

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 673

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del Consiglio regionale della Liguria

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 OTTOBRE 1992

Revisione degli articoli 70, 72, 95, 97, 116, 117, 118, 119,
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 e 130
della Costituzione

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ottobre del 1990, la Conferenza dell'Assemblea e dei Consigli delle regioni e delle province autonome decise di dare mandato al nuovo coordinamento della Conferenza medesima per la predisposizione di un progetto di legge di revisione costituzionale che tenesse conto dei contenuti del disegno di legge allora all'esame della Camera dei deputati (atto Camera 4887, già approvato dal Senato) nonché delle indicazioni emerse dal dibattito e dal confronto fra le regioni sui temi del neoregionalismo e della riforma delle istituzioni dello Stato.

Il coordinamento della Conferenza, considerata l'importanza dei problemi da affrontare, decise di avvalersi di una commissione di studio composta da quattro docenti universitari.

La predetta Commissione di studio, dopo la predisposizione di un documento tecnico, nel giugno del 1991, rassegnò un ulteriore documento con il relativo articolato nel gennaio del 1992. Su quest'ultimo documento si è aperto un fruttuoso e costruttivo dibattito nelle singole Regioni che fecero conoscere le loro osservazioni al predetto progetto nella Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali allargata agli uffici di presidenza dei Consigli medesimi.

Successivamente, il progetto di legge, modificato secondo le indicazioni emerse dalla suddetta conferenza, è stato licenziato dal Coordinamento della Conferenza nell'aprile scorso e approvato definitivamente dalla Conferenza tenutasi all'Aquila l'8 maggio.

Il disegno di legge, sottoposto all'esame del Consiglio regionale della Liguria, è stato approvato nella seduta del 15 luglio 1992 con 28 voti favorevoli e 5 contrari su 33 presenti.

A) POTESTÀ LEGISLATIVA

Il progetto di legge prevede il rovesciamento, divenuto ormai ineludibile, dell'attuale criterio di ripartizione delle competenze, con l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa in ogni materia non riservata allo Stato, e persegue i seguenti ulteriori obiettivi.

1) *Migliore definizione delle materie di competenza statale*

Pur consapevoli dell'aleatorietà intrinseca di ogni definizione e circoscrizione di materie, si è inteso evitare ogni troppo facile sovrapposizione, così come l'attribuzione allo Stato di materie potenzialmente onnicomprensive.

Inoltre, la dove è apparso necessario individuare le competenze statali sulla base dell'«interesse nazionale» (introducendo quindi un criterio di intrinseca politicità), si è previsto del pari che la relativa competenza sia svolta in accordo e con la partecipazione regionale.

Le cosiddette «clausole flessibili», pertanto, non dovrebbero giocare ad esclusivo vantaggio della normazione statale.

2) *Definizione del carattere e dell'efficacia delle leggi organiche*

A questa nuova categoria di leggi statali è stata data una caratterizzazione più precisa, sia formale che sostanziale.

Dal punto di vista formale, si è previsto che le leggi organiche siano approvate non soltanto col voto favorevole della maggioranza di ciascuna Camera, ma anche con la partecipazione attiva delle Regioni.

Le forme di tale partecipazione non sono state definite per due motivi: 1) per evitare ingerenze nel campo delle riforme parla-

mentari; 2) per non chiudere la porta alla Camera delle regioni, opzione sulla quale ancora non si è definita una univoca posizione tra le forze politiche regionali.

Dal punto di vista sostanziale, si è previsto che le leggi organiche hanno valore vincolante per le sole regioni e non per i cittadini.

Ciò differenzia nettamente le leggi organiche dalle attuali leggi-cornice, che, com'è noto, sono ritenute in grado di abrogare e di sostituirsi esse stesse alla legislazione regionale che se ne discosti. Poichè quindi lo Stato non può realizzare direttamente i fini che la legislazione organica si prefigge, ne dovrebbe seguire la pratica necessità che le leggi organiche siano approvate con il consenso delle regioni, la cui contrarietà ai dettami delle leggi stesse si potrebbe altrimenti tradurre in forme di inattuazione sostanziale pressocchè impossibili da reprimere e ancor di più da arginare.

Dovrebbe del pari esser scongiurato - o comunque limitato - il pericolo che la legge organica si spinga a dettare una disciplina di dettaglio anzichè di principio (ciò che frequentemente si verifica oggi nelle cosiddette «leggi-cornice»), fenomeno che è almeno in parte legato proprio alla diretta operatività dell'attuale legge-quadro nell'ambito intersubbiiettivo.

Con tutto questo, non possiamo certo sostenere che le perplessità concernenti la possibile invasione statale dell'ambito riservato alla competenza legislativa concorrente delle regioni possano dirsi definitivamente fugati.

Anche in tale prospettiva, si è voluto pertanto sottolineare ulteriormente la mera eventualità, e non la necessità dell'approvazione delle leggi organiche, in difetto delle quali la legislazione regionale è soggetta soltanto ai dettami della Costituzione e delle leggi costituzionali (non è sembrato opportuno rifarsi ai limiti in atto vigenti per la cosiddetta «potestà legislativa esclusiva» delle regioni a statuto speciale, che hanno dato una pessima prova).

Inoltre, le leggi organiche non possono esser emanate in ogni materia di competenza legislativa regionale, ma soltanto per

disciplinare i principi fondamentali delle funzioni che pongano esigenze unitarie; ogni qual volta ciò non si verifichi, pertanto, l'emanazione di leggi organiche verrà a configurare un'indebita invasione della sfera riservata alla potestà legislativa regionale.

3) *Ridefinizione del sistema dei controlli*

Eliminato il rinvio governativo delle leggi regionali, che ha consentito al Governo di giocare un ruolo eccessivo nella formazione della legislazione regionale (è a tutti noto il fenomeno della cosiddetta «contrattazione» tra Governo e regioni in ordine alle leggi rinviate), è lasciata al Governo la sola possibilità di impugnare la legge sottoposta a controllo davanti alla Corte costituzionale ovvero davanti al Parlamento (in questa seconda ipotesi, per contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni).

È inoltre escluso il carattere preventivo del controllo, che si esercita su leggi già pubblicate e, almeno potenzialmente, già entrate in vigore.

La proposizione dell'impugnativa da parte del Governo non comporta peraltro l'automatica sospensione della legge impugnata, ma dovrà esser semmai la Corte, su apposita istanza cautelare del Governo stesso, a disporre la temporanea sospensione dell'efficacia della legge regionale.

Il controllo sulle leggi delle regioni, insomma deve rivestire i caratteri della neutralità e della tecnicità, e non può più essere un'arma di cui il Governo si serve per fini strettamente politici.

4) *Disciplina del regime transitorio*

Il pesante carico di competenze legislative ed amministrative, che la riforma trasferisce alle regioni non può esser assunto tutto d'un colpo.

È sembrato necessario, pertanto, prevedere che le nuove competenze legislative vengano esercitate dalle regioni, almeno in linea di massima, solo col trasferimento delle relative funzioni, nonchè degli uffici, dei beni e del personale di cui oggi si avvale lo Stato.

Se tuttavia, nel termine di un triennio, tale trasferimento (da disporre con legge statale ordinaria) non dovesse avvenire, le funzioni legislative verranno egualmente radicate in capo alle regioni.

5) *Presenza regionale in Parlamento*

Restando impregiudicata la questione della creazione della Camera delle regioni e quella della forma di partecipazione regionale all'approvazione delle leggi organiche, si è comunque previsto che la legislazione statale d'interesse regionale (che non è certo limitata a quella «organica») sia formata con il parere della Commissione per le questioni regionali, composta sia di parlamentari che dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni.

B) POTESTÀ AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA

Il rilevante incremento di potestà legislative regionali comporterà, per il principio del parallelismo (che il testo predisposto non soltanto mantiene, ma altresì rafforza), un ancor più cospicuo incremento delle funzioni amministrative delle regioni.

Di conseguenza, si imporrà una profonda e vasta riorganizzazione dell'apparato amministrativo statale, come di quello regionale.

Non è ovviamente in sede costituzionale che possono trovare puntuale disciplina tali complessi fenomeni, per regolare i quali ci si deve quindi affidare di necessità alle norme legislative di trasferimento.

Saranno dunque queste ultime a conferire alle regioni il personale, gli uffici, i benefici indispensabili allo espletamento concreto delle nuove funzioni.

Anche in questo caso, tuttavia, le disposizioni transitorie si premurano di fissare un termine ultimo per la emanazione di tali leggi. Si tratta di un termine triennale, decorso inutilmente il quale gli uffici statali vengono collocati alla dipendenza funzionale delle regioni (permanendo quindi a carico dello Stato, ma essendo tuttavia utilizzabili dalla regione per il perseguimento dei suoi fini).

Per evitare che il trasferimento delle funzioni avvenga prima della sistemazione del quadro finanziario regionale - ciò che, in concreto, potrebbe determinare la paralisi dell'apparato amministrativo delle regioni -, è peraltro prevista una preventiva verifica dell'equilibrio finanziario di ogni singola regione, verifica affidata alla Commissione per le questioni regionali, costituita - come si è detto - con il concorso paritario delle stesse regioni.

La determinazione delle modalità di svolgimento delle nuove funzioni regionali è ovviamente affidata, almeno in linea di massima, alle stesse regioni.

Il testo di riforma si preoccupa soltanto di fissare al riguardo alcuni principi, tra i quali, in particolare, quello per cui le funzioni stesse sono organizzate essenzialmente attraverso gli enti locali, salvo quelle che attengano ad esigenze di carattere unitario (operando, quindi una costituzionalizzazione del principio dettato dall'articolo 3, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che viene inoltre meglio chiarito).

A tal proposito, il progetto di riforma indica quindi con chiarezza che tra regioni ed enti locali il rapporto deve essere ispirato alla collaborazione, e non - come è troppo spesso accaduto finora - alla contrapposizione reciproca.

Del resto, una volta che le regioni si siano sostituite allo Stato nello svolgimento della maggior parte delle funzioni amministrative, la conservazione di un rapporto diretto tra lo Stato e gli enti autonomi non avrebbe più senso (posto che a tutt'oggi lo abbia): gli articoli 128, 129 e 130, nel testo del progetto, attribuiscono pertanto alle regioni il compito di disciplinare l'assetto di comuni, province ed altri enti locali, fermo restando, ovviamente, il principio d'autonomia sancito dall'articolo 5 della Carta costituzionale.

Il controllo sugli atti amministrativi regionali è rimesso, lo si diceva - alla disciplina statutaria di ogni singola regione.

Si è ritenuto, tuttavia, di dover prevedere un ampliamento dei soggetti legittimati ad impugnare gli atti stessi in via giurisdizionale.

Oltre ai titolari di interessi legittimi (cui la legittimazione al ricorso è garantita dall'articolo 24 della Costituzione), si è ritenuto così di ammettere al ricorso anche gli attori popolari, le formazioni sociali, un certo numero di consiglieri regionali, e soprattutto il Commissario del governo (entro trenta giorni dalla comunicazione dell'atto regionale).

Quest'ultima statuizione mira evidentemente a compensare la sottrazione dei poteri di controllo oggi spettanti alla apposita Commissione. Le regioni non hanno infatti alcun interesse a render intangibili o insindacabili i propri atti, purchè la verifica sia fatta da autorità realmente indipendenti, e non divenga uno strumento di pressione e di compressione dell'autonomia. Massima trasparenza, dunque, e massima apertura dell'amministrazione regionale verso l'esterno, ma un fermo rifiuto verso interventi di controllo che si possano troppo facilmente piegare a finalità di indirizzo politico dell'attività amministrativa delle regioni.

L'unica forma di possibile controllo dell'indirizzo politico-amministrativo regionale è quella, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 124, per rilevante contrasto con quello espresso dalle amministrazioni centrali. Sul conflitto è chiamato a pronunciarsi, su segnalazione del Commissario del Governo, il Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Un potere sostitutivo del Governo è infine previsto (art. 118, sesto comma), quando gli organi regionali non adempiano obblighi internazionali ovvero quando la loro inerzia comporti grave pregiudizio ad interessi nazionali.

Strettamente legata al problema di un'autentica riforma regionalista, la questione dell'autonomia finanziaria è affrontata da nuovo articolo 119.

Questo attribuisce alle regioni sia l'autonomia finanziaria, sia la potestà di emanare tributi propri.

Quote del gettito dei tributi erariali riscossi nelle regioni sono peraltro attribui-

te alle regioni stesse, che non devono dunque far fronte alle proprie necessità esclusivamente (o prevalentemente) tramite l'esazione di tributi nei confronti della popolazione regionale. Le leggi statali che determinino nuovi oneri a carico delle regioni sono pertanto tenute ad adeguarne le entrate, in modo da evitare la creazione di effetti squilibranti sulla finanza regionale.

Infine, la tuttora viva realtà delle aree depresse del nostro Paese ha consigliato di mantenere in vita la previsione di interventi finanziari aggiuntivi, che lo Stato può liberamente disporre al fine di porre riparo alle diseguaglianze economiche, d'intesa con le regioni interessate.

C) FORMA DI GOVERNO REGIONALE

La nuova centralità delle regioni impone un adeguamento del loro assetto istituzionale, disegnato dalla Carta costituzionale in considerazione di un ruolo di tali enti ben più modesto di quello futuro.

Nel comporre questo nuovo assetto si deve naturalmente affidare un ruolo adeguato alla potestà statutaria, che va giustamente rivalutata, come espressione massima dell'autonomia regionale.

Ad essa, quindi, sono rimesse scelte di estremo rilievo in ordine all'organizzazione regionale (il sistema di elezione dei consiglieri regionali, i principi sul funzionamento e le attribuzioni degli organi di governo, quelli sull'ordinamento degli uffici, quelli sul procedimento legislativo regionale, i controlli sull'amministrazione regionale, eccetera).

Si è disciplinata del pari la formazione dello Statuto, prevedendo che esso, deliberato dal Consiglio regionale, venga quindi approvato con legge organica dal Parlamento. La fonte statutaria, pertanto, assume una veste doppiamente rinforzata sotto l'aspetto formale, che la colloca su un piano del tutto peculiare nella gerarchia delle fonti.

Conformemente all'opzione di fondo di adeguarsi, per quanto possibile, ai contenu-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti del disegno di legge discusso nella trascorsa legislatura, si è ritenuto peraltro di dettare un disegno unitario della forma di governo regionale, delineato negli articoli 122 e 123.

Tali norme, oltre a rivalutare adeguatamente il Consiglio regionale (inteso come vero e proprio parlamento della regione), ribadiscono l'ordinario sistema di elezione dell'esecutivo regionale (giunta e presidente), introducendo (o meglio, non escludendo) tuttavia la possibilità di far luogo alla nomina dei cosiddetti «assessori esterni».

Nella formazione dell'esecutivo regionale, un ruolo di rilievo viene inoltre affidato al presidente del Consiglio regionale, cui debbono esser presentate sia le candidature alla carica di presidente della giunta, che le proposte per l'elezione dei membri della giunta stessa.

Le norme in questione non sono peraltro intangibili.

Esse possono, infatti, esser modificate con disposizione statutaria, da adottare con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri in carica. Le disposizioni modificative, inoltre, possono esser sottoposte a *referendum* cosiddetto «sospensivo», secondo un modello analogo a quello dell'articolo 138 della Costituzione.

Si tratta - come si vede - di un procedimento notevolmente aggravato, che rappresenta un'adeguata garanzia che le eventuali modifiche della forma di governo (per esempio: l'elezione diretta del presidente della giunta) rispondano ad effettive radicate esigenze dell'ordinamento regionale, e siano immuni da istanze politiche contingenti e transitorie.

Si è mantenuta, infine, la previsione relativa allo scioglimento del Consiglio regionale, inserendo, tra i casi di scioglimento obbligatorio, quello relativo alla mancata tempestiva elezione dell'esecutivo regionale, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalle dimissioni della giunta precedente (tale norma, ovviamente, non potrà trovare applicazione nel caso in cui la formazione dell'esecutivo regionale non sia demandata al Consiglio, ma, per esempio, al corpo elettorale).

D) ATTIVITÀ DI RILIEVO INTERNAZIONALE DELLE REGIONI

Il nuovo articolo 118, nel dettare i principi relativi all'amministrazione regionale, prevede anche che le regioni possano:

a) sulla base di una legge organica svolgere attività di rilievo internazionale e stipulare accordi con le corrispondenti entità territoriali di altri Stati;

b) dare immediata e diretta attuazione alle direttive comunitarie.

Se la legge organica di cui alla lettera a) non viene emanata nel termine di tre anni dall'entrata in vigore della riforma, le regioni possono egualmente svolgere le attività ivi contemplate, nel rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali.

Si potrà realizzare, in tal modo, un'incisiva presenza delle regioni in campo internazionale, aprendo quindi alle regioni stesse ampie prospettive d'azione anche al di fuori dei confini nazionali.

Questa è peraltro un'esigenza ormai integralmente recepita in sede comunitaria, come dimostrano i recenti accordi di Maastricht, dei cui risultati si è pure tenuto conto nel testo di riforma (articolo 118, quarto comma).

E) REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE

Nell'intento di non appiattare la specialità sul modello ordinario, e di non travolgere peraltro le specificità che le regioni ad autonomia differenziata reciprocamente presentano, è sembrato opportuno operare su tre direttive:

a) confermare che lo Statuto d'autonomia attribuito alle regioni ordinarie dalla riforma vale fin d'ora, in forma potenziata, anche per le regioni speciali;

b) prevedere una fase neo-statutaria, in cui le ulteriori e maggiori forme d'autonomia da riservare alle regioni speciali vengano definite attraverso la partecipazione paritaria delle assemblee legislative regionali. Si rivendica pertanto una potestà

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

statutaria al momento negata (lo statuto speciale è infatti del tutto eteronomo);

c) nella fase transitoria dai vecchi ai nuovi statuti (prevedibilmente non breve), confermare e rafforzare l'autonomia già riconosciuta dalle norme statutarie vigenti, da applicare in quanto più favorevoli alle autonomie differenziate.

In particolare, ciò implica:

1) affermare chiaramente che le competenze attribuite alle regioni dalla riforma debbono intendersi immediatamente conferite alle regioni a statuto speciale.

Per non privare peraltro queste ultime della loro connotazione particolare in attesa della formazione dei nuovi statuti (con le intuibili conseguenze in ordine ai tempi di approvazione di questi ultimi, ed alla stessa maturazione della necessaria volontà politica in seno al Parlamento nazionale), appare necessario prevedere fin d'ora che:

a) tutte le competenze legislative attribuite alle regioni sono svolte dalle regioni speciali in regime di esclusività;

b) tale regime implica la sottoposizione delle leggi regionali speciali al solo limite del rispetto delle norme di rango costituzionale;

c) sono fatte salve le norme statutarie speciali che conferiscono talune di dette competenze alle province autonome di Trento e di Bolzano.

2) modificare l'articolo 116 della Carta, prevedendo che lo statuto speciale venga approvato a una particolare procedura di revisione costituzionale, modellata in termini analoghi a quelli previsti per la formazione degli statuti ordinari.

3) se la riforma andrà in porto, i più gravi problemi si porranno, per le regioni speciali, nella fase transitoria precedente la formazione dei nuovi statuti.

Le norme transitorie proposte intendono ovviare ad almeno alcuni dei prevedibili inconvenienti.

Il criterio cui sembra opportuno ispirarsi è quello del massimo favore per le autonomie differenziate, nel senso che la disciplina statutaria vigente continua ad applicarsi se ed in quanto conferisce alle regioni speciali più ampie potestà rispetto allo statuto d'ordinaria autonomia, mentre viene travolta e sostituita da questo ultimo in caso contrario.

Poichè tuttavia valutazioni di questo tipo sono necessariamente opinabili ed aleatorie, non sarebbe inopportuno che, ove possibile, il progetto di legge costituzionale indicasse già almeno alcune norme statutarie speciali che si vogliono mantenere in vita (alla loro individuazione dovrebbe ovviamente provvedere ogni singola assemblea legislativa delle cinque regioni interessate).

Resta comunque fermo il generale potenziamento della potestà legislativa regionale.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

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

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata dalle due Camere.

Le Camere approvano leggi ordinarie e leggi costituzionali, ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione. Le Camere approvano altresì leggi organiche a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di esse. Con legge costituzionale sarà disciplinata la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni alla formazione e approvazione delle leggi organiche.

Lo Stato ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

a) formazione, ordinamento ed attribuzioni degli organi costituzionali e degli organi, uffici ed enti dipendenti dello Stato;

b) politica estera, commercio con l'estero, relazioni internazionali e nelle Comunità europee, fermo restando quanto stabilito nell'articolo 118;

c) rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, e tra Stato e altre confessioni religiose;

d) difesa nazionale;

e) sicurezza pubblica;

f) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 21, 33, 39, 40, 49 e 51 della Costituzione; cittadinanza, stato civile; condizione giuridica degli stranieri;

g) ordinamento giudiziario, ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile; ordinamento civile e penale; ordinamento delle libere professioni;

h) contabilità dello Stato; tributi statali;

i) ordinamento bancario; sistema valutario e monetario; pesi e misure; determinazione del tempo;

l) programmazione economica nazionale;

m) politiche energetiche ed industriali nazionali; partecipazioni statali;

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

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

p) ricerca scientifica e tecnologica; tutela della proprietà letteraria, artistica ed intellettuale; norme generali dell'ordinamento scolastico; istruzione universitaria;

q) previdenza sociale, tutela e sicurezza del lavoro.

La Regione ha potestà legislativa in ogni altra materia.

Lo Stato, nelle materie di competenza delle Regioni, può fissare con leggi organiche esclusivamente i principi fondamentali delle attività che attengono ad esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Le Regioni partecipano, nei modi stabiliti dalle leggi dello Stato, alla elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico nazionale, con particolare riguardo alle materie di cui al terzo comma, lettere l) m) n) o) e p).

Art. 2.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, sono aggiunte, in fine, le parole: «di legge organica ai sensi del secondo comma dell'articolo 70»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«È costituita una Commissione per le questioni regionali composta da dieci senatori, da dieci deputati e dai presidenti delle assemblee legislative regionali. La Commissione esprime il parere di merito su tutti i progetti di legge statale comunque riguardanti l'attività legislativa e amministrativa delle regioni. La Commissione, anche su richiesta della propria componente regionale, può avanzare eccezioni procedurali nel corso dell'esame di tali progetti.

La Commissione esprime altresì parere per la decisione della questione di merito per contrasto di interessi promosso dal Governo davanti al parlamento. La Commissione opera secondo le norme contenute nei regolamenti delle Camere ed è presieduta da un deputato o senatore nominato di intesa dai presidenti delle due Camere».

Art. 3.

1. L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 95. - Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile.

Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e ordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e i principi per l'organizzazione dei ministeri, nelle materie espressamente riservate alla competenza dello Stato».

Art. 4.

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 97. - I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi e criteri stabiliti dalla legge o dagli statuti delle regioni e degli enti locali, in modo da garantire il rispetto dei principi del buon andamento, dell'imparzialità, della trasparenza, della cooperazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza e le attribuzioni e le responsabilità dei funzionari ai quali sono riservate le attività di gestione amministrativa, fermi restando i poteri di indirizzo e di controllo spettanti agli organi politici.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante accertamento concorsuale delle capacità tecniche e professionali effettuato da organi o autorità indipendenti salvo casi eccezionali previsti dalla legge. Eguale valutazione è richiesta per gli avanzamenti nella carriera.

I singoli ordinamenti individuano le figure professionali per le quali può essere utilizzato personale con rapporto di lavoro di diritto privato».

Art. 5.

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

«Art. 116. - Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta, oltre alle forme e condizioni di autonomia conferite alle altre regioni, sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali approvati con legge costituzionale, su proposta deliberata, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dall'organo legislativo della Regione interessato».

Art. 6.

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

«Art. 117. - La Regione esercita la potestà legislativa ai sensi dell'articolo 70.

La legge regionale rispetta i principi fondamentali fissati dalle leggi organiche e, in mancanza, la Costituzione e le leggi costituzionali.

Le norme della legge regionale non devono essere in contrasto con l'interesse nazionale o con quello delle altre Regioni.

Le leggi statali possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

Art. 7.

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

«Art. 118. - Tutte le funzioni amministrative nelle materie non espressamente riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Secondo i principi e nei limiti stabiliti da legge organica, le Regioni:

a) hanno facoltà di svolgere attività di rilievo internazionale;

b) hanno facoltà di stipulare accordi con le corrispondenti entità territoriali di altri Stati, su materie od attività di comune competenza.

Le Regioni danno attuazione ai regolamenti ed alle direttive delle Comunità europee nelle materie di propria competenza, desumendo, ove occorra, direttamente dall'atto comunitario i principi fondamentali cui conformare la legge o il provvedimento di attuazione.

Con le modalità e le procedure stabilite da legge organica, le Regioni partecipano alla formazione del Comitato delle regioni europee, all'attività di altri organi della Comunità europea ed alla formazione degli atti comunitari attinenti materie di competenza regionale.

La funzione amministrativa regionale rispetta le leggi regionali e l'indirizzo politico regionale.

Il Governo della Repubblica può procedere ad interventi sostitutivi degli organi regionali quando l'inerzia riguardi l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari o comporti grave pregiudizio a interessi essenziali tutelati dalla Costituzione.

Nelle materie di competenza legislativa statale, lo Stato può, con legge, delegare alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative.

Nel rispetto dei principi indicati negli articoli 128 e 129 della Costituzione, le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni, le Province o gli altri enti locali, ferme restando le funzioni che

attengano ad esigenze di carattere unitario».

Art. 8.

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

«Art. 119. - Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da una legge organica, che la coordina con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

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 sui tributi erariali.

Alle spese necessarie per adempiere le funzioni regionali, si provvede mediante attribuzioni di quote del gettito dei tributi erariali, riscossi nelle Regioni. Lo Stato può disporre ulteriori trasferimenti, in relazione al perseguimento di obiettivi di riequilibrio nazionale.

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 importino nuovi oneri per le Regioni devono adeguare le loro entrate.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio».

Art. 9.

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

«Art. 121. - Sono organi fondamentali della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Ogni Regione ha uno Statuto, il quale, in armonia con la Costituzione, detta le norme fondamentali relative all'organizzazione della Regione. Esso determina, in particola-

re, il sistema di elezione dei consiglieri regionali, nonché i principi sul funzionamento e l'attribuzione degli organi di governo, dell'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici regionali, del diritto di iniziativa delle leggi e dei provvedimenti regionali, delle modalità della partecipazione popolare e del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo Statuto provvede inoltre a disciplinare i controlli sull'amministrazione regionale.

Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge organica della Repubblica.

La Regione può deliberare, con norme statutarie, il sistema di elezione del Presidente della Giunta e quello della Giunta regionale nonché la disciplina della forma di governo diversamente da quanto stabilito negli articoli 122 e 123. In tal caso, le norme suddette, se sono state approvate con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti del Consiglio regionale, sono pubblicate, senza promulgazione, sul *Bollettino Ufficiale* della Regione. Entro tre mesi da tale pubblicazione può essere promosso su di esse *referendum* popolare secondo le modalità e le procedure previste dallo Stato per il *referendum* abrogativo. Le norme per le quali si procede a *referendum* non sono promulgate se non risultano approvate dalla maggioranza dei voti validi espressi nella consultazione referendaria».

Art. 10.

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

«Art. 122. - Il Consiglio regionale rappresenta la comunità regionale. Esso esercita, secondo le norme dello Statuto e del suo regolamento, le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una

delle Camere del Parlamento o ad altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno il Presidente, che lo rappresenta, e un ufficio di presidenza.

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

Salvo che nel caso di scioglimento, regolato dall'articolo 126, finchè non si è riunito il nuovo Consiglio regionale, sono prorogati i poteri del precedente».

Art. 11.

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

«Art. 123. - La Giunta regionale è l'organo di governo della regione.

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.

Il Presidente della Giunta è eletto dal Consiglio regionale che provvede poi, su proposta dello stesso Presidente, ad eleggere i membri della Giunta. Le candidature alla carica di Presidente della Regione e le proposte per l'elezione dei membri della Giunta sono presentate al Presidente del Consiglio regionale».

Art. 12.

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

«Art. 124. - Il commissario del Governo, nominato dal Consiglio dei ministri previo parere della Commissione per le questioni regionali, provvede presso ciascuna regione ad assicurare il coordinamento dell'amministrazione statale con l'amministrazione regionale e locale.

A tali fini, il commissario del Governo:

a) provvede, secondo modalità dettate con legge organica, all'indirizzo, al coordi-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

namento e alla vigilanza sul funzionamento e sull'attività degli organi periferici dello Stato;

b) formula proposte ed esprime pareri in ordine alle attività svolte sul territorio regionale da enti pubblici nazionali, aziende o amministrazioni autonome dello Stato;

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

In caso di assoluto contrasto tra l'indirizzo delle amministrazioni centrali, ivi compresi gli enti nazionali, e gli indirizzi espressi a livello regionale, il commissario del Governo può sospendere 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 Bolzano».

Art. 13.

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

«Art. 125. - Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito con legge dello Stato. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Gli atti amministrativi della regione sono pubblici. Possono essere impugnati dinanzi agli organi della giurisdizione amministrativa, secondo le modalità stabilite con legge organica, per iniziativa popolare, o su ricorso di formazioni sociali, o di una quota dei consiglieri regionali, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione».

Art. 14.

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

«Art. 126. - Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Deve essere sciolto quando per dimissioni non sia in grado di funzionare ovvero quando non sia in grado di eleggere il Presidente e la Giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti ovvero dalla cessazione della Giunta precedente. Il Presidente del Consiglio regionale, accertata l'esistenza di tali circostanze, ne dà comunicazione al Governo.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica, sentita la Commissione per le questioni regionali prevista dall'articolo 72.

Col 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. 15.

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

«Art. 127. - Entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale, il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. Le Camere si pronunciano, sentito il parere della Commissione per le questioni regionali, secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

La proposizione della questione di legittimità costituzionale non sospende l'entrata in vigore della legge regionale. La sospensione può essere disposta dalla Corte costituzionale su apposita istanza del Governo».

Art. 16.

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

«Art. 128. - Le Regioni adeguano i contenuti e i metodi della loro azione legislativa, amministrativa e di programmazione al principio di collaborazione con le autonomie locali e promuovono, anche mediante l'istituzione di specifici organi, il concorso delle autonomie locali alla elaborazione ed alla definizione dell'indirizzo politico regionale».

Art. 17.

1. L'articolo 129 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 129. - Le Province e i Comuni hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.

L'ordinamento, le funzioni e l'ambito territoriale delle Province e dei Comuni sono disciplinati, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi organiche, dalla legge regionale in modo da garantire:

a) la partecipazione degli enti locali territoriali alla formazione dei piani e programmi regionali;

b) la ripartizione delle funzioni amministrative e delle relative risorse in conformità agli interessi di ciascuna popolazione e alle caratteristiche del rispettivo territorio;

c) la collaborazione tra Regione, Province e Comuni ed il coordinamento all'interno di ogni settore di intervento».

Art. 18.

1. L'articolo 130 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 130. - Il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali è esercitato, secondo modalità

stabilite con legge regionale, da un organo della Regione, costituito in modo da garantirne l'imparzialità e l'indipendenza. I componenti di tale organo sono scelti dal Consiglio regionale».

Art. 19.

1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale, il Parlamento della Repubblica provvede con legge a trasferire alle regioni gli uffici e i beni relativi alle funzioni di competenza regionale e il personale necessario, provvedendo altresì alla riorganizzazione dell'amministrazione statale.

2. Scaduto il termine stabilito nel comma 1, gli uffici statali che operano in materia riservata alla regione o che prevalentemente svolgano compiti che vi rientrano, sono collocati alla dipendenza funzionale della regione in cui operano.

3. L'efficacia delle disposizioni della presente legge che attribuiscono alle regioni nuove funzioni amministrative è comunque condizionata alla verifica, per le varie regioni, del quadro di equilibrio finanziario rispetto alle funzioni ed ai bisogni di ciascuna, fissato dall'articolo 119 della Costituzione, come modificato dall'articolo 8 della presente legge di revisione costituzionale. Tale verifica sarà compiuta dalla Commissione per le questioni regionali, di intesa con la Commissione bilancio del Senato.

Art. 20.

1. Nelle materie di competenza regionale, le regioni esercitano la funzione legislativa a decorrere dalla data di entrata in vigore la legge di trasferimento delle funzioni statali o, comunque, dopo un triennio della data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

2. Qualora, entro i termini di cui al comma 1, non si sia fatto luogo dell'approvazione delle leggi organiche, di cui agli

articoli 70, 118 e 119 della Costituzione, le regioni esercitano le relative funzioni nel rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali.

Art. 21.

1. Nelle Regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste restano in vigore gli statuti in atto. Alle predette regioni spettano altresì le più ampie competenze e forme di autonomia attribuite alle regioni a statuto ordinario.

2. Le competenze legislative spettanti alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano in base alla presente legge di revisione costituzionale hanno carattere primario.

I