

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6327

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERTINOTTI, NARDINI, GIORDANO, CANGEMI, DE CESARIS,
BONATO, BOGHETTA, LENTI, MALENTACCHI, MANTOVANI,
EDO ROSSI, VALPIANA, VENDOLA**

Riforma dell'ordinamento regionale della Repubblica

Presentata il 9 settembre 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — Parlare di « federalismo », di « Stato federale », così come sta avvenendo da qualche tempo nel nostro Paese e in Parlamento, è soprattutto segno di pressapochismo e di un tentativo da parte di molti di sfruttare propagandisticamente un bisogno di approfondimento e di discussione, cavalcando disinvoltamente tigrì che poi sarà assai difficile domare, e con la consapevolezza, che dovrebbe essere di tutti, che si stanno affrontando un tema e un aspetto non secondari né temporanei dello sviluppo e del futuro del Paese e dei suoi cittadini che cambierebbero radicalmente la vita stessa di tutti noi e il rapporto tra il cittadino e lo Stato, tra il cittadino e i diversi livelli istituzionali presenti e/o modificati. E questo anche e soprattutto perché il federalismo non è

una forma « definita e assoluta » di Stato valida per tutti; il federalismo non è un risultato o una conseguenza univoca di processi storico-politici di Stati che pur oggi sono, o dicono di essere, « federali »; di federalismo — e per fortuna — non c'è un modello unico e applicabile sempre e dovunque. Anzi, per certi versi, si può accedere a forme di federalismo non soltanto diverse, ma in alcuni casi addirittura opposte tra loro.

Federalismo può essere, legittimamente, il modo di costruire un potere forte di intervento sovranazionale (o sovrastatale) nell'economia con rilevanti scopi di redistribuzione; federalismo, altrettanto legittimamente, può essere il modo attraverso il quale costruire un mercato forte sovranazionale che favorisca essenzialmente il

cosiddetto « libero scambio », e ancora federalismo può essere il modo per consentire a ogni comunità, piccola o grande che sia, di utilizzare le proprie risorse unicamente ed esclusivamente per provvedere alle proprie esigenze; e, di nuovo, federalismo può essere lo strumento attraverso il quale ciascuna comunità si dà il proprio ordinamento e così infligge un colpo alla esistenza di uno Stato unitario. Insomma appare evidente a chiunque voglia conservare un minimo di oggettività e di lucidità che esistono o possono esistere tanti « federalismi » quante sono le storie e le culture « nazionali » dei singoli Paesi e che esso è figlio della specifica storia di ciascuna nazione. Ed è appunto la storia di ogni Paese l'altro aspetto del problema che sarebbe assurdo e suicida per chiunque ignorare o « plasmare » artatamente a seconda delle proprie convenienze « di bottega ».

Sappiamo tutti, almeno così si ritiene, che, ad esempio, elemento storico di base del federalismo canadese è la compresenza di un'etnia francofona e di un'etnia anglofona, che insieme hanno costruito, per ragioni varie e diverse, a cominciare da quelle legate a flussi migratori, il Canada; così come conosciamo i momenti e le problematiche storiche alla base del federalismo americano soprattutto a partire dalla guerra di secessione; per non parlare del federalismo svizzero e degli elementi alla base di un'esigenza di questo tipo nella stessa Spagna. La stessa Germania, che potrebbe apparire la più simile al nostro Paese, è arrivata al federalismo (e in epoche storiche anche assai lontane) in conseguenza di vicende storiche, di situazioni storiche completamente diverse dalle nostre. La Germania, infatti, data il suo federalismo a partire dal Congresso di Vienna del 1815, allorquando essa si « unifica » attraverso un processo parafederale perfettamente conciliabile, d'altronde, con un fortissimo « accentramento » in un soggetto unitario, l'Imperatore, re di Prussia, « depositario » assoluto del senso di unità della nazione tedesca. Anche la Germania « federale » *post-nazista* rispondeva, insieme ad altri elementi, ad un altro incon-

trovertibile fatto: una liberazione dal nazismo compiuta contestualmente e « per parti » da quattro grandi Stati-nazioni del mondo.

L'Italia, invece, con il Risorgimento e le guerre di indipendenza, è diventata nazione attraverso la creazione dello Stato unitario.

La storia certamente non si ripete, ma guai ad ignorare i suoi insegnamenti. Affermiamo questo perché sarebbe antistorico, assurdo e foriero di conseguenze gravi, non solo per l'immediato, affrontare discussioni e scelte di questa natura (anche per i « federalisti » più acriticamente convinti) ignorando, rimuovendo o contraddicendo gli elementi, tutti, a cui fino ad ora si è fatto sommariamente riferimento.

La fretta, l'approssimazione, il pressapochismo, il gesuitismo — nessuno « ingenuo » e/o « innocente » — di coloro che brandiscono l'arma del « federalismo a tutti i costi », ignorano e occultano volutamente un'altra questione centrale per chi, in Italia, intende affrontare correttamente tali temi.

Riteniamo che, nonostante l'ira iconoclastica nei confronti della Costituzione da parte di molti, nessuno, in buona fede, possa negare che aspetti importanti di essa non siano stati correttamente e pienamente attuati, e non « casualmente ». Uno di questi è certamente quello riguardante le Regioni, i loro poteri, la loro correlazione con le altre Istituzioni in alto e in basso, il loro modo di rispondere e di rapportarsi ai bisogni, alle domande e alle esigenze dei cittadini.

Non ci si riferisce, qui, soltanto né principalmente, all'enorme ritardo con il quale furono istituite le Regioni. Quello a cui si intende fare riferimento è l'insufficienza a rispondere alle necessità, nonché le contraddizioni accumulate a decorrere dalla loro istituzione fino ad oggi. Sappiamo benissimo che si tratta di un quadro variegato e che sono diverse le situazioni da una Regione ad un'altra; ma sappiamo altrettanto bene che il livello medio è assai basso e comunque inferiore alle necessità; che si può parlare di un « meno peggio » e certamente non di un « meglio » né in

assoluto, né in termini relativi. Regioni che accumulano ritardi di ogni genere; che sperperano denaro nei modi più diversi; che non spendono soldi messi a loro disposizione per avviare, anche se in modo parziale, processi di sviluppo; che non rispondono alle esigenze dei loro amministrati; che non ricoprono né rivendicano ruoli politici anche nella costruzione di processi economico-sociali nei quali sono interamente « dentro »; che non hanno promosso né tantomeno avviato un rapporto di fiducia, di stima, di collaborazione e di confronto politico istituzionale con i cittadini amministrati; che, proprio facendosi forti di tale rapporto e di tale credibilità, possono instaurare con lo Stato centrale un rapporto paritario, possono chie-

dere, in ambiti definiti, sempre maggiore spazio, maggiori poteri, maggiore autonomia.

Il quadro, al contrario, appare nel suo complesso — al di là di eventuali lodevoli eccezioni — sinceramente sconcertante.

Ed è, invece, lì che bisognerebbe intervenire con forza e decisione: nel rafforzamento del regionalismo, « costringendo » — se così si può dire — anche le stesse Regioni a praticarlo e ad essere convinte fino in fondo, utilizzando tutti gli strumenti possibili, a cominciare dalle modifiche costituzionali in tal senso non solo giustificabili, ma necessarie. Ed è in questa direzione che va la presente proposta di legge di riforma costituzionale, della quale si auspica la rapida approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« ART. 114 – La Repubblica italiana è costituita da Comuni, Province, città metropolitane e Regioni ».

ART. 2.

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

« ART. 115 – Le Regioni, le città metropolitane, le Province e i Comuni sono enti autonomi ed esercitano i propri poteri e le proprie funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione nonché dalle leggi dello Stato ».

ART. 3.

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

« ART. 117 – La potestà legislativa è ripartita tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

È di esclusiva competenza dello Stato la potestà legislativa in merito a:

a) diritti e doveri dei cittadini previsti dai titoli I, II, III e IV della parte I della Costituzione;

b) formazione, ordinamento ed attribuzioni degli organi costituzionali e degli organi, uffici ed enti dipendenti dallo Stato;

c) cittadinanza, libertà di circolazione, passaporti, immigrazione ed emigrazione, estradizione;

d) politica estera, commercio con l'estero, relazioni internazionali e con l'Unione europea, fermo restando quanto stabilito nell'articolo 118;

e) rapporti tra Stato e confessioni religiose;

f) difesa nazionale;

g) sicurezza pubblica;

h) ordinamento giuridico, ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile; ordinamento civile e penale; ordinamento delle libere professioni;

i) contabilità dello Stato e tributi statali;

l) ordinamento bancario, sistema valutario e monetario, pesi e misure, determinazione dell'ora legale;

m) programmazione economica nazionale;

n) politiche industriali, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

o) lavori pubblici, protezione civile, trasporti e comunicazioni di interesse nazionale;

p) beni culturali e paesistici di interesse nazionale, parchi nazionali;

q) ricerca scientifica e tecnologica, tutela della proprietà letteraria, artistica ed intellettuale;

r) previdenza sociale, tutela e sicurezza del lavoro;

s) legislazione elettorale, organi di governo e condizioni di esercizio dei diritti politici;

t) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

u) calamità naturali, condizioni essenziali dell'igiene pubblica e tutela del territorio;

v) istruzione pubblica di ogni ordine e grado e università;

z) tutela della salute e assistenza sanitaria.

Le Regioni hanno potestà legislativa in ogni altra materia, ad eccezione di quelle attribuite allo Stato da altre disposizioni della Costituzione e da altre leggi costituzionali.

Lo Stato, nelle materie di competenza delle Regioni, può fissare, con leggi organiche, esclusivamente principi fondamentali che attengono ad esigenze di carattere unitario.

Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Nell'emanazione di leggi di competenza regionale inerenti funzioni e aspetti di carattere sociale, le Regioni garantiscono a ciascun cittadino le prestazioni previste dalle leggi della Repubblica. Con legge dello Stato sono previste le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza della Regione.

Con legge statale è disciplinata la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni alla formazione e approvazione delle leggi organiche ».

ART. 4.

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

« ART. 118 – Non possono essere istituiti dazi di importazione o esportazione e transito tra le Regioni, né adottati provvedimenti tendenti a limitare e ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione di persone e cose tra le Regioni, né l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale ».

ART. 5.

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

« ART. 119 – Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da legge organica dello Stato.

Nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge organica, nelle materie di competenza legislativa regionale e nelle altre materie indicate dalla legge stessa, le Regioni hanno potestà impositiva e possono istituire tributi propri e addizionali ai tributi erariali.

Alle Regioni sono attribuite quote di tributi erariali secondo i criteri stabiliti con legge statale che disciplina l'ordinamento generale del sistema tributario in relazione alle fonti di produzione del reddito.

Ai Comuni, alle città metropolitane e alle Province sono attribuite quote di tributi spettanti alle Regioni in ragione della capacità contributiva degli abitanti.

Lo Stato, allo scopo di garantire e promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e il riequilibrio nazionale, destina ulteriori trasferimenti e risorse aggiuntive a favore di determinate Regioni, Province, città metropolitane e Comuni.

Per provvedere a scopi determinati e, particolarmente, per valorizzare le aree depresse, lo Stato può disporre finanziamenti aggiuntivi, d'intesa con le Regioni interessate.

Le leggi dello Stato che comportino nuovi oneri per le Regioni devono provvedere all'adeguamento delle entrate di detti enti.

Le Regioni, le Province, le città metropolitane ed i Comuni hanno un proprio demanio e un proprio patrimonio ».

ART. 6.

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

« ART. 123 – Ogni Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, detta le norme fondamentali relative all'organizzazione della Regione. Esso determina in particolare:

a) principi relativi al funzionamento e all'attribuzione degli organi di governo regionale;

b) ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici regionali;

c) diritto di iniziativa relativa alle proposte di legge e di provvedimenti regionali;

d) modalità della partecipazione popolare;

e) procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali;

f) richieste di *referendum*;

g) controllo sull'amministrazione regionale.

Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è approvato con legge organica dello Stato ».

ART. 7.

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

« ART. 124 – Il commissario del Governo è nominato dal Consiglio dei ministri, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e provvede, presso ciascuna Regione, ad assicurare il coordinamento dell'amministrazione statale con l'amministrazione regionale e locale.

In particolare, provvede:

a) all'indirizzo, al coordinamento e alla vigilanza sul finanziamento e sull'attività degli organi periferici dello Stato;

b) a formulare proposte ed esprimere pareri in ordine alle attività svolte sul territorio regionale da enti pubblici nazionali, aziende e amministrazioni autonome dello Stato;

c) a proporre, d'intesa con il Presidente della Regione, nei casi di competenza primaria dello Stato, accordi di programma per la definizione e attuazione di interventi nella Regione che richiedano il concorso di più amministrazioni pubbliche.

In caso di assoluto contrasto tra l'indirizzo delle amministrazioni centrali, compresi gli enti nazionali, e gli indirizzi espressi a livello regionale, il commissario del Governo può sospenderne l'attuazione fino alla determinazione definitiva del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ».

ART. 8.

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

« ART. 126 – Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compie atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponde all'invito del Governo di sostituire la Giunta e il Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Il Consiglio regionale è altresì sciolto quando, a seguito di dimissioni, non sia più in grado di funzionare, ovvero quando non sia in grado di eleggere il Presidente e la Giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o entro quarantacinque giorni dalle dimissioni della Giunta o dalla presentazione di mozione di sfiducia non respinta dalla maggioranza assoluta dei consiglieri regionali aventi diritto.

Può essere, altresì, sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio ».

ART. 9.

1. L'articolo 128 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 128 — Le Regioni informano la propria attività al principio di collaborazione e di consultazione permanente con le Province, le città metropolitane e i Comuni anche mediante l'istituzione di specifici organismi previsti nello statuto regionale ».

PAGINA BIANCA

