

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1187**

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

(BERLUSCONI)

**e dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione**

(BOSSI)

**di concerto col Ministro per gli affari regionali**

(LA LOGGIA)

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 2002**

—————

**Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Prima di entrare nel merito delle modifiche costituzionali proposte con il presente disegno di legge costituzionale, occorre soffermarsi su un problema di metodo, connesso con gli avvenimenti più significativi della XIII Legislatura.

Quest'ultima, infatti, è stata caratterizzata da tentativi molteplici nel corso dei quali si è cercato, con risultati diversi, di incidere sul tessuto costituzionale dell'ordinamento. Riflettere, quindi, su quanto è avvenuto significa cercare di individuare il percorso più giusto per realizzare quegli obiettivi di riforma e di modernizzazione della nostra Carta fondamentale, che costituiscono, ancora oggi, il nodo non risolto di una lunga fase di transizione.

Occorre in primo luogo affrontare quella che, per usare le parole del Presidente del Consiglio nell'esposizione programmatica alle Camere, costituisce «la prima questione»: la riforma federalista dello Stato, la devoluzione di poteri effettivi di governo alle regioni.

È necessario ribadire, sempre richiamando le parole del Presidente del Consiglio, che «la battaglia federalista ha avuto il merito di porre il grande problema di decentrare poteri e responsabilità effettivi in un contesto di equilibrio territoriale tra nord e sud e di unità nazionale». Il nostro federalismo, infatti, si fonda sui principi di autonomia e di sussidiarietà.

«In materia di sanità, di istruzione e di sicurezza civile - con la necessaria gradualità ma in tempi certi e coniugando efficienza e solidarietà - intendiamo dunque imprimere una svolta federalista alla macchina dello Stato, ridisegnando di conseguenza intere sezioni architettoniche dell'edificio pubblico».

È da ricordare come, fin dall'origine, la nostra Carta fondamentale avesse un carattere «aperto», tale da consentire all'impianto dei valori e dei principi fondamentali di guidare un'evoluzione che va nella direzione di avvicinare sempre di più le istituzioni alla realtà delle identità e delle articolazioni territoriali. Questa era anche la volontà e l'auspicio di Luigi Einaudi, la figura più eminente del pensiero federalista italiano dopo Carlo Cattaneo.

Il disegno di legge costituzionale si muove lungo una linea che è stata perseguita e sviluppata in un periodo tormentato, ma che pure e nonostante le difficoltà è riuscita a produrre qualche frutto. Se non fosse stato così non avremmo, oggi, né la riforma dei governi regionali (legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1), né l'introduzione dei principi del giusto processo nelle norme della giurisdizione (legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2). Due riforme importanti, che sono state il risultato del clima che abbiamo appena evocato, ma che soprattutto sono state la conseguenza di una corretta applicazione dell'articolo 138 della Costituzione. Questo resta, nell'attuale fase, l'unico strumento utile e praticabile per procedere lungo la via di una possibile riforma costituzionale.

Come noto, il nostro ordinamento è strutturato in un sistema di fonti che circoscrive l'ambito di efficacia normativa. Vincoli e limiti derivano dalle «riserve» di vario tipo, che ne hanno accompagnato l'evoluzione. Riserve a volte esplicite, quando direttamente previste dalla normativa di rango superiore, altre volte implicite: risultanti cioè dalla coerenza sistemica dell'ordinamento in quanto tale. L'articolo 138 della Costituzione non è estraneo a questa logica di carat-

tere più complessivo. I suoi limiti sono strettamente correlati alla sua funzione, che è quella di adeguare le disposizioni costituzionali alle trasformazioni della società italiana. Questa è stata, almeno fino ad oggi, la curvatura che ha segnato l'uso della norma «manutentiva», che i padri della Carta costituzionale hanno delineato.

Queste brevi annotazioni ci consentono di cogliere alcuni aspetti del più recente dibattito costituzionale sull'argomento. Si è molto discusso sul cosiddetto carattere incrementale del processo di riforma costituzionale, che rappresenta la strategia a cui si è dovuto far ricorso, dopo il fallimento degli approcci di carattere globale. È preferibile invece usare il termine «gradualismo» del processo di riforma. La differenza non è solo lessicale: nel primo caso, si resta infatti confinati in un orizzonte esclusivamente giuridico, nel secondo ci si apre verso un mondo più complesso, la cui valutazione è presupposto necessario per soluzioni in grado di resistere nel tempo.

Ma ciò che fa veramente la differenza nel proiettare queste due impostazioni sul delicato terreno del federalismo è il rifiuto di un approccio sostanzialmente giacobino. Nel primo schema, infatti, è il legislatore nazionale che, seguendo le proprie convenienze, prende l'iniziativa di avviare il processo riformatore. Nel secondo, questo è soprattutto conseguenza di una pressione che proviene dalla società, che il legislatore nazionale deve interpretare e tradurre in norma. Lo farà, decidendo le proprie strategie parlamentari, ma con un vincolo di contenuto, che è la conseguenza della maturazione intervenuta nel profondo della coscienza politica del paese.

Il gradualismo riformatore si è espresso in questi ultimi anni in occasioni diverse ed esso non ha mai avuto una prospettiva esclusivamente giuridica. Si prenda ad esempio la citata legge costituzionale n.1 del 1999.

Si sostiene che queste nuove norme siano state la conseguenza necessitata dei muta-

menti introdotti dalle leggi elettorali: l'elezione diretta del sindaco avrebbe comportato la necessità di modificare la legge elettorale regionale; da questo complesso di modifiche sarebbe, quindi, derivata l'esigenza di una riforma costituzionale, qual è appunto quella appena richiamata.

Il ragionamento, pur corretto, trascura tuttavia un aspetto importante: le modifiche originarie, quelle cioè relative alle leggi elettorali, sono state, a loro volta, la conseguenza di fenomeni più profondi.

È stata la necessità del federalismo e della devoluzione a richiedere una norma che responsabilizzasse gli amministratori locali di fronte ai propri elettori.

È stato questo processo a tracciare uno spartiacque tra la spinta che, come nel passato, tendeva ad omologare verso lo Stato centrale la forma di governo regionale e quella che si manifestava nell'esigenza di innovazione politica ed istituzionale.

Ed è stata quest'ultima alla fine a prevalere, come appare evidente, se si confronta la normativa elettorale locale con quella nazionale.

Lo scarto non solo è evidente, ma dimostra che il processo riformatore diventa incisivo e stabile solo quando tende a coniugarsi con gli interessi reali del paese. È allora che il disegno della modernizzazione cessa di essere un mero esercizio intellettualistico - ingegneristico, per produrre effetti reali e conseguenze permanenti sugli assetti istituzionali del paese.

Un ulteriore aspetto da considerare è quello del decentramento amministrativo realizzato a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha trasferito funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali. Con quel processo, si è osservato, si è andati oltre l'articolo 117 della Costituzione all'epoca vigente, determinando una frattura che per essere sanata ha richiesto una modifica di rango superiore. Tale impegno sarebbe stato rispettato con le recenti modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione, ap-

provate al termine della XIII legislatura. Una simile tesi è tutt'altro che convincente. Senza voler minimamente entrare nella disamina di un processo estremamente complesso, come quello al quale si è fatto cenno, non si può dimenticare come l'accelerazione imposta a qual processo di riforma costituzionale non ha reso un buon servizio alla qualità normativa dell'intera legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ciò posto, il problema della copertura costituzionale della legge n. 59 del 1997 era effettivo. La legge n. 59 del 1997 è stata realizzata con il concorso attivo delle regioni e degli enti locali. Essa ha quindi un indubbio, anche se non esclusivo, contenuto pattizio, che costituisce un nucleo che va salvaguardato. Il suo limite è un altro: quello di aver attribuito ai poteri locali una serie di competenze e di funzioni, senza preoccuparsi di verificare preventivamente se le stesse potessero essere esercitate.

Il fatto è che nel trasferire queste funzioni non si è abbandonata del tutto una logica accentratrice, poichè è stato il legislatore nazionale a decidere quali funzioni trasferire ed in che modo tratteggiare il relativo disegno. Non sorprende, quindi, che in questo processo si sia trascurato proprio uno degli elementi centrali: l'effettiva possibilità da parte dei poteri locali di rispondere alle nuove attese.

Ancora una volta si è tentato di seguire una via già sperimentata in passato, nonostante il suo fallimento. Non si dimentichi che con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 furono provvisoriamente assegnate alle regioni competenze e funzioni che debordavano rispetto alle loro effettive capacità amministrative. Si aspettò quindi la loro implosione, per procedere dopo ad un nuovo accentramento legislativo ed amministrativo. Anche allora le cose sarebbero andate diversamente, se si fosse seguito il metodo del gradualismo. Naturalmente anche in quegli anni si svolse una qualche trattativa, ma il fatto non deve fuor-

viare. Essa avvenne tra soggetti dotati di una diversa forza contrattuale. Si risolse in un patto tra uno Stato centrale, da una parte, e poteri fragili dall'altra: più strutture burocratiche, che non veri centri, come oggi sono diventati, di rappresentanza politica delle regioni. Poteri, poi, che non avevano maturato una propria filosofia, che non vedevano nella devoluzione di poteri l'affermazione del principio di sovranità, che a sua volta resta tale solo se ha la forza dell'effettività. Se è in grado, innanzi tutto, di individuare autonomamente le proprie priorità e su queste sagomare l'esercizio delle proprie funzioni e delle proprie competenze.

La scelta complessiva operata con il disegno di legge costituzionale si incentra sulle esigenze primarie indicate dalle regioni e sulla attribuzione della potestà legislativa esclusiva in alcune materie essenziali. Si tratta in primo luogo delle materie della sicurezza, della sanità e della scuola, per le quali è riconosciuta la attivazione, da parte di ciascuna regione, della propria competenza legislativa esclusiva.

La devoluzione alle Regioni di queste materie configura il nucleo essenziale di quello Stato (davvero) federale, che si intende costruire nel tempo, con gradualismo e secondo un progetto lineare, che si articolerà in una serie di fasi successive, a partire dalla modifica della composizione dell'organo di giustizia costituzionale e dalla riforma del sistema parlamentare bicamerale.

Sono dunque coinvolte le competenze più direttamente collegate alla natura dell'ente regionale ed all'esigenza di un più stretto raccordo tra l'ente che esercita il potere ed il cittadino.

Per quanto riguarda la sicurezza dei cittadini è necessario che l'azione di contrasto sul territorio veda un ruolo più diretto ed incisivo dei poteri locali ed in primo luogo delle regioni. L'obiettivo è di rendere più efficace l'azione di prevenzione e repressione dei cosiddetti «piccoli crimini» che, specie per i meno abbienti, sono il pericolo maggiore e

rappresentano in realtà dei «grandi crimini». Tale obiettivo può essere perseguito non solo utilizzando meglio la polizia locale, ma coordinando questi sforzi con quelli quotidianamente realizzati dagli altri corpi dello Stato, che vanno raccordati più strettamente con il territorio. L'azione di contrasto, infatti, per risultare efficace non può non ispirarsi ad una strategia unitaria e ad una maggiore conoscenza del teatro di operazione.

I poteri locali ed in primo luogo quelli regionali devono, pertanto, nel proprio ambito territoriale, poter partecipare a pieno titolo al relativo coordinamento, contribuendo a definire le specifiche forme di intervento. Il fenomeno criminale non è mai un fatto esclusivamente tecnico, le sue determinanti sono anche storico-sociali. Non sono, quindi, uniformi sul territorio nazionale e, di conseguenza, l'azione di contrasto non può essere decisa da un centro che, per forza di cose, non è in grado di misurarsi sempre e comunque con le singole specificità. Basterebbero queste brevi considerazioni, che attengono ad un minimo di fondata riflessione sociologica, per comprendere la forza di una devoluzione che è strumento non certo alternativo ma sussidiario all'azione di carattere nazionale.

Le modifiche proposte al testo costituzionale riflettono questa filosofia: alla regione, innanzitutto, spetta la competenza legislativa esclusiva relativamente alla polizia locale. Questi specifici sforzi organizzativi devono poi essere coordinati in un quadro più ampio in cui azione repressiva ed azione preventiva devono bilanciarsi e fondersi reciprocamente. Tutto ciò può verificarsi solo se tra gli apparati centrali e quelli locali nascono delle sinergie, se il dialogo e l'intesa si sostituiscono a fenomeni di concorrenza ed ai tentativi di primazia.

In materia di sanità, fuori dalla definizione dei diritti fondamentali attinenti alla prima parte della Carta costituzionale, che è e deve essere comunque salvaguardata, è riconosciuta la competenza legislativa esclusiva

di ciascuna regione, che sarà libera di disciplinare e organizzare le strutture della cui efficacia risponderà direttamente davanti ai propri cittadini. Il modello di sanità non può essere deciso dal centro, nè valere per tutte le regioni. Si pensi solo alla diversità degli andamenti demografici, che caratterizzano le diverse realtà locali e che legittimano soluzioni e modelli di organizzazione sanitaria non omologhi.

Ad esempio, le zone con una prevalenza di terziario si caratterizzano in modo ben diverso da quelle a forte vocazione industriale. Non è solo il tipo di produzione, con le connesse malattie professionali, ad influenzare l'organizzazione sanitaria; sono i «tempi» diversi di ciascuna zona, sono le caratteristiche più generali del territorio.

In materia di istruzione e formazione, la legislazione statale dovrà definire esclusivamente le norme generali quali: l'ordine degli studi, gli *standard* di insegnamento, le condizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio. Le regioni dovranno, invece, curare l'organizzazione scolastica, strutturare l'offerta dei programmi educativi, garantire la gestione degli istituti scolastici. L'obiettivo della riforma è quello di realizzare il massimo di libertà di insegnamento e, in ultima analisi, di accelerare il processo di modernizzazione del paese di cui l'istruzione e la formazione sono pilastri fondamentali. In un'epoca in cui l'innovazione tecnica e scientifica rappresenta il principale motore della crescita, disporre di un serbatoio di intelligenze significa guardare al futuro con minori apprensioni. È questa la considerazione di carattere generale che spinge a realizzare il massimo sforzo affinché il sistema formativo produca i suoi effetti.

Pare difficile sostenere che sia meglio perseguire una scelta uniforme su tutto il territorio nazionale. È sufficiente infatti considerare i tempi di trasmissione degli impulsi provenienti dalla società verso i centri decisionali. Prima che questi raggiungano i luoghi deputati, superando ostacoli burocratici

e resistenze, e che si addivenga a conseguenti decisioni, la realtà sociale sarà, con ogni probabilità, nuovamente cambiata e reclamerà nuove priorità. Ecco perchè tutti i tentativi di riforma compiuti in questi anni, anche quando si è cercato di copiare malamente quanto avveniva all'estero, si sono dimostrati fallimentari. Le soluzioni approntate, dopo un faticosissimo processo decisionale, erano già vecchie quando, finalmente, giungevano ad un passo dall'attuazione. Questi limiti sistemici si possono superare utilizzando la grande risorsa della sussidiarietà verticale, spostando il baricentro decisionale, avvicinandolo il più possibile alla realtà con cui interagire.

Per quanto riguarda più specificamente l'articolo del disegno di legge costituzionale, non si può non ricordare come da più parti siano state avanzate alcune riserve sul testo della legge costituzionale n. 3 del 2001, sulla scorta delle quali tale legge è stata considerata: inadeguata perchè non corrispondente alle esigenze reali delle autonomie; inutilmente complicata, nell'intreccio di competenze e funzioni, con il rischio di fenomeni di deresponsabilizzazione istituzionale e politica; lesiva, per alcuni aspetti, del principio di sovranità popolare.

Tuttavia, pur prendendo atto dei suddetti rilievi riferiti alla legge costituzionale n. 3 del 2001, non si può che procedere oltre, secondo il cammino già delineato alla vigilia del referendum del 7 ottobre 2001, tenendo conto delle modifiche introdotte da quella legge costituzionale.

L'articolo di cui si compone il progetto costituisce dunque il nucleo dell'avvio di una fase federalista del nostro ordinamento, in grado di valorizzare le nostre istituzioni attraverso il potenziamento, in primo luogo, delle istituzioni regionali. La rilevanza del ruolo delle autonomie, evidenziata già dall'articolo 5 della Costituzione, trova nell'articolo 117 sempre maggiore conferma e articolazione specifica.

Con l'attribuzione della competenza esclusiva e con la soluzione adottata si tende, fondamentalmente, a parificare la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale, con l'effetto che esse risultano sottoposte ad un analogo regime giuridico, secondo cui entrambe trovano fondamento, criteri di indirizzo e limiti esclusivamente nella Costituzione e nelle leggi costituzionali. La legge dello Stato e quella della regione partecipano così della stessa natura, essendo espressione di volontà generale ciascuna nel proprio ambito. La legge regionale viene così sottratta, per alcune materie, alla condizione di atto di integrazione (se non di attuazione) della legge statale, cui nella passata esperienza è stata spesso relegata.

La attivazione da parte delle regioni della propria competenza esclusiva per alcune materie essenziali espressamente indicate costituisce pertanto lo snodo fondamentale del progetto, una sorta di rivoluzione copernicana che riconosce potestà legislativa esclusiva alle regioni che autonomamente - e non per determinazione imposta - eserciteranno il potere loro attribuito dalla Costituzione.

Lo schema normativo è imperniato sulla attivazione da parte della regione della propria competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

- assistenza e organizzazione sanitaria;
- organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;
- definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- polizia locale.

Quanto alla prima materia per cui potrà essere attivata la competenza legislativa esclusiva delle regioni (assistenza e organizzazione sanitaria) è da sottolineare che essa è diretta a ricomprendere in tale competenza tutte le dimensioni della tutela sanitaria, ivi compresa l'assistenza ospedaliera. La formulazione prescelta, grazie al richiamo ai prin-

cipi costituzionali e dunque anche alle disposizioni contenute nella prima parte della Costituzione, non mette in dubbio l'intervento legislativo dello Stato per la fissazione dei livelli minimi ed essenziali delle prestazioni e di tutela del cittadino. Lo Stato potrà altresì intervenire sui grandi temi che costituiscono diretta derivazione del principio di tutela della salute di cui all'articolo 32 della Costituzione.

La peculiarità ed il rilievo della materia sanitaria nell'ambito delle competenze legislative esclusive della regione corrisponde all'opinione diffusa secondo cui essa «costituisce qualcosa di completamente diverso rispetto all'amministrazione di altri settori, e il non prenderne atto nella Costituzione potrebbe avere una ricaduta deleteria: le eccezioni al modello di struttura autonomista che si devono introdurre per tenere conto delle particolarità del Servizio sanitario nazionale finirebbero per essere dei cavalli di Troia che si prestano a interferenze in altri settori, proprio perchè sarebbero espresse in formule generali come tali suscettibili di essere estese all'infinito» (Mor).

Per quanto riguarda la materia dell'istruzione, le regioni potranno attivare la loro potestà esclusiva per gli aspetti organizzativi e gestionali come pure per la programmazione di specifico interesse regionale. Pertanto, una volta attribuita alle regioni la competenza esclusiva in materia di programmazione di loro specifico interesse, spetterà allo Stato assicurare l'omogeneità complessiva degli studi, in maniera da contemperare i «saperi» comuni a tutto il territorio con i «saperi» e le tradizioni locali.

Come già sottolineato, in tale contesto residuerà comunque allo Stato, in applicazione di quanto già previsto nella prima parte della Costituzione e dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), in materia di norme generali sull'istruzione, la definizione dei tratti fondamentali del sistema, quali gli ordini di studio, gli *standard* di insegnamento, le con-

dizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio.

Infine, per quanto concerne la polizia locale, le regioni potranno disciplinare in via esclusiva ed in modo più puntuale, efficace e corrispondente alle esigenze concrete sul territorio, gli interventi di prevenzione e repressione dei cosiddetti «piccoli crimini». Come già ricordato, l'amministrazione regionale, più vicina ai cittadini e quindi pronta a coglierne le esigenze ed i bisogni più immediati in relazione ai disagi determinati dalla microcriminalità, saranno in grado di organizzare in maniera più efficace le attività di prevenzione, di presidio e di intervento sul territorio.

Si tratta di un complesso di materie per le quali si può parlare di avvio di una vera fase federalista del nostro sistema, una fase caratterizzata da flessibilità nel funzionamento e dal principio di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

La flessibilità, infatti, consiste nella possibilità della differenziazione.

Troppo spesso, invece, viene obiettato che l'attribuzione di potestà esclusive alle regioni rischia di determinare disuguaglianze e fratture nel nostro sistema. In realtà, anche (e, per certi versi, soprattutto) a seguito della riforma del 2001, il nostro sistema è contraddistinto da una fitta rete di funzioni e competenze che ne assicurano e consolidano l'unitarietà.

Al contrario, l'argomento utilizzato in favore del principio di uguaglianza - che nessuno, evidentemente, ipotizza di mettere in discussione - confonde «uguaglianza» con «uniformità». In altri termini, l'uguaglianza formale viene anteposta all'uguaglianza sostanziale. Quest'ultima, invece, non può che essere ispirata dal principio di adeguatezza: rispetto alle necessità ed alle esigenze che vengono dal territorio, secondo le sue specifiche realtà e condizioni storico-sociali.

Il meccanismo predisposto, dunque, si distingue nettamente dalle disposizioni già vigenti circa le condizioni speciali di autono-

mia, realizzabili in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Infatti, il procedimento complesso introdotto da quella disposizione costituzionale realizzerebbe un regionalismo differenziato «calato dall'alto». Il Parlamento nazionale decide sulle forme speciali di autonomia, in via definitiva ed in ultima istanza, con legge da approvare a maggioranza assoluta. È un'ipotesi di valo-

rizzazione delle autonomie, che segue peraltro una logica opposta (dall'alto verso il basso) rispetto al disegno di legge costituzionale che, caratterizzato da una direzione inversa (dal basso verso l'alto), interessa materie per le quali le ragioni delle autonomie, come già ricordato, sono più decisamente avvertite e, dunque, debbono trovare legittimazione diretta nella Costituzione.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## CONFERENZA UNIFICATA

(articolo 8 del D. Lgs. 28.8.1997, n. 281)

Seduta del 14 febbraio 2002

**OGGETTO:** Schema di disegno di legge costituzionale recante modificazioni dell'articolo 117 della Costituzione.

*Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.*

## LA CONFERENZA UNIFICATA

**VISTO** l'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che *"La Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni"*;

**VISTO** l'articolo 9, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 281/1997, il quale prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri può sottoporre a questa Conferenza ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane;

**VISTA** la nota DAGL n. 050054/10.3.1 del 14 dicembre 2001, con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di disegno di legge costituzionale recante modificazioni dell'articolo 117 della Costituzione, approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 13 dicembre 2001;

**CONSIDERATO** che l'argomento, già posto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza il 20 dicembre 2001, è stato rinviato alla seduta del 17 gennaio 2002 per consentire ulteriori approfondimenti in un apposito tavolo tecnico-politico, che ha avuto luogo il 16 gennaio 2002;

**CONSIDERATO** che, nella seduta di questa Conferenza del 17 gennaio 2002, si è convenuto di rinviare l'esame del provvedimento in parola al 31 gennaio 2002 e, in quella circostanza, si è condiviso l'ulteriore rinvio all'odierna seduta;

**CONSIDERATO** che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, in merito al richiamato schema di disegno di legge, il Presidente della Conferenza dei Presidenti ha reso noto che, in sede di Conferenza dei Presidenti:

- le Regioni Emilia-Romagna, Campania, Marche, Toscana ed Umbria hanno espresso il loro avviso sfavorevole, sulla scorta di osservazioni contenute nel documento consegnato nel corso della seduta ed allegato al presente atto (sub A);
- le Regioni: Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia e Veneto hanno rappresentato la loro posizione nel documento allegato al presente atto (sub B), nel quale viene espresso parere positivo condizionato all'accoglimento del seguente emendamento, che il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione ha accolto: all'articolo 1 dopo le parole "*nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali*" sostituire le parole "*ciascuna regione può attivare con propria legge la propria competenza*" con "*le Regioni attivano la competenza*";
- la Regione Valle d'Aosta ha espresso parere negativo con le motivazioni che sono state rese note nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza;
- le Regioni: Friuli Venezia Giulia, Liguria, Basilicata, Sardegna, Trentino Alto Adige, Province autonome di Trento e di Bolzano risultavano assenti;

**CONSIDERATO** che, nell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni Friuli Venezia Giulia e Liguria hanno, peraltro, espresso parere favorevole in ordine allo schema di disegno di legge in parola;

**CONSIDERATO** che anche l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM, sempre nell'odierna seduta di questa Conferenza, hanno consegnato un documento congiunto di osservazioni allegato anch'esso al presente atto (sub C) nel quale viene, infine, evidenziato il loro parere non favorevole in merito al richiamato schema di disegno di legge;

**esprime parere**

ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sullo schema di disegno di legge costituzionale recante modificazioni dell'articolo 117 della Costituzione, approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 13 dicembre 2001, trasmesso, con nota DAGL n. 050054/10.3.1 del 14 dicembre 2001, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei termini delle considerazioni e della proposta emendativa indicate nelle premesse e di quanto contenuto nei documenti che, allegati al presente atto, ne costituiscono parte integrante.

Il Segretario

*Armando C...*

Il Presidente

*[Handwritten signature]*

Allegato A

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE  
"MODIFICAZIONI ALL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE"

Le Regioni e gli enti locali da sempre concordano sulla esigenza di completare il processo di revisione costituzionale avviato con l'approvazione della l. Cost. n. 3/01, di riforma del Titolo V della Costituzione, collegando il nuovo assetto delle competenze ivi delineato con una coerente riforma, in senso federalista, del Parlamento. Il disegno di legge costituzionale sulla c.d. "devoluzione", approvato lo scorso 13 dicembre, tradisce queste attese perché si limita ad intervenire su di un solo comma dell'art. 117, così palesando la rinuncia ad un'idea organica di riforma costituzionale. L'indiscutibile priorità condivisa dalle Regioni e dagli enti locali è invece quella di intervenire con la riforma del Parlamento, garantendo efficacemente la partecipazione del sistema delle autonomie territoriali alla formazione delle decisioni fondamentali dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, l'oggetto della disciplina recata dal testo in esame, essa presenta una nutrita serie di profili problematici, concernenti la sua compatibilità con il quadro costituzionale, come recentemente modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

In primo luogo, viene in considerazione il procedimento normativo introdotto, in base al quale ciascuna regione potrebbe arrivare, con propria legge, la competenza legislativa esclusiva nelle materie ivi indicate, vale a dire: a) assistenza ed organizzazione sanitaria, b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione, d) polizia locale.

Questo procedimento si traduce, in buona sostanza, nella facoltà concessa alle regioni di operare un'auto-attribuzione di potestà legislativa esclusiva in quelle delicatissime materie con ciò ponendosi in forte contrasto con il procedimento previsto dall'art. 116 della Costituzione per l'attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" (che

resterebbe comunque valevole per le altre materie non soggette al nuovo procedimento) il quale presuppone un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata: un sistema, quest'ultimo, che non solo si pone a garanzia della coerenza e dell'unità complessiva dei rapporti tra livello nazionale ed autonomie territoriali, ma che consente anche di modulare il passaggio di funzioni e i compiti che ciascuno dei soggetti assume, assai meglio di come lo possa unilateralmente fare una legge regionale.

A ciò si aggiunga che la procedura prevista dall'art. 116 Cost. (co. 3) espressamente prescrive il coinvolgimento degli enti locali, secondo un modello concertativo sul quale saldamente si fonda il nuovo assetto costituzionale; il procedimento di auto-attribuzione in esame, invece, ne prescinde completamente (come prescinde, per altri versi, come si dirà oltre, dal preservare l'autonomia delle istituzioni scolastiche) con ciò contraddicendo quello stesso modello di pluralismo istituzionale paritario che il nuovo testo costituzionale ha voluto fortemente affermare.

Né si può tacere di un altro aspetto critico, intrinseco al disegno di legge in oggetto: non si comprende, cioè, con quali risorse finanziarie le Regioni possano far fronte agli oneri derivanti dalle autonome scelte di attivazione della potestà esclusiva.

Ma vi è una obiezione più profonda che rende inaccettabile tale meccanismo di auto-attribuzione, che non trova riscontro in nessun ordinamento giuridico al mondo, neppure in quelli (come l'ordinamento spagnolo) che riconoscono forme di autonomia differenziata: esso rischia di porre le premesse di un ordinamento costituito da micro-sistemi regionali differenziati ed in contrapposizione gli uni con gli altri. Proprio per prevenire simili gravissimi e distortivi effetti, il più volte richiamato articolo 116 Cost. detta una procedura condivisa e proprio per questo idonea ad assicurare l'unitarietà e la tenuta del sistema: appare dunque assai più ragionevole operare ai fini dell'attivazione di questo modello, piuttosto che dettare uno nuovo, quello dell'auto-attribuzione, che elimina tali fondamentali garanzie.

E' di tutta evidenza che l'autonoma attivazione della potestà legislativa esclusiva da parte solo di alcune regioni avrebbe come unica conseguenza la creazione di un ordinamento regionale disomogeneo e frazionato, "aprendo il varco ad una insanabile frattura tra le diverse Regioni, molte bloccate in un vecchio sistema di competenze, altre in grado di

definire con ampiezza alcune rilevanti politiche sociali" (così B. Caravita), fino a giungere ad incrinare l'assetto unitario della Repubblica di cui all'art. 5 Cost.

Il rischio ora evocato diviene più concreto se solo si pone attenzione all'importanza delle materie elencate dal disegno di legge sulla c.d. *devolution*.

Prima di entrare nel merito dei profili critici connessi alla interpretazione delle suddette materie, vi è un rilievo fondamentale di metodo che deve essere evidenziato: se la finalità del progetto di legge in esame è quella di incrementare la potestà legislativa esclusiva regionale, ricomprendendovi alcune materie ora elencate tra quelle di esclusiva competenza statale o di competenza regionale concorrente, sarebbe necessario ed imprescindibile incidere direttamente sugli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117, piuttosto che inserire un comma aggiuntivo nuovo del tutto disomogeneo rispetto alla sistematica dei criteri di riparto che regge gli altri due. Tale operazione, inoltre, renderebbe assai più chiaro e trasparente il contenuto delle innovazioni che si vanno ad apportare al vigente testo costituzionale.

Con riferimento alla sanità, vi è da rilevare come l'ambito della possibile "devoluzione" è oltremodo esteso, comprendendo, oltre all'"organizzazione", anche l'"assistenza", inclusa evidentemente quella ospedaliera.

Qualora vi fosse un'attivazione della potestà legislativa esclusiva da parte di alcune regioni su tale materia, si verrebbe a determinare un complessivo smantellamento del sistema sanitario nazionale deciso, in modo puntiforme, dalla volontà di un numero assai limitato di autonomie regionali e non già, come sarebbe invece opportuno, da un'attività condivisa in modo unitario da tutte le regioni italiane, col pericolo di porre inevitabilmente a repentaglio i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie ai cittadini.

Se non si assicura che, sia pure in un assetto fortemente regionalistico, venga garantito uno standard minimo di tutela dei diritti sociali in tutte le Regioni, si corre il rischio non solo di toccare il cuore della forma di Stato, ma di intaccare gravemente la coesione sociale e l'unità nazionale, che presuppongono godimento di eguali diritti di cittadinanza quale che sia la Regione di residenza.

Per questa via, contrariamente a quanto è possibile leggere nella relazione introduttiva al disegno di legge in esame, si verrebbe ad escludere in modo totale l'intervento dello Stato

nella tutela del diritto alla salute, garantito dall'art. 32 Cost., che rappresenta invece un obbligo costituzionale per i poteri pubblici centrali.

D'altra parte, non si può non rammentare che l'attuale art. 117, comma terzo, prevede già quale materia di potestà concorrente la «tutela della salute», che ovviamente comprende anche l'assistenza e l'organizzazione sanitaria. Se si desidera che le Regioni siano più libere nell'organizzare i servizi di quanto lo siano state nel passato, è necessario e sufficiente l'intervento del solo legislatore ordinario, che individui i pochissimi principi inderogabili e per il resto abiliti le Regioni a disciplinare come meglio credono sia l'attività di assistenza che la relativa organizzazione: basta, in sostanza, attuare correttamente la Costituzione vigente, e non giova modificarla.

Per quanto concerne la materia dell'istruzione, viene a delinearsi un'attribuzione generale ed indefinita, alle regioni che attivassero la propria legislazione esclusiva, tanto dell'organizzazione scolastica, quanto della determinazione dei programmi educativi.

Ciò, da un lato, costituirebbe una lesione delle competenze già attribuite alle autonomie locali per quanto concerne la gestione degli istituti scolastici, in palese contraddizione col principio di sussidiarietà costituzionalizzato nell'art. 118 Cost.; dall'altro, per quanto riguarda i programmi scolastici, si assisterebbe ad un'illegittima invasione della sfera dell'autonomia scolastica degli istituti, già sancita in via amministrativa, nonché della libertà d'insegnamento dei docenti, tutelata all'art. 33 della Costituzione.

Sotto il profilo dell'effettivo ambito di tale possibile attribuzione di competenza, si rileva inoltre che essa manterrebbe inalterata la competenza esclusiva dello Stato in ordine alle *norme generali sull'istruzione* (v. art. 117, comma secondo, lett. n). Sarebbero quindi, necessariamente tali norme generali sull'istruzione a determinare quanto spazio può rimanere ai programmi di *interesse specifico* della Regione: per i quali d'altronde, per quanto si voglia credere ai «saperi locali» cui si accenna nella relazione, non si può immaginare che un ruolo puramente integrativo.

Appare, infine, assai ambiguo e potenzialmente illegittimo il previsto auto-conferimento di competenza legislativa esclusiva in tema di "polizia locale".

Infatti, come ha confermato lo stesso Ministro Bossi nell'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera del 17 gennaio 2002, con l'espressione "polizia locale".

non si intende affatto alludere alla "polizia urbana e rurale" già contenuta nell'elenco del previgente art. 117 (cioè come potestà concorrente regionale), né alla "polizia amministrativa locale" indirettamente attribuita alla potestà esclusiva regionale dall'attuale art. 117, comma secondo, lettera h), bensì a "qualcosa di più e di ulteriore", prefigurando una legislazione regionale relativa a "ordine pubblico e sicurezza di rilievo locale".

Tale previsione, sia che ipotizzi un futuro smembramento delle forze di polizia nazionali, sia la creazione di una nuova "polizia locale", competente (sulla base di "auto-attributive" leggi regionali) in ordine alla prevenzione e repressione tutti i reati non inquadrabili nella cd. grande criminalità, non solo appare impraticabile ed incerta negli esiti per la tutela dei cittadini dal crimine, ma è in palese contrasto con fondamentali principi costituzionali, quali il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge penale.

Quanto sin qui osservato in merito alle diverse materie elencate nel progetto di legge in esame, conferma la difficoltà di raccordare le disposizioni in esso contenute con l'assetto delle competenze delineato nei commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 della Costituzione vigente. L'esame puntuale delle materie induce a ritenere che la valorizzazione del ruolo regionale possa essere conseguita già attuando correttamente le disposizioni costituzionali vigenti. Si conferma, inoltre, la convinzione che lo strumento più adeguato per incrementare ulteriormente, in modo differenziato, le potestà legislative regionali sia l'attivazione della procedura contenuta nell'art. 116 Cost. vigente, idonea a garantire l'equilibrio complessivo del sistema, e non già l'introduzione di un modello costituzionale nuovo, che appare del tutto privo di coordinamento col contesto normativo ed istituzionale in cui si colloca.

Quanto ai limiti entro i quali dovrebbe esercitarsi la nuova potestà legislativa regionale, l'incipit del progetto di revisione, che evoca una condizione di necessaria osservanza da parte delle Regioni dei "diritti e dei doveri" costituzionalmente garantiti (di cui nessuno ha mai dubitato né può dubitare), si presta anch'esso ad equivoche interpretazioni, potendo esse letto come clausola restrittiva rispetto ai limiti generali della potestà legislativa regionale chiaramente enunciati dall'art. 117, comma I.

In conclusione, ciò che appare discutibile è la logica che sottende questo progetto di riforma costituzionale. Esso accoglie una visione dei rapporti centro - periferia che è l'esatto

opposto del federalismo, essendo incentrato su una visione "egoistica" dell'ordinamento regionale.

Questa ratio confligge in modo palese con un'autentica riforma federale, volta a ricondurre ad unità le differenti istanze autonomistiche emergenti dai soggetti dell'ordinamento e si pone in netto contrasto con i processi di riforma in senso federalista dello Stato, culminati nell'approvazione della L. cost. n. 3 del 2001.

Allegato B

### Parere sul disegno di legge costituzionale "Modificazioni dell'articolo 117 della Costituzione"

Preso atto dell'iniziativa del Governo di procedere ad ulteriori modifiche alla Costituzione, iniziando dall'art. 117 Cost., si ritiene necessario e positivo il cammino intrapreso per la devoluzione alle Regioni della competenza esclusiva nei settori della sanità, in molti ambiti dell'istruzione e nella polizia locale.

Prima di entrare nel merito delle ragioni che portano a questa conclusione si ritiene tuttavia opportuno affermare l'opportunità di inserire l'attuale Disegno di legge in un più ampio contesto di impegni riformatori da parte del Governo. E' necessario, infatti, che il Governo consideri con la massima urgenza l'opportunità della presentazione di ulteriori disegni di legge costituzionali che permettano il definitivo completamento del riassetto delle Istituzioni del nostro Paese in un quadro di efficacia e di modernizzazione.

- In particolare si evidenzia la necessità di riequilibrare la composizione della Corte costituzionale: organo che vede rafforzato il proprio ruolo di "arbitro costituzionale", garante dei complessi equilibri nella suddivisione delle competenze tra le istituzioni. Sarà necessario prevedere che un numero di giudici della Consulta sia indicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Andrà, inoltre, considerata l'eventualità di rafforzare la Corte costituzionale con le misure che si riterranno più opportune.
- Il quadro istituzionale delineato dal nuovo dettato costituzionale impone il superamento dell'attuale caratterizzazione del bicameralismo, modificando strutturalmente ruolo e composizione di uno dei due rami del Parlamento e prevedendo l'istituzione di una "Camera delle Regioni" in cui siano affrontati e risolti i nodi e le ricadute delle iniziative legislative assunte in parlamento che abbiano evidente impatto sui territori.
- La tenuta del sistema istituzionale deve essere urgentemente garantita da risorse finanziarie certe per le Regioni. Occorre una urgente iniziativa legislativa che dia applicazione immediata all'art. 119 della Costituzione, dando vita ad un rinnovato sistema tributario basato in modo strutturale sul federalismo fiscale.
- Il nuovo quadro istituzionale, così come determinato dalla recente novella costituzionale della Riforma del Titolo V della Costituzione, renderà, anche alla luce dell'ulteriore devoluzione di competenze, indispensabile il monitoraggio sulla legislazione statale vigente e su quella in itinere di iniziativa governativa, al

fine di formulare sollecitamente eventuali modifiche che superino possibili conflitti costituzionali;

L'affermazione di un moderno Stato federale deve essere garantita da un impegno per una diversa configurazione istituzionale di Roma Capitale, equiparandola alle altre grandi capitali europee. A questo fine Roma Capitale deve assumere l'autonomia e le funzioni proprie dell'ente regionale, superando così i limiti previsti dall'attuale art.114, II comma, Cost.

Nel richiedere formalmente all'Esecutivo che il programma delineato trovi una risposta concreta, entro l'anno, nella sede istituzionale propria, si ribadisce un giudizio sostanzialmente positivo sul cammino intrapreso per la devoluzione alle Regioni della competenza esclusiva nei settori della sanità, in molti ambiti dell'istruzione e nella polizia locale.

Infatti, la previsione di un potere regionale di attivazione di una competenza legislativa esclusiva nelle materie indicate nel d.d.l. cost. di modifica dell'art. 117 Cost. rappresenta una soluzione di notevole importanza sia per il metodo che viene seguito nella configurazione del procedimento, sia per le materie che ne sono oggetto.

Per quanto riguarda il metodo, questo si pone nella direzione di una piena valorizzazione dell'autonomia regionale. Alle Regioni viene, infatti, riconosciuta la possibilità di attivare direttamente questo tipo di competenza esclusiva. La previsione di un tale meccanismo non si sovrappone, ma completa e aggiorna in modo efficace la disposizione dell'art.116, III comma della Costituzione. L'ipotesi di regionalismo differenziato già prevista nell'attuale art.116 Cost. si struttura, infatti, secondo un procedimento "calato dall'alto": la Regione può richiedere una forma particolare di autonomia ma poi è il Parlamento che decide se concederla o meno con una legge da approvare a maggioranza assoluta, a seguito di una intesa "individualizzata" con la Regione stessa, sentiti gli enti locali.

Il procedimento previsto dall'attuale art.116 Cost., sebbene possa concernere gli stessi oggetti del d.d.l. cost. "modificazioni dell'art.117 della Costituzione", è quindi una cosa diversa da quest'ultimo.

Il primo, infatti, è un procedimento che viene in ultima istanza deciso dal Parlamento, il secondo, invece, invece parte dal basso e quindi rimane nella più completa disponibilità dell'autonomia regionale, che risulta valorizzata in tutta la sua potenzialità. Mentre il primo procedimento (quello dell'art.116 Cost.) potrebbe riguardare tutta le materie della competenza concorrente e alcune di quella esclusiva statale, quello introdotto dal d.d.l. cost. "modificazioni dell'art.117 della Costituzione" riguarda quelle competenze più strettamente connesse alla natura dell'ente regionale (la sanità, l'istruzione e la polizia locale) e sulle quali, non a caso, l'esigenza dell'autonomia e della vicinanza ai cittadini è sentita più fortemente. La coesistenza di due procedimenti, uno eterodiretto e deciso dal Parlamento,

l'altro, invece, rimesso alla autonomia regionale, si giustifica quindi in relazione alla diversa natura delle materie che ne sono l'oggetto.

Il procedimento previsto nel d.d.l. cost. "modificazioni dell'art. 117 della Costituzione" introduce, peraltro, un meccanismo la cui filosofia di fondo si ritrova anche in altri ordinamenti: ad esempio quello spagnolo, dove il cd. "principio dispositivo" ha permesso l'avvio di un circolo virtuoso dell'autonomia regionale e il quadro complessivo si è ora assestato in un generalizzato livellamento verso l'alto dei poteri di tutto l'insieme delle Comunità Autonome.

In conclusione, la proposta contenuta nel d.d.l. cost. "modificazioni dell'art. 117 della Costituzione", prevede un procedimento che appare molto rispettoso dell'autonomia regionale e si pone in armonia con il quadro complessivo della Costituzione italiana. La configurazione delle materie indicate nel d.d.l. come materie di competenza esclusiva non vale, infatti, a rimuovere le competenze statali esclusive dirette a garantire le condizioni essenziali di uniformità, come quella sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), né viene alterato il quadro delle competenze sostanziali statali in tema di ordinamento penale o di norme generali sull'istruzione. Più semplicemente vengono configurate come esclusive alcune materie di stretta attinenza regionale, consentendo alle Regioni di legiferare, in questi ambiti, allo stesso livello di competenza previsto per le altre materie già di competenza regionale esclusiva, come il turismo, l'assistenza sociale, ecc.

Nelle ulteriori materie che, in forza del d.d.l. cost. "modificazioni dell'art. 117 della Costituzione" divenissero di competenza esclusiva regionale, quindi, verrebbe meno solo l'efficacia delle cd. leggi cornice dirette a stabilire i principi fondamentali della legislazione concorrente, ma non verrebbero meno le altre competenze statali ora ricordate dirette a garantire condizioni essenziali di uniformità su tutto il territorio del Paese. L'effetto complessivo sarebbe quello di una maggiore autonomia della legislazione regionale, quanto mai opportuna nei settori indicati dal d.d.l. cost. "modificazioni dell'art. 117 della Costituzione", poiché in essi l'autonomia regionale è stata spesso compressa molto più di quanto non fosse opportuno.

Più precisamente, l'apertura verso una maggiore autonomia in materia di sanità, prevista dal d.d.l. costituzionale in oggetto, appare molto opportuna per consentire alle Regioni, cioè ai soggetti responsabilizzati sul fronte finanziario, di adottare quei modelli di organizzazione sanitaria che ritengono maggiormente efficaci e meglio adatti, da tutti i punti vista (da quello dell'effettiva tutela dei cittadini a quello della spesa efficace) a rispondere alle esigenze del proprio territorio. La stessa argomentazione vale per l'istruzione, dove la competenza esclusiva, oltre alla organizzazione scolastica e alla gestione degli istituti, è limitata ai programmi d'interesse regionale, e per la polizia locale, dove la possibilità regionale di organizzare forme di prevenzione in relazione al fenomeno dei cd. "piccoli crimini",

rappresenta una estrinsecazione del principio di democrazia e di sussidiarietà verticale, dal momento che consente all'amministrazione più vicina ai cittadini di cogliere meglio le esigenze e i bisogni della collettività.

Rimane fermo, in ogni caso, che il sistema previsto nel d.d.l. cost. "modificazioni dell'art.117 della Costituzione" potrà rispondere all'esigenza che lo muove nella misura in cui risulterà supportato da un'adeguata attuazione legislativa che, nello spirito del federalismo fiscale solidale, traduca l'art.119 della Costituzione in modo da sostenere adeguatamente l'attivazione delle competenze previste.

Viene quindi espresso un parere sostanzialmente positivo sul d.d.l. cost. "modificazioni dell'art.117 della Costituzione", ma lo si vincola all'accoglimento del seguente emendamento, diretto a precisare una maggiore prospettiva di omogeneità nello sviluppo dell'autonomia regionale:

All'articolo 1 del d.d.l. cost. "modificazioni dell'art.117 della Costituzione", dopo le parole "nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali" sostituire le parole "ciascuna regione può attivare con propria legge la propria competenza" con "le Regioni attivano la competenza".

Roma, 14.02.02



Allegato C

ASSOCIAZIONE  
NAZIONALE  
COMUNI  
ITALIANI

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti  
montani

Nota sul  
Disegno di legge costituzionale  
"Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione"

La necessità di proseguire il processo di revisione costituzionale, che completi la riforma autonomistica avviata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, è stata posta da tempo con forza dall'intero sistema degli enti territoriali.

Le indiscutibili priorità, non rinviabili nel tempo e da recepire sin d'ora nel ddl cost. in esame, sono innanzitutto:

- a) la riforma del Parlamento, che garantisca la partecipazione del sistema delle autonomie territoriali alla formazione delle decisioni fondamentali dello Stato, con l'istituzione di una Camera delle Autonomie;
- b) la tutela costituzionale, con garanzie e forme efficaci di accesso alla Corte, per Comuni, Province e Città metropolitane, soggetti costitutivi della Repubblica al pari dello Stato e delle Regioni.

Questi ed altri aspetti condivisi unanimemente, sia dalle rappresentanze istituzionali che da quelle politiche, debbono essere oggetto di una iniziativa legislativa coerente e concertata tra Stato, Regioni ed Enti locali. Solo in tal modo, così come è stato per la precedente riforma del titolo V, si può ottenere il duplice risultato di una riforma realizzata in tempi rapidi ed effettivamente corrispondente alle richieste del mondo delle autonomie.

Il disegno di legge proposto dal Governo appare per questo innanzitutto deludente ed elusivo. I veri limiti della riforma costituzionale appena entrata in vigore non sono infatti neppure presi in esame. Al contrario, le modifiche proposte all'articolo 117 appaiono di difficile ed equivoca interpretazione.

L'unico punto affrontato dal testo predisposto dal Governo riguarda infatti un gruppo di materie (scuola, sanità e polizia locale) sulle quali singole regioni potrebbero assumere, di propria iniziativa, la competenza legislativa esclusiva. Tale spostamento di

competenze appare di modestissimo significato, in quanto la polizia amministrativa locale già appartiene alla competenza legislativa esclusiva delle regioni; e, ai sensi dell'articolo 116 Cost., co.3, è già possibile, su iniziativa delle regioni interessate, attribuire alle regioni medesime la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della salute e di istruzione.

Inoltre sulla scuola il testo sembra indicare l'obiettivo di affidare tutta la politica scolastica ad "alcune" regioni, salva una parte di programmi di interesse nazionale. Non possiamo condividere questa scelta: l'accesso all'istruzione pubblica è la materia in cui più si giocano i diritti dei cittadini, il principio di uguaglianza, la stessa identità della comunità nazionale. Peraltro, nell'ambito della scuola resta preziosa l'autonomia delle istituzioni scolastiche, garantita dal terzo comma del nuovo articolo 117, così come restano fermi i doveri dello Stato indicati dall'art. 33 Cost. per l'istituzione di "scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

Non comprendiamo quindi l'effettiva portata degli intendimenti innovativi del Governo, mentre riaffermiamo con decisione le competenze degli enti locali nei servizi educativi e scolastici, consolidate da decenni di esperienze positive sul territorio.

Analoghe riflessioni si debbono fare a proposito dell'equivoca espressione "polizia locale", nonostante gli apparenti chiarimenti forniti in ordine alla realizzazione di una polizia regionale "intermedia" tra quella statale e quella degli enti locali. Già oggi l'articolo 117 Cost. assegna alle regioni la competenza esclusiva in materia di polizia amministrativa locale. Il testo proposto sarà certamente di difficilissima interpretazione, coordinato con la lettera h) del secondo comma dell'articolo 117 e con il terzo comma dell'articolo 118. Tuttavia pare finalizzato a stravolgere il ruolo delle polizie locali, municipali e provinciali, portandole su funzioni preminenti di sicurezza e di ordine pubblico. Comuni e Province, che da oltre un secolo hanno esercitato con efficacia la funzione di polizia locale (che resta senza alcun dubbio una loro "funzione fondamentale" ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera p), non condividono questa trasformazione, ritengono che le regole fondamentali in materia di ordine pubblico e di sicurezza debbano essere uguali su tutto il territorio nazionale, e temono che - a seguito di questa equivoca espressione costituzionale - si vogliano avviare processi di centralizzazione in ambito regionale, o la sovrapposizione di nuovi corpi di polizia regionale alle realtà già operanti e indiscutibili delle forze di polizia dello Stato e dei corpi di polizia municipale e provinciale.

Quanto alla "assistenza e organizzazione sanitaria", poichè la competenza legislativa esclusiva delle regioni è già attivabile con il procedimento previsto dall'articolo 115, terzo comma, non comprendiamo le ragioni della proposta. A meno che l'obiettivo, per questa come per le altre materie del disegno di legge, non sia quello di escludere il

sistemà delle autonomie locali - i comuni, le province, le città metropolitane - da decisioni importantissime per le comunità locali, rischiando certamente di incidere sulle "prestazioni essenziali" per tutti i cittadini, richiamate dall'art.117.

Il terzo comma dell'articolo 116, nel disciplinare i processi di ampliamento della competenza legislativa esclusiva delle regioni, prescrive il coinvolgimento degli enti locali. Il disegno di legge del Governo non ne fa parola.

In questo ambito di riflessioni, l'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM debbono esprimere un parere non favorevole al testo presentato.

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

---

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;
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) polizia locale».

