

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1003

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori PIERONI, BOCO, BORTOLOTTO,  
CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos, LUBRANO DI RICCO,  
MANCONI, PETTINATO, RIPAMONTI, SARTO e SEMENZATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1996**

---

Revisione della parte II, titolo V, della Costituzione

---

ONOREVOLI SENATORI. - La revisione costituzionale dell'ordinamento dello Stato è tra le scadenze che il Parlamento deve inserire tra gli impegni di questa legislatura.

Da tempo e da più parti è avvertita la necessità, attraverso la modifica della parte II, della nostra Costituzione, di adeguare i precetti della nostra Carta fondamentale alle mutate esigenze ed alle legittime richieste provenienti dai diversi settori della nostra società.

Oggi le tensioni più forti riguardano i rapporti centro-periferia, a causa della obiettiva mancata rispondenza dell'attuale forma di Stato, di derivazione ottocentesca, alla esigenza di partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte politiche afferenti ai territori e alle comunità in cui vivono.

La speranza, da tutti auspicata, è che non ci si limiti ad interventi puramente formali, ma si innovi effettivamente puntando con decisione e tempestività sulla carta di un forte decentramento ai limiti del federalismo.

Il presente disegno di legge, attraverso una modifica della nostra forma di governo, si prefigge da un lato di garantire la stabilità politica e dall'altro di riconoscere alle diverse realtà locali una più accentuata autonomia legislativa e finanziaria.

La direzione intrapresa è quella che, passando attraverso una riqualificazione dei rapporti istituzionali, arrivi ad un sistema federale del tipo «cooperativo regionalistico» nel quale viene riconosciuta agli enti locali minori un'ampia potestà decisionale, una capacità diffusa di governo che consenta, ai nuovi soggetti dello Stato decentrato, di esercitare le proprie funzioni nell'interesse e con il controllo del cittadino.

Il disegno di legge di cui si chiede l'approvazione si caratterizza per la presenza di due principi, quello della sussidiarietà e

quello della cooperazione ed il pregio del modello è proprio dato dalla convivenza di due caratteristiche: la proiezione federale e la natura di regime parlamentare.

Questa proposta tratta del titolo V della Costituzione e riguarda in particolar modo la disciplina delle autonomie locali.

Lo scopo che ci si è prefissi è stato quello di disciplinare dettagliatamente le competenze statali, per poi lasciare tutte le rimanenti materie nella disponibilità oltrechè responsabilità (la garanzia dell'autonomia amministrativa comprende i principi della responsabilità finanziaria) delle singole autonomie locali, ciascuna gerarchicamente e territorialmente competente.

Il principio di sussidiarietà, ispiratore di questa proposta di riforma, viene enfatizzato, tenendo in debito conto della forte e preoccupata possibilità che le regioni possano diventare i futuri organi centralisti del domani, con il solo scopo di allontanare ancor di più la fiducia del cittadino dagli organi locali, effettivi gestori della «cosa pubblica».

Sono quindi elencate dettagliatamente le materie nelle quali la Regione è legislativamente competente, demandando alla Camera delle regioni la risoluzione di eventuali conflitti.

Alle regioni è concessa la possibilità di stipulare accordi tra loro, accordi con regioni di altri Stati esteri e di intervenire direttamente in materia comunitaria qualora siano investiti interessi propri.

L'attribuzione alle regioni, province e comuni di una autonomia impositiva a garanzia di una effettiva e libera operatività, non condizionata - com'è attualmente - da una dipendenza dal potere economico centrale ci è sembrato un riconoscimento costituzionale doveroso.

Tuttavia, per evitare sperequazioni tra regioni «ricche» e regioni «povere» è previsto

un fondo perequativo che ha come scopo quello di aiutare e cercare di annullare eventuali disparità regionali.

Ulteriori regolamentazioni sono previste al fine di evitare che si possa abusare nell'utilizzo del fondo.

Alcuni articoli disciplinano gli organi che compongono l'ente Regione: in particolare si è cercato di accelerare eventuali tempi di crisi politica del Consiglio regionale nonché l'*iter* di approvazione delle leggi regionali abolendo l'inutile visto governativo. Si è lasciata comunque alla Camera dei deputati la facoltà di sollevare questione di legitti-

mità costituzionale e di merito rispettivamente davanti alla Corte costituzionale e alla Camera delle regioni.

L'intento per le province e comuni è quello di costituzionalizzare le loro funzioni prevedendo nel dettaglio forme di autonomie entro le quali possono e devono muoversi nel rispetto delle leggi superiori.

Innovative sono le norme che disciplinano la possibilità di creare consorzi, di garantire il diritto alle province ed ai comuni di regolare tutti gli affari della comunità e di poter adire la Corte costituzionale quando venga leso il loro diritto di autoamministrarsi.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

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 sono attribuite, con legge costituzionale, forme e condizioni particolari di autonomia con competenze esclusive nelle materie non riservate alla Camera dei deputati e alla Camera delle regioni.

Gli statuti speciali sono adottati con legge costituzionale su proposta di ciascuna regione e previa intesa della medesima Regione sul testo approvato dalla Camera dei deputati.

Gli statuti speciali definiscono forme ed istituti di cooperazione tra Stato e regioni».

**Art. 2.**

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

«Art. 117. - La Regione ha la competenza legislativa nelle materie che non sono riservate alle Camere.

La Regione ha la competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione e con i principi generali, nelle seguenti materie:

- 1) foreste;
- 2) commercio;
- 3) artigianato;
- 4) assetto urbanistico del territorio;
- 5) turismo;
- 6) formazione professionale;
- 7) polizia urbana;
- 8) musei e biblioteche di enti locali;
- 9) trasporti locali e regionali;
- 10) navigazione e porti lacustri;

- 11) miniere, cave e torbiere;
- 12) caccia e pesca nelle acque interne;
- 13) sanità.

Nelle altre materie, la legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche.

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

Le relative controversie sono definite dalla Camera delle regioni.

La Camera delle regioni può demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

#### Art. 3.

1. Dopo l'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 117-*bis*. - Le regioni, in singole materie di propria competenza, possono stipulare accordi fra di loro ed istituire organismi comuni.

L'accordo è stipulato dal presidente della Regione previa autorizzazione del consiglio o della giunta regionale secondo le rispettive competenze.

La Camera delle regioni disciplina con legge organica le relative procedure».

#### Art. 4.

1. Dopo l'articolo 117-*bis* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 117-*ter*. - La Repubblica promuove, nelle relazioni internazionali, la stipulazione di trattati che consentano accordi tra le regioni ed enti territoriali di altri Stati.

La legge dello Stato disciplina le relative procedure».

#### Art. 5.

1. Dopo l'articolo 117-*ter*. della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 117-*quater*. - La regione partecipa alle procedure di formazione della volontà

dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione alle direttive delle Comunità europee nelle materie di propria competenza.

Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

Le regioni cooperano, attraverso propri rappresentanti secondo modalità stabilite con legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari, nelle materie comunitarie di interesse regionale».

#### Art. 6.

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

«Art. 118. - Le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle regioni, alle province e ai comuni. La legge regionale riserva alla Regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. Alle province, ai comuni o ad altri enti locali sono attribuite tutte le altre funzioni amministrative.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative».

#### Art. 7.

1. Dopo l'articolo 118 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 118-*bis*. - Nel rispetto delle leggi organiche ciascuna regione garantisce le prestazioni minime essenziali. La legge organica prevede le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della Regione dopo motivato richiamo».

#### Art. 8.

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

«Art. 119. - L'autonomia finanziaria e l'autonomia della imposizione tributaria so-

no parte costitutiva dell'autonomia di regioni, province e comuni.

La legge organica detta norme per il coordinamento tra la finanza dello Stato, la finanza delle regioni e la finanza di province e comuni».

#### Art. 9.

1. Dopo l'articolo 119 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 119-*bis*. - Alle regioni, province e comuni competono, secondo i principi stabiliti da legge organica:

- 1) tributi propri;
- 2) sovraimposte e addizionali su tributi erariali;
- 3) proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi;
- 4) quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole regioni, province e comuni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

L'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle regioni, province e comuni nei limiti stabiliti dalla legge organica.

Per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante. Quote di un ulteriore fondo possono essere devolute alle regioni di minore dimensione demografica per compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di servizi. I trasferimenti sono fissati d'intesa con la regione.

I trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi non possono in ogni caso avere vincoli di destinazione.

Per provvedere a scopi determinati lo Stato può intervenire con finanziamenti aggiuntivi, d'intesa con le regioni interessate.

Le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle regioni, province e comuni

adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle medesime, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito di tributi erariali.

Le regioni, province e comuni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge dello Stato».

#### Art. 10.

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

«Art. 121. - Sono organi della regione: il consiglio regionale, la giunta e il suo presidente.

Il consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla regione e ogni altra funzione conferitagli dalla Costituzione e dalla legge; determina con legge i limiti e le modalità di esercizio della potestà regolamentare del consiglio, della giunta e del presidente della regione. Può presentare proposte di legge alla Camera delle regioni.

La giunta regionale è l'organo esecutivo della regione.

Il presidente della giunta rappresenta la regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative, incluse quelle delegate dallo Stato alla regione per le quali si conforma alle istruzioni del Governo centrale.

I pubblici uffici della regione sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge regionale, in modo che siano assicurati il buon andamento, il diritto di accesso, la trasparenza e l'imparzialità dell'amministrazione».

#### Art. 11.

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

«Art. 122. - Il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge dello Stato, approvata secondo



il procedimento fissato per le leggi organiche.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un consiglio regionale e alla Camera dei deputati o al Parlamento europeo o ad un altro consiglio regionale.

Il consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori.

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

Il presidente della giunta è eletto a scrutinio palese dal consiglio tra i suoi componenti, e nomina e revoca i componenti della giunta medesima.

Il consiglio revoca il presidente della giunta con votazione a maggioranza dei propri componenti, su mozione che indica contestualmente il nome del nuovo presidente della giunta.

La regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al consiglio regionale e, con la stessa maggioranza, può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei consiglieri regionali diverso da quello stabilito dalla legge dello Stato. Un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della regione possono chiedere che le disposizioni statutarie o legislative di cui al presente articolo vengano sottoposte a referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione delle disposizioni medesime nel Bollettino ufficiale della Regione. Le disposizioni sono approvate se ottengono il consenso della maggioranza degli aventi diritto».

#### Art. 12.

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

«Art. 123. - Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi dello Stato, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della re-

gione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e dei *referendum* abrogativi, confermativi o consultivi, su leggi e provvedimenti amministrativi della regione. Ai *referendum* si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 75 in relazione a materie di competenza regionale. Lo statuto regola inoltre la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è deliberato dal consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato dalla Camera delle regioni a maggioranza dei suoi componenti».

#### Art. 13.

1. Nell'articolo 125 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato, nei casi, nei limiti e con le modalità stabiliti con legge dello Stato, da sezioni decentrate della Corte dei conti».

#### 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 e gravi e persistenti violazioni di legge e quando si verificano dimissioni o decadenza di oltre la metà dei consiglieri ovvero sia accertata l'impossibilità di formare una maggioranza.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica sentita la commissione per le questioni regionali, istituita con legge dello Stato presso la Camera delle regioni.

La stessa Commissione esprime altresì parere per la decisione della questione di merito per contrasto di interessi promossa dal Governo.

Con il decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al consiglio regionale, che indice le elezioni

entro due 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. - Nei trenta giorni successivi alla pubblicazione delle leggi regionali il Governo può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alla Camera delle regioni. Sulle questioni di merito la commissione per le questioni regionali esprime il proprio parere nei modi e nei termini stabiliti dal regolamento parlamentare.

#### Art. 16.

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

«La provincia è ente autonomo intermedio fra comune e regione, rappresenta la comunità provinciale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Le province, in singole materie di propria competenza, possono stipulare accordi fra di loro ed istituire organismi comuni.

Alla provincia è riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale.

L'ordinamento e le funzioni della provincia sono disciplinate dai propri statuti secondo i principi fissati dalla legge regionale.

La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione della provincia alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale delle province rilevanti ai fini dell'at-

tuazione dei programmi regionali, stabilisce il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito di una Regione, sentite le popolazioni interessate.

Alle province deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità provinciale nell'ambito delle leggi organiche.

La garanzia della autonomia amministrativa della provincia comprende anche i principi della responsabilità finanziaria.

#### Art. 17.

1. Dopo l'articolo 128 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 128-*bis*. - Il Comune è ente autonomo locale, rappresenta la propria comunità ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

I comuni, in singole materie di propria competenza, possono stipulare accordi fra di loro ed istituire organismi comuni.

Al comune è riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità provinciale.

L'ordinamento e le funzioni del comune sono disciplinate dai propri statuti secondo i principi fissati dalla legge regionale.

La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione del comune alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali, istituisce nel proprio territorio nuovi comuni o modifica le loro circoscrizioni e denominazioni, sentite le popolazioni interessate.

Ai comuni deve essere garantito il diritto di regolare, sotto la propria responsabilità, tutti gli affari della comunità locale nell'ambito delle leggi organiche.

La garanzia dell'autonomia amministrativa comprende anche i principi della responsabilità finanziaria

## Art. 18.

1. Dopo l'articolo 128-*bis* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 128-*ter*. - Le province, i comuni ed i consorzi fra comuni ricorrono alla Corte costituzionale, secondo i principi fissati dalla legge, quando venga lesa il loro diritto di autoamministrarsi.

## Art. 19.

1. Nell'articolo 130 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle province, dei comuni e degli altri enti locali è esercitato, nei casi, nei limiti e con le modalità stabiliti con legge dello Stato, da sezioni decentrate della Corte dei conti».

2. Nel medesimo articolo 130 della Costituzione il secondo comma è abrogato.

## Art. 20.

1. L'articolo 133 della Costituzione è abrogato.

## Art. 21.

1. Dopo l'articolo 56 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 56-*bis*. La Camera delle regioni è eletta su base regionale. Il numero dei deputati è di 120.

Nessuna regione può avere un numero di deputati inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le regioni, fermo restando quanto disposto dal comma precedente, si effettua in proporzione alla popolazione di esse, quale risulta dall'ultimo censimento.

I deputati della Camera delle regioni sono eletti fra i membri del Consiglio regionale».





