

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5919

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GARRA, BURANI PROCACCINI, SANTORI,
AMATO, BAIAMONTE, LIOTTA, PALUMBO**

Ordinamento federale della Repubblica

Presentata il 19 aprile 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — È opportuno premettere un riferimento di ordine storico-culturale alla presente proposta di legge costituzionale: nel cinquantennio tra l'Unità d'Italia e la prima guerra mondiale non vi furono in Italia significative componenti culturali in senso federalistico. Ad esempio, e con riferimento agli anni di formazione del pensiero sturziano, Eugenio Guccione, nella sua opera « *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo* » (S.E.I. — Torino 1994) sottolinea, a pagina 22, come all'epoca della prima formulazione della concezione regionalistica vi era il rischio di una forse inevitabile ingerenza dell'Impero asburgico nella vita di ipotizzabili Regioni

già facenti parte dei domini degli Asburgo (ad esempio, in Lombardia e in Veneto come nelle future Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia-Giulia). L'istanza regionalista trovò, invece, ampio seguito nei lavori della Assemblea costituente anche in relazione agli eccessi centralistici del ventennio fascista.

Adesso questa proposta di legge costituzionale intende far proseguire il cammino della revisione costituzionale all'esame della Camera dei deputati in tema di federalismo (Atto Camera n. 5830 e abbinati) senza che ci si ritrovi nei vicoli ciechi nei quali finì per smarrirsi (nel corso della prima metà della XIII legisla-

tura) il tentativo generoso portato avanti, pur tra tante difficoltà e contraddizioni, dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997.

La revisione costituzionale, racchiusa dentro i confini della riforma della sola parte seconda della Costituzione, ha incontrato, soprattutto in tema di federalismo, ostacoli insormontabili. Giova, a tale riguardo, trascrivere le oneste ammissioni del relatore senatore Francesco D'Onofrio, stralciate dal testo della sua relazione alla Camera dei deputati del 26 gennaio 1998.

Dopo aver premesso che: « Il patto originario della Costituzione è ancora quello di uno Stato centralizzato, sebbene con autonomie locali significative, sebbene con qualche potere legislativo delle regioni, sebbene con qualche specialità delle regioni cosiddette a statuto speciale, ma resta nella sostanza il patto costituzionale di uno Stato centralizzato », il relatore dichiarava in quella stessa relazione che la strada del federalismo: « la stiamo percorrendo forse in riferimento all'Unione europea, che potrebbe giungere alla conclusione di un lungo processo di trasferimento progressivo di parti e poi di tutta la sovranità dei singoli Stati nazionali agli eventuali ed auspicati — almeno da me — Stati Uniti d'Europa ». Aggiungeva, il senatore D'Onofrio: « Mi preme molto indicare le cinque questioni che, a mio giudizio, sono state risolte in modo tale da farci ritenere conclusa la proposta della trasformazione federalistica della Repubblica ».

Le soluzioni adottate in tema di federalismo dalla Commissione bicamerale, ad avviso dei proponenti, non consentono che possa ritenersi compiuta, a quella stregua, la trasformazione federalistica della Repubblica per le cinque ragioni lucidamente indicate proprio dal relatore D'Onofrio e che così si sintetizzano:

1) essere incompatibile con una visione federalistica una competenza legislativa dello Stato per la tutela di imprescindibili interessi nazionali;

2) essere assolutamente fumose e fuogene le soluzioni in tema di federalismo fiscale;

3) essere assente nella visione della Commissione bicamerale una seconda Camera di schietta derivazione territoriale;

4) essere assente nel disegno di revisione proposto dalla Commissione bicamerale la necessaria compartecipazione delle assemblee legislative regionali al processo di revisione della Costituzione per la parte federale di essa;

5) essere contraddittoria la sopravvivenza della dicotomia tra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale.

In sostanza, nel testo proposto dalla Commissione bicamerale veniva attribuito il nome di Repubblica federale ad un assetto di Stato non più centralizzato, ma con forte impulso dell'autonomia regionale, nonché delle autonomie locali.

È convincimento dei proponenti che — sia pure come provocazione — sia necessario rivisitare anche gli articoli 1 e 5 della nostra Costituzione.

Non c'è dubbio che nell'attuale dispositivo dei ricordati articoli 1 e 5 sia prefigurato l'assetto costituzionale che riconosce e valorizza le autonomie locali nella visione di una Repubblica una e indivisibile.

Il riconoscimento di tali autonomie all'evidenza attiene a quelle istituzioni (Province e Comuni) preesistenti allo stesso Stato unitario. Alla data di entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948) non erano stati ancora costituzionalizzati gli Statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (lo Statuto speciale della Regione Friuli Venezia-Giulia sopravverrà a distanza di oltre quindici anni rispetto al 1° gennaio 1948).

La proposta di legge costituzionale che sottoponiamo all'esame della Camera dei deputati si compone di due primi articoli che riscrivono gli articoli 1 e 5 della Costituzione, nonché delle disposizioni sulla forma di Stato, già approvate dalla Commissione bicamerale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 1. — L'Italia è una Repubblica democratica e federale, fondata sul lavoro ».

ART. 2.

1. L'articolo 5 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 5. — Nella salvaguardia dell'unità nazionale, la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Lo Stato e le Regioni attuano, nelle attività di rispettiva competenza, il più ampio decentramento amministrativo.

Lo Stato e le Regioni adeguano i principi e i metodi della loro legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento ».

ART. 3.

1. La rubrica del titolo V della parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente:

« Titolo V — Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione e Stato ».

ART. 4.

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

« ART. 114. — Lo Stato attua il proprio decentramento in ambito interregionale o regionale, nonché in ambiti provinciali. Le forme di decentramento statale a livello comunale possono essere attuate tenute

presenti le condizioni geografiche e demografiche delle comunità locali.

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

Roma è la capitale della Repubblica ».

ART. 5.

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

« ART. 115. — Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province o Città metropolitane, Regioni e allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province o Città metropolitane, Regioni e Stato secondo criteri di omogeneità ed adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali.

Sono attribuite ai Comuni le 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 ed 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, 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.

Gli atti dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni non

sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito ».

ART. 6.

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

« ART. 116. — Le Regioni sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, 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 anche per altre Regioni, con legge approvata dalle Camere su iniziativa della Regione interessata.

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, 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. 7.

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 Forza 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 ed 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; giurisdizioni e ordinamenti giudiziari;

h) tutela dei beni culturali e ambientali;

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

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

Spetta 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.

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

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

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

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra 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 derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di leale collaborazione ».

ART. 8.

1. Gli articoli 118, 120 e 121 della Costituzione sono abrogati.

ART. 9.

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

« ART. 122. — 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. 10.

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

« ART. 123. — 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 assoluta 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 trentesimo 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) la formazione delle leggi e degli atti normativi della Regione, con particolare riferimento alla partecipazione ad essi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;

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.

I consiglieri regionali non possono appartenere contemporaneamente a più Assemblee regionali, né ad una Assemblea regionale e alla Camera dei deputati o al Parlamento europeo.

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. 11.

1. Gli articoli 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 della Costituzione sono abrogati.

ART. 12.

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

« ART. 132. — La legge regionale disciplina le forme e i modi delle intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazioni di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati o con enti territoriali interni ad altro Stato. Con legge sono disciplinate le modalità con cui il Governo esprime, anche in forma tacita, il proprio preventivo assenso e sono determinati i casi di recesso dagli accordi che il Governo può richiedere alla Regione con atto motivato.

La Regione, nelle materie di sua competenza, provvede all'attuazione ed all'esercizio 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. 13.

1. L'articolo 133 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 133. — 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 ordinaria, sentite le rispettive Assemblee 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. 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. Con legge regionale, su iniziativa delle Città metropolitane o delle Province o dei Comuni interessati, si possono istituire nuove Province o modificarne la circoscrizione e la denominazione, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge ».

PAGINA BIANCA

