

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 808

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1992

Revisione degli articoli 53, 70, 72, 95, 97, 116, 117, 118,
119, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 e 133
della Costituzione

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, con il presente disegno di legge costituzionale, presentato ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, accoglie l'invito della Conferenza dei presidenti delle assemblee e dei consigli regionali a proporre al Parlamento un progetto di legge di revisione costituzionale per la riforma regionalista dello Stato.

I. PREMESSA

Questa iniziativa costituisce il coerente svolgimento della risoluzione sulla riforma regionalista dello Stato approvata da questo Consiglio il 31 ottobre 1991 e della successiva richiesta di referendum intesi a sopprimere quattro ministeri e ad abrogare il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1977, n. 616, deliberata dal nostro Consiglio il 14 gennaio 1992 e da altri undici Consigli regionali. Essa esprime la volontà di impegnare la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e il Parlamento a procedere senza indugio alle necessarie riforme con una chiara e netta scelta regionalistica.

Tale scelta si era già profilata nella scorsa legislatura. Il testo di legge unificato, licenziato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, e giunto, senza esito, all'ordine del giorno dell'Aula, (atti Camera n. 4887 e altri della X legislatura) infatti, prevedendo il rovesciamento dell'attuale criterio di ripartizione delle competenze fra Stato e regioni, indicava con chiarezza l'opzione regionalista come fondamento del nuovo ordinamento della Repubblica. La proposta di revisione costituzionale messa a punto dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee e dei consigli regionali - da noi assunta, con qualche modifica che non contraddice nè attenua il suo disegno riformatore - ha poi ripreso e

ampliato quel testo già condiviso da un largo e significativo schieramento parlamentare.

Il presente disegno di legge riprende quella proposta, con alcune modificazioni ed una integrazione ritenuta essenziale da questo Consiglio: si tratta della modifica qui suggerita all'articolo 72 della Costituzione, laddove all'attuale bicameralismo perfetto, che costituisce una anomalia tipicamente italiana, si propone di sostituire un bicameralismo procedurale e specializzato che, fatte salve alcune materie, incardina sulla Camera la competenza in materia di leggi ordinarie e sul Senato quella relativa alle leggi organiche, riservando all'altra Camera la facoltà di richiamo. Questa innovazione appare ai proponenti imprescindibile dal punto di vista del coerente svolgimento della riforma regionalista: il passaggio ad un effettivo ordinamento regionalista, fondato sulla attribuzione alle regioni di una potestà legislativa diretta e di una reale autonomia finanziaria ed impositiva, non può infatti non comportare una revisione del sistema della rappresentanza parlamentare, dal punto di vista sia delle funzioni che della composizione delle Camere, attraverso una proiezione delle comunità regionali nel centro costituzionale della Repubblica.

Le modificazioni e integrazioni qui introdotte rispetto alla proposta messa a punto dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee e dei consigli regionali si sono altresì rese obbligate in ragione degli sviluppi del dibattito politico sulle riforme istituzionali, con particolare riguardo alla attività della Commissione bicamerale, e della accresciuta sensibilità su questa materia dell'opinione pubblica.

Il presente disegno di legge costituzionale vuole perciò costituire una indicazione atta a configurare una avanzata scelta

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regionalistica, nonchè uno stimolo a una convergenza di volontà politiche tale da portare rapidamente a concrete determinazioni.

II. OBIETTIVI ESSENZIALI DEL DISEGNO DI LEGGE

La riforma regionalista qui proposta si propone i seguenti obiettivi essenziali:

a) nuovo ruolo delle regioni, con una netta separazione delle funzioni tra Stato e regioni ottenuta attraverso la tassativa individuazione delle competenze statali, limitate alle funzioni essenziali connesse alla sovranità dello Stato, e con l'attribuzione alle regioni delle competenze in tutti gli altri settori;

b) superamento del bicameralismo perfetto ed introduzione di un sistema bicamerale specializzato, attraverso l'attribuzione alla Camera dei deputati della competenza legislativa in materia di leggi ordinarie e al Senato di quella in materia di leggi organiche, fatte salve la facoltà di richiamo e la funzione legislativa congiunta su alcune materie;

c) reale autonomia finanziaria delle regioni, tanto sul versante dell'entrata quanto su quello della spesa;

d) riserva generale di amministrazione in capo alle regioni, e rigorosa delimitazione dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato in materie non strettamente attinenti le funzioni statali essenziali, col conseguente trasferimento delle strutture amministrative statali, centrali e periferiche, alle regioni; attribuzione della disciplina del controllo sugli atti amministrativi regionali agli Statuti regionali, e conseguente superamento delle previsioni dell'attuale articolo 125, primo comma, della Costituzione;

e) eliminazione del rinvio governativo in sede di controllo sulla legislazione regionale; riserva esclusiva al Parlamento della valutazione dei limiti di merito della legislazione regionale; riserva alla Corte costituzionale del controllo di legittimità sulle leggi regionali;

f) estensione della autonomia statutaria delle regioni alla determinazione della loro forma di governo ed alla disciplina della legge elettorale regionale;

g) revisione dei rapporti tra regioni e autonomie locali infra-regionali, anche in collegamento con la legge 8 giugno 1990, n. 142;

h) valorizzazione del ruolo delle regioni in sede comunitaria.

III. STRUTTURA E CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE

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 della aleatorietà intrinseca ad 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, là dove è parso 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 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 e riforma del sistema bicamerale*

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

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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, dovrebbe seguire la pratica necessità che le leggi organiche siano approvate col consenso delle regioni, la cui contrarietà ai dettami delle leggi stesse si potrebbe altrimenti tradurre in forme di inattuazione sostanziale pressochè impossibili da reprimere e, ancor di più, da arginare.

Dovrebbe del pari essere 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 stabile dell'ambito riservato alla competenza legislativa concorrente delle regioni possano dirsi definitivamente fugate.

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 essere emanate in ogni materia di competenza legislativa regionale, ma soltanto per disciplinare i principi fondamentali delle funzioni che pongono 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.

Dal punto di vista formale si è inteso, come avvertito in premessa, incardinare il procedimento di approvazione delle leggi organiche sulla competenza legislativa primaria di una delle due Camere, il Senato, nel quadro di un coerente e necessario svolgimento della riforma regionalista sul piano della revisione della forma di Stato e del sistema bicamerale.

È infatti indubbio, come indica univocamente l'esperienza comparata, che un ordinamento realmente regionalista non è compatibile con un sistema parlamentare a bicameralismo perfetto e paritario, fondato, come quello vigente, sulla piena concorrenza della funzione legislativa svolta da due Camere, entrambe sovrapposte alle assemblee regionali e sganciate da ogni effettivo legame con la rappresentanza delle comunità regionali.

Perciò le forze politiche che si sono fatte promotrici del presente disegno di legge hanno convenuto, in sede di confronto svolto nella Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, di completare il disegno di riforma con la modifica dei meccanismi di svolgimento della funzione legislativa statale. Riprendendo e sviluppando la proposta di bicameralismo procedurale già formulata dalla predetta Commissione nella scorsa legislatura, si prevede quindi una modifica dell'articolo 72 della Costituzione diretta a superare il bicameralismo perfetto.

Una volta stabilito, al secondo comma dell'articolo 70 della Costituzione, che devono comunque essere approvate da entrambi i rami del Parlamento le leggi relative a materie di primaria rilevanza (leggi costituzionali e in materia costituzionale, leggi elettorali, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di attribuzione e di delega alle regioni e agli enti locali di funzioni amministrative, nonché le leggi di imposizione tributaria) si prevede di incardinare su uno dei rami del Parlamento (la Camera dei deputati) le competenze in materia di leggi ordinarie e

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sull'altro ramo (il Senato) quella in materia di leggi organiche. In entrambi i casi all'altra Camera spetta la facoltà di richiamo, secondo la procedura stabilita dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, salvo restando che l'approvazione definitiva delle leggi ordinarie spetta alla Camera dei deputati e quella delle leggi organiche spetta al Senato.

In questo modo su una materia cruciale dal punto di vista del coordinamento e della garanzia della autonoma potestà legislativa delle regioni (l'elaborazione e l'approvazione delle leggi organiche) si determina una netta responsabilizzazione di una delle due Camere (il Senato), così destinata a diventare l'interlocutore privilegiato e diretto delle regioni e delle comunità regionali.

L'accordo raggiunto in Commissione tra le forze politiche promotrici del disegno di legge si ferma a questo punto, tuttavia altamente significativo: in questo modo si afferma infatti come ineludibile la necessità di affrontare, nel quadro della riforma regionalista, il nodo della funzione legislativa statale e del superamento del sistema bicamerale perfetto. Al tempo stesso si afferma l'esigenza di una specializzazione funzionale delle due Camere, con l'attribuzione ad una di esse (il Senato) della funzione di garantire l'autonomia regionale nel quadro dei principi fondamentali di carattere unitario di cui alle leggi organiche. Resta impregiudicato, allo stato attuale, un successivo e coerente svolgimento del disegno, attraverso una modifica della stessa composizione e denominazione del Senato come strumento di espressione e rappresentanza delle comunità regionali (Senato delle regioni).

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; il controllo infatti 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. 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 essere 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, nonché 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 ugualmente radicate in capo alle 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.

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 beni indispensabili all'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 alle dipendenze funzionali delle regioni (permanendo quindi a carico dello Stato, ma essendo tuttavia utilizzabili dalla regione per il proseguimento dei suoi fini).

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 attengono ad esigenze di carattere unitario: c'è quindi una costituzionalizzazione del principio dettato dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 142 del 1990, 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 esser 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 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 rendere 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 il Consiglio dei ministri.

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

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

Quote del gettito dei tributi erariali riscossi nelle regioni sono peraltro attribuite alle regioni stesse, che non devono dunque far fronte alle proprie necessità esclusivamente (o prevalentemente) trami-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te l'esazione di tributi nei confronti della popolazione regionale. Le leggi statali che determinano 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.

Al fine di sancire con la massima chiarezza il passaggio da un regime di finanza derivata ad un sistema di finanza propria dello Stato e delle regioni, in coerenza con il superamento del meccanismo dei poteri delegati, si propone anche, all'articolo 1 del disegno di legge, la modifica dell'articolo 53, secondo comma, della Costituzione, con l'introduzione di un richiamo esplicito ai soggetti che, ai sensi del titolo V della parte II, esercitano l'autonomia impositiva.

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 disuguaglianze economiche, d'intesa con le regioni interessate.

C. - FORMA DI GOVERNO REGIONALE

La nuova centralità delle regioni impone un adeguamento del loro assetto istituzionale.

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 (fermo restando che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 22, fino a quando gli Statuti regionali non abbiano disciplinato tale sistema di elezione, l'elezione stessa è regolata dalla legge statale), i principi sul funzionamento e le attribuzioni degli organi di governo, quelli sull'ordinamento degli uffici, sul procedimento legislativo regionale e sui controlli sull'amministrazione regionale, eccetera.

Si è disciplinata, del pari, la formazione dello Statuto, prevedendo che esso, deliberato dall'assemblea regionale a maggioran-

za assoluta dei suoi componenti, 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 contenuti del disegno di legge discusso nella scorsa legislatura dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, si è ritenuto peraltro di dettare un disegno unitario della forma di governo regionale, delineato negli articoli 122 e 123 della Costituzione.

Tali norme, oltre a rivalutare adeguatamente il Consiglio regionale, che, essendo ora inteso come vero e proprio Parlamento della regione, assume la denominazione di Assemblea regionale, ribadiscono l'ordinario sistema di elezione dell'esecutivo regionale (Giunta e Presidente), non escludendo tuttavia la possibilità di far luogo alla nomina dei cosiddetti «assessori esterni».

Le stesse norme possono essere modificate con disposizioni statutarie, da adottare con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri in carica. Le disposizioni modificative, inoltre, possono essere 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 dell'Assemblea 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

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

caso in cui la formazione dell'esecutivo regionale non sia demandata all'Assemblea, ma per esempio, al corpo elettorale).

D. - ATTIVITA' DI RILIEVO INTERNAZIONALE DELLA REGIONE

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 dalla data di entrata in vigore della riforma, le regioni possono ugualmente 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, come modificato dall'articolo 8 del disegno di legge).

E. - REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE

Per quanto riguarda le attuali regioni ad autonomia speciale è sembrato opportuno operare su due direttive:

a) affermare che lo statuto di autonomia attribuito alle regioni ordinarie dalla riforma vale fin d'ora anche per le regioni speciali;

b) prevedere una fase neo-statutaria in cui ulteriori condizioni particolari di autonomia possono esser attribuite alle attuali regioni ad autonomia speciale secondo statuti approvati con legge costituzionale, su proposta deliberata, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dall'organo legislativo della regione interessata.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il sistema tributario è informato a criteri di progressività e di autonomia impositiva. Le leggi della Repubblica determinano i principi in base ai quali i soggetti di cui al titolo V della parte II esercitano l'autonomia impositiva».

Art. 2.

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

«Art. 70. - La funzione legislativa statale è esercitata dal Parlamento secondo le norme previste dalla Costituzione.

Sono comunque approvate da entrambi i rami del Parlamento le leggi costituzionali e in materia costituzionale, le leggi elettorali, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di attribuzione e di delega alle Regioni e agli enti locali di funzioni amministrative, nonché le leggi di imposizione tributaria.

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 con le 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;

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 nelle materie di cui alle lettere l), m), n), o) e p) del terzo comma».

Art. 3.

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

«Art. 72. - I disegni di legge nelle materie riservate allo Stato sono presentati alla Camera dei deputati, i progetti di legge organica sono presentati al Senato.

I disegni di legge sono esaminati, secondo le norme regolamentari, da una Commissione e successivamente dall'Assemblea che li approva articolo per articolo e con votazione finale.

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

Il regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme i disegni di legge sono formulati da Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, ed approvati articolo per articolo e con votazione finale dall'Assemblea dei membri della Camera o del Senato. Tale procedura non può adottarsi per i disegni di legge costituzionale e per quelli in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi.

Tutti i testi legislativi approvati dalla Camera dei deputati sono trasmessi al Senato che entro quindici giorni, su richiesta di un quarto dei suoi componenti, secondo le norme del proprio regolamento, può deliberare di esaminarli. Entro i successivi trenta giorni il Senato può approvare emendamenti al testo trasmesso dalla Camera dei deputati che si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato non abbia deliberato il riesame o non abbia approvato emendamenti nei termini suddetti, la legge è inviata al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Il medesimo procedimento si applica per le leggi organiche approvate dal Senato e trasmesse alla Camera dei deputati».

Art. 4.

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 coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri ed 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. 5.

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, 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. 6.

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 Re-

gioni, possono essere attribuite 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 interessata».

Art. 7.

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

«Art. 117. - La Regione esercita la potestà legislativa ai sensi del quarto comma 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. 8.

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 delle Comunità europee 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 comportamenti gravi pregiudiziali 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 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. 9.

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.

Con il 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 impongono nuovi oneri per le Regioni devono adeguare le loro entrate.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio».

Art. 10.

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

«Art. 121. - Sono organi fondamentali della Regione: l'Assemblea 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 particolare, 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 dall'Assemblea 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 Statuto 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. 11.

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

«Art. 122. - L'Assemblea regionale è espressione della comunità regionale. Essa 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 ad una Assemblea regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad altra Assemblea regionale.

L'Assemblea elegge nel suo seno il Presidente, che la 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 riunita la nuova Assemblea regionale sono prorogati i poteri della precedente».

Art. 12.

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 dall'Assemblea regionale che provvede poi, su

proposta dello stesso Presidente, ad eleggere i membri della Giunta, fermo restando quanto stabilito dal quarto comma dell'articolo 121».

Art. 13.

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

«Art. 124. - Il Commissario del Governo, nominato dal Consiglio dei ministri, 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 coordinamento 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 sospenderne l'attuazione fino alla determinazione definitiva del Consiglio dei ministri».

Art. 14.

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. 15.

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

«Art. 126. - L'Assemblea regionale può essere sciolta, 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 sciolta 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 dell'Assemblea regionale, accertata l'esistenza di tali circostanze, ne dà comunicazione al Governo.

Può essere altresì sciolta per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto, con decreto motivato, dal Presidente della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre cittadini eleggibili all'Assemblea 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 della nuova Assemblea».

Art. 16.

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

«Art. 127. - Entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale il Go-

verno della Repubblica può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere.

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

Art. 17.

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. 18.

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. 19.

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 dall'Assemblea regionale».

Art. 20.

1. Il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge regionale, su iniziativa dei Comuni».

Art. 21.

1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale, una legge dello Stato provvede 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 svolgono 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.

Art. 22.

1. Nelle materie di competenza regionale, le Regioni esercitano la funzione legislativa non appena entra in vigore la legge di trasferimento delle funzioni statali o, comunque, dopo un triennio dalla data di entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale.

2. Qualora, entro i termini di cui al comma 1, non si sia fatto luogo all'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.

3. Fino a quando gli Statuti regionali non abbiano disciplinato i sistemi di elezione delle rispettive Assemblee, l'elezione stessa è regolata dalla legge statale.