilabile alla competenza regionale di tipo residuale e che solo ragioni di ordine sistematico hanno suggerito la positiva qualificazione di tale potestà come esclusiva.

Conclusivamente l'effetto complessivo cui la riforma mira è quello di attribuire un maggior grado di autonomia alla legislazione regionale in settori nei quali essa è stata storicamente compressa molto più di quanto non fosse giustificabile, senza determinare al contempo alcuna fase di stasi nell'azione dei pubblici poteri nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema, né rischiose spinte in avanti nei confronti delle regioni che, al momento, non siano ancora pronte ad assumersi il relativo onere.

Per tutte queste ragioni la Commissione non ha ritenuto opportuno apportare modifiche al testo approvato dal Senato.

Donato BRUNO, *relatore*

PARERE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE  
(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

---

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE  
(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione (Affari sociali),

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge costituzionale C. 3461 recante « Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione », approvato in prima deliberazione dal Senato;

considerato che:

in riferimento all'espressione « assistenza ed organizzazione sanitaria » sono emerse dal dibattito parlamentare numerose interpretazioni possibili;

la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali deve essere garantita su tutto il territorio nazionale;

il provvedimento in esame non pregiudica il mantenimento allo Stato di una competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, competenza che deriva non solo dalla previsione della lettera *m*) dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ma anche dalla responsabilità dello Stato sulla garanzia dei diritti fondamentali sanciti nella prima parte della Costituzione, tra cui il diritto alla salute dell'articolo 32 della Costituzione;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

---

## TESTO

APPROVATO, IN PRIMA DELIBERAZIONE,  
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

## ART. 1.

*(Modifiche dell'articolo 117  
della Costituzione).*

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

« Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

a) assistenza e organizzazione sanitaria;

b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;

d) polizia locale ».

## ART. 2.

*(Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano).*

1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

## TESTO

DELLA COMMISSIONE

—

## ART. 1.

*(Modifiche dell'articolo 117  
della Costituzione).*

*Identico.*

## ART. 2.

*(Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano).*

*Identico.*

