

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5874

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAISSAN, BOATO, SCALIA, TURRONI

Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione
concernente l'ordinamento federale della Repubblica

Presentata il 7 aprile 1999

SIGNORE COLLEGHE, SIGNORI COLLEGHI! — Uno degli elementi improcrastinabili contenuti nella proposta della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali è quello della trasformazione in senso federalista dell'ordinamento dello Stato. Purtroppo i lavori della Commissione bicamerale si sono bruscamente interrotti, ma alcune esigenze emerse nel corso dei lavori restano più che mai attuali ed urgenti. Tanto che il tema del rilancio delle riforme costituzionali, dopo lo stallo della Commissione bicamerale, è stato ripetutamente ripreso sia a livello politico sia a livello istituzionale. Quest'esigenza non può, a nostro avviso, essere ignorata. Bisogna riprendere il filo, utilizzando il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione, af-

finché l'Italia del terzo millennio sia caratterizzata da una forma di Stato più vicina ai cittadini, trasferendo funzioni e poteri ad enti che rappresentano in maniera più immediata i bisogni e le esigenze delle collettività che vivono e lavorano su un determinato territorio, dove quest'ultimo elemento rappresenta, per le autonomie locali, non soltanto l'ambito di estrinsecazione dei loro poteri, ma anche il fattore costitutivo che si affianca ai cittadini.

Crediamo che con il federalismo non solo si offre all'individuo un'ulteriore ambito (quello locale) per sviluppare la propria personalità e partecipare alla vita politica e sociale del Paese, ma si alleggeriscono anche i compiti dello Stato, affidandoli ad enti più vicini alle necessità dei

cittadini in grado di adeguare più facilmente la loro azione alle più disparate esigenze economiche e sociali emergenti dalle specifiche realtà locali.

È una risposta alla richiesta di trasferimento del potere verso i cittadini proprio nel momento di maggiore ripensamento della forma di Stato caratterizzata dalla crescente cessione di sovranità ad enti sovranazionali. Può sembrare un processo contraddittorio, in realtà questi due fenomeni esprimono in pieno la crisi dello Stato centralista. Superare senza traumi il centralismo statale significa operare sia sul piano internazionale, attraverso strutture ed enti sovranazionali, dove con la cessione di sovranità si programmano politiche comuni, sia rimodellare lo Stato attraverso un più ampio e solido fondamento democratico basato su un condiviso federalismo. Crediamo che uno Stato a struttura federale possa reggere meglio e con maggiore legittimazione alla sfida della globalizzazione e delle interdipendenze sociali ed economiche.

La presente proposta di legge costituzionale, oltre a modificare la rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione, riconosce pari dignità costituzionale a tutti gli enti politici territoriali nei quali

si esplica la vita sociale, economica e culturale delle comunità. Si riconferma la particolare autonomia delle Regioni a Statuto speciale e si inverte l'attuale sistema che tipizza le competenze legislative regionali, individuando le materie in cui la potestà legislativa spetta allo Stato. Tale potestà viene attribuita distinguendo fra materie interamente riservate allo Stato e materie in cui la legge statale definisce la sola disciplina generale. La norma stabilisce, inoltre, che, nelle materie di rispettiva competenza legislativa statale o regionale, la potestà regolamentare spetta agli organi di governo dello Stato e delle Regioni. Potestà regolamentare può essere attribuita agli enti locali con legge dello Stato o della Regione.

Si conferma la disciplina dell'attuale testo dell'articolo 120 della Costituzione sui divieti per le Regioni di istituzione di dazi e di ostacolare la libera circolazione all'interno del territorio nazionale. Si estende a Province, Comuni e Città metropolitane l'autonomia finanziaria e tributaria e si istituisce un Fondo nazionale perequativo. Infine si costituzionalizza e si sottrae ad ogni ingerenza statale l'autonomia statutaria delle Regioni.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente: « Titolo V — Ordinamento federale della Repubblica ».

ART. 2.

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 114. — La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Città metropolitane, le Province e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica; ad essa sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo lo Statuto speciale adottato con legge costituzionale. ».

ART. 3.

1. L'articolo 115 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 115. — La ripartizione di funzioni tra Comuni, Province o Città metropolitane e Regioni è determinata in adesione ai principi di coordinamento, sussidiarietà, omogeneità ed efficacia, in modo che ciascun ente possa direttamente e responsabilmente soddisfare, senza sovrapposizioni di compiti, le esigenze fondamentali di convivenza delle rispettive comunità potendo disporre di una organizzazione amministrativa, di servizi sociali e di risorse adeguate. Gli stessi enti ricercano la collaborazione dei privati per elevare il rendimento e diminuire i costi delle prestazioni indispensabili per assicurare una vita libera e dignitosa a tutte le persone che

risiedono anche non stabilmente nell'ambito territoriale di rispettiva competenza.

Al fine di cui al primo comma i rapporti tra gli enti di cui al medesimo comma e tra questi e i privati sono liberamente definiti attraverso forme associative o decentrate per il più adeguato governo di aree territoriali determinate, nonché attraverso intese e convenzioni nell'esclusivo interesse degli amministratori e nel rispetto dei principi costituzionali di solidarietà, di legalità e di sostenibilità finanziaria.

Gli atti degli enti di cui al primo comma e dei soggetti espressione del loro potere di auto-organizzazione, ai sensi del secondo comma, non possono essere sottoposti a controlli preventivi di alcun tipo, salvo la responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile degli amministratori per fatti compiuti in violazione di leggi o degli atti di cui al secondo comma.

È attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni. Senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità, la legge attribuisce alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato le funzioni regolamentari ed amministrative che non possono essere più efficacemente svolte dai Comuni.

Nelle aree metropolitane individuate dalla legge il Comune capoluogo e gli altri Comuni ad esso uniti da rapporti di integrazione territoriale, economica, sociale e culturale possono costituirsi in Città metropolitane ad ordinamento differenziato.

I Comuni con popolazione inferiore al minimo stabilito dalla legge, ovvero situati in zone montane, esercitano anche in parte le funzioni loro attribuite mediante forme associative, alle quali è conferita la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni. ».

ART. 4.

1. L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 116. — Le Regioni sono: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Ro-

magna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Umbria; Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Veneto.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite, con legge, anche per altre Regioni, su iniziativa della Regione interessata.

La legge è approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento sulla base di intesa con la Regione interessata ed è sottoposta a *referendum* limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. ».

ART. 5.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 117. — Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:

a) politica estera e rapporti internazionali; immigrazione e condizione giuridica dello straniero;

b) difesa e Forze armate;

c) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; bilancio e ordinamento tributario e contabile proprio;

d) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezioni del Parlamento europeo;

e) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;

f) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

g) cittadinanza; ordinamento civile e penale; giurisdizione e ordinamenti giudiziari;

h) tutela dei beni culturali e ambientali;

i) determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale in maniera omogenea;

l) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

m) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Le Regioni possono emanare ulteriori disposizioni per una maggiore tutela e salvaguardia.

Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a: tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, università e professioni; ricerca scientifica e tecnologica; territorio; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; grandi reti di trasporto; ordinamento della comunicazione e tutela del pluralismo; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione.

Lo Stato e le Regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali.

Spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La Regione non può istituire dazi di importazione o di esportazione o di transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio

del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi ad organi dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, nel caso che da inadempienze o da inottemperanza alla disciplina generale derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica e per l'ambiente. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di leale collaborazione. ».

ART. 6.

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 118. — Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Quando un Comune, una Provincia, una Città metropolitana o una Regione ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di una Regione invada la propria competenza stabilita da norme costituzionali, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge. ».

ART. 7.

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 119. — Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne definisce i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

Lo Statuto è adottato e modificato con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea regionale, sentiti i Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane della Regione.

Lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua approvazione ne faccia richiesta un tren-

tesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale, cinque Sindaci o Consigli comunali che rappresentino complessivamente un trentesimo degli elettori o due Presidenti delle Province o due Consigli provinciali che rappresentino un decimo degli elettori. Lo Statuto non è promulgato quando, avendo partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto, i voti contrari prevalgono sui voti favorevoli.

Lo Statuto disciplina:

a) la forma di governo della Regione, anche con riferimento ai rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione;

b) i casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale;

c) i procedimenti di formazione delle leggi e degli atti normativi della Regione, la richiesta di *referendum*, nonché le forme di partecipazione, in particolare di Comuni, Province e Città metropolitane, ai procedimenti medesimi;

d) l'iniziativa popolare di leggi e di atti normativi e la richiesta di *referendum*;

e) i principi generali dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione;

f) i principi generali della contabilità e del bilancio regionale.

L'Assemblea regionale è eletta per cinque anni.

La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi.

Il mandato di consigliere regionale è incompatibile con qualsiasi altra carica, ufficio o attività pubblica.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni. ».

ART. 8.

1. L'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 120. — Le Regioni possono con legge stabilire intese tra di loro per il più

efficiente ed efficace esercizio delle proprie competenze e per l'istituzione di organismi comuni che, senza aggravii di bilancio, aumentino il rendimento dell'azione amministrativa e dei servizi prestati alle rispettive comunità.

Le Regioni nelle materie di loro competenza possono con legge approvare accordi con Stati esteri o con loro articolazioni territoriali, e con soggetti internazionali. Tale legge è sottoposta ad assenso del Governo della Repubblica che può negarlo entro trenta giorni dalla comunicazione della legge medesima con deliberazione del Consiglio dei ministri. L'assenso può essere successivamente revocato per gravi ragioni di interesse nazionale o su invito dell'Unione europea.

Le Regioni, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione ed alla esecuzione degli accordi internazionali, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza. ».

ART. 9.

1. L'articolo 121 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 121. — L'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni, dei Comuni e delle Province è garantita dalla legge che determina:

a) i beni demaniali e patrimoniali riservati allo Stato per l'esercizio delle proprie funzioni; i principi e i criteri per la redistribuzione a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni dei beni non conferiti allo Stato, attraverso decreti legislativi;

b) il livello massimo complessivo di imposizione tributaria diretta a carico delle persone fisiche e giuridiche, programmato per non oltre cinque anni, e le quote che spettano rispettivamente allo Stato, alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, salvo la facoltà per gli enti territoriali di stipulare accordi

all'interno di ciascuna Regione per una ridistribuzione delle quote a loro disposizione per meglio fare fronte alle esigenze delle rispettive comunità;

c) i tipi di tributi che possono essere devoluti a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni e le forme di riscossione nel rispetto dei principi di trasparenza, immediatezza ed economicità; le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni dispongono dei proventi della vendita di propri beni e servizi, nonché dei contributi e delle tariffe ricavati dall'erogazione di servizi gestiti direttamente nell'ambito delle rispettive competenze.

Le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni devono osservare il principio del pareggio di bilancio, sia pure con riferimento a non più di cinque esercizi finanziari. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare investimenti durevoli; in tale caso per le obbligazioni assunte rispondono integralmente e direttamente con il proprio patrimonio, esclusa ogni forma di garanzia dello Stato.

Il coordinamento tra l'attività finanziaria e tributaria dello Stato, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni è disciplinato dalla legge.

Con legge è istituito il Fondo perequativo di convivenza ai fini dei trasferimenti di risorse agli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante o in grave situazione di disequilibrio economico, strutturale o sociale.

I trasferimenti alimentati dal Fondo di cui al quarto comma integrano le risorse proprie degli enti territoriali ai fini della più adeguata ed efficiente erogazione dei servizi essenziali per la dignità della persona che richiedono uniformità di prestazioni in tutto il territorio nazionale in quanto costituiscono adempimento dei doveri di solidarietà e di convivenza stabiliti dalla Costituzione. ».

ART. 10.

1. L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 122. — Con legge costituzionale, sentite le rispettive Assemblee regionali e

con l'approvazione della maggioranza della popolazione di ciascuna delle Regioni interessate espressa mediante *referendum*, si può disporre la fusione di Regioni esistenti.

Con legge costituzionale, sentita l'Assemblea regionale e con l'approvazione della maggioranza della popolazione della Regione interessata espressa mediante *referendum*, si può modificare la denominazione delle Regioni esistenti e si possono creare nuove Regioni. Ciascuna delle Regioni interessate da mutamenti territoriali deve avere una popolazione non inferiore a un milione di abitanti.

Con legge, sentite le rispettive Assemblies regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei Comuni interessati espressa mediante *referendum*, si può consentire che Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Con legge regionale, sentite tutte le popolazioni interessate mediante *referendum*, possono essere istituiti nuovi comuni, unificati Comuni esistenti, nel rispetto dei limiti di popolazione stabiliti dalla legge, modificate le loro circoscrizioni e denominazioni.

Con legge regionale, previo parere favorevole della maggioranza dei Comuni interessati, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione residente nell'area interessata dalle modificazioni, oppure previo parere favorevole, espresso mediante *referendum*, della popolazione residente nell'area interessata dalle modificazioni, possono essere istituite nuove Province, unificate Province esistenti, modificate le loro circoscrizioni e denominazioni. ».

ART. 11.

1. Gli articoli da 123 a 133 della Costituzione sono abrogati.

