

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3541

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato PACINI

Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, in materia di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni

Presentata il 15 gennaio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale intende procedere a una modifica complessiva dell'articolo 117 della Costituzione, che già era stato oggetto di una profonda revisione nel corso della passata legislatura e che è in corso di ulteriore modifica con il disegno di legge atto Senato n. 1187, che introduce il concetto di devoluzione. Si ritiene la modifica necessaria per rimediare ad alcune imperfezioni e lacune proprie dell'attuale assetto di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, in modo da rendere tale impianto maggiormente funzionale ed efficiente nel quadro di un sistema istituzionale di tipo federale adeguato alle sfide del XXI secolo.

Al riguardo, si propongono le seguenti osservazioni.

Una prima considerazione riguarda la complessità dell'odierno scenario politico e

sociale internazionale, il quale determina rilevanti conseguenze anche sul versante politico interno. Infatti, le materie che necessitano di una regolamentazione sono sempre più articolate e difficili da disciplinare sul piano costituzionale e legislativo; allo stesso tempo, però, la stesura delle norme deve sempre rispettare il principio della chiarezza e della concisione. In particolare, simili difficoltà emergono nel momento in cui occorre disciplinare una materia in cui alcuni elementi dovrebbero essere oggetto di competenza esclusiva dello Stato, mentre altri dovrebbero rientrare nella competenza esclusiva delle Regioni e, infine, altri aspetti ancora della medesima materia dovrebbero essere sottoposti al regime della legislazione concorrente.

A questo proposito, il concetto della devoluzione costituisce un valido aiuto per

scorporare e meglio definire, nel quadro di simili materie complesse, quegli aspetti che devono rientrare nel novero delle competenze esclusive in capo alle Regioni.

Dunque, l'istituto della devoluzione può trovare una valida sistemazione nell'attuale articolo 117 della Costituzione — fondato, si ricorda, sulla distinzione fra legislazione esclusiva e legislazione concorrente — proprio perché aiuta a rendere più raffinato l'impianto istituzionale della Repubblica e a dare una risposta più efficace ai problemi che la globalizzazione, il progresso scientifico, l'avanzamento dei processi di allargamento e di integrazione dell'Unione europea pongono alla società italiana del XXI secolo.

Una seconda osservazione riguarda più direttamente il processo di integrazione europea che è di recente protagonista di profonde innovazioni: dalla possibile stipulazione di una vera Costituzione europea, all'abbandono del principio di adozione delle decisioni all'unanimità, al graduale, ma importante trasferimento di competenze dagli Stati membri alle Istituzioni comuni europee. Occorre che la Costituzione della Repubblica italiana contenga un espresso riferimento a questi progressi e prenda atto in maniera esplicita che lo spazio e l'ordinamento dell'Unione europea hanno perso il loro carattere di internazionalità, per assumere, invece, caratteri originali, tali da trasformare l'Unione in un ordinamento distinto dagli ordinamenti statali e dall'ordinamento internazionale. Questa nuova realtà ha caratteristiche tali da influenzare profondamente le competenze delle istituzioni della Repubblica e i loro reciproci rapporti. È doveroso prevedere, per esempio, che la libertà di azione delle Regioni nel quadro dell'Unione europea non debba assolutamente essere subordinata a interventi quadro da parte dello Stato e tanto meno ad autorizzazioni più puntuali, esigenza che resta invece pienamente valida nel contesto internazionale.

Sulla base di tali osservazioni di carattere generale, con la presente proposta di legge costituzionale si intende realizzare una modifica dell'articolo 117 della Costi-

tuzione che segua i seguenti principi fondamentali:

a) introdurre nel testo costituzionale gli emendamenti di cui al disegno di legge sulla devoluzione (atto Senato n. 1187, approvato dal Senato della Repubblica in data 5 dicembre 2002 e attualmente all'esame della Camera dei deputati), i quali sarebbero recepiti in un apposito nuovo comma — il quinto — dell'articolo 117;

b) prevedere nuove materie tra quelle oggetto di devoluzione alle Regioni;

c) ampliare le materie su cui lo Stato esercita una competenza esclusiva e procedere a una corrispondente, parziale riduzione delle materie oggetto di potestà legislativa ripartita tra Stato e Regioni;

d) riconoscere la distinzione sussistente fra ordinamento comunitario e ordinamento internazionale;

e) prevedere una procedura *ad hoc* per la revisione dell'attribuzione delle competenze esclusive dello Stato e delle Regioni e di quelle concorrenti.

Di seguito, viene illustrato il contenuto essenziale dei vari articoli che concorrono a formare la presente proposta di legge costituzionale.

L'articolo 1 intende sopprimere la norma contenuta nel primo comma dell'articolo 117, in base alla quale il legislatore statale e quello regionale sono obbligati a rispettare, nell'esercizio della propria attività normativa, « i vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali ». Diverse considerazioni giustificano questa parziale modifica all'articolo 117, primo comma. In primo luogo, si giudica erronea la collocazione testuale della disposizione in questione, inserita nel titolo V della parte seconda della Costituzione la quale ha come oggetto, si ricorda, « Le Regioni, le Province, i Comuni ». Costituisce fonte di complicazioni logiche e sistematiche la circostanza per cui una prescrizione relativa ai vincoli sussistenti in capo al legislatore (sia esso statale o regionale) e derivanti direttamente dagli obblighi in-

ternazionali sia contenuta in un titolo dedicato ai rapporti tra enti territoriali nazionali.

Non solo, ma anche il significato esatto di tale disposizione e gli effetti concreti che essa determina nell'ordinamento sono oggetto di dubbi e di perplessità. Secondo una prima interpretazione, essa imporrebbe un generico rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale in ogni caso assunti, anche qualora non siano stati rispettati i procedimenti interni sulla stipulazione dei trattati. Tale obbligo indiscriminato determinerebbe una grave frattura nei rapporti tra Parlamento e Governo, dal momento che quest'ultimo, attraverso la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali che comunque dovranno vincolare il legislatore, potrebbe espropriare le funzioni di controllo e di autorizzazione proprie del Parlamento e dei Consigli regionali nei confronti degli obblighi internazionali assunti dall'Esecutivo.

Secondo una diversa impostazione, il rispetto degli obblighi internazionali sarebbe limitato solo alle norme consuetudinarie generalmente riconosciute (che già entrano a far parte del diritto interno tramite l'articolo 10 della Costituzione) e a quelle pattizie (le quali continuerebbero ad essere introdotte sulla base di legge di ratifica *ex* articolo 80 della Costituzione o di ordine di esecuzione). In questo caso, però, quanto previsto dal primo comma dell'articolo 117 si limiterebbe a una mera costituzionalizzazione di vincoli che già sussistevano in precedenza e sarebbe, pertanto, del tutto privo di utilità concreta.

Infine, esplicando la riforma del citato titolo V i propri effetti soltanto per il futuro, le eventuali norme interne che siano entrate in vigore prima della riforma stessa e che siano in contrasto con gli obblighi internazionali, continuerebbero a essere valide: si tratterebbe di un ulteriore elemento di confusione e di incertezza giuridica.

Con l'articolo 2 si provvede ad ampliare il novero delle materie oggetto di legislazione esclusiva statale e previste dal secondo comma dell'articolo 117, esten-

dendo tale tipo di legislazione a specifici settori che attualmente rientrano nella sfera di legislazione concorrente. In particolare, è necessario che lo Stato possa regolamentare in via esclusiva le attività relative al commercio con l'estero, con l'eccezione degli scambi all'interno dell'Unione europea, e alla ricerca scientifica, in quanto si tratta di materie vitali per l'economia del Paese che esigono l'impegno unitario di tutta la Nazione. Pertanto, si ritiene che lo Stato, meglio delle singole Regioni, possa dettare una disciplina legislativa che permetta di valorizzare tali settori e di fare fronte alle eventuali difficoltà, anche di carattere finanziario, che essi possono di volta in volta incontrare.

Per quanto riguarda le altre materie previste dall'articolo 2 della presente proposta di legge costituzionale (porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), si ritiene che debbano rientrare tra quelle disciplinate dalla legislazione esclusiva dello Stato, in quanto è difficile riconoscere per alcuna di esse una specificità di tipo regionale, presentando tali materie, al contrario, una rilevanza di carattere nazionale.

Infine, la parte conclusiva dell'articolo 2 intende precisare che, qualora si presenti la necessità di trasferire alle istituzioni dell'Unione europea la competenza relativa ad alcune materie su cui lo Stato detiene attualmente una competenza esclusiva, è possibile evitare il ricorso al procedimento ordinario di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione utilizzando, invece, un procedimento semplificato. Si tratta di una previsione che risponde alla necessità di riconoscere la particolarità e la preminenza degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario nei confronti di quello interno.

Con l'articolo 3 si provvede a eliminare dall'elenco di cui al terzo comma dell'articolo 117 quelle materie rientranti ora nella competenza concorrente tra Stato e Regioni e che l'articolo 2 della presente

proposta di legge costituzionale, come si è visto, inserisce tra le materie oggetto di legislazione esclusiva da parte dello Stato e quelle materie che l'articolo 4 prevede che siano devolute alle competenze esclusive delle Regioni.

L'articolo 4 ha l'obiettivo di introdurre in un apposito comma dell'articolo 117 la categoria delle materie devolute alla competenza esclusiva delle Regioni. Va sottolineato che la devoluzione, nel disposto dell'articolo 4, opererà non solo nelle materie già previste dal citato disegno di legge atto Senato n. 1187 attualmente all'esame della Camera dei deputati (assistenza e organizzazione sanitarie; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; definizione dei programmi scolastici di interesse specifico delle Regioni; polizia locale), ma anche con riferimento ad altre specifiche materie puntualmente individuate dallo stesso articolo 4. Si tratta delle seguenti materie: commercio con l'estero nell'ambito dell'Unione europea; ricerca scientifica e tecnologica qualora essa sia effettuata a sostegno dell'innovazione nei settori produttivi; porti e aeroporti di interesse regionale e locale; relazioni con le altre Regioni e con gli enti delle autonomie locali dell'Unione europea. In particolare, quest'ultima disposizione garantisce alle Regioni una totale autonomia nella definizione e nella realizzazione dei propri rapporti con gli altri enti territoriali nell'ambito dell'Unione europea.

Per quanto riguarda il testo dell'articolo 5, occorre ricordare che, mentre il dettato costituzionale antecedente alle modifiche introdotte nella passata legislatura con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, attribuiva alle Regioni soltanto la possibilità di enunciare norme di dettaglio con riferimento a materie specificamente elencate, l'attuale articolo 117 opera una sorta di capovolgimento del criterio in materia di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Infatti, si afferma che tutte le materie che non sono esplicitamente riservate alla competenza

esclusiva statale o a quella concorrente tra Stato e Regioni, sono attribuite alla potestà legislativa di queste ultime.

L'articolo 5 della presente proposta di legge costituzionale intende mantenere una simile impostazione di favore nei confronti delle competenze regionali, introducendo, tuttavia, una precisazione che opererebbe nel caso in cui si registrasse la richiesta di affidare alla competenza legislativa statale la regolamentazione di una data materia che presentasse elementi di particolare complessità (si pensi, ad esempio, ai continui progressi nel campo della biotecnologia che pongono notevoli difficoltà di carattere sociale ed etico in sede di disciplina legislativa). L'articolo 5 prevede che, qualora il Governo, o una giunta regionale previa deliberazione approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, o una Camera del Parlamento avanzino una simile richiesta, sarebbe possibile inserire tale materia fra quelle di legislazione esclusiva dello Stato o fra le materie soggette alla legislazione concorrente, senza che sia necessario ricorrere al procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione, ma utilizzando una procedura *ad hoc*, semplificata.

Infine, l'articolo 6 mantiene la previsione di una legge statale che stabilisca i casi in cui una Regione possa concludere accordi internazionali nelle materie di sua competenza e le forme che tali accordi devono assumere. Tuttavia, esso esclude la necessità di un simile atto legislativo statale nel caso di intese concluse dalle Regioni nel settore del commercio estero nell'ambito dell'Unione europea o aventi ad oggetto i rapporti con Regioni ed autonomie locali dell'Unione stessa. In tal modo, e in coerenza con quanto previsto dall'articolo 117, quinto comma, lettera *h*), della Costituzione, introdotto dall'articolo 4 della presente proposta di legge costituzionale, si introduce un'ulteriore autonomia a favore dell'attività normativa delle Regioni, qualora essa si espliciti nell'ambito dell'Unione europea.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 117, primo comma, della Costituzione, le parole: « e dagli obblighi internazionali » sono soppresse.

ART. 2.

1. All'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, dopo la lettera *s*) sono aggiunte le seguenti:

« *s-bis*) commercio con l'estero, salvo quanto disposto dalla lettera *e*) del quinto comma;

s-ter) politica della ricerca scientifica e tecnologica, salvo quanto disposto dalla lettera *f*) del quinto comma;

s-quater) porti e aeroporti civili, salvo quanto disposto dalla lettera *g*) del quinto comma;

s-quinquies) grandi reti di trasporto e di navigazione;

s-sexies) ordinamento della comunicazione;

s-septies) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, come da ultimo modificato dal comma 1 del presente articolo, è inserito il seguente:

« Le materie di competenza esclusiva dello Stato possono essere modificate facendo ricorso alla procedura di cui all'articolo 138, salvo che in caso di trasferimento di competenze a istituzioni dell'Unione europea, nel qual caso è necessaria solo una legge ordinaria di ra-

tifica approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere. Nel caso in cui le due Camere deliberino con voto difforme, la Camera dei deputati delibera una seconda volta e la legge è definitivamente approvata con la maggioranza dei due terzi ».

ART. 3.

1. All'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, le parole: « e con l'Unione europea », « commercio con l'estero; », « ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; », « porti e aeroporti civili; », « grandi reti di trasporto e di navigazione; », « ordinamento della comunicazione; » e « produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; » sono soppresse, e dopo le parole: « e con esclusione della istruzione e della formazione professionale » sono inserite le seguenti: « nonché di quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* del quinto comma ».

ART. 4.

1. Dopo il terzo 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 sanitarie;

b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;

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

d) polizia locale;

e) commercio con l'estero nell'ambito dell'Unione europea;

f) ricerca scientifica e tecnologica a sostegno dell'innovazione nei settori produttivi;

g) porti e aeroporti di interesse regionale e locale;

h) rapporti con le Regioni e con gli enti delle autonomie locali dell'Unione europea ».

ART. 5.

1. Al quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o non inserita fra le materie di legislazione concorrente. Tali materie non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato né devolute alle Regioni né attribuite alla legislazione concorrente possono essere inserite fra quelle di legislazione esclusiva dello Stato o fra le materie di legislazione concorrente con legge ordinaria dello Stato approvata dalle due Camere con maggioranza assoluta dei loro componenti. Nel caso in cui le due Camere deliberino con voto difforme, la Camera dei deputati delibera una seconda volta e la legge è definitivamente approvata con la maggioranza dei due terzi. L'iniziativa legislativa spetta al Governo, a ciascuna Giunta regionale previa delibera consiliare approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e a ciascuna delle due Camere. Le modalità con cui ciascuna delle due Camere può attivare l'iniziativa legislativa sono definite dai rispettivi Regolamenti interni ».

ART. 6.

1. All'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e salvo quanto previsto dalle lettere e) e h) del quinto comma ».

€ 0,26



14PDL0039800