

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

N. 732

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori GALAN, GHEDINI e ALBERTI CASELLATI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 2006

Diritti del popolo veneto

ONOREVOLI SENATORI. - Domenica 18 giugno 2006 gli elettori della Catalogna hanno confermato a larghissima maggioranza il progetto di riforma dello statuto della *Comunidad autónoma*, patteggiato tra organi decentrati e Stato, aprendo la via per una più ampia e organica attribuzione di competenze e poteri che la *Comunidad* stessa potrà esercitare in futuro.

Centrale nel dibattito politico è stata la previsione di una serie di disposizioni in tema di diritti, attribuiti dal testo ai «cittadini catalani», termine col quale, peraltro, non si intende, come per lo più in Italia, gli iscritti alle liste elettorali di un comune appartenente alla regione, bensì chiunque si trovi anche occasionalmente a dimorare nel territorio o, in altri casi, persino a transitare per esso.

Altresì focale nella discussione è stata la previsione di una serie di disposizioni in materia fiscale le quali consentono alla *Comunidad* di dilatare sia la propria capacità impositiva che quella di spesa, dando più compiuta sostanza al cosiddetto federalismo fiscale, il quale peraltro già opera in Spagna sin dall'attuazione, all'inizio degli anni Ottanta, dell'autonomia «per via breve» da parte delle regioni storiche o che in passato avevano già fruito di autonomia statutaria.

Presupposto per l'approvazione dello Statuto catalano (ma anche di quello andaluso, in avanzato stato di elaborazione, nonché di altri, tra cui Euskadi-Paese Basco) è una (pur da molti osteggiata) concezione pattizia dei rapporti tra centro e periferia, in virtù della quale l'autonomia è frutto dell'accordo tra lo Stato e i popoli che compongono la Spagna. Concezione che caratterizza altresì le relazioni centro-periferia anche in altri or-

dinamenti decentrati, primo tra tutti il Canada.

A tale idea pattizia non si sottrae neppure, ancorché con basi culturali diverse e in contesto giuridico-costituzionale non affine, la Costituzione italiana nel suo testo vigente, quanto meno dove prevede le forme per l'approvazione degli statuti delle regioni speciali, e soprattutto dove consente alle regioni ordinarie (ma anche a quelle speciali) di «contrattare» con lo Stato «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

L'inserimento di questa clausola nell'articolo 116, a seguito della riforma del 2001, è avvenuto infatti, come evidenziato dalla dottrina, proprio a seguito di un processo di recepimento-imitazione dell'omologo disposto dalla Costituzione spagnola, introducendo anche nel nostro ordinamento il cosiddetto «regionalismo a più velocità».

In Spagna, l'idea che ciascuna Comunità autonoma scelga quali e quante competenze esercitare, e quando assumerle, tra quelle non riservate in via esclusiva allo Stato, era dettata prevalentemente dall'esistenza di problemi di nazionalità (basca, catalana, ma anche galiziana e andalusa): problema, questo, che da noi si pone in modo forte solo in Alto Adige-Südtirol. A prescindere dalle motivazioni, però, il regionalismo differenziato ha consentito che in Spagna alcune regioni potessero decollare e adeguare le strutture politico-istituzionali a quelle economiche, senza discriminare chi procedeva a passo più lento (devolvendo alle *Comunidades* una larga parte del potere fiscale e mediante adeguati fondi di compensazione).

Il recepimento da parte della Costituzione italiana di un processo contrattato di devoluzione di competenze rappresenta l'ultima tappa di un processo che aveva preso inizio

nel 1931, con l'approvazione in Spagna della Costituzione repubblicana e il suo progetto «regionalista», divulgato in Italia dal Luca-tello, e recepito nella Costituzione del 1948; un processo poi proseguito, a parti invertite, nel 1978, con l'importazione in Spagna delle linee guida del testo italiano di quell'anno, le cui innovazioni e i cui adattamenti più interessanti, ampiamente studiati nel nostro Paese, sono stati appunto tenuti in considerazione nella riforma del 2001.

Si aggiunga che nel Nord-Est da molti anni le forze economiche e sociali hanno evidenziato le analogie con la Spagna, e in particolare enfatizzato che il *gap* tra economia e istituzioni si può colmare seguendo appunto la via battuta in Catalogna e in altre regioni spagnole, che fruendo dell'autonomia concessa dalla Costituzione hanno adeguato le forme della politica a quelle dello sviluppo economico.

Oltre che con le procedure dell'articolo 116 della Costituzione, la strada dell'autonomia differenziata può essere peraltro perseguita efficacemente seguendo il procedimento dell'articolo 138, che consente di superare gli svariati limiti generalmente frapposti all'attività normativa regionale (salvo eventualmente quelli appartenenti al cosiddetto nucleo duro della Costituzione). In particolare, il limite dei principi fondamentali, la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato ai sensi dell'articolo 117.

L'idea stessa di un regionalismo «asimmetrico», altrimenti detto «a velocità differenziata», o «a più velocità», o «a geometria variabile», o «a specialità diffusa», eccetera, implica che le singole regioni assumano competenze «contrattando» «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» non già in blocco, per tutte le materie elencate, bensì in relazione alle particolari esigenze di ciascuna regione, alle effettive esigenze di normative differenziate, al grado di sviluppo, all'efficienza già testata dei servizi nel settore in discussione, alla disponibilità di risorse finanziarie e organizzative (salvo

che, come detto, questo aspetto può essere oggetto di intesa), e soprattutto, in generale, del grado di efficienza amministrativa complessiva, tale da assicurare che il servizio erogato dalla regione possa essere migliore di quello erogato dallo Stato.

Va peraltro osservato che alcuni limiti caratterizzano la potestà concorrente in *tutte* le materie elencate nella Costituzione. Una legge costituzionale mirata a differenziare le particolari esigenze di una regione ben può dunque essere formulata «trasversalmente», con la finalità di incidere su limiti caratterizzanti *tutte* le potestà normative e amministrative in qualsiasi settore al quale la regione sia interessata.

In particolare, va osservato che le leggi della regione disciplinano per loro natura, oltre che profili organizzativi, anche aspetti relazionali, insistendo sulle posizioni giuridiche dei consociati (diritti e interessi di varia indole), se pure nel quadro delle garanzie stabilite dalla Costituzione.

La materia dei diritti, in Spagna, viene incorporata negli statuti. In particolare, quello catalano, approvato con *referendum* nel giugno 2006, e quello andaluso, in corso di perfezionamento alla data in cui questo disegno di legge costituzionale viene presentato.

In Italia, una recente e controversa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 378 e 379 del 6 dicembre 2004) non reputa incostituzionale l'enunciazione di principi e la disciplina giuridica dei diritti negli statuti delle regioni ordinarie, considerando però tali enunciazioni e principi giuridicamente irrilevanti.

Se ne desume pertanto che ogni qualvolta la regione intenda, attraverso leggi o atti amministrativi, estendere un diritto a categorie più ampie degli abituali destinatari (ad esempio norme in materia di alloggi a favore di immigrati), oppure estendere il contenuto oggettivo di un diritto (ad esempio norme in materia di accesso agli atti dell'amministrazione regionale, accesso di cittadini e non ai mezzi di comunicazione, aumento della

qualità di prestazioni in una delle materie, eccetera) i limiti vanno ricercati nei principi della legislazione statale, e non nel *corpus* statutario che per avventura li prevedesse.

Alla luce della citata giurisprudenza della Corte costituzionale, appare poco produttiva la disciplina per statuto dei diritti di cui possono godere cittadini, residenti o dimoranti nel territorio di una regione - diritti che comunque mai potrebbero essere restrittivi di quelli enunciati nel testo originario della Costituzione e nei trattati e convenzioni internazionali. La presente proposta di legge costituzionale ha pertanto lo scopo di attribuire alla regione Veneto il potere di disciplinare le situazioni giuridiche soggettive che possono essere oggetto della disciplina regionale in tali materie.

Va da sé che, in base alla presente proposta, la regione Veneto non sarebbe affatto autorizzata a valersi della disciplina in essa disposta per restringere le situazioni giuridiche soggettive o per limitarne il bacino di utenza. Così pure, la proposta non intende attentare al nucleo duro delle competenze statali in tema di esercizio dei diritti individuali e di quelli politici. Quale che sia la materia in questione, infatti, la regione Veneto, come pure ogni altra, non chiede in via generalizzata di estendere indiscriminatamente diritti di *status*, di allargare l'esercizio del diritto di voto ai minorenni, e tanto meno di incidere nelle riserve di giurisdizione.

Può peraltro contribuire, attraverso l'iniziativa del proponente e la decisione dell'or-

gano competente alla revisione costituzionale, ad allargare il parametro di legittimità delle proprie normative future nelle materie attribuite dalla Costituzione alla sua competenza, dando copertura costituzionale a discipline favorevoli dettate in proposito.

La proposta si traduce nella individuazione di principi e nell'enunciazione di diritti funzionali all'esercizio delle competenze legislative e amministrative regionali, i quali sono altresì idonei a guidare l'attuazione delle politiche di amministrazione pubblica, non solo e non tanto perché la regione è titolare di competenza residuale in tema di enti locali, quanto anche perché, in base al principio di sussidiarietà, a essa compete eventualmente trattenere competenze amministrative, onde assicurarne l'esercizio unitario, il che può essere fatto se del caso anche per assicurare l'uniforme fruizione delle situazioni giuridiche protette, fatta salva l'autonomia degli enti locali.

L'articolato della proposta, per le ragioni sopra indicate (l'enunciazione dei diritti coinvolge indifferentemente tutte le materie di competenza regionale), segue lo schema adottato dallo statuto della Catalogna, ovviamente con gli indispensabili adattamenti e modifiche, atteso il diverso contesto costituzionale (oltre che storico e culturale), nonché l'influenza che esercita la modellistica dei diritti nei documenti normativi italiani (Costituzione *in primis*, ma anche statuti regionali e locali).

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Generalità)

1. Il popolo veneto, integrato dalle comunità che lo compongono e si riconoscono nella sua storia e nei suoi ideali di pace, fraternità, progresso e prosperità, affida alla regione Veneto l'attuazione dei diritti previsti nella presente legge costituzionale.

2. Nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva di cui all'articolo 117 della Costituzione, la regione Veneto disciplina le situazioni giuridiche soggettive di cittadini o persone in base alle disposizioni degli articoli seguenti.

3. Lo statuto e le leggi della regione Veneto possono integrare e ampliare l'elenco e l'estensione dei diritti previsti dalla presente legge costituzionale.

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

1. La regione Veneto esercita le proprie competenze legislative e amministrative nel rispetto dei seguenti principi e disposizioni relative all'esercizio di diritti e interessi di cittadini o persone.

2. I diritti e le libertà riconosciuti nella presente legge costituzionale sono garantiti anche nei confronti degli enti locali appartenenti alla regione.

Art. 3.

(Diritti e principi ispiratori)

1. La regione Veneto promuove il pieno esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Costituzione, dalla presente legge costituzionale, dall'Unione europea, dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dagli altri trattati e accordi internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia che riconoscono o garantiscono diritti e libertà.

2. La regione Veneto promuove le condizioni per realizzare l'effettività dei diritti e delle libertà dei singoli e delle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, agevola la partecipazione di tutti alla vita politica, economica, culturale e sociale, e riconosce il diritto del popolo veneto e di ogni comunità che vive nella regione a sviluppare la propria identità.

3. La regione Veneto promuove i valori della libertà, della democrazia, dell'egualianza, del pluralismo, della pace, della giustizia, della solidarietà, della coesione sociale, delle pari opportunità e dello sviluppo sostenibile.

4. Tutte le persone hanno diritto a vivere con dignità, in sicurezza e in autonomia, e senza alcuna discriminazione a sviluppare la propria personalità e le proprie capacità personali.

Art. 4.

(Diritti storici)

1. L'autonomia della regione Veneto trova fondamento, oltre che nelle fonti di cui all'articolo 3, comma 1, nei diritti storici del popolo veneto, con particolare riferimento ai rapporti di diritto civile disciplinati dalle regole delle zone montane, alla lingua veneta

e alle altre lingue parlate nella regione, alla cultura, e ne assicura la protezione in ambito educativo e nelle istituzioni regionali.

Art. 5.

(Diritti linguistici)

1. La regione Veneto promuove lo studio, la conoscenza e il mantenimento della lingua veneta e delle altre lingue parlate nella regione, e la loro divulgazione, anche attraverso i mezzi di comunicazione pubblici. Promuove la cooperazione con altri Stati o altri enti territoriali dove comunità venete emigrate praticano ancora la lingua d'origine e stipula con essi, se del caso, appositi accordi.

Art. 6.

(Estensione dei diritti)

1. Dei diritti e delle libertà disciplinati dalla presente legge costituzionale godono i cittadini italiani residenti nella regione Veneto e, quando i diritti e le libertà non siano espressamente attribuiti ai cittadini, i residenti in uno dei comuni della regione o chiunque vi si trovi, anche occasionalmente.

Art. 7.

(Simboli della regione Veneto)

1. La regione Veneto ha come simboli la bandiera e l'inno, che esprimono l'identità del popolo veneto nelle sue relazioni col mondo, le sue tradizioni di confronto con i popoli, la sua storia di pacifica convivenza.

2. La bandiera della regione Veneto è il tradizionale drappo rappresentante il leone di san Marco con i simboli delle province che compongono la regione.

3. L'inno della regione Veneto è l'«Inno a san Marco».

Art. 8.

(Diritti in ambito familiare)

1. Tutti hanno diritto a ricevere, secondo quanto stabilito dalle leggi regionali nell'ambito della loro competenza, prestazioni sociali e sostegno pubblico per attendere ai propri carichi familiari.

Art. 9.

(Diritti dei minori, degli anziani e delle donne)

1. Tutti i minori hanno diritto ad adeguate politiche di attenzione e sviluppo della loro personalità.

2. Gli anziani hanno diritto ad adeguate politiche di attenzione e sviluppo della loro personalità e al benessere nell'ambito del contesto familiare e sociale.

3. Tutte le donne hanno diritto a sviluppare liberamente la propria personalità e le proprie capacità personali, e a vivere con dignità, in sicurezza e in autonomia, e senza alcuna discriminazione, partecipando in condizioni di eguaglianza di opportunità con gli uomini a ogni aspetto della vita pubblica e privata.

Art. 10.

(Diritti nell'ambito della salute)

1. Tutti hanno diritto a ricevere un trattamento adeguato del dolore, a ottenere cure palliative e a vivere con dignità la propria morte, anche esprimendo previamente la propria volontà riguardo agli interventi e ai trattamenti medici da ricevere, che le autorità sanitarie della regione devono rispettare nelle forme e con i limiti stabiliti dalla legge regionale.

Art. 11.

(Diritti nell'ambito dei servizi sociali)

1. Tutti hanno diritto ad accedere in condizioni di eguaglianza alle prestazioni dei servizi sociali pubblici, a essere informati sulle prestazioni erogate, a dare il proprio consenso a qualsiasi attività che le interessi direttamente, secondo quanto stabilito dalla legge regionale.

2. Le persone che hanno speciali necessità per preservare la propria autonomia personale e attendere ai bisogni quotidiani della loro vita hanno diritto a particolare attenzione per la loro situazione, secondo quanto stabilito dalla legge regionale.

3. Le persone o le famiglie in stato di povertà hanno diritto a un sussidio che assicuri loro un minimo vitale per avere una vita dignitosa, secondo quanto stabilito dalla legge regionale.

4. Le organizzazioni e associazioni che operano nel settore sociale hanno diritto a esercitare le proprie attività di partecipazione e di collaborazione sociale, secondo quanto stabilito dalla legge regionale.

Art. 12.

(Diritti nell'ambito del lavoro)

1. I lavoratori hanno diritto alla formazione e alla promozione professionale, e ad accedere senza costi al collocamento.

2. I disoccupati che non dispongono di mezzi di sostentamento propri hanno diritto di accedere a contributi e prestazioni sussidiarie, nelle forme e con i limiti stabiliti dalla legge regionale.

3. Tutti i lavoratori hanno diritto a esercitare il proprio lavoro o professione in condizione di uguali garanzie per la salute, la sicurezza e la dignità.

4. I lavoratori e i loro rappresentanti hanno diritto all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione nelle imprese.

5. Le organizzazioni sindacali e quelle degli imprenditori hanno diritto a esercitare le proprie funzioni nell'ambito della concertazione sociale, della partecipazione e della partecipazione sociale.

Art. 13.

(Diritto alla casa)

1. Tutti coloro che non hanno mezzi sufficienti hanno diritto ad accedere a una casa dignitosa. La regione stabilisce con legge un sistema che assicuri l'esercizio di questo diritto e le condizioni per il suo esercizio.

Art. 14.

(Diritto all'ambiente)

1. Tutti hanno diritto a vivere in un ambiente equilibrato, sostenibile e rispettoso della salute, in base agli *standard* di protezione stabiliti per legge. Hanno altresì diritto a godere dei beni naturali e del paesaggio in condizioni di eguaglianza, e il dovere di farne un uso responsabile e di evitarne la distruzione o il deterioramento.

2. Tutti hanno diritto a essere protetti da ogni forma di contaminazione o inquinamento, secondo gli *standard* ed entro i livelli determinati dalla legge regionale. Tutti hanno altresì il dovere di collaborare alla conservazione del patrimonio naturale nelle attività volte a combattere le varie forme di contaminazione o inquinamento, al fine di preservare l'ambiente per le generazioni future.

3. Tutti hanno diritto di accedere alle informazioni in materia ambientale in possesso della regione o degli enti locali. Tale diritto può essere limitato solo con legge regionale.

Art. 15.

(Diritti dei consumatori)

1. I consumatori e quanti fruiscono di beni e servizi hanno diritto alla protezione della propria salute e della propria sicurezza, a un'informazione veritiera e comprensibile delle caratteristiche dei prezzi, dei prodotti e dei servizi, a un sistema di garanzie sui prodotti acquistati e dei servizi fruiti, nonché alla protezione dei propri interessi economici di fronte a condotte abusive, negligenti o fraudolente.

2. I consumatori e quanti fruiscono di beni e servizi hanno diritto a essere informati e a partecipare, direttamente o tramite loro rappresentanti, all'attività della regione e degli enti locali, nelle forme e con i limiti stabiliti dalla legge regionale.

Art. 16.

(Diritti di partecipazione)

1. I cittadini della regione hanno diritto di partecipare, in condizioni di eguaglianza, all'attività pubblica della regione, direttamente o tramite propri rappresentanti, nelle forme e con i limiti stabiliti dalla Costituzione, dallo statuto o dalla legge regionale.

2. Tutti hanno diritto a rivolgere petizioni agli organi della regione, nelle materie di sua competenza, e a partecipare a consultazioni, *referendum*, organi consultivi operanti a livello regionale, nelle forme e con i limiti stabiliti dallo statuto o dalla legge regionale.

Art. 17.

(Diritti di protezione dei dati personali)

1. Tutti hanno diritto alla protezione dei propri dati personali contenuti negli archivi della regione o degli enti locali e ad accedere ai medesimi, a prenderne visione e ad esi-

gerne la correzione. Un'autorità indipendente, eletta dal consiglio regionale, vigila sul rispetto dei diritti di cui al presente articolo, secondo quanto stabilito dalla legge regionale.

Art. 18.

(Attività degli organi della regione)

1. Gli organi della regione e degli enti locali orientano le proprie politiche al rispetto e all'attuazione dei diritti e delle libertà stabiliti nella presente legge, adottando ogni mezzo necessario ad assicurarne l'effettività.

2. Il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei diritti e delle libertà stabiliti nella presente legge informano la legislazione e l'amministrazione regionale e locale.

3. La lesione dei diritti e delle libertà stabiliti nella presente legge può essere dedotta davanti alle competenti autorità giurisdizionali, agli organi di giustizia amministrativa e al Consiglio di garanzia statutaria, previsto dallo statuto della regione, nelle forme e con i limiti stabiliti dalla legge.

4. La regione promuove le condizioni per garantire la piena attuazione e la conoscenza dei diritti e delle libertà stabiliti nella presente legge, anche istituendo una rete regionale di informazione radiotelevisiva e garantendone a tutti l'accesso, nelle forme e con i limiti stabiliti dalla legge regionale.