

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5888

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CREMA, BOSELLI, ALBERTINI, BRANCATI, CEREMIGNA,  
SERGIO FUMAGALLI, PARENTI, SCHIETROMA, VILLETTI**

Revisione del titolo V della parte seconda e di altre disposizioni  
della Costituzione

*Presentata il 12 aprile 1999*

ONOREVOLI COLLEGHI! — I timidi segni di una ripresa del processo di riforma costituzionale manifestatisi nelle ultime settimane, seppure compensano solo in parte la delusione per il fallimento dell'ennesimo sforzo di revisione sistematica della parte seconda della Carta costituzionale attraverso un procedimento speciale, aprono alcuni spiragli di speranza sulla possibilità di raggiungere gli obiettivi di rinnovamento istituzionale attraverso il procedimento ordinario di revisione di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Alla luce di questa circostanza sono due le principali motivazioni che ci hanno spinto a presentare una nuova proposta di legge costituzionale, dopo quella originariamente predisposta in vista dell'avvio

della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita con legge n. 1 del 1997. La prima motivazione discende dal diverso alveo procedimentale sul quale si è incanalato l'attuale processo di riforma. Il passaggio da una revisione « semitotale » ad una revisione per singole parti e l'attualità del dibattito, al momento, alla sola forma di Stato, hanno reso necessario approntare una proposta di legge costituzionale limitata esclusivamente a tale settore dell'ordinamento costituzionale, con le conseguenti e peculiari necessità di raccordo con le parti della Costituzione non interessate da tale riforma.

La seconda ragione, di tipo sostanziale, risiede nello sforzo di offrire una proposta « costruttiva », che, cioè, tenendo

presenti le scelte fondamentali in materia già acquisite al processo riformatore pregresso, si collochi su una frontiera di mediazione più avanzata tra le originarie e qualificanti proposte di cui siamo stati portatori e le soluzioni ritenute più discutibili ed insoddisfacenti offerte dal progetto della Commissione bicamerale e dal dibattito parlamentare interrottosi lo scorso anno.

In questa prospettiva si è dunque reso necessario riformulare alcune proposte avanzate in precedenza (le quali costituiscono ancora il punto di riferimento ideale della nostra strategia riformistica) in modo da escogitare soluzioni che si avvicinino sensibilmente alle tendenze maggioritariamente affermatesi, preservando, però, il nucleo qualificante e imprescindibile delle opzioni in materia di forma di Stato. Tale nucleo qualificante non costituisce una sterile e sclerotizzata posizione di bandiera, ma si fonda su di una precisa analisi dell'evoluzione del regionalismo italiano, dei suoi principali problemi e delle sue sfide per il futuro. Per molti versi le proposte avanzate dalla Commissione bicamerale e quelle recentemente approntate in sede governativa non appaiono adeguatamente calibrate sulle esigenze e sulle necessità emerse dalle vicende delle autonomie territoriali italiane.

Conviene dunque premettere alcune considerazioni di analisi, al fine di giustificare la « filosofia » e le singole scelte che sono alla base della proposta di legge costituzionale che oggi si presenta.

#### *Le vicende del regionalismo italiano.*

Come si diceva, una riforma costituzionale della forma di Stato non può prescindere dalla considerazione di quale sia stata l'applicazione del modello costituzionale del 1948. In questo senso è comune la considerazione che il regionalismo italiano non abbia dato buona prova di sé.

Le ragioni — sul piano costituzionale — di tali fenomeni devono essere fatte risalire a differenti cause, che solo in parte possono essere addebitate alle Regioni.

Vi è stata, innanzitutto, una sistematica « decostituzionalizzazione del modello autonomistico ». I tratti essenziali del regionalismo trovavano, per il Costituente, il proprio fondamento in norme costituzionali. Queste costituivano non solo « simbolicamente » il fondamento più stabile, ma realizzavano l'obiettivo di sottrarre agli enti interessati (lo Stato e le Regioni) il potere di rideterminare unilateralmente la fisionomia del riparto di competenze. In particolare sottraevano alle occasionali maggioranze parlamentari il potere di spostare continuamente i confini dell'autonomia territoriale.

La decostituzionalizzazione delle autonomie ha riguardato pressoché tutti i profili qualificanti del regionalismo. Tra le tante sono state così vanificate, ad esempio, le seguenti scelte: l'identificazione costituzionale delle materie; la riserva di una competenza legislativa regionale, che, per quanto limitata dai principi dell'ordinamento generale o da quelli definiti espressamente dal legislatore, avrebbe dovuto dispiegarsi liberamente nell'attuazione di questi; la protezione degli apparati regionali da qualsiasi interferenza statale operata mediante provvedimenti amministrativi; l'identificazione di una sfera garantita di autonomia fiscale; eccetera.

L'esperienza ha dimostrato che le tecniche di riparto eccessivamente rigide non hanno retto alle esigenze di interventi pubblici centralizzati, soprattutto in fasi particolarmente difficoltose del ciclo economico o in conseguenza dei sempre più stretti obblighi sovranazionali. Il regionalismo di stampo dualista si è dimostrato inefficace.

Si sarebbe dovuto pertanto procedere ad una revisione del modello costituzionale, fondato sull'impronta rigidamente separatista. Perché, infatti, l'erosione di attribuzioni riservate alle Regioni non significasse una completa mortificazione dell'autonomia politica di queste, si sarebbe dovuto ricostruire l'autonomismo istituzionale attraverso forti iniezioni di istituti di cooperazione. Il regionalismo cooperativo costituisce, com'è noto, la versione modernizzata dell'autonomismo classico.

Perché il modello cooperativo fosse efficace, e non meramente simbolico, si sarebbe dovuto, però, deliberatamente assoggettare un certo numero di competenze condivise (o « miste ») alla comune determinazione dei vari livelli istituzionali coinvolti. Detto in altri termini, per poter cooperare ciascuna entità ha bisogno di « contare »: la cooperazione non è una convergenza armonica e spontanea, ma un'approssimazione negoziale e transattiva tra soggetti portatori di interessi divergenti. Il cooperativismo invece è stato modulato esclusivamente dalla legge statale, cioè dall'atto di uno solo dei soggetti coinvolti ed interessati. E, non a caso, esso non si è mai manifestato attraverso l'attribuzione di poteri ultimativi (o comunque effettivamente condizionanti) alle Regioni: lo Stato ha sempre avuto l'ultima parola.

L'approvazione della legge n. 142 del 1990 ed i processi politici legati all'elezione diretta dei vertici degli esecutivi locali, con la conseguente ristrutturazione del sistema politico di Comuni e Province, hanno innescato l'ulteriore processo di « cedimento coatto » di poteri dalle Regioni verso gli enti sub-regionali, offrendo spunti per argomentare di un modello municipalista che, nei termini in cui viene prospettato, non presenta eguali nell'esperienza comparata degli Stati composti.

Più di un dubbio spinge a ritenere che la proposta municipalista non possa costituire un « modello ». La prima, e più evidente ragione, risiede nella intrinseca debolezza istituzionale degli enti che ne vorrebbero costituire l'ossatura. La fortuna politica arrisa alle classi dirigenti locali solo limitatamente può ascrivere al « livello » cui appartengono gli enti di governo di cui esse fanno parte. Molto più probabilmente essa va ritrovata nella coincidenza tra indebolimento del quadro politico nazionale e della relativa classe politica e riqualificazione delle forme di legittimazione della rappresentanza a livello locale. Si tratta però di un *gap* che verosimilmente tenderà, in un modo o nell'altro, a colmarsi, con conseguenze che certamente travolgeranno la connotazione autonomistica del fenomeno. Quale che sia la valu-

tazione politica di merito, la sola menzione di un « partito dei Sindaci » che si proietta nella contesa politica nazionale e sovranazionale, disvela i connotati più politici che istituzionali (anche se questi non mancano certamente) dei processi politici locali.

D'altra parte l'esistenza di un livello politico-istituzionale di governo intermedio, tra Stato ed enti locali, costituisce una caratteristica indispensabile di ogni esperienza di federalizzazione o regionalizzazione.

*Le conseguenze in termini di proposta di revisione.*

Da quanto si è detto possono rintracciarsi, in trasparenza, i profili qualificanti di una scelta di tipo autenticamente regionalista o, addirittura, federalista. Allo stesso tempo si possono identificare i limiti di alcune delle opzioni operate dalla Commissione bicamerale.

Il « nucleo duro » di una proposta di revisione dovrebbe passare per le seguenti scelte qualificanti:

a) la necessità di limitare (come del resto avviene nella maggior parte degli ordinamenti federali) il ricorso a tecniche di riparto fondate sulla distinzione tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio. È semmai meglio affidare alla cooperazione l'adozione di atti (eccezionalmente) limitativi delle autonomie regionali;

b) la necessità di costituzionalizzare le forme di cooperazione ed in particolare una seconda Camera regionale. Un organo di cooperazione inserito nel « cuore » delle istituzioni statali consente infatti di sdrammatizzare i conflitti tra enti e di consentire che le decisioni in materie « miste » siano dibattute attraverso un procedimento strutturalmente « misto »;

c) la necessità che la cooperazione passi per linee istituzionali e non politico-partitiche. La logica dell'autonomia implica cioè che la cooperazione avvenga tra enti (e loro organi) e che i soggetti che la realizzano siano incentivati a far prevalere

la propria identità istituzionale (di appartenenza all'ente e di perseguimento dei suoi interessi) piuttosto che quella partitica nazionale. Ciò potrà favorire lo sviluppo di politiche regionali e la contaminazione tra indirizzi partitici centrali e autonomi indirizzi locali. La creazione di una classe dirigente autenticamente locale, capace di dialogare con quella nazionale in posizione non subordinata è l'unica opportunità per lo sviluppo di dinamiche autonomistiche. Per questa ragione le scelte organizzative in ordine alla cooperazione devono privilegiare una composizione degli organi che favorisca la responsabilità verso gli enti e verso le comunità locali piuttosto che quella verso i partiti nazionali.

Detto in altri termini, la seconda Camera non solo non può essere eletta in modo svincolato dalle dinamiche dei sistemi politici locali, ma deve accentuare i « vincoli di mandato » nei confronti delle Regioni di provenienza. Non si tratta, dunque, di scegliere semplicemente la rappresentanza nazionale attraverso un canale differenziato, ma di formare una Camera i cui membri siano portatori di un mandato a « mediare » in sede centrale tra gli interessi della propria comunità e quelli dell'intera nazione.

Sul piano finanziario si deve evitare, poi, di replicare i difetti dell'attuale articolo 119 della Costituzione. La concreta determinazione dell'autonomia finanziaria non può essere determinata unilateralmente dal legislatore, a meno che questi non agisca all'interno di un bicameralismo differenziato su base regionale.

Sul versante delle funzioni amministrative e della loro ripartizione tra gli enti territoriali, si deve scongiurare la possibilità, invero assai concreta nella proposta della Commissione bicamerale, che essa venga affidata alla decisione unilaterale dello Stato, attraverso una riserva di legge. L'ottimismo sugli effetti virtuosi ascrivibili alla mera enunciazione del principio di sussidiarietà non può essere condiviso. È necessario prevedere strumenti più definiti per la distribuzione delle funzioni.

D'altra parte è assolutamente necessario arrestare la tendenza ad un utilizzo

indiscriminato, da parte dello Stato, di strumenti quali gli « atti di indirizzo e coordinamento » che espongono l'amministrazione regionale e locale al rischio di una cronica ingerenza dello Stato.

Allo stesso modo i poteri sostitutivi devono venir esercitati con sufficienti garanzie per gli enti « sostituiti ».

Le esigenze degli altri enti locali (Province, Comuni, eccetera) si devono risolvere all'interno di un'organizzazione regionale che ne garantisca adeguatamente l'espressione. Secondo un modello maggioritario negli Stati composti, appare preferibile un modello di parallelismo organizzativo: così come i rapporti tra Stato e Regioni (i primi due livelli territoriali) sono regolati dalla Costituzione e si realizzano attraverso strumenti di raccordo costituzionalmente previsti, i rapporti tra le Regioni e gli altri enti locali (i livelli territoriali più bassi) devono trovare la propria dimensione ottimale nell'area regionale, venendo disciplinati dalle norme regionali statutarie, con la garanzia di istituti di raccordo organizzativo e procedimentale, la cui necessità sia affermata direttamente dalla Costituzione.

Infine è fondamentale disciplinare la tutela dell'autonomia regionale in relazione all'incidenza del livello comunitario. Ciò deve riguardare sia la fase ascendente (un coinvolgimento non meramente simbolico nel processo preparatorio interno delle decisioni comunitarie) che quella discendente (attuazione delle decisioni sovranazionali). In particolare si deve scongiurare l'adozione di atti statali di invasione delle competenze regionali fondati sull'alibi della « necessità comunitaria ».

#### *Le proposte qualificanti del progetto.*

Coerentemente con queste premesse la presente proposta di legge costituzionale formula alcune soluzioni, le quali in parte si muovono, seppure spesso perfezionandole, nella direzione tracciata dalle più recenti proposte governative, in parte tentano di colmarne le lacune e in parte ne contrastano radicalmente alcune soluzioni.

Con riferimento a questi due ultimi aspetti si segnala quanto segue.

Un primo gruppo di scelte qualificanti « confronta articoli 1 e seguenti » discendono dalla scelta di valorizzazione della seconda Camera in senso regionale. Pur ritenendo preferibile il modello riconducibile a quello realizzatosi nell'esperienza del Bundesrat tedesco, abbiamo tentato di offrire una soluzione che mantenga l'elezione diretta del Senato, ma, nello stesso tempo, lo regionalizzi il più possibile. Si prevede pertanto: la contestualità dell'elezione con quella dei consigli regionali, il collegamento tra gli schieramenti che si presentano nell'una e nell'altra competizione, l'integrazione della composizione del Senato con i Presidenti regionali, quali membri di diritto, l'unicità di voto, la decadenza della rappresentanza regionale in corrispondenza dello scioglimento del corrispondente consiglio regionale, eccetera.

La forte caratura regionalistica della seconda Camera consente, conseguentemente, di affidare alla soluzione transattiva di procedimenti cooperativi un significativo numero di questioni (si vedano in particolare, gli articoli 15, 16, 21, 22 e 23), altrimenti destinate ad essere risucchiate nell'unilaterale determinazione dello Stato (si pensi agli interventi legislativi statali che intersecano materie regionali, si pensi all'esercizio dei poteri sostitutivi, al raccordo con le politiche comunitarie, alla distribuzione della potestà tributaria tra i vari livelli di governo, eccetera).

Parallelamente « articoli 18 e 20 », analoghe soluzioni sono approntate per

risolvere questioni riguardanti i rapporti tra Regioni ed enti locali (quali l'organizzazione regionale e la partecipazione degli enti locali ad essa principalmente attraverso un Consiglio delle autonomie locali, l'ordinamento degli enti locali, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo sub-statali, eccetera).

Un altro gruppo di scelte qualificanti (si veda l'articolo 17) riguarda l'autonomia finanziaria, alla sistemazione della quale si è provveduto attraverso l'integrazione di tre principi: quello della prevalenza dei tributi propri nella composizione della finanza locale, quello della previsione di forme di perequazione tra Regioni con differente capacità fiscale e quello della tendenziale permanenza nella Regione del gettito raccolto in essa. In particolare quest'ultimo principio viene equilibrato con il precedente attraverso procedimenti che sembrano in grado di garantire sufficientemente sia la copertura delle esigenze finanziarie nazionali che la tutela regionale del proprio patrimonio finanziario.

Va poi segnalata la soluzione (articolo 26) di modificare la composizione dell'organo istituzionalmente chiamato a vigilare sul rispetto della disciplina costituzionale dei rapporti tra gli enti: la Corte costituzionale. Si prevede, in particolare, che quattro dei quindici giudici che la compongono siano eletti dal Senato sulla base delle proposte di candidature formulate direttamente dalle Regioni.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

## CAPO I

## MODIFICHE ALLA COSTITUZIONE

## ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato delle Regioni ».

## ART. 2.

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 57. — Le regioni partecipano all'attività del Parlamento mediante il Senato delle Regioni, che esercita le competenze ad esso conferite dalla Costituzione o da leggi bicamerali.

Il numero dei membri del Senato delle Regioni è determinato con legge della Repubblica proporzionalmente al numero degli abitanti quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, in modo che a ciascuna Regione non spettino meno di sei o più di dieci Senatori. Sono membri di diritto del Senato i Presidenti delle Regioni ».

## ART. 3.

1. L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 58. — I Senatori rappresentano la propria Regione e sono eletti, secondo quanto stabilito dalla legge elettorale regionale, simultaneamente ai membri del Consiglio regionale di questa. Essi cessano

dalla carica al momento dello scioglimento del Consiglio regionale.

Ciascuna legge elettorale regionale disciplina il collegamento tra i candidati al Consiglio regionale e quelli al Senato delle regioni in modo che sia assicurata, anche mediante un unico voto, una corrispondenza tra la composizione politica dell'Assemblea rappresentativa della Regione e quella della rappresentanza regionale in Senato.

I senatori eletti nella medesima Regione appartengono ad un unico gruppo parlamentare regionale e non possono aderire a gruppi diversi. I membri dei governi regionali, hanno il diritto e, se richiesti, l'obbligo di partecipare, senza diritto di voto, alle sedute del Senato delle Regioni e dei rispettivi gruppi parlamentari regionali.

Il Presidente di ciascuna Regione presiede il gruppo parlamentare di questa e lo convoca, anche a mezzo di un suo delegato, al fine di promuovere un miglior coordinamento con l'indirizzo politico regionale.

Il Senato delle Regioni delibera sempre con voto palese. Ciascun gruppo regionale vota unitariamente. In caso di parità all'interno di ciascun gruppo prevale il voto del Presidente ».

#### ART. 4.

1. L'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 59. — È membro della Camera dei deputati di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica ».

#### ART. 5.

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 60. — La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La sua durata non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra ».

## ART. 6.

1. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 61. — Le elezioni della nuova Camera dei deputati hanno luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non sia riunita la nuova Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente ».

## ART. 7.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 67. — Ogni membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ».

## ART. 8.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 70. — La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, salvo quanto previsto dall'articolo 117 ».

## ART. 9.

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 72. — Ogni disegno di legge, presentato alla Camera competente è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza ».



## ART. 10.

1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 74. — Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se la legge è nuovamente approvata, il Presidente della Repubblica deve promulgarla ».

## ART. 11.

1. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente: « Titolo V — Autonomia politica degli enti territoriali ».

## ART. 12.

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

« ART. 114. — La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Previa contestuale soppressione o modificazione della Provincia interessata, su iniziativa di uno o più Comuni, la legge dello Stato, approvata dalle due Camere, può istituire una Città metropolitana purché la proposta sia approvata dalla maggioranza delle popolazioni dei Comuni medesimi.

La Città metropolitana succede nei rapporti di cui era parte la Provincia soppressa o modificata ».

## ART. 13.

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

« ART. 115. — Le Regioni, i Comuni, le Province e, qualora siano state istituite in sostituzione di esse, le Città metropolitane sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione ».

## ART. 14.

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

« ART. 116. — Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne definisce l'organizzazione ed il funzionamento.

Lo Statuto è adottato a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali. Lo Statuto è sottoposto a *referendum*, e promulgato se è approvato dalla maggioranza dei voti validi. Lo Statuto entra in vigore sessanta giorni dopo la sua pubblicazione.

Lo Statuto disciplina il procedimento per la propria revisione.

Al Friuli-Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo e alla Valle d'Aosta/Valleé d'Aoste sono garantite anche le forme e condizioni particolari di autonomia previste da leggi costituzionali ».

## ART. 15.

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

« ART. 117. — Lo Stato esercita potestà normativa in via esclusiva nelle seguenti materie:

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; elezione 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 di garanzia delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere assicurati in tutto il territorio nazionale.

Spetta inoltre allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a: tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, università e professioni; ricerca scientifica e tecnologica; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; territorio; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; grandi reti di trasporto; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento di Comuni, Province e Comunità autonome. Tali norme generali non possono pregiudicare, per gli enti cui spetta la relativa attuazione, un autonomo intervento proporzionato, in qualità ed ampiezza, alla autonomia politica ad essi riconosciuta dalla Costituzione.

Nell'ambito della competenza esclusiva statale le Regioni esercitano la potestà legislativa solo se delegata con legge dello Stato.

La funzione legislativa nelle materie spettanti allo Stato è esercitata dalle due Camere nei modi previsti dal presente articolo.

Sono esaminate e approvate dalla Camera dei deputati con l'assenso del Senato delle Regioni le leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche e quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nel caso in cui questi possano incidere su materie di competenza delle Regioni, nonché le leggi che intervengono in materia di organizzazione amministrativa, formazione dei funzionari, loro responsabilità disciplinari e procedimento amministrativo relativo alle attribuzioni delle Regioni.

Sono esaminate e approvate dalla Camera dei deputati le altre leggi riservate allo Stato.

Il Senato delle Regioni può chiedere, entro quindici giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto al proprio esame. La stessa richiesta può essere fatta dal Governo. In tali casi il Senato delle Regioni può, entro trenta giorni, rinviare alla Camera dei deputati il progetto con proposte di modificazione sulle quali la Camera si pronuncia anche con unica votazione.

Le Regioni esercitano la potestà legislativa nelle materie e nella misura in cui essa non sia attribuita da norme costituzionali ad altri enti.

Nelle materie che non appartengono alla competenza esclusiva dello Stato, le Regioni la esercitano per quanto la legge statale non detti una disciplina dichiarata espressamente necessaria a garantire la qualità della vita minima, equivalente su tutto il territorio nazionale, ovvero necessaria alla conservazione dell'unitarietà del diritto e dell'economia.

Qualora il Senato delle Regioni richieda la modificazione dei progetti approvati dalla Camera dei deputati nei casi di cui al nono comma, la Camera dei deputati può pronunciarsi in modo difforme solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Nel caso in cui il Senato delle Regioni abbia approvata tale richiesta a maggioranza dei due terzi dei voti, la Camera dei deputati può pronunciarsi in modo difforme solo a maggioranza dei due terzi dei componenti».

#### ART. 16.

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

«ART. 118. — L'amministrazione pubblica si esercita nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei privati, anche attraverso le formazioni sociali.

Salvo che sia diversamente disposto da norme costituzionali, la titolarità delle funzioni amministrative è ripartita tra la Regione e gli altri enti locali, ai sensi di quanto stabilito nel rispetto del principio di sussidiarietà, dallo Statuto o da leggi regionali approvate con parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali.

La legge dello Stato, approvata da entrambe le Camere, può stabilire principi uniformi in materia di organizzazione degli uffici, di formazione e responsabilità dei funzionari, di procedimento amministrativo e di garanzia della partecipazione dei privati al procedimento.

Sono escluse dall'amministrazione regionale le seguenti materie di competenza esclusiva dello Stato: affari esteri, finanze statali, dogane, pubblica sicurezza di interesse nazionale e polizia giudiziaria, autorità amministrative indipendenti, difesa e Forze armate, traffico aereo e navale, ordinamento degli uffici pubblici nazionali, strade e ferrovie sovraregionali, nonché ogni altra materia, tra quelle previste dall'articolo 117, qualora ciò sia previsto da una legge approvata dalle due Camere. È fatta salva la facoltà di delega alle Regioni con contestuale attribuzione dei mezzi finanziari necessari mediante legge dello Stato approvata in identico testo dalle due Camere.

Lo Stato vigila sull'esecuzione delle leggi statali. A tale fine il Governo può adottare direttive o atti di indirizzo nei confronti delle amministrazioni regionali e locali. Nelle materie di competenza legislativa regionale lo Stato indirizza o coordina l'attività delle Regioni e degli enti locali solo attraverso e nei limiti della potestà normativa ad esso riconosciuta dall'articolo 117 ».

#### ART. 17.

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

« ART. 119. — Per l'adempimento delle proprie funzioni, le Regioni, le Province o le Città metropolitane ed i Comuni godono di piena autonomia finanziaria in relazione sia alle entrate che alle spese. Lo Stato adegua la propria legislazione ai

principi del presente articolo. Le politiche di bilancio si svolgono nel rispetto dei principi dell'Unione europea.

Le entrate delle Regioni sono costituite, in prevalenza, dal gettito di tributi propri, istituiti e regolati con legge regionale, nonché da sovrimposte e da addizionali su tributi erariali e da proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi.

A ciascuna Regione è destinata, di norma, la totalità del gettito prodotto all'interno di essa, salvo quanto destinato dalla legge alla formazione del Fondo perequativo di cui al quarto comma nonché alla copertura del fabbisogno dello Stato. Nei casi in cui sia riservata allo Stato una quota superiore al cinquanta per cento del gettito comunque prodotto all'interno di una o più Regioni è necessario che la legge che definisce tale quota sia approvata dal Senato delle Regioni.

Con legge, sentito il Senato delle Regioni, è istituito un Fondo perequativo finalizzato alla erogazione dei trasferimenti annuali a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, ovvero nelle quali siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui la Regione e gli altri enti locali sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire agli enti beneficiari di svolgere le funzioni e di erogare i servizi di loro competenza ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. Le modalità relative alla costituzione e alla distribuzione del Fondo sono definite con legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo pluriennale.

La legge approvata dalle due Camere può richiedere, a carico del bilancio delle Regioni, il versamento di ulteriori contributi necessari per fare fronte a calamità naturali, ad esigenze connesse alla sicurezza del Paese ed agli obblighi discendenti dalla partecipazione italiana all'Unione europea.

L'autonomia tributaria delle Regioni si esercita nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato approvata dalle due

Camere del Parlamento, che la coordina con l'ordinamento tributario nazionale e degli altri enti locali. In mancanza della legge dello Stato, le leggi regionali si conformano ai principi della legislazione statale vigente.

Alle Province e agli altri enti locali di cui al primo comma sono attribuiti tributi propri, quote del gettito di tributi erariali e fondi trasferiti idonei ad assicurare i servizi essenziali in tutto il territorio nazionale.

La legge regionale, approvata con l'assenso del Consiglio delle Autonomie locali, coordina ai fini dell'articolo 118 l'autonomia finanziaria della Regione con quella degli altri enti locali.

Vincoli di destinazioni sono ammessi solo per trasferimenti relativi all'esercizio di funzioni delegate dallo Stato agli enti autonomi.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge dello Stato.

Le Regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni ».

#### ART. 18.

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

« ART. 121. — Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, il Consiglio delle Autonomie locali, la Giunta regionale e il Presidente della Regione.

Il Consiglio regionale è l'organo legislativo della Regione. Può presentare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali, dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

I rapporti tra gli organi regionali ed ogni altra disciplina sulla forma di governo della Regione sono stabiliti dallo Statuto regionale, che determina i casi, le forme ed i modi di scioglimento del Consiglio regionale.

Lo Statuto disciplina altresì il *referendum* sugli atti normativi della Regione, prevedendone l'iniziativa, oltre che da parte dei cittadini della Regione, anche di un determinato numero di enti locali e del Consiglio delle autonomie locali ».

#### ART. 19.

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

« ART. 122. — Il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge regionale approvata a maggioranza assoluta del Consiglio.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un Presidente e un Ufficio di presidenza per i propri lavori.

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

#### ART. 20.

1. L'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 123. — I Comuni, le Province e, qualora istituite, le Città metropolitane, partecipano all'attività della Regione attraverso il Consiglio delle autonomie locali, composto, in numero non superiore a quello dei componenti del Consiglio regionale, dai Presidenti delle Province o delle Città metropolitane, e dai Sindaci delle città capoluogo, nonché da altri Sindaci della Regione scelti nei modi indicati dallo Statuto regionale.



Il Consiglio delle autonomie locali esercita le competenze ad esso assegnate dallo Statuto regionale. In particolare, salvo quanto eventualmente disposto dallo Statuto a maggiore tutela degli enti locali, partecipa con voto consultivo:

- a) alle modifiche dello Statuto;
- b) alla formazione delle leggi regionali;
- c) alla formazione del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo;
- d) ad ogni procedimento in cui la sua partecipazione sia prevista dallo Statuto.

Lo Statuto assicura alle Province, alle Città metropolitane ed ai Comuni particolari garanzie di partecipazione ai procedimenti in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali ».

#### ART. 21.

1. L'articolo 124 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 124. — Nel caso in cui una Regione non adempia a quanto previsto dalla Costituzione, dalle leggi o dal diritto comunitario, il Governo, con il parere favorevole del Senato delle Regioni, può intimare alla Regione di provvedere imponendo un congruo termine. Nel caso in cui la Regione non provveda, il Governo, informato il Senato delle Regioni, adotta le misure necessarie. Per la violazione di obblighi comunitari è necessario che l'inadempimento sia stato previamente accertato, nei confronti dell'Italia, da un organo giurisdizionale comunitario.

Qualora, nei casi previsti dall'articolo 77, il Governo adotti decreti-legge in materie di competenza anche regionale, la relativa legge di conversione deve essere approvata anche dal Senato delle Regioni ».

## ART. 22.

1. L'articolo 125 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 125. — Il Senato delle Regioni partecipa alla formazione della volontà della Repubblica italiana nell'Unione europea nei casi e nella misura in cui esso o le Regioni sarebbero competenti secondo le norme costituzionali.

Il Governo informa costantemente ed in modo esauriente il Senato delle Regioni. Prima della formazione degli atti comunitari, il Governo è tenuto a presentare i relativi progetti anche al Senato delle Regioni; su tali progetti esso si pronuncia elaborando propri pareri, dei quali il Governo deve tenere conto nel corso delle trattative. Qualora siano in gioco competenze esclusive delle Regioni, ed il Governo abbia ritenuto di discostarsi dagli indirizzi del Senato delle Regioni, esso è tenuto a darne tempestiva e motivata giustificazione al Senato stesso. Una legge approvata dalle due Camere può prevedere modalità di raccordo più stretto tra Senato delle Regioni e Governo.

I regolamenti del Senato delle Regioni disciplinano i procedimenti interni per l'attuazione del presente articolo e perché sia assicurata la tempestiva attuazione, per quanto di rispettiva competenza, degli obblighi comunitari.

Qualora si tratti di esercitare competenze relative alla nomina di membri italiani di organi giurisdizionali comunitari la proposta deve riguardare personalità di alta e riconosciuta competenza in materie giuridiche. Il Governo formula la propria proposta sulla base di una deliberazione della Camera dei deputati e del Senato delle Regioni.

Qualora si tratti di nominare i componenti di organi comunitari rappresentativi di enti territoriali, una legge costituzionale stabilisce le modalità mediante le quali la relativa deliberazione è assunta, direttamente o mediante organi rappresentativi nazionali, dagli enti territoriali interessati. In attesa di tale legge alla nomina provvede il Senato delle Regioni.

Le Regioni, per quanto di propria competenza, danno tempestivamente attuazione a tutti gli obblighi comunitari.

Qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto comunitario, e non siano previsti mezzi di ricorso regionale diretto, il Senato delle Regioni, di propria iniziativa o previa richiesta di una Regione, può con deliberazione a maggioranza assoluta, richiedere che il competente organo dello Stato adisca gli organi giurisdizionali comunitari competenti, sulla base della legittimazione che, in materia, i trattati europei o altre fonti riconoscono agli Stati membri.

In caso di mancato annullamento dell'atto comunitario, il Senato delle Regioni, con deliberazione a maggioranza assoluta, può richiedere che la Corte costituzionale si pronunzi sulla legittimità costituzionale della limitazione della competenza regionale ».

#### ART. 23.

1. L'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 126. — Le Regioni possono, anche in adempimento al diritto comunitario, stipulare accordi con lo Stato, con altre Regioni italiane o con enti territoriali di altri Stati, per l'esercizio delle proprie competenze.

Per concludere accordi con altri Stati o con enti territoriali di questi, la Regione chiede l'assenso del Governo. Se dopo due mesi dalla richiesta del Presidente della Regione il Governo non si è pronunciato, l'assenso si considera dato.

La Regione recede dagli accordi stipulati in base al secondo comma nel caso in cui il Governo lo richieda e il Senato delle Regioni abbia espresso parere favorevole. Nel caso in cui la Regione non provveda, il Governo procede al recesso ».

#### ART. 24.

1. L'articolo 127 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 127. — Il Governo quando ritenga che una legge regionale ecceda la compe-

tenza della Regione può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Quando una Regione ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione violi le norme costituzionali stabilite a garanzia delle proprie competenze 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. 25.

1. L'articolo 132 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 132. — Con legge costituzionale, sentiti i rispettivi Consigli 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, sentito il Consiglio 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 dello Stato, sentiti i rispettivi Consigli 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, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante *referendum*, si possono istituire nuovi Comuni per scorporo da Comuni esistenti, nel rispetto dei limiti di popolazione stabiliti dalla legge approvata dallo Stato. Si può inoltre, con legge regionale, con l'approvazione della maggioranza delle rispettive popolazioni

interessate, disporre la fusione di più Comuni e modificarne la circoscrizione e la denominazione ».

#### ART. 26.

1. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Corte costituzionale è composta da quindici giudici nominati:

- a) tre dal Presidente della Repubblica;
- b) tre dalla Camera dei deputati;
- c) quattro dal Senato delle Regioni, tra i candidati proposti da ciascun Consiglio regionale in numero pari al numero dei giudici da eleggere;
- d) cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative ».

#### CAPO II

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE

#### ART. 27.

1. Ogni Regione approva il primo Statuto secondo le norme di una legge approvata dal Consiglio regionale in carica. Tale legge prevede che il progetto di Statuto sia deliberato sentito un Collegio composto dai Presidenti delle Province, dai Sindaci dei Comuni capoluogo e da altri Sindaci da essi indicati in modo che il numero dei componenti il collegio sia pari a quello dei componenti il Consiglio regionale.

2. La legislazione statale vigente alla data della prima formazione degli organi regionali secondo le norme degli Statuti approvati sulla base del presente articolo si applica all'ordinamento di ciascuna Regione, anche in via integrativa, fino all'approvazione delle nuove leggi regionali. Lo Statuto può differire di non più di sei anni il termine di applicazione della legislazione statale, anche in materia al di fuori della competenza esclusiva dello Stato.

3. Le forme e le condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni ad autonomia speciale dagli Statuti vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale non possono essere revocate. Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Sud Tirolo e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste possono modificare la propria organizzazione ed il proprio funzionamento adottando propri Statuti secondo quanto previsto dal primo e dal secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come sostituito dalla presente legge costituzionale.

PAGINA BIANCA

DDL13-5888  
Lire 1000