

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1997

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1997**

---

Riforma in senso federalista della seconda parte  
della Costituzione

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i> 2
Disegno di legge .....	» 16

ONOREVOLI SENATORI. - In Italia si parla di riforme istituzionali da quindici anni. E le riforme non arrivano mai. Le uniche riforme fin qui realizzate sono quelle relative al sistema elettorale, adottate sotto la spinta del movimento referendario. Annunciare le riforme, senza farle, alla lunga diventa pericoloso. Altrettanto pericoloso è modificare in senso maggioritario, come si è fatto, i sistemi elettorali senza prevedere un corrispettivo adeguamento delle istituzioni di governo.

*1. L'urgenza della riforma istituzionale: una proposta delle regioni alle forze politiche e al Parlamento*

La XIII legislatura è la terza legislatura avviata dopo il crollo del sistema dei partiti.

Non deve accadere che anche questa legislatura si risolva in un nulla di fatto sul piano della riforma dell'assetto istituzionale.

Se ciò accadesse, l'Italia verrebbe davvero spinta sull'orlo del baratro.

Corrisponde quindi a un bisogno vitale del Paese il fatto che in questa legislatura si realizzino le riforme istituzionali necessarie a dare all'Italia un sistema funzionante di governo. Entro il prossimo giugno 1997 la Commissione bicamerale deve presentare le proposte di riforma costituzionale al Parlamento, in maniera da dare vita al nuovo assetto costituzionale della Repubblica a partire dal 1° gennaio 1998, esattamente cinquant'anni dopo l'entrata in vigore della prima Costituzione dell'Italia repubblicana.

Perciò le regioni all'interno di un quadro comune di principi e di iniziative avanzano autonomamente proposte legislative di riforma. Le regioni presentano questa proposta lanciando un vero e proprio appello alle forze politiche e parlamentari.

È urgente e necessario riformare l'Italia, se vogliamo assicurare al nostro Paese un desti-

no unitario nel nuovo millennio e un ruolo da protagonista nello scenario europeo.

Occorre quindi superare i particolarismi, gli egoismi, i conflitti ideologici e promuovere uno scatto costituente della classe dirigente italiana.

Con la presente proposta, riferita esclusivamente al problema della modifica della riforma di Stato, le regioni italiane portano a sintesi unitaria le diverse posizioni politiche che caratterizzano gli schieramenti di governo delle singole regioni. Ciò significa che le regioni approvando la presente proposta stipulano tra loro un patto per le riforme e agiscono, per le questioni di loro competenza, in qualità di soggetti che assumono il profilo costituente come impegno prioritario della classe dirigente italiana.

Qui si è realizzato un accordo tra le regioni governate dai diversi schieramenti politici sulle questioni della modifica della forma di Stato, nella convinzione che solo dopo aver definito l'impianto del nuovo assetto istituzionale, la riallocazione dei compiti tra i diversi livelli di governo e il profilo dell'assetto federale della Repubblica, può svolgersi utilmente il confronto tra le diverse ipotesi per quanto riguarda la definizione della forma di governo.

Con la presente proposta le regioni italiane compiono quindi un atto di responsabilità, nell'interesse del paese. Lo stesso atto di responsabilità che devono compiere, per quanto riguarda la riforma complessiva del sistema di governo, le forze politiche e parlamentari sul piano nazionale.

*2. Il senso della presente proposta: le regioni per l'Italia*

Le regioni italiane propongono unitariamente la presente proposta di riforma costi-

tuzionale sulla base di una convinzione di fondo: il problema storico posto oggi alla classe dirigente italiana consiste nel dare a questo Paese un assetto istituzionale e di governo funzionale. Vale a dire un sistema di governo efficace e utile. È evidente infatti che l'assetto vigente ormai non funziona più.

L'Italia lungo il complesso percorso che a partire dalla sua fondazione come Stato unitario l'ha portata all'epoca attuale, attraverso diverse fasi (giolittiana, fascista, repubblicano-democratica), si presenta oggi come un Paese strutturalmente non governabile.

Sul piano politico si sommano, al centro, due Camere con competenze paritarie, composte da circa mille parlamentari e, in periferia, le assemblee elettive, e i rispettivi esecutivi di 20 regioni 103 province, 8.100 comuni. Sul piano burocratico si sommano le strutture dei Ministeri centrali e le loro diffuse diramazioni periferiche articolate negli uffici decentrati dello Stato, agli apparati degli enti territoriali a loro volta rigorosamente incomunicanti.

Questo sistema non funziona più. Esso impedisce di prender decisioni efficaci sia al centro che in periferia. Appare infatti ugualmente complicata la decisione sulla legge finanziaria, con il rimpallo tra le due Camere investite di competenze paritarie, come qualsiasi decisione da prendere in sede periferica, riguardi essa l'autorità incaricata di gestire le situazioni di emergenza o le singole politiche di governo del territorio e delle comunità locali (infrastrutture, politiche di sviluppo, politiche sociali e sanitarie, eccetera).

L'Italia oggi consiste in un sistema di governo privo di un proprio e funzionante baricentro.

Al caotico assetto istituzionale si aggiunge poi l'attivismo delle categorie economiche, dei sindacati e delle innumerevoli corporazioni. Tutti hanno qualcosa da chiedere, e agiscono prepotentemente per l'affermazione degli interessi delle singole categorie. L'attivismo delle categorie è legittimo: il fatto è che a fronte dell'attivismo dei gruppi di

interesse non esiste oggi una vera autorità politica capace di dirimere i conflitti.

Questo è quindi il tema strategico del Paese: ricostruire l'autorevolezza e l'efficacia della decisione politica.

È evidente infatti che il barocchismo istituzionale e politico ereditato dalle fasi precedenti della storia della Repubblica ha una sua chiara spiegazione storica.

Tale assetto nasce da un preciso fondamento: il governo dei partiti della prima Repubblica. Ciò che, fino a un certo punto ha reso gestibile la ridondanza dell'assetto politico-istituzionale era per l'appunto il sistema dei partiti organizzati della prima Repubblica. Un sistema di partiti organico, che applicava le sue regole da Milano a Palermo e che quindi, nel bene e nel male, teneva assieme il Paese.

Quel sistema di partiti e quindi quella forma di governo reale del Paese, è andato in crisi per molti motivi. Perciò la transizione avviata con le riforme elettorali va ora completata rinnovando il sistema politico e riformando le istituzioni di governo.

Dunque questa è oggi la situazione dell'Italia: avere da un lato un sistema istituzionale pletorico e ingolfato; essere scossa, dall'altro lato, da profonde spinte civili e sociali che rivendicano un assetto più efficiente del sistema di governo.

Tali spinte sono comprensibili e giustificate soprattutto alla luce delle sfide sempre più pressanti che derivano dai cambiamenti dell'organizzazione dei sistemi produttivi e dalla globalizzazione dei mercati rispetto a cui l'attuale assetto istituzionale è del tutto inadeguato.

È sempre più evidente che dentro i confini nazionali dei singoli Paesi le specificità regionali si sono progressivamente accentuate. La definitiva eclissi dei modelli fordisti di sviluppo economico ha lasciato spazio alla crescita di sistemi integrati di imprese con una chiara delimitazione territoriale che, in forza di specificità culturali di coesione sociale, di risorse e di opportunità presenti al livello locale, competono su mercati sempre più aperti e trans-nazionali.

Non a caso è proprio dalla diffusione di questo modello autonomo di sviluppo, sperimentato con apprezzabili risultati ad esempio in alcune regioni italiane, che ci si attende una parziale soluzione dei problemi della disoccupazione strutturale.

Le specificità regionali non vanno quindi considerate solo in negativo, per identificare le aree di cui è necessario sostenere lo sviluppo, ma anche - e soprattutto - in positivo, perchè è dalla valorizzazione di quelle specificità che ogni sistema produttivo regionale può essere messo in condizione di produrre ricchezza.

In un contesto come quello appena descritto, in cui la crescita del benessere è data dalla valorizzazione di specificità locali che consentono a sistemi regionali integrati di competere nell'economia-mondo, è evidente che le stesse identità politiche territoriali vengono nuovamente esaltate. Talvolta possono essere (o apparire) il frutto di istanze egoistiche e vanno per questo ricondotte nel quadro di una visione solidale più ampia, tanto nell'ambito nazionale che in quello comunitario. Rimane il fatto che esse hanno motivazioni reali e radici profonde e non possono essere sottovalutate. Entro certi limiti questa tendenza può essere anche vista come un contributo positivo al consolidamento di quei legami di fiducia che rendono agevole la costruzione di efficienti sistemi produttivi locali.

Per entrambi questi motivi (uno a carattere economico-funzionale ed uno, connesso al primo, di carattere politico e sociale) oltre che per i gravissimi limiti di efficienza e responsabilità mostrati dal centralismo politico-amministrativo italiano, la possibilità di una efficace amministrazione delle politiche pubbliche - tanto nazionali che comunitarie - passa sempre di più attraverso una significativa valorizzazione delle istituzioni sub-nazionali di governo.

Muovendo da queste analisi le regioni italiane formulano qui una proposta di riforma istituzionale.

Le regioni avanzano questa proposta non in ragione della difesa delle attuali istituzioni regionali che vanno radicalmente riformate,

ma in ragione di un disegno strategico di riforma dell'Italia.

C'è infatti un solo modo serio di discutere i modelli istituzionali: separare la progettazione istituzionale dalla difesa corporativa degli attuali assetti e dai conflitti del ceto politico, assumere un vero profilo costituente.

Con la presente proposta le regioni assumono questo punto di vista, trovando in esso le ragioni di una sintesi unitaria che va oltre la dialettica politica tra i diversi schieramenti di governo delle regioni. In tal modo le regioni mettono a disposizione del confronto tra le forze politiche un preciso modello di riforma del sistema-Italia.

### *3. L'ispirazione della proposta: le ragioni profonde del federalismo e i suoi principi fondativi*

La presente proposta si muove nel senso di una riforma in senso autenticamente federale della Repubblica.

Le regioni italiane non parlano a caso di federalismo. Ne parlano a ragion veduta, in base alla concreta esperienza del governo regionale.

Le regioni parlano di un federalismo per ricostruire l'Italia, per restituire identità e coesione alla nazione, partendo dal presupposto che tale identità e unità sono oggi compromesse. Senza riforma federalista l'Italia rischia una vera e propria dissoluzione.

Non è vero quindi che il federalismo sia l'anticamera della secessione.

È vero il contrario: senza federalismo, l'unità d'Italia è a rischio.

Dunque il federalismo serve per ricostruire l'unità d'Italia, nella prospettiva europea, per ridare coesione, identità e funzionalità al paese, per restituire valore alla stessa idea di patria comune.

Ciò che serve all'Italia è dunque una seria riforma federalista, capace di valorizzare le differenze di questo paese e al tempo stesso di rilanciare le ragioni della sua unità.

Per perseguire tale obiettivo la presente proposta si ispira ai principi del federali-

smo cooperativo, così come questi si sono venuti affermando, in Europa, in particolare nell'esperienza tedesca.

Non solo in Europa ma in tutti i sistemi federali moderni si registra un superamento del cosiddetto federalismo duale, proteso a tracciare rigide separazioni di competenze tra federazione e Stati-membri. Questa esigenza era dettata dalla necessità di superare le diffidenze verso il potere centrale laddove la federazione nasceva da entità originariamente separate, come nel caso degli Stati Uniti d'America. Tali nette distinzioni non sono però più possibili e nemmeno auspicabili in Paesi che amministrano complesse politiche per la protezione sociale e lo sviluppo economico.

La risposta istituzionale più appropriata alle esigenze dello Stato sociale è stata ed è il «federalismo cooperativo» in quanto esso consente al tempo stesso di avvicinare i processi di gestione dei servizi ai cittadini ma anche di rendere possibili strategie coordinate per promuovere uno sviluppo nazionale forte ed equilibrato.

La logica del federalismo cooperativo presuppone infatti da un lato un profondo e reale decentramento nella attuazione (con elevati gradi di libertà) delle politiche pubbliche, dall'altro istituzioni politiche nazionali snelle che conservino tuttavia poteri adeguati per orientare non solo le classiche funzioni dello Stato minimo, ma anche i grandi indirizzi della politica economica e sociale. Naturalmente, per queste materie e per quanto attiene alla loro rielaborazione e attuazione al livello decentrato, le istituzioni nazionali devono poter avere degli interlocutori adeguati con cui concertare e coordinare le decisioni.

Un secondo elemento essenziale che caratterizza la logica di fondo del federalismo cooperativo è che la rielaborazione in sede decentrata delle politiche economiche e sociali non può che essere attribuita a sistemi regionali di autogoverno. Non è pensabile infatti che siano ancora le istituzioni politiche centrali a definire dettagliatamente per ogni regione quali debbano essere le funzioni specifiche di ognuno dei livelli locali di governo. Questo presupporrebbe infatti che

l'attuazione delle politiche pubbliche fosse ancora una volta, di fatto, predefinita e rigidamente codificata dal centro. Del resto nei principali settori dell'intervento pubblico che potrebbero essere decentrati tanto economie di scala quanto la necessità di stabilire criteri di perequazione tra zone richiedono che essi siano coordinati da istituzioni decisionali di livello regionale.

#### 4. *Forma di Stato e forma di governo. La riforma del sistema politico e della classe dirigente*

Prima di presentarne la struttura va precisato che la presente proposta di riforma riguarda esclusivamente i temi della forma di Stato. Essa non interviene quindi in alcun modo sulle questioni della forma di governo. Perciò le ipotesi qui formulate per quanto attiene vuoi alla attribuzione alla Camera politica della funzione di esprimere la fiducia al governo (cfr. articolo 18 di modifica dell'articolo 94, primo comma, della Costituzione) vuoi ai meccanismi ipotizzati per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica (cfr. articoli 14, 15, 16 di modifica degli articoli 83, 85, 86 della Costituzione) hanno un carattere meramente tecnico. Esse sono quindi riferite alla Costituzione vigente e sono ovviamente suscettibili di modificazioni qualora si opti verso soluzioni alternative.

Le proposte qui formulate in ordine alla modifica della forma di Stato sono quindi del tutto neutre sotto il profilo della forma di governo. D'altronde, ciò è comprovato dalla esperienza comparata. Non esiste alcuna relazione univoca tra forma di Stato e forma di governo sul piano comparato: esistono infatti Stati federali a regime presidenziale, come gli Stati Uniti d'America, e Stati federali a regime di parlamentarismo rafforzato, come la Repubblica federale tedesca.

Premesso quindi che diverse forme di governo (di tipo presidenziale, semipresidenziale, ovvero del tipo governo rafforzato dal *premier* o parlamentarismo rafforzato, sul genere del cancellierato tedesco) sono com-

patibili con una forma di Stato di tipo federale, le regioni sono ben consapevoli che la scelta in ordine alla forma di Stato non è influente rispetto a quella relativa alla forma di governo.

Proprio per questo, secondo le regioni il confronto sul nuovo assetto costituzionale della Repubblica deve partire anzitutto dallo sciogliere il nodo della forma di Stato.

Definire anzitutto la forma di Stato costituisce infatti una priorità logico-concettuale. Se si è davvero decisi a riorganizzare la Repubblica italiana secondo un assetto federale sulla base delle linee qui descritte, non può sfuggire il fatto che tale scelta ha conseguenze precise sul piano della soluzione del problema cruciale posto oggi di fronte all'Italia: l'affermazione di una rinnovata autorevolezza della politica, il cambiamento dei processi di selezione e legittimazione della sua classe dirigente.

Da questo punto di vista la proposta qui avanzata suggerisce soluzioni radicali. Essa ipotizza una drastica riduzione del ceto politico che opera a livello nazionale ed una sua contestuale ridislocazione. Possiamo infatti prevedere, e per certi versi auspicare, che nella nuova Repubblica federale parti significative del ceto politico che ora opera a livello nazionale possa portare il proprio contributo ai governi ed ai consigli regionali. La riforma federale, in altri termini dovrà consistere in una riforma della classe dirigente politica, parallela ad una corrispondente riforma degli apparati burocratico-amministrativi.

##### 5. *La struttura della proposta. Riforma del Parlamento e Senato federale*

Per trasformare uno Stato a centralismo imperfetto, come l'Italia, in una vera Repubblica federale, fondata su un nuovo equilibrio tra ragioni della differenza e ragioni della coesione nazionale, occorre in primo luogo riportare al centro, nella struttura del Parlamento, le stesse ragioni della differenza e dell'unità.

Perciò il primo passo della riforma federalista sta nella riforma del Parlamento.

All'attuale e ormai disfunzionale bicameralismo paritario occorre quindi sostituire un bicameralismo specializzato. Specializzato, tuttavia, non solo per funzioni, ma per meccanismi di legittimazione e di composizione delle due Camere.

Occorre perciò prevedere una prima Camera politica, con un numero di parlamentari ridotti rispetto all'attuale (400 o massimo 500 componenti) investita del rapporto fiduciario con il Governo e delle funzioni di deliberare la grande legislazione federale.

Alla Camera politica va poi affiancata una seconda Camera (o Senato) non politica, ma rappresentativa degli enti federati. E questo per un preciso motivo.

In tutte le esperienze federali ma soprattutto in quelle che adottino un modello cooperativo, il compito di tracciare di volta in volta la linea esatta di ripartizione delle competenze è per ampi tratti affidato alla legge ordinaria (la legge cornice, la legge quadro, la legge organica, la legge di riforma economico-sociale, la legge di indirizzo o di programmazione ecc.) la quale interviene sulla base dei principi definiti dalla Costituzione.

Quindi soltanto lo strumento dinamico della co-decisione può assolvere al compito di salvaguardare gli ambiti di autonomia ed al tempo stesso non irrigidire l'attribuzione delle prerogative di ogni istituzione di governo per la pretesa di predeterminarle tutte in principio. Lo stesso appello al criterio della sussidiarietà acquista senso esclusivamente se le valutazioni di efficienza, di cui esso rimanda sono compiute con adeguati meccanismi di co-decisione. L'efficacia del federalismo tedesco, introdotto sotto la pressione degli alleati sulle ceneri della struttura totalitaria del terzo *Reich*, e che più di recente si è mostrato capace di reggere l'enorme impresa della riunificazione tra le due Germanie, riposa esattamente nella scelta di associare al centro, in un solido meccanismo di reciproca integrazione, il sistema federale e il sistema federato, attraverso la dialettica tra *Bundestag* e *Bundesrat*.

L'essenza di tale meccanismo sta nella differenza strutturale dei due organi parla-

mentari. Nel primo trova espressione la dialettica prodotta dal pluralismo politico-partitico, il secondo garantisce una composizione dinamica delle relazioni inter-istituzionali mediante la presenza diretta dei governi dei *Länder* a cui viene attribuita una quota ponderata e indivisibile di voti.

Solo se si determina una struttura co-decisionale al Centro, attraverso cui i soggetti federati (regioni) sono investiti di poteri co-decisionali e di funzioni di controllo dirimenti è possibile ripartire razionalmente le competenze, prevedendo un'area di competenze esclusive del Centro, un'area di competenze generalizzate dei soggetti federati, e un'area di competenze concorrenti e miste, co-decise dalla Camera e dal Senato federale, a partire dalla definizione delle discipline essenziali di principio e dei livelli minimi delle prestazioni sociali sulle materie assegnate alla competenza regionale.

Senza una riforma federale del Parlamento tutto diventa incerto e più complesso: come ripartire, secondo il criterio di esclusività, le competenze, ben sapendo che su nessuna competenza, sulla carta esclusive, delle regioni, si può prescindere da scelte di politica nazionale? Si pensi alla sanità, ai trasporti, alle opere pubbliche. Certo che su queste materie deve esservi una piena competenza regionale. Altrettanto certo è che il fatto che sulle stesse materie deve esservi una politica nazionale: come comporre i due fattori? C'è una sola soluzione: avere al centro una seconda Camera direttamente rappresentativa dei governi regionali.

Si guardi inoltre il problema dal punto di vista della concreta fattibilità della riforma. È mai pensabile che, una volta fatta la riforma costituzionale in senso federale, tutto si svolga secondo identici tempi di attuazione per ogni realtà territoriale e regionale?

È evidente che la scelta federalista implicherà una progressività e una differenziazione dei suoi processi di attuazione. Perché ciò accada senza dividere il Paese, perché si possa attuare e monitorare il graduale processo di trasformazione in senso federale dell'Italia, occorre non una qualche conferenza Stato-regioni-città, ovvero una sorta di CNEL delle Autonomie affiancato

alle strutture parlamentari, ma la diretta sussunzione dei soggetti federati al centro della Federazione, cioè il Senato federale così come qui viene proposto.

Come si vede quindi la scelta della composizione e delle funzioni del Senato federale è davvero cruciale. È evidente, peraltro, che solo se quest'ultimo avrà delle funzioni e una composizione chiaramente differenziate dalla Camera dei deputati si potrà effettivamente raggiungere il doppio scopo di snellire il processo legislativo nazionale e dotarlo di una sede efficace per la gestione cooperativa del «sistema federale».

Quanto alla differenziazione delle funzioni per raggiungere il doppio obiettivo indicato è necessario che il Senato non abbia titolarità ad intervenire in merito al rapporto fiduciario e al controllo politico del Governo.

Dovrebbe invece occuparsi delle sole decisioni che attengono ai rapporti Federazione-regioni siano esse assunte in sede legislativa (leggi cornice, leggi organiche, grandi riforme economico-sociali eccezionale), siano esse atti amministrativi generali (atti di indirizzo e coordinamento, programmi di settore, piani di intervento, scelte di redistribuzione finanziaria, livelli minimi dei servizi eccezionali) o rivolti ad una singola regione (interventi speciali atti di sostituzione). Più precisamente, ad essa spetterebbe la funzione di seconda lettura, ovvero di richiamo, tramite il potere di opposizione, di un insieme di leggi la cui approvazione conclusiva è comunque affidata alla Camera politica, a partire dalle leggi di bilancio e finanziarie, ed un potere co-decisionale pieno sulle leggi e sui programmi che riguardano direttamente il raccordo tra centro e periferia, a partire dalla «disciplina essenziale di principio» ad alle «norme necessarie alla programmazione ed al coordinamento nelle materie non riservate alla federazione» (articolo 70, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, nel testo modificato proposto con l'articolo 6 del presente disegno di legge), in quelle materie che cioè appartengono alla competenza piena degli enti federati (sanità,



infrastrutture, politiche della formazione, del lavoro, dello sviluppo, eccetera).

Per questo si prevede che soltanto le materie esplicitamente indicate a questo fine in Costituzione siano regolate da «leggi nazionali», quelle per le quali è appunto richiesta necessariamente l'approvazione del Senato federale. Tutte le altre sarebbero coperte da «leggi federali», rispetto alle quali il Senato avrebbe soltanto un potere di veto sospensivo da esercitare attraverso una deliberazione a maggioranza qualificata.

Se si vogliono davvero perseguire i due obiettivi che si sono delineati (semplificare il processo legislativo e dotare le istituzioni nazionali di una sede «operativa» per il coordinamento delle relazioni intergovernative) è inoltre chiaro che alcune delle possibili opzioni relative alla composizione della seconda Camera devono essere assolutamente scartate.

Tanto che si optasse per una composizione elettiva diretta (come nel caso statunitense dopo l'approvazione dell'VIII emendamento), per una composizione mista (come in Spagna e Belgio), oppure per l'elezione dei suoi membri da parte dei consigli regionali (come in Austria) prevarrebbero inevitabilmente le affiliazioni di carattere politico-partitico rispetto alla rappresentanza delle esigenze del governo dei sistemi regionali.

Si pensi ad esempio al fatto che la riforma attuata negli Stati Uniti nel 1913 - che ha segnato il passaggio dall'iniziale elezione indiretta dei senatori da parte delle assemblee elettive degli Stati-membri all'elezione diretta - ha anche definitivamente rafforzato un ruolo politico generale del Senato, ed ha fatto anzi del senatore la figura eminente del sistema politico dello Stato-membro, il punto culminante della carriera politica locale. Ma si è persa così la funzione, originariamente assegnata al sistema indiretto di nomina, di «fornire ai governi statali il controllo su un organo del governo federale, tale da garantire l'autorità dei primi costituendo nel contempo, un ottimo punto di incontro tra i due sistemi» (*Il Federalista*, LXII).

Se la seconda Camera (o Senato) federale, sia pure investita di funzioni specializzate rispetto alla Camera politica, venisse formata per elezione diretta, saremmo punto e daccapo: avremmo di nuovo due Camere politiche sovrapposte al sistema regionale e l'autogoverno locale, a fianco delle quali dovrebbe necessariamente crearsi una terza Camera, una sorta di Conferenza Stato-regioni-città che assomiglierebbe molto ad un nuovo CNEL, cioè a un organo di mera consultazione. È evidente invece che l'attuale esperienza della Conferenza Stato-regioni risulta del tutto obsoleta: un organo di mera consultazione e, nella migliore ipotesi di generica concertazione non serve a nulla.

Va respinta d'altro canto ogni soluzione mista che, come mostrano ad esempio l'esperienza spagnola e belga, appare strutturalmente disfunzionale.

L'esigenza, da più parti sollecitata, di assicurare nella seconda Camera (o Senato) federale una rappresentazione anche degli enti locali si scontra peraltro con molteplici obiezioni di principio. La prima obiezione riguarda il fondamento stesso della riforma in senso federalista dello Stato. Una riorganizzazione in senso federale di uno Stato unitario può farsi solo attraverso la relazione tra Stato centrale (o Federazione) e grandi aggregati federati (nel linguaggio italiano: regioni), garantendo al tempo stesso in Costituzione e a livello regionale le Autonomie locali. È evidente che il modello federale si fonda su due assi: federare al centro le regioni, federare le autonomie locali nelle regioni. La seconda obiezione riguarda le funzioni assegnate alle singole istituzioni di governo. Solo due livelli istituzionali già oggi e a maggior ragione nella prospettiva federale, esercitano la funzione legislativa, vale a dire la funzione propriamente politica: lo Stato centrale e le regioni.

Inoltre occorre pur guardare all'Italia com'è, e alla sua tradizione storica. Prima della costituzione dello Stato unitario l'Italia era un paese frammentato. Questo ci ricorda che la tradizione municipale italiana è sì per un verso, un valore, ma è al tempo stesso un limite. I comuni rappresentano

luoghi identitari di auto-riconoscimento delle comunità locali. Ma sono anche, storicamente, luoghi di aspri conflitti reciproci. Basti questo a dire che il federalismo municipale ha davvero un debole fondamento, sul piano storico e sociale prima ancora che su quello funzionale.

Se si vuole prendere il federalismo sul serio lo si deve progettare valorizzando la capacità coesiva di ampie unità territoriali e di governo. Si può realizzare pienamente ed efficacemente il federalismo solo se lo si ritaglia su una dimensione regionale.

Ma se anche si volessero superare le obiezioni di principio sopra esposte, e si volesse accedere alla logica puramente politica e non più istituzionale, di assicurare comunque una rappresentanza degli enti locali nella Camera (o Senato) federale, resterebbe da risolvere una ultima, doppia questione.

La prima riguarda il metodo con cui selezionare nella Camera (o Senato) federale i rappresentanti degli enti locali. Posto che sarebbe del tutto impraticabile prevedere, in Costituzione, una designazione da parte delle attuali associazioni degli enti locali, una soluzione al riguardo può essere ipotizzata: se venissero costituzionalizzati secondo la proposta qui formulata, i consigli (o Camere) regionali delle autonomie, la designazione dei rappresentanti degli enti locali potrebbe essere effettuata dagli stessi consigli (o Camere) regionali delle autonomie. Con due risultati importanti; il primo consiste nel selezionare la rappresentanza degli enti locali alla stessa scala regionale, convalidando quindi l'idea che il federalismo implica anzitutto l'integrazione dei governi locali nella dimensione regionale ed esclude il rappresentarsi diretto verso il centro di ciascun ente locale; il secondo riguarda il fatto che gli eletti dai diversi consigli (o Camere) regionali delle autonomie rappresenterebbero, in questo modo non i singoli enti locali ma le comunità di riferimento.

Resterebbe, in ogni caso, da risolvere il problema del modo in cui voterebbero i rappresentanti degli enti locali selezionati nel modo sopra detto. La questione è cruciale. Infatti se si adotta, come qui si pro-

pone, il metodo della composizione istituzionale della seconda Camera (o Senato) federale il voto espresso in tale sede deve essere comunque indiviso e ponderato in rapporto alle singole comunità di riferimento: non può mai essere un voto politico, espresso sulla base del criterio «una testa un voto».

Al riguardo possono essere ipotizzate varie soluzioni: si può immaginare che i rappresentanti degli enti locali vengano inclusi nelle delegazioni regionali lasciando indiviso il voto regionale, oppure che ad essi venga attribuita una quota di voto ponderato in rapporto alle popolazioni di riferimento, scorporando tale quota dal voto ponderato attribuito ai rappresentanti delle regioni.

Una ulteriore soluzione potrebbe essere quella di prevedere una rappresentanza diretta, nella seconda Camera (o Senato) federale, delle grandi città o città metropolitane, assegnando ad esse una quota di voto ponderato in rapporto alle singole dimensioni demografiche. Ma tale soluzione esigerebbe che si fosse già sciolto il nodo della attribuzione alle grandi aree urbane di uno Statuto speciale di autogoverno, attraverso la istituzione delle stesse città metropolitane. Ciò che ancora non è.

Perciò, date le incertezze sopra richiamate, il presente disegno di legge suggerisce di adottare, per quanto riguarda la composizione della seconda Camera (o Senato) federale la soluzione tedesca pura, per la quale essa è composta da membri degli esecutivi delle regioni da questi nominati e revocati i quali esprimono unitariamente i voti assegnati alle singole regioni, dal minimo di tre al massimo di sei.

#### *6. La definizione delle competenze della federazione e delle regioni*

Uno degli aspetti qualificanti della proposta sta nell'enfasi posta sul riparto delle funzioni amministrative piuttosto che sul riparto delle funzioni legislative. Nell'ottica del federalismo cooperativo è inevitabile che le grandi decisioni vengano affidate agli organi legislativi nazionali (che per questo

motivo, come abbiamo detto, devono essere composti anche da membri delle istituzioni regionali), mentre il contrappeso è dato da una forte regionalizzazione dell'esecuzione amministrativa.

Si propone pertanto un sistema di ripartizione delle funzioni basato sull'attribuzione in via esclusiva al livello centrale, tanto sul piano legislativo che esecutivo, di un ridotto novero di materie.

In un secondo novero di materie, anch'esso limitato, la Federazione avrebbe competenza piena ma non necessariamente esclusiva, con la facoltà di attribuire, mediante proprie disposizioni legislative, potestà normativa ed amministrativa alle regioni.

In un terzo novero di materie, infine, la Federazione avrebbe poteri esclusivi soltanto a livello legislativo, mentre le connesse funzioni esecutive sarebbero di norma demandate alle amministrazioni regionali.

Anche sulle altre materie, di competenza regionale, la Federazione manterrebbe inoltre la potestà legislativa «organica»: in questo caso la legge nazionale fisserebbe la disciplina essenziale di principio, le norme necessarie al coordinamento, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali o dei limiti generali allo sfruttamento delle risorse naturali e ambientali.

Le regioni dovrebbero potere, con proprie leggi successive, disporre anche in difformità della legge organica federale. La logica di questa possibilità deve però essere colta nel collegamento con la possibilità di impugnazione delle leggi regionali. Il governo federale può infatti impugnare le leggi regionali in via preventiva di fronte alla Corte costituzionale. Se però il «vizio» rilevato consiste nel contrasto con i principi della legge organica può solo sollevare la questione di merito di fronte al Parlamento. In questo modo viene superata una visione sclerotica dei «principi». Per quanto essi possano essere innovativi in origine, è inevitabile che la loro importanza sia destinata a scemare con il trascorrere del tempo: è giusto perciò che ad apprezzarne l'attualità non sia il giudice costituzionale ma lo stesso organo politico che li ha posti in essere.

Inoltre, fatte salve quelle che operano nell'ambito delle competenze esecutive federali, così come delimitate in Costituzione, tutte le strutture amministrative farebbero capo al sistema regionale.

È per questo motivo che la proposta prevede che il trasferimento delle funzioni sia effettuato indistintamente verso le regioni a cui spetterà stabilire poi la divisione dei compiti tra gli enti locali. Ciò comporterebbe, tra l'altro, come logico corollario, il superamento definitivo di molti uffici periferici del governo centrale e del ruolo del prefetto mentre invece verrebbe valorizzata, con funzioni di «cerniera» tra sistema regionale e residua amministrazione centrale e periferica ministeriale, la figura del commissario federale, la quale riprodurrebbe in forma rinnovata quella del Commissario del governo (articolo 124 della Costituzione).

#### *7. Regioni e enti locali. Le garanzie delle autonomie locali e il principio di sussidiarietà*

Un tema cruciale della riforma federale riguarda la questione dei rapporti tra regione e enti locali. Fatte salve le ipotesi sopra formulate in materia di composizione e tecnica decisionale del Senato federale, lo schema della proposta può risolversi nella seguente formula: le regioni federate nella Federazione, i comuni e le province nella regione. Ciò significa da un lato garantire già in Costituzione l'autonomia degli enti locali, in ragione del principio di sussidiarietà, e dall'altro garantire gli enti locali nella stessa scala regionale, applicando anche a quel livello il principio federale.

A garanzia della autonomia degli enti locali sono perciò previsti diversi dispositivi. Si prevede che il loro sistema elettorale sia definito a livello nazionale, che essi siano dotati di entrate proprie, che vi sia un intervento sostitutivo delle istituzioni centrali in caso di mancata devoluzione delle funzioni da parte della regione, e che gli enti locali possano far ricorso alla Corte costituzionale in casi di violazione delle loro prerogative.

Inoltre anche al livello regionale si riproduce la logica cooperativa che presiede alle relazioni tra Federazione e regioni mediante la previsione di una seconda assemblea regionale rappresentativa degli enti locali (consiglio regionale delle autonomie) cui vengono assegnati precisi poteri di codeterminazione delle politiche regionali sui temi rilevanti per gli stessi enti locali. In questo quadro si prevede altresì che siano le stesse leggi regionali a prevedere eventuali differenziazioni di funzioni degli enti locali e a disciplinare l'istituzione di comunità montane e di città metropolitane.

Sempre a salvaguardia della autonomia e della funzionalità dell'azione amministrativa dei comuni e delle province, è stato indicato, con norma transitoria, un limite temporale di due anni entro il quale le regioni devono determinare le funzioni che in ragione del principio di sussidiarietà non possono essere esercitate dagli enti locali singoli o associati, ma vanno esercitate a livello regionale per garantire l'unitarietà della stessa dimensione regionale. Trascorso tale termine gli enti locali, per il tramite del consiglio regionale delle autonomie, possono richiedere che la legge nazionale surroghi sotto quel profilo l'inadempienza della regione. In tal modo si introduce un congelamento costituzionale diretto ad assicurare che le regioni svolgano funzioni di indirizzo, legislazione, governo politico e alta amministrazione, affidando larga parte della amministrazione attiva e gestionale agli enti locali.

#### 8. *La riforma amministrativa e burocratica*

Un punto infine deve essere sottolineato con forza. Se l'obiettivo di fondo della trasformazione in senso federale dello Stato è quello di restituire ai cittadini servizi più rispondenti alle loro domande, allora è chiaro che anche il più ampio trasferimento di funzioni e strutture verso la periferia non sarebbe sufficiente. Da solo potrebbe semmai provocare ulteriori inefficienze e frustrazioni. Esso deve essere necessariamente accompagnato da un profondo rinnovamen-

to della logica di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Anche sulla scia delle note innovazioni legislative introdotte negli ultimi anni a questo proposito, è opportuno dare rilevanza costituzionale al principio della separazione tra ruoli politici e di amministrazione, ed ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza della gestione che dovrebbero orientarne il perfezionamento e l'attuazione di quelle riforme.

La semplificazione della normativa e la possibilità di orientare con la necessaria tempestività ed efficacia l'azione delle pubbliche amministrazioni passa attraverso l'affermazione a livello costituzionale del principio della cosiddetta «riserva di amministrazione», vale a dire dell'attribuzione tendenzialmente esclusiva agli esecutivi della funzione organizzativa e delle norme riguardanti il funzionamento e l'organizzazione degli apparati.

Inoltre come necessario contrappeso alla maggiore autonomia delle agenzie amministrative rispetto alla direzione politica si prevede che i massimi dirigenti siano nominati dagli esecutivi.

Alle assemblee rappresentative, sempre sul terreno della organizzazione amministrativa, resterebbe la sola disciplina generale della ripartizione delle competenze tra amministrazioni (all'interno del dettato costituzionale), nonché quella del procedimento amministrativo e dei principi in materia di relazioni tra amministrazioni e cittadini (anche per il profilo giurisdizionale e delle responsabilità).

#### 9. *Finanza, fisco, bilancio*

Naturalmente una trasformazione radicale dello Stato come quella che è stata delineata comporta che alle regioni venga attribuita una responsabilità finanziaria simile a quella della Federazione.

Anche in questo caso si è deciso di non regolare in Costituzione le forme d'imposizione statale e quelle regionali per evitare rigidità in ambito che deve necessariamente tener conto dei parziali mutamenti che po-

tranno intervenire nelle competenze della federazione delle regioni e degli enti locali e nella struttura dei redditi.

La Costituzione si limiterebbe ad attribuire ad una legge nazionale la responsabilità di individuare e regolare in maniera unitaria le forme di imposizione che corrispondono ai diversi livelli di governo (federale, regionale e comunale) in modo da evitare il pericolo di sovrapposizioni ed assicurare un miglior controllo del livello complessivo della pressione fiscale.

Il raggiungimento di una piena autonomia impositiva regionale renderà possibile una razionalizzazione delle forme di finanziamento regionale con l'abbandono delle attuali addizionali e delle sovraimposizioni che rendono difficile la trasparenza finanziaria. Potrebbero essere invece previste forme di cumulo impositivo tra federazione e regioni, e tra regioni ed enti locali.

Anche il sistema dei trasferimenti verrebbe ampiamente ridimensionato. L'attuale fondo comune non avrebbe più ragion d'essere poichè le imposte di fabbricazione che lo alimentano dovrebbero diventare di competenza regionale. Al suo posto sarebbe costituito il fondo per la perequazione interregionale. Il fondo trasporti potrebbe invece trovare un corrispettivo al livello regionale e dovrebbe esserne prevista però una gestione completamente diversa per quanto attiene ai rapporti tra regione ed enti locali in ragione della piena efficacia del principio di sussidiarietà.

La ritrovata importanza dell'autonomia impositiva anche dal punto di vista normativo, l'affermarsi della responsabilità elettorale, l'abbandono della finanza derivata e la creazione di un'amministrazione regionale per le materie di propria competenza giustificano ampiamente la proposta di affidare l'applicazione ed il relativo controllo sui tributi regionali ad un'amministrazione finanziaria regionale.

In questa potranno confluire sia una parte delle strutture dell'amministrazione finanziaria oggi statale competente per i tributi regionalizzati sia quella parte dell'amministrazione regionale che si occupa attualmente dei tributi regionali.

Mentre le funzioni legislative ed amministrative verrebbero condivise dalla Federazione e dai sistemi regionali, la tutela giurisdizionale va invece affidata ad uno stesso giudice. La riforma del contenzioso tributario - sempre nel ricorso ad organi «speciali» - del resto già aveva anticipato tale duplice esigenza: assicurare una tutela unitaria e prevedere di esaurire la giurisdizione nell'ambito regionale dopo un primo grado provinciale.

Infine è evidente che, anche in relazione ai vincoli imposti dalla (auspicata) partecipazione dell'Italia all'Unione europea sono necessarie norme che garantiscano la possibilità che, al livello nazionale, sia esercitato un controllo sul ricorso complessivo al credito da parte delle amministrazioni pubbliche.

#### 10. *Le garanzie e i controlli*

In tutti i sistemi federali, la ripartizione costituzionale dei poteri è garantita da un controllo giurisdizionale. Persino in Paesi come il Belgio, dove la tradizione è avversa all'ipotesi di un sindacato di costituzionalità generalizzato sulle leggi, l'introduzione del federalismo ha comportato l'istituzione di un organo apposito - la Corte d'arbitrato - con la specifica funzione di giudicare dei conflitti e degli eventuali straripamenti di potere. La natura arbitrale di questa giurisdizione comporta che la nomina dei giudici che compongono la Corte costituzionale avvenga attraverso il compromesso tra gli opposti interessi del centro e della periferia. Le formule con cui si realizza questo compromesso sono diverse, ma l'esigenza di fondo resta costante. Tanto più avvertita quanto più il sistema di ripartizione delle funzioni tra istituzioni del governo centrale ed entità periferica sia affidato ad un'interpretazione dinamica delle «materie» di competenza e a concetti indeterminati come «principio fondamentale», «interesse unitario», «sussidiarietà», «leale cooperazione» o «lealtà federale», eccetera.

Il problema della presenza di membri di designazione regionale nella Corte costitu-

zionale italiana è però di non facile soluzione. È vero che un terzo dei giudici è eletto dal Parlamento in seduta comune: ma questo organo sparirebbe dal sistema costituzionale se si introducesse un Senato modellato secondo il *Bundesrat* tedesco, perchè troppo diverse sarebbero le due camere per numero e per composizione. In Germania certe funzioni attribuite dalla nostra Costituzione al Parlamento in seduta comune (l'elezione del Presidente della Repubblica) sono affidate ad un organo apposito, l'Assemblea federale, composto dalla Camera elettiva e da un eguale numero di membri eletti dalle assemblee legislative, ma, se una simile complicazione può aver senso per l'elezione della figura-simbolo dell'unità nazionale, poco funzionale appare per l'elezione dei giudici anche perchè essi scadono in epoche diverse, uno alla volta.

La soluzione proposta è quindi quella di ripartire egualmente tra Camera e Senato le nomine di spettanza parlamentare, di ripartire egualmente tra le giurisdizioni federali e quelle regionali le nomine spettanti ai giudici mantenendo al Presidente della Repubblica il potere di nominare una quota consistente dei membri in funzione di riequilibrio tra le componenti culturali e professionali.

Se l'aspetto finanziario è fondamentale per la permanenza di un equilibrato assetto federale, appare necessario introdurre un serio strumento di controllo dei flussi finanziari e di efficienza della spesa. La presenza di una seconda Camera «federalizzata» potrebbe rilanciare il ruolo originario della Corte dei conti come organo ausiliare del Parlamento (il termine include, accanto alla Camera dei deputati, anche il Senato federale) per tutta la gestione finanziaria. Ovviamente si dovrebbe riformare la Corte dei conti rendendola totalmente indipendente dal governo, ma anche dalle regioni in campo finanziario: infatti i conflitti tra regioni non saranno certo meno frequenti che i contrasti tra regioni e federazione.

È evidente che la riformata Corte dei conti dovrebbe rappresentare il vertice di un complesso sistema di *audit* esteso alla gestione finanziaria di tutte le regioni. In

un sistema federale, in cui necessariamente anche il prelievo fiscale è, almeno in parte, regolato in periferia, e in cui valgono i principi di solidarietà che sono impliciti nel concetto stesso di federalismo (per cui una certa quota di prelievo nelle regioni più ricche è «girato» alle regioni più povere), quanto avviene in periferia circa la regolarità di bilancio, la congruità del prelievo fiscale, l'efficienza della spesa, il raggiungimento dei livelli minimi di prestazione per i «diritti sociali», sono tipici problemi che interessano tanto lo Stato centrale quanto (tutte) le regioni. Proprio per questo motivo va riscoperto l'ancestrale rapporto tra Corte dei conti e Parlamento, luogo, il secondo, di sintesi della rappresentanza nazionale e della rappresentanza «federale» delle regioni.

Inoltre, poichè il processo di riforma mira ad una piena attuazione del «federalismo d'esecuzione», e pertanto ad un trasferimento davvero consistente dell'amministrazione attiva verso il livello regionale, è opportuno che le controversie amministrative siano gestite, almeno in prima istanza, a quel livello.

Si è proposta quindi un'organizzazione basata su tre ordini di giudici, i primi due radicati nelle regioni, il terzo - che opererebbe normalmente come giudice di revisione in diritto - radicato nella Federazione.

Le regioni dovrebbero essere competenti a disciplinare (ovviamente all'interno di un quadro normativo «di principio») l'organizzazione, le competenze e le procedure dei tribunali amministrativi di primo e di secondo grado. Tale competenza sarebbe resa possibile, se il modello di federalismo d'esecuzione fosse applicato con coerenza, dalla quasi completa eliminazione della burocrazia periferica del governo centrale. Essa porterebbe, oltretutto, ad un apprezzabile risultato: renderebbe visibile, anche in termini di riduzione del contenzioso, l'efficienza dell'azione amministrativa del singolo ente, riversando su di esso i costi di gestione dell'apparato giudiziario chiamato ad affrontare quel contenzioso. Un'amministrazione inefficiente e non corretta ingolfa le aule dei suoi tribunali e perciò anche quella indicata può essere una strada per innesca-

re il circolo virtuoso della responsabilità promosso dall'autogoverno.

#### 11. *La fase transitoria*

Qualche considerazione deve essere fatta infine a proposito della fase transitoria che dovrebbe portare ad una così radicale trasformazione della macchina amministrativa dello Stato.

Essendo gli enti territoriali fortemente differenziati quanto a dimensioni, capacità finanziarie ed operative e contesto socio-economico, tanto in ambito inter- che intra-regionale, va affermato il principio che l'attribuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative può essere consensualmente differito per aree o enti determinati disciplinando contestualmente (se necessario) le temporanee modalità di esercizio.

Più in generale, e indipendentemente dai problemi di trasferimento, il principio della flessibilità relativo alle funzioni comporta che a fronte di situazioni impreviste o anche della semplice opportunità di spostare un determinato compito ad altro livello (tra enti locali e regione, o tra regione e centro, o viceversa), gli enti interessati possano consensualmente stabilire il nuovo regime

mediante forme di tipo negoziale, quali convenzioni o accordi di programma.

Gli interventi sostitutivi di cui non si può *a priori* scartare la necessità, andranno operati con la nomina *in loco* di appositi commissari e attuati per il tramite degli stessi apparati istituzionalmente competenti.

È possibile poi che la nuova conformazione dell'autonomia regionale ponga (specie in prospettiva) questioni di dimensione territoriale, e possa suggerire l'opportunità di rivedere i confini delle attuali regioni. Tuttavia, da un lato una parte significativa di queste esigenze può essere soddisfatta mediante l'utilizzazione delle clausole generali che consentono la collaborazione tra regioni; dall'altro, non sono sempre certi i vantaggi che ne deriverebbero mentre appaiono sicure le tensioni e le situazioni delicate che si verrebbero a creare.

Sembra comunque ovvio che il raggiungimento di una effettiva federalizzazione comporti un affievolimento, di fatto se non di diritto, della differenziazione degli ordinamenti regionali speciali così come consegnati dalla esperienza passata, fermo restando il fatto che le esigenze di discipline speciali generate da peculiari ragioni istituzionali storiche, economico-sociali o etnico-linguistiche dovranno trovare una apposita regolamentazione.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

---

**Art. 1.**

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. - Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato federale».

**Art. 2.**

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. - Il Senato federale è composto da membri nominati dalle regioni secondo i rispettivi Statuti. Alle regioni con un numero di abitanti fino a duecentomila spetta un voto; alle regioni con un numero di abitanti fino a cinquecentomila spettano due voti; alle regioni con un numero di abitanti fino ad un milione spettano tre voti; alle regioni con un numero di abitanti fino a due milioni spettano quattro voti; alle regioni con un numero di abitanti fino a quattro milioni spettano cinque voti; alle regioni con un numero di abitanti fino a cinque milioni spettano sei voti; alle regioni con un numero di abitanti fino a sei milioni spettano sette voti; alle regioni con un numero di abitanti superiore a sei milioni spettano otto voti.

Ogni regione determina il numero dei propri rappresentanti che faranno parte del Senato, senza superare il numero di voti di cui dispone. I voti di ciascuna regione sono espressi unitariamente dai membri presenti.

Il Senato federale elegge il Presidente secondo le norme del regolamento interno il quale viene adottato a maggioranza assoluta dei voti il Presidente convoca e presiede il Senato. Deve convocarlo se lo richiedono i rappresentanti di almeno due regioni o il



Governo federale. Le sedute del Senato sono pubbliche, salvi i casi previsti dal regolamento».

Art. 3.

1. L'articolo 58 è abrogato.

Art. 4.

1. L'articolo 59 è sostituito dal seguente:

«Art. 59. - È componente della Camera dei deputati di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica».

Art. 5.

1. L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 60. - La Camera dei deputati è eletta per cinque anni. La sua durata non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

Art. 6.

1. Nell'articolo 61, primo e secondo comma, della Costituzione, le parole «delle nuove Camere» sono sostituite dalle seguenti «della Camera dei deputati». Nel secondo comma, le parole «delle precedenti» sono sostituite dalle seguenti «della precedente».

2. Nell'articolo 62, primo comma, della Costituzione, le parole «le Camere si riuniscono» sono sostituite dalle seguenti «la Camera dei deputati si riunisce». Nel secondo comma, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati». Il terzo comma è abrogato.

3. Nell'articolo 63, primo comma della Costituzione, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti «La Camera dei deputati». Il secondo comma è abrogato.

4. Nell'articolo 64, primo comma, della Costituzione, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati». Nel secondo comma le parole «ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati può». Nel terzo comma, le parole «di ciascuna Camera e del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati». Nel quarto comma, le parole «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

5. Nell'articolo 65, primo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole «o di senatore». Il secondo comma è abrogato.

6. Nell'articolo 66 della Costituzione, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati».

7. Nell'articolo 67 della Costituzione, le parole «membro del Parlamento» sono sostituite dalla seguente: «deputato».

8. Nell'articolo 68, secondo comma, della Costituzione, le parole «alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «nessun deputato». Al terzo comma, le parole «membri del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «deputati».

9. Nell'articolo 69 della Costituzione, le parole «membri del Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «deputati».

#### Art. 7.

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

«Art. 70. - Le leggi federali sono approvate dalla Camera dei deputati. Le leggi nazionali sono approvate dalla Camera dei deputati e dal Senato federale.

Con legge nazionale sono disposti:

a) l'approvazione del bilancio preventivo e di quello consuntivo, della legge finanziaria della federazione e delle leggi collegate secondo quanto previsto all'articolo 81;

b) l'istituzione di Ministeri, enti o apparati federali o nazionali;

c) l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali che comportino impegni incidenti sulle funzioni delle regioni;

d) i principi generali in materia di procedimento amministrativo e di rapporti tra amministrazione e cittadini;

e) l'ordinamento generale del sistema tributario, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 133;

f) l'ordinamento processuale amministrativo, anche demandando alle regioni la disciplina di particolari aspetti di esso;

g) i principi fondamentali generali dell'organizzazione amministrativa, l'ordinamento generale del pubblico impiego, comprese la giurisdizione e la disciplina generale delle responsabilità dei pubblici funzionari ed impiegati;

h) il sistema elettorale degli enti locali territoriali e gli elementi costitutivi dei tributi comunali;

i) la disciplina essenziale di principio e le norme necessarie alla programmazione ed al coordinamento nelle materie non riservate alla Federazione, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali e dei limiti generali allo sfruttamento delle risorse naturali e ambientali;

l) le altre leggi per le quali l'approvazione da parte del Senato federale sia espressamente prevista dalla Costituzione.

La legge nazionale stabilisce le modalità di partecipazione della Camera dei deputati e del Senato federale alla formazione della volontà dell'Italia nell'Unione europea».

#### Art. 8.

1. L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71. - L'iniziativa legislativa spetta al Governo ed ai membri di ciascuna Camera per le leggi di rispettiva competenza. L'iniziativa popolare è disciplinata con legge nazionale. Il Senato federale può esercitare con propria deliberazione l'iniziativa delle leggi federali presso la Camera dei deputati.

Le proposte di legge federale sono presentate alla Camera dei deputati e contestualmente comunicate al Senato federale. Il Senato federale può esprimere il proprio parere anche in ordine alla propria competenza, inviandolo al Presidente della Camera dei deputati entro sessanta giorni. Le proposte di legge federale di iniziativa del Senato federale sono presentate alla Camera dei deputati dal Governo che deve esprimere il proprio parere al riguardo.

Le proposte di legge nazionale sono presentate dapprima al Senato federale».

#### Art. 9.

1. Nell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, le parole «ad una Camera» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati».

#### Art. 10.

1. Dopo l'articolo 72 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 72-bis. - Le leggi approvate dalla Camera dei deputati come leggi federali devono essere trasmesse al Senato federale prima della promulgazione.

Se il Senato federale ritiene che una legge deliberata dalla Camera dei deputati come legge federale doveva essere sottoposta alla sua approvazione, chiede al Presidente della Repubblica di rinviarla alla Camera dei deputati. Nel caso in cui a seguito del rinvio, la Camera dei deputati deliberi di non trasmettere la legge al Senato federale per l'approvazione, questo può investire la Corte costituzionale della questione di competenza. In attesa del giudizio la promulgazione della legge è sospesa.

Nel caso in cui una legge per cui non sia prescritta l'approvazione da parte del Senato federale produca effetti tali da condizionare direttamente l'esercizio dei poteri regionali in materia di uso del territorio o comporti finanziamenti differenziati per zone, il Senato federale può a maggioranza

dei due terzi sollevare opposizione contro di essa. In questo caso tale legge federale può essere promulgata solo se la Camera dei deputati la riapprova a maggioranza assoluta.

Con la stessa maggioranza devono essere riapprovate la legge di bilancio, la legge finanziaria e le leggi collegate quando nel Senato federale non sia stata raggiunta la maggioranza necessaria per l'approvazione.

I rapporti tra la Camera dei deputati e il Senato federale, nonché i procedimenti per l'esame congiunto delle leggi e per risolvere eventuali contrasti sono disciplinati da un regolamento approvato da entrambi gli organi. In ogni caso la legge deve essere approvata con votazione separata della Camera e del Senato».

#### Art. 11.

1. L'articolo 73, secondo comma, della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Se la Camera dei deputati e, qualora questo ne abbia competenza, il Senato federale, a maggioranza assoluta dei propri componenti ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

#### Art. 12.

1. Nell'articolo 74, primo comma, della Costituzione, le parole «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti «alla Camera dei deputati». Il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Quando non ricorrano le ipotesi di cui all'articolo 72-bis, se la Camera dei deputati e, qualora questo ne abbia competenza, il Senato federale approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

#### Art. 13.

1. Nell'articolo 75, primo comma della Costituzione, la parola «consigli» è sostituita dalla seguente: «assemblee».

## Art. 14.

1. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il Governo non può senza delegazione della Camera dei deputati e, nelle materie di cui all'articolo 70, del Senato federale, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria»;

b) nel secondo comma, le parole «alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce» e, dopo le parole «entro cinque giorni» sono inserite le seguenti: «se il provvedimento provvisorio interviene nelle materie di cui all'articolo 70, dev'essere presentato anche al Senato per la conversione in legge»;

c) dopo il secondo comma, è inserito il seguente:

«La legge di conversione dei decreti-legge deve essere comunque presentata anche al Senato federale che, se la ritiene invasiva delle attribuzioni regionali può impugnarla direttamente di fronte alla Corte costituzionale, dandone comunicazione alla Camera dei deputati. L'impugnazione non ha effetti sospensivi salvo quanto disposto dalla Corte stessa in via cautelare»;

d) nel terzo comma, le parole «le Camere possono» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati può».

## Art. 15.

1. Nell'articolo 78 della Costituzione, le parole «le Camere deliberano» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati delibera». La parola «conferiscono» è sostituita dalla seguente: «conferisce».

2. Nell'articolo 79 della Costituzione, primo comma, le parole «di ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti «della Camera dei deputati».

3. Nell'articolo 80 della Costituzione, le parole «Le Camere autorizzano» sono sostituite dalle seguenti: «Nel rispetto dell'articolo 70, secondo comma lettera c), la Camera dei deputati autorizza».

4. Nell'articolo 81, primo comma, della Costituzione, le parole «Le Camere approvano» sono sostituite dalle seguenti: «Nel rispetto degli articoli 70, secondo comma, lettera a), e 72-bis, quarto comma, la Camera dei deputati approva». Nel secondo comma le parole «per legge» sono sostituite da «con legge nazionale».

5. Nell'articolo 82, primo comma della Costituzione, le parole «Ciascuna Camera può» sono sostituite da «La Camera dei deputati e il Senato federale, nell'ambito delle rispettive competenze, possono».

#### Art. 16.

1. Il primo e secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione sono sostituiti dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica è eletto da una Assemblea composta dai deputati e da un pari numero di rappresentanti eletti dalle assemblee regionali in proporzione al numero dei voti di cui dispongono nel Senato federale. L'Assemblea è convocata e presieduta dal Presidente della Camera dei deputati. La legge nazionale disciplina la ripartizione e il metodo di elezione dei rappresentanti delle regioni secondo i principi del sistema proporzionale».

#### Art. 17.

1. Nell'articolo 85, secondo comma della Costituzione, le parole «in seduta comune il Parlamento ed i delegati regionali» sono sostituite dalle seguenti: «l'assemblea». Nel terzo comma, le parole «le Camere sono sciolte», «loro cessazione» e «delle Camere nuove» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «la Camera dei deputati è sciolta», «sua cessazione» e «della nuova Camera».

## Art. 18.

1. L'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 86. - Le funzioni di Presidente della Repubblica in ogni caso, in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati.

Nel caso in cui durante la supplenza giunga a scadenza il mandato del Presidente della Repubblica, l'assemblea per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica è convocata e presieduta dal Presidente del Senato federale.

Nel caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato federale indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni salvo il maggior termine previsto se la Camera dei deputati è sciolta o manca meno di tre mesi alla sua cessazione».

## Art. 19.

1. Nell'articolo 87, secondo comma della Costituzione, le parole «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati e al Senato federale ». Nel terzo comma, le parole «delle nuove Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati». Nel quarto comma, le parole «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati o al Senato federale». Nell'ottavo comma, le parole «delle camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati». Nel nono comma, le parole «delle camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati».

2. Il primo comma dell'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può, sentito il suo Presidente, sciogliere la Camera dei deputati».

3. Negli articoli 90, secondo comma, e 91 della Costituzione, le parole «Parlamento in seduta comune» sono sostituite dalle seguenti: «assemblea che lo ha eletto».



## Art. 20.

1. L'articolo 94, primo comma della Costituzione, è sostituito dal seguente:

«Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati».

2. Nel secondo comma, le parole «Ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «La Camera dei deputati». Nel terzo comma, le parole «alle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati». Nel quarto comma, le parole «di una o di entrambe le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati». Nel quinto comma, la parola «Camera» è sostituita dalle seguenti «Camera dei deputati».

## Art. 21.

1. Nel terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione, la parola «legge» è sostituita dalle seguenti: «legge nazionale, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 118, secondo comma».

2. Nell'articolo 96 della Costituzione sono soppresse le parole «del Senato della Repubblica o».

## Art. 22.

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

«Art. 97. - L'amministrazione è di regola regionale e locale. Nei casi consentiti dalla Costituzione e dalle leggi nazionali essa può essere federale.

I pubblici uffici sono organizzati secondo i criteri di imparzialità e buon andamento. A tal fine la legge attribuisce ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche una adeguata autonomia operativa e stabilisce i criteri per la valutazione dei risultati da essi conseguiti.

I titolari delle più elevate funzioni dirigenziali sono nominati dagli organi esecutivi tra persone aventi i necessari requisiti tecnico-professionali.

Il personale delle amministrazioni pubbliche è assunto e accede alle qualifiche superiori solo mediante pubblici concorsi aperti ai cittadini italiani e, nei casi previsti dalla normativa comunitaria, ai cittadini dell'Unione europea. L'accesso a tali concorsi può essere limitato soltanto in relazione a requisiti generali e professionali.

I dipendenti delle amministrazioni pubbliche, se membri della Camera dei deputati del Senato federale o delle assemblee regionali non possono conseguire promozioni.

La legge federale può stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

#### Art. 23.

1. L'articolo 98 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 98. - L'attività amministrativa è soggetta alla legge. La legge individua e definisce i poteri autoritativi nella misura necessaria per il conseguimento e il mantenimento del bene comune, secondo il principio di sussidiarietà.

I dirigenti sono responsabili della legittimità degli atti adottati dalle rispettive amministrazioni.

I pubblici servizi sono organizzati secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità e in modo da garantire agli utenti la possibilità di verificare la correttezza e il buon andamento del loro svolgimento.

Con legge nazionale possono essere adottate misure per il coordinamento informativo, statistico e informatico delle amministrazioni federali e regionali».

#### Art. 24.

1. Nell'articolo 100, primo comma, della Costituzione, le parole «e di tutela della giustizia nella amministrazione» sono soppresse.

2. In secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Corte dei conti esercita il controllo di gestione per la Federazione e le regioni con le modalità stabilite dalla legge nazionale ed attesta la regolarità dei rendiconti. Trasmette alla Camera dei deputati, al Senato federale e alle assemblee regionali una relazione annuale sulla gestione finanziaria della Federazione e delle regioni. La Corte dei conti è composta da venti membri eletti in parti uguali e a maggioranza dei due terzi dei componenti dalla Camera dei deputati e dal Senato federale. La legge nazionale ne stabilisce i requisiti professionali. I membri durano in carica sei anni e sono rieleggibili una sola volta. Ad essi sono garantiti l'indipendenza e lo *status* giuridico dei giudici costituzionali. La Corte dei conti ha autonomia organizzativa; essa può altresì istituire sezioni periferiche. Presso la Corte dei conti è istituito il sistema informatico della contabilità nazionale cui sono collegate le ragionerie generali della Federazione e delle regioni; spetta alla Corte dei conti dettare le norme tecniche per il coordinamento dei dati e delle informazioni».

3. Il terzo comma dell'articolo 100 della Costituzione è soppresso.

#### Art. 25.

1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 103 della Costituzione sono soppressi.

#### Art. 26.

1. Dopo l'articolo 103 della Costituzione è inserito il seguente articolo:

«Art. 103-*bis*. - La giurisdizione amministrativa è esercitata da tribunali amministrativi delle regioni e dal tribunale amministrativo federale.

Fermo restando quanto disposto dall'articolo 117, primo comma, lettera *h*), le regioni istituiscono uno o più tribunali amministrativi ed un tribunale amministrativo su-

periore. Più regioni possono concordare l'istituzione di un tribunale comune o l'estensione della circoscrizione di riferimento di un tribunale oltre i confini regionali.

Il tribunale amministrativo federale esercita di regola funzioni di revisione delle decisioni dei tribunali amministrativi regionali per quanto concerne l'applicazione del diritto federale. La legge nazionale può prevedere che determinate controversie siano demandate in primo grado al tribunale amministrativo superiore, ed in casi speciali in unico grado al tribunale amministrativo federale.

La legge regionale disciplina l'organizzazione dei tribunali amministrativi delle regioni per ogni aspetto non riservato alla legge nazionale».

#### Art. 27.

1. Nell'articolo 104, quarto comma, della Costituzione, le parole «dal Parlamento in seduta comune» sono sostituite dalle seguenti: «dalla Camera dei deputati». Nel quinto comma, le parole «dal Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «dalla Camera dei deputati». Nel settimo comma, le parole «del Parlamento o di un consiglio regionale» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati, del Senato federale o di un'assemblea regionale».

#### Art. 28.

1. Il terzo comma dell'articolo 111, della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Contro le decisioni di primo grado dei tribunali amministrativi il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».

#### Art. 29.

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

«Art. 114. - La Repubblica è costituita dalla Federazione e dalle regioni. Ciascuna regione si articola nei comuni i quali rappresentano la propria comunità, ne curano

gli interessi e ne promuovono lo sviluppo, e nelle province. La legge regionale può prevedere l'istituzione, a seconda delle caratteristiche del territorio, di comunità montane e di autorità metropolitane.

I rapporti tra Federazione, regioni ed enti locali si ispirano al principio di leale cooperazione.

I compiti di amministrazione sono esercitati secondo il principio di sussidiarietà, dall'ente più vicino alle popolazioni interessate.

Spettano alle regioni la rappresentanza e la cura degli interessi della comunità regionale. Esse curano l'esecuzione delle leggi federali nazionali e regionali esercitando le sole funzioni che non possono essere utilmente svolte a livello locale».

#### Art. 30.

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

«Art. 115. - Le regioni assicurano attraverso propri organismi il coordinamento delle politiche concernenti il controllo del proprio territorio esercitate dai servizi locali di vigilanza».

#### Art. 31.

1. L'articolo 116 della Costituzione è abrogato.

#### Art. 32.

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

«Art. 117. - La Federazione ha competenza legislativa ed esecutiva esclusiva nelle seguenti materie:

- a) diritti politici;
- b) disciplina delle libertà fondamentali di cui agli articoli da 13 a 22;
- c) affari esteri salvo quanto disposto dall'articolo 70, secondo comma, lettera c);

- d) difesa e forze armate;
- e) disciplina della cittadinanza, della immigrazione e della estradizione;
- f) dogane, protezione dei confini;
- g) sicurezza della Federazione e lotta alla criminalità organizzata;
- h) stato giuridico ed economico dei magistrati di ogni giurisdizione, comprese le garanzie di indipendenza e di auto-governo;
- i) polizia giudiziaria;
- l) armi esplosivi e materiale strategico;
- m) servizio postale nazionale, emmissioni radio-televisive e servizi resi attraverso reti telematiche;
- n) tutela della concorrenza;
- o) diritti fondamentali dei lavoratori;
- p) ordinamento degli uffici federali e stato giuridico ed economico degli impiegati della Federazione, salvi i compiti della legge nazionale;
- q) sistema elettorale della Camera dei deputati;
- r) moneta, sistema valutario e ordinamento generale del credito.

La Federazione ha competenza legislativa ed esecutiva nelle seguenti materie:

- a) commercio estero;
- b) produzione e distribuzione dell'energia;
- c) previdenza sociale;
- d) istruzione universitaria;
- e) ordinamento giudiziario.

In tali materie le regioni hanno poteri legislativi e amministrativi stabiliti con legge nazionale.

La Federazione ha inoltre competenza legislativa esclusiva in materia di:

- a) legislazione civile, salvo quanto disposto dall'articolo 119, terzo comma;
- b) legislazione penale, salvo quanto disposto dall'articolo 119, terzo comma;
- c) ordinamento processuale civile e penale;
- d) normativa tecnica;
- e) ordinamento delle professioni;
- f) tutela e sicurezza del lavoro;
- g) ricerca scientifica;

- h) regime giuridico dei beni culturali e ambientali;
- i) grandi opere pubbliche;
- l) ordinamenti didattici e titoli di studio.

Nelle materie di potestà legislativa esclusiva le funzioni amministrative sono svolte dalle amministrazioni federali o regionali secondo quanto disposto con legge nazionale. Le regioni hanno poteri legislativi solo ove ciò sia espressamente stabilito dalla legge federale».

#### Art. 33.

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

«Art. 118. - Salvo che nelle materie ad essa riservate in via esclusiva e in materia di tributi federali, la Federazione può istituire Ministeri federali esclusivamente per attività relative al coordinamento delle attività amministrative, ovvero alla cura di servizi o attività di interesse nazionale.

La Federazione può istituire propri uffici periferici limitatamente allo svolgimento delle funzioni amministrative nelle materie ad essa riservate in via esclusiva e per l'applicazione, l'accertamento, la riscossione dei tributi della Federazione».

#### Art. 34.

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

«Art. 119. - Le regioni hanno competenza legislativa ed amministrativa generale, fatta eccezione per le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva della Federazione ed alla legge nazionale.

Con il voto della maggioranza dei due terzi dei consiglieri le regioni possono disporre, anche in difformità dalla legislazione nazionale emanata ai sensi dell'articolo 70, comma secondo, lettera i), fermo il disposto dell'articolo 127.

Le regioni possono disciplinare i rapporti civilistici strettamente connessi all'azione amministrativa. Si applica comunque il disposto dell'articolo 127, comma terzo. La competenza regionale alla disciplina dell'azione amministrativa non viene meno in ragione delle conseguenze che essa possa avere anche sui rapporti di ordine penale, fermo restando che le regioni non possono introdurre fattispecie incriminatrici non previste dalla legge federale.

La Federazione e le regioni, ciascuna per le proprie competenze legislative ed esecutive sono egualmente responsabili per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. Per le materie per le quali sono competenti le regioni, l'Italia è rappresentata presso gli organi comunitari da soggetti designati dal Senato federale».

#### Art. 35.

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

«Art. 121. - La Federazione e le regioni nonchè le regioni fra di loro possono stipulare accordi a durata determinata, anche a contenuto organizzativo, per coordinare le rispettive competenze in vista del migliore conseguimento di risultati di interesse comune. A tali accordi possono essere chiamati a partecipare le amministrazioni locali e le altre pubbliche amministrazioni.

Se tali accordi alterano il riparto delle competenze stabilito dalla Costituzione, essi divengono operativi a condizione che siano stati ratificati dalla Camera dei deputati e dalla assemblee regionali. Tuttavia la Federazione e le regioni possono in ogni momento denunciarlo e riassumere la competenza costituzionale. In nessun caso gli accordi possono riguardare le materie di cui all'articolo 70, comma secondo, lettere a) e b)».



## Art. 36.

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

«Art. 122. - L'assemblea regionale è eletta secondo i principi del suffragio universale e diretto.

I membri delle assemblee regionali godono delle stesse garanzie e prerogative dei membri della Camera dei deputati.

Il sistema di elezione è disciplinato con legge regionale approvata a maggioranza dei tre quarti dei componenti.

La legge nazionale fissa i principi generali in merito all'ineleggibilità e alle incompatibilità dei membri delle assemblee regionali».

## Art. 37.

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

«Art. 123. - I principi dell'ordinamento regionale, le relazioni tra regioni ed enti territoriali, gli organi delle regioni e le loro rispettive funzioni sono disciplinati dallo Statuto regionale. Lo Statuto è approvato dalla assemblea regionale a maggioranza assoluta dei componenti. Lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano richiesta almeno i due quinti dell'assemblea regionale. Lo Statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato, se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se lo Statuto è approvato dall'assemblea regionale a maggioranza dei tre quarti dei componenti.

Alle giunte regionali sono attribuiti i poteri corrispondenti a quelli assegnati al Governo federale in materia di decretazione d'urgenza e di attuazione di leggi delegate dalle assemblee regionali.

Lo Statuto determina la composizione e disciplina le modalità con cui il consiglio delle autonomie locali partecipa alla for-

mazione delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione.

Lo Statuto prevede il *referendum* abrogativo dei provvedimenti amministrativi e delle leggi, fatta esclusione per quelle di bilancio e per le leggi istitutive di tributi secondo modalità stabilite dalla legge regionale».

#### Art. 38.

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

«Art. 124. - Le funzioni di coordinamento tra le amministrazioni periferiche della Federazione nella regione sono riservate in via esclusiva al Commissario federale che è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Le sue funzioni sono disciplinate dalla legge nazionale».

#### Art. 39.

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

«Art. 125. - La Federazione, quando ritenga che un atto legislativo delle regioni sia invasivo delle competenze federali può sollevare conflitto davanti alla Corte costituzionale.

Il Governo può sostituirsi agli organi di una regione:

a) in caso di inerzia o di mancato esercizio, entro i termini stabiliti dalla legge nazionale, di adempimenti amministrativi da parte degli organi regionali;

b) in caso di gravi avvenimenti che mettano in pericolo l'incolumità e la sicurezza pubblica, quando le strutture regionali non siano in grado di provvedere adeguatamente;

c) in ogni altro caso, su richiesta dei competenti organi regionali.

Nei casi previsti dalle lettere a) e b), il provvedimento che dispone l'intervento sostitutivo è sottoposto all'approvazione del Senato federale; esso si dà per approvato se il Senato federale non ne nega l'approvazio-

ne entro quindici giorni dalla presentazione. Nell'ipotesi prevista dalla lettera *b*) del secondo comma, il Governo federale, sotto la propria responsabilità può adottare provvedimenti provvisori che devono essere sottoposti al Senato federale entro quarantotto ore per l'approvazione».

#### Art. 40.

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

«Art. 126. - Oltre ai casi previsti dallo Statuto, l'assemblea regionale può essere sciolta:

*a*) quando gli organi regionali abbiano compiuto gravi atti contrari alla Costituzione;

*b*) per ragioni di sicurezza nazionale;

*c*) quando, per ragioni politiche o per altri motivi, ne sia impedito il regolare funzionamento.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa approvazione del Senato federale. Il decreto si ha per approvato se il Senato federale non ne nega l'approvazione entro quindici giorni dalla presentazione.

Con il decreto di scioglimento sono altresì indette le elezioni entro sessanta giorni. Nei casi previsti dalle lettere *a*) e *b*) del primo comma, il decreto di scioglimento può prevedere che, sino alla ricostituzione degli organi regionali all'ordinaria amministrazione provveda un commissario individuato nel decreto stesso».

#### Art. 41.

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

«Art. 127. - Ogni legge approvata dall'assemblea regionale è comunicata immediatamente al Governo federale, salvo quanto disposto dall'articolo 129; non può essere promulgata prima di quindici giorni dalla comunicazione ed entra in vigore non pri-

ma di quindici giorni dalla sua pubblicazione.

Il Governo federale, quando la legge regionale contrasti con la Costituzione, promuove entro quindici giorni dalla comunicazione della legge stessa la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, che si pronuncia entro sessanta giorni. Trascorso tale periodo senza una decisione, la legge regionale è promulgata.

Il Governo federale può, quando la legge regionale si discosti dai principi della legge nazionale e dagli altri contenuti nell'articolo 70, comma secondo, lettera *i*), sollevare opposizione di fronte alla Camera dei deputati entro quindici giorni dalla comunicazione. La promulgazione della legge è sospesa.

La Camera dei deputati investe dell'opposizione una commissione composta da quindici membri della Camera dei deputati e altrettanti del Senato federale. La commissione è presieduta dal Presidente della Camera dei deputati il cui voto, in caso di parità, prevale. Essa può deliberare in via definitiva il divieto di ulteriore corso della legge regionale nel termine perentorio di quindici giorni».

#### Art. 42.

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

«Art. 128. - Mediante legge regionale o con accordi disciplinati dalla legge regionale può essere diversificata, anche per singoli casi, la attribuzione di funzioni regionali e locali.

Le regioni contribuiscono al finanziamento degli enti locali mediante trasferimenti, secondo i criteri generali stabiliti da legge nazionale.

Le regioni assicurano la perequazione finanziaria nell'ambito locale con appositi fondi da ripartire secondo criteri stabiliti dalla legge regionale, in ragione anche dei risultati ottenuti dagli enti locali territoriali nell'applicazione dei propri tributi».

## Art. 43.

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

«Art. 129. - Al fine di favorire la partecipazione degli enti locali alla determinazione della politica regionale, presso ogni regione è istituito il consiglio delle autonomie locali secondo disposizioni stabilite dallo Statuto e dalla legge regionale.

Il consiglio delle autonomie locali è composto da rappresentanti degli esecutivi degli enti locali scelti tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche e territoriali delle diverse zone della regione.

Il consiglio delle autonomie locali partecipa alla formazione delle leggi con funzioni consultive; può fare proposte di legge all'assemblea regionale.

Sono sottoposte alla approvazione del consiglio delle autonomie:

a) le leggi che dispongono in materia di ordinamento e funzioni degli enti territoriali nonché la legge che disciplina gli accordi previsti dall'articolo 128, primo comma;

b) le leggi con le quali vengono determinati i criteri per la ripartizione dei trasferimenti regionali e del fondo di perequazione locale.

L'opposizione del consiglio delle autonomie ad una delle leggi di cui al quarto comma può essere superata dall'assemblea regionale con la maggioranza assoluta dei consiglieri.

Il consiglio delle autonomie, ove l'assemblea regionale superi la sua opposizione con le modalità di cui al quinto comma può, a maggioranza assoluta, sottoporre la legge regionale al giudizio della Corte costituzionale per violazione dei principi di sussidiarietà di autonomia locale».

## Art. 44.

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

«Art. 130. - Il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali si svolge mediante impugnazione da parte del Presidente della regione dinanzi al giudice competente. La

legge nazionale individua gli atti da sottoporre al controllo e ne disciplina il procedimento.

Gli organi degli enti locali possono essere sospesi o sciolti dalla regione nei soli casi previsti dalla legge nazionale, la quale disciplina altresì i casi di esercizio sostitutivo del potere da parte di autorità regionali.

La gestione delle amministrazioni locali è soggetta al controllo della Corte dei conti secondo quanto disposto dall'articolo 100-*bis* e a controllo interno in conformità a quanto stabilito dalle leggi regionali nonchè dagli Statuti locali».

#### Art. 45.

1. L'articolo 132 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 132. - Con legge costituzionale possono essere modificati i confini territoriali e le denominazioni delle regioni sempre che la proposta sia approvata dalla maggioranza della popolazione di ciascuna delle regioni interessate con *referendum* indetto dal Governo federale, e le nuove regioni che si costituiscono, qualora non derivino dalla fusione tra due o più regioni, abbiano almeno quattro milioni di abitanti.

Si può, con legge nazionale, consentire che i comuni i cui consigli ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad un'altra con cui essi siano confinanti, previo l'espletamento di *referendum* consultivo indetto dal Governo federale da tenersi unicamente nel territorio dei comuni di cui si chiede il distacco.

I mutamenti dei confini territoriali e della denominazione dei comuni e delle province sono decisi con legge regionale sempre che la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni interessate».

#### Art. 46.

1. L'articolo 133 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 133. - La Federazione e le regioni disciplinano e riscuotono i tributi di rispettiva competenza.

La legge nazionale stabilisce i criteri per l'attribuzione alle regioni di una quota del gettito delle imposte federali.

La Federazione assicura la perequazione finanziaria tra le regioni mediante un apposito fondo.

I tributi regionali non possono essere disciplinati e applicati in maniera da ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose all'interno della Federazione e dell'Unione europea».

#### Art. 47.

1. Dopo l'articolo 133 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 133-*bis*. - L'assemblea regionale approva ogni anno il bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo regionale.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non con apposita legge regionale e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Le leggi di approvazione del bilancio regionale non possono introdurre nuovi tributi o nuovi o maggiori spese. Le entrate che provengono dall'accensione di prestiti e che non siano destinate a rimborsare prestiti possono essere impegnate esclusivamente per finanziare spese in conto capitale.

Le leggi che prevedono nuove o maggiori spese o comportino riduzioni di entrate devono prevedere i mezzi finanziari per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nelle forme indicate da apposita legge nazionale.

La legge nazionale stabilisce i limiti del ricorso al credito da parte delle regioni».

#### Art. 48.

1. All'articolo 135 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è composta da diciotto membri. Quattro membri sono nominati dal Presidente della Repubblica. I ri-

manenti membri sono eletti rispettivamente:

quattro dalla Camera dei deputati a maggioranza di due terzi;

quattro dal Senato federale a maggioranza dei due terzi;

due dalla Corte di cassazione e due dal tribunale amministrativo federale;

due dagli organi regionali di giustizia amministrativa».

b) al sesto comma, le parole «un consiglio» sono sostituite dalle seguenti: «una assemblea»;

c) al settimo comma, le parole «senatore, che il Parlamento» sono sostituite dalle seguenti: «deputato, che la Camera dei deputati».

#### Art. 49.

1. Nell'articolo 136, secondo comma, della Costituzione, le parole «alle Camere ed ai consigli regionali» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati, al Senato federale ed alle assemblee regionali».

#### Art. 50.

1. All'articolo 138 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole «da ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «dalla Camera dei deputati e dal Senato federale» e le parole «di ciascuna Camera» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati e del Senato federale»;

b) al secondo comma la parola «consigli» è sostituita dalla seguente: «assemblee».

### **NORME TRANSITORIE**

I. Sino a quando non sia entrato in vigore lo Statuto regionale, in sede di prima costituzione il consiglio delle autonomie è composto dai sindaci dei quindici comuni di maggiore dimensione demografica.



II. Le regioni, entro due anni, determinano le funzioni che, in ragione del principio di sussidiarietà, non possono essere esercitate dagli enti locali, singoli o associati. Trascorso inutilmente tale termine, su richiesta approvata a maggioranza assoluta dal consiglio delle autonomie, alla definizione provvede la legge nazionale.

III. Fino alla data di entrata in vigore della legge nazionale di riforma tributaria delle regioni la Federazione applicherà l'imposta sul reddito delle persone fisiche, delle persone giuridiche e l'imposta sul valore aggiunto. Le regioni applicheranno tutte le altre imposte che sono attualmente di competenza statale, oltre a quella regionale sul possesso degli autoveicoli e quelle di concessione regionale, i contributi sanitari su lavoratori dipendenti ed autonomi.

Alle regioni è assegnata una quota dell'IRPEF relativa ai redditi prodotti nel loro territorio secondo i criteri e nella misura stabilita da apposita legge nazionale.

È istituito il fondo di perequazione interregionale cui affluiscono quote dell'IVA riscossa sull'intero territorio nella misura stabilita con apposita legge nazionale secondo la previsione costituzionale.

Sono contestualmente aboliti il fondo sanitario nazionale ed il fondo comune per le regioni.

IV. Le funzioni giurisdizionali già spettanti alla Corte dei conti sono esercitate dai tribunali amministrativi regionali secondo le norme fissate dalla legge nazionale. Sino a quando tali norme non siano state emanate, le funzioni delle sezioni regionali sono esercitate dalle Corti di appello, quelle delle sezioni centrali dalla Corte di cassazione, mentre le funzioni dei procuratori della Corte dei conti sono svolte dall'ufficio del pubblico ministero presso le giurisdizioni competenti.

Sino a quando non sia istituito il tribunale amministrativo superiore, le relative funzioni sono esercitate dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

V. Il Consiglio di Stato esercita funzioni di tribunale amministrativo federale fino

all'entrata in vigore della legge federale che ne disciplina l'istituzione e il funzionamento.

VI. Nelle regioni a Statuto speciale Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, fino all'adozione dei nuovi Statuti, restano in vigore gli Statuti in atto vigenti. Spettano altresì a tali regioni le più ampie competenze e forme di autonomia attribuite alle altre regioni.

VII. Le leggi regionali che disciplinano il sistema di elezione delle assemblee regionali possono essere approvate solo dopo lo svolgimento delle prime elezioni successive alla promulgazione della presente legge. Fino a quel momento si applica la legge statale.



