

N. 1699

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del Consiglio regionale della Toscana

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 NOVEMBRE 1996

Modifica della parte II della Costituzione
della Repubblica italiana in senso federalista

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 14

ONOREVOLI SENATORI. - Una convinzione di fondo ispira il presente disegno di legge: il problema essenziale che si pone oggi al nostro Paese non consiste in un qualche adattamento marginale degli assetti istituzionali e politici. Il tema consiste invece nella necessità di affrontare e risolvere la crisi istituzionale profonda nella quale è immerso il nostro Paese da alcuni anni e che contribuisce alla complessiva perdita di competitività del «sistema-Italia» nel consesso delle democrazie stabilizzate contemporanee.

1. Premessa

Il conflitto fra i poteri, il crollo del sistema dei partiti che dal 1948 ai primi anni '90 aveva costituito l'intelaiatura reale della forma di governo italiano, l'alta instabilità di governo, la crisi di fiducia verso le istituzioni democratiche maturata in vasti strati di popolazione, la crisi di efficienza della pubblica amministrazione italiana accentuata dalla crisi di direzione politica e dal confronto con gli *standard* degli altri Paesi europei: questi ed altri fattori hanno prodotto la necessità di un complessivo intervento di riassetto istituzionale. Ma, soprattutto, è entrata in una crisi profonda e irreversibile una certa concezione del principio dell'unità dello Stato. Questo principio è stato forse concepito, ma certamente praticato come supremo, ma soprattutto, costrittivo e antagonista dell'altro principio costituzionale dell'autonomia locale. Conseguenza di questa errata concezione dell'unità, opposta e limitante l'autonomia territoriale, è stata la caratterizzazione dell'unità-Stato come gerarchia verticalmente organizzata della sovranità, della politica e dell'amministrazione. Ora, l'unità di questa tradizione ha perso il suo significato fondante ed originario; essa è ormai vuota di fini. Questo

determina la profondità della crisi istituzionale e, conseguentemente, la necessità di una altrettanto profonda riforma, giacché l'identità di uno Stato non deriva tanto dal suo esserci, quanto dal perchè, dai motivi essenziali della sua particolare conformazione.

I fenomeni di mondializzazione, da un lato, che tendono a rimuovere dalle radici i fondamenti della legittimazione degli Stati nazionali, poichè sottraggono ad essi, su materie cruciali quali le politiche finanziarie e di sviluppo, le stesse basi della sovranità; il processo di unificazione europea, dall'altro lato, che appare essere l'unica *chance* mediante cui i vecchi Stati europei possono pensare di continuare a giocare un ruolo primario nella scena mondiale, e di fronte al quale l'Italia tuttavia rischia di trovarsi a svolgere un ruolo marginale, sia per il carico del debito pubblico che per l'inefficienza del suo assetto istituzionale: in entrambi questi processi la dimensione regionale degli interessi e, dunque, l'organizzazione istituzionale degli stessi possono svolgere un ruolo determinante e, verosimilmente, crescente nei prossimi anni.

Di fronte alle sfide epocali appena richiamate, la mondializzazione e l'unificazione europea, l'Italia si presenta infatti, sul piano istituzionale, conformata nei seguenti termini: un Parlamento composto da circa 1000 parlamentari, suddiviso in due Camere con competenze paritarie e sovrapposte, oltre 20 ministeri centrali costruiti sul modello napoleonico, con pleuriche concentrazioni romane e diffuse articolazioni territoriali; a questo si aggiungono 20 Regioni, 103 Province, 8.100 Comuni, ciascuno con proprie rappresentanze elettive e propri livelli burocratici incomunicanti.

In sostanza in Italia abbiamo sommato i vizi dell'iper-centralismo e dell'iperdecentramento, senza essere capaci di usare nè le

virtù del centralismo nè quelle del decentramento.

Infatti l'esito di tale situazione è che si fatica ad assumere decisioni efficaci al centro, poichè il centro è sovraccaricato di compiti decisionali che non è assolutamente in grado di esercitare. Così come si fa fatica a decidere anche in periferia, poichè anche la periferia è affollata di soggetti decisori, nessuno dei quali sa bene quale sia la parte che gli spetta, ma anche perchè su di essa pesa una forte ipoteca centrale che comprime gli spazi di autonomia e di responsabilità reali.

Tale sistema istituzionale, ridondante e barocco, non funziona più, mentre è da tempo avviata una profonda trasformazione del sistema politico, in cui assumono sempre maggiore rilievo economico e sociale le istanze aggregate nelle istituzioni decentrate.

Da qui l'esigenza di fondo di ripensare l'assetto della forma di Stato.

Solo in questo modo si può rispondere, fuor di demagogia, alla forte domanda di maggiore efficienza e di semplificazione nel rapporto con la pubblica amministrazione che viene dai cittadini e dalle comunità locali.

Perciò qui si propone una riforma in senso federale della Repubblica italiana.

La caratterizzazione gerarchica del principio di unità rispetto a quello di autonomia, ha spinto una parte del federalismo italiano sempre più verso una deriva anti-unitaria che non sta nella natura storica e istituzionale di questa forma di organizzazione dello Stato. Non da oggi il federalismo come ideologia volta a superare il principio di autorità e statualità ha sempre minori contatti con il federalismo volto a promuovere un diverso assetto di poteri fra centro e periferia,

Il federalismo, oggi, è riferito sostanzialmente alla distribuzione della sovranità statale, per quanto non presenti un modello istituzionale uniforme. Infatti, noi pensiamo al federalismo non come ad un modello cristallizzato, bensì come ad un processo di articolazione, diffusione, divisione e condivisione del potere. I maggiori studiosi della

materia ormai concordano sul fatto che i concreti assetti istituzionali dei sistemi cosiddetti a «regionalismo forte» e quelli che si rifanno al «federalismo» presentano sempre minori differenze. Al riguardo basti citare la voce «Stato federale» di G. De Vergottini nella *Enciclopedia del diritto* (vol. XLIII, Milano 1990): «Dal punto di vista scientifico una contrapposizione tra modello federale e modello regionale desta non poche perplessità e in sede dottrinale si è giunti a concludere [...] che la differenza fra i due modelli non è qualitativa bensì soltanto quantitativa». Infatti, la dottrina più consolidata tende ad utilizzare sempre meno le tradizionali forme di Stato intese in senso statico, per utilizzare concetti che colgano l'aspetto dinamico dell'organizzazione istituzionale. Così si parla sempre più di *federalizing process* (soprattutto nella dimensione europea per la direzione impressa dal Trattato di Maastricht), proprio ad indicare il processo relativo ad una nuova dislocazione della sovranità.

Il principio di sussidiarietà, vigente a scala delle istituzioni europee, presente (almeno teoricamente) nell'ordinamento italiano con la legge 30 dicembre 1989, n. 489, che ha recepito la Carta europea dell'autonomia locale e che la regione Toscana ha assunto come principio regolatore dei rapporti fra Regione ed enti locali nella legge regionale 19 luglio 1995, n. 77, di attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, innerva la proposta di riforma federale che avanziamo. Questo principio indica una direzione per l'organizzazione degli assetti istituzionali nel processo di dislocazione della sovranità fra centro e periferia del sistema. Dall'altro lato esso è funzionale alla ridefinizione delle finalità, del significato dell'unità dello Stato.

La riforma federale serve all'Italia per ritrovare il senso dell'unità perduta, la sua vera coesione nazionale, per ridare all'Italia un destino di nazione unitaria.

Solo una lettura distorta e miope delle effettive esigenze del Paese, dei suoi problemi attuali e delle sue prospettive future può indurre a concepire il disegno di riforma federalista come l'anticamera di una rottura

dell'unità nazionale. Al contrario, la scelta della riforma federale serve a restituire all'Italia la sua unità e coesione sostanziali, e a restituire agli italiani l'uniformità dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Perciò la presente proposta prevede una preclusione costituzionale assoluta al cosiddetto diritto di secessione. Essa propone di percorrere in modo coerente e compiuto la strada verso il federalismo cooperativo sulla base dei principi e delle proposte normative di seguito enunciate. Il federalismo cooperativo coglie in modo più efficace le esigenze specifiche del nostro Paese: la necessità di ridistribuire il potere, troppo concentrato, verso la periferia del sistema senza alimentare pericolose spinte centrifughe e secessionistiche; l'esigenza di condividere responsabilità di governo complessive da parte dell'intero sistema istituzionale, in luogo della parcellizzazione e dell'opacità delle responsabilità che ha caratterizzato la vita della Repubblica; l'urgenza di ricreare fiducia e senso di unità nei cittadini verso istituzioni pubbliche più efficienti e democratiche.

2. I principi della proposta

La scelta di fondo che orienta la presente proposta si ispira ai principi del federalismo cooperativo, come 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 elaborazione e 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.

Il senso profondo del federalismo cooperativo è quello di consentire la partecipazione delle Regioni alla definizione dell'indirizzo politico centrale (ed è per questo che assume importanza strategica la riforma del bicameralismo perfetto e l'introduzione di un Senato rappresentativo delle Regioni).

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 l'esigenza di economie di scala quanto la necessità di stabilire criteri di perequazione tra zone richiedono che essi siano coordinati da istituzioni decisionali di livello regionale.

3. La struttura della proposta

Dalla logica di fondo che orienta il progetto deriva in primo luogo la necessità del superamento dell'attuale sistema bicamerale, con l'introduzione di un Senato federale in luogo di quello attuale.

Esso rappresenta un contributo decisivo anche alla ridefinizione della «forma di governo», oltre che della «forma di Stato». Inoltre, la Camera di rappresentanza territoriale costituisce un fatto profondamente radicato nelle tradizioni costituzionali di tipo pluralistico (federali o regionali).

Essa dovrebbe svolgere una duplice e collegata funzione: quella di costituire un elemento decisivo di identificazione e di sblocco della riforma in senso autonomistico e di riforma organizzativa complessiva e quella di assicurare la coesione dello Stato e la vitalità dell'unità nazionale.

In tutte le esperienze federali, ma soprattutto in quelle che adottano 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, eccetera) la quale interviene sulla base dei principi definiti dalla Costituzione.

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, cui esso rimanda, sono compiute con adeguati meccanismi di co-decisione.

Per questo risulta davvero cruciale la scelta della composizione e delle funzioni del Senato federale. È chiaro 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».

Per raggiungere questo doppio obiettivo 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 decisioni che attengono ai rapporti Federazione-Regioni, siano esse assunte in sede legislativa (leggi cornice, leggi organiche, grandi riforme economico-sociali, eccetera), siano esse atti amministrativi generali (atti di indirizzo e coordinamento, programmi di settore, piani di intervento, scelte di redistribuzione finanziaria, livelli minimi dei servizi, eccetera) o rivolti ad una singola Regione (interventi speciali, atti di sostituzione).

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 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 nel caso spagnolo), 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. Così anche il Senato riprodurrebbe, come la Camera, una articolazione di tipo politico, a scapito della rappresentanza degli enti 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, origi-

nariamente 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).

La soluzione che invece appare più coerente con gli obiettivi che abbiamo identificato, quella logicamente preferibile, è che, seguendo anche in questo caso l'esempio tedesco, i membri del Senato siano nominati dagli esecutivi regionali.

Centrale, nella proposta qui presentata, è dunque l'idea di scindere l'attuale bicameralismo paritario e perfetto, fondato sulla elezione diretta di entrambe le Camere, in una rigorosa separazione tra una Camera politica, in cui si forma la fiducia al Governo, secondo i moduli che verranno scelti dal costituente per quanto riguarda la definizione della forma di governo nazionale, e in un Senato federale composto non per logica politica ma per rappresentanza istituzionale.

Per quanto riguarda la necessità di superare l'attuale assetto bicamerale perfetto, v'è da richiamare un solo argomento ulteriore. Quell'assetto fu scelto dai costituenti per le stesse ragioni per cui essi, prima di definire l'impianto costituzionale, avevano acquisito il parallelo accordo tra le forze politiche in ordine alla adozione del sistema elettorale proporzionale, sul quale in effetti si è costruita la Costituzione materiale della prima Repubblica, attraverso il governo dei partiti.

Così come il sistema elettorale proporzionale garantiva ogni forza, allo stesso modo nella struttura del Parlamento si proiettava il garantismo istituzionale. Due Camere con competenze paritarie e sovrapposte costituivano, con evidenza, la rappresentazione più alta delle garanzie reciproche.

Posto che l'assetto bicamerale perfetto e paritario va superato, si tratta di vedere quale sia la formula più efficiente per introdurre un bicameralismo specializzato, che affidi a una Camera le funzioni essenzialmente politiche di produzione della legislazione sulle materie ad essa riservate, oltre

che essere depositaria della fiducia al Governo, e all'altra Camera (o Senato) funzioni specializzate di co-decisione su determinate materie.

A questo fine risultano in concreto disponibili solo due scelte: o attribuire alla seconda Camera (o Senato) funzioni politiche, oppure assegnare ad essa funzioni di rappresentanza istituzionale degli Enti federati, nella logica federale.

Nel primo caso bisognerebbe prevedere che il Senato federale si formi per elezione diretta. Nel secondo caso occorre stabilire che esso si formi per diretta rappresentanza istituzionale degli Enti federati.

La scelta dipende dal modello di Stato che si vuole realizzare.

Se si opta per uno Stato federale è evidente che si deve adottare un modello di tipo tedesco, facendo della seconda Camera un organo di rappresentanza istituzionale, sul genere *Bundesrat*.

Se si opta per uno Stato centralizzato, pur con forti decentramenti locali e regionali, si sceglierà per il Senato federale una formazione per elezione diretta.

Se si adottasse questa seconda scelta, e al tempo stesso si dichiarasse una opzione federale per il riassetto della forma di Stato, è evidente che rischieremmo di trovarci alla fine, quasi inevitabilmente, di fronte a una sorta di tri-cameralismo: da un lato una Camera politica, eletta direttamente, dall'altro lato una seconda Camera, eletta anch'essa direttamente, e infine un terzo organo, in cui vengono rappresentate le Regioni e gli enti locali una sorta di Cnel delle autonomie regionali e locali, cui affidare funzioni consultive e concertative.

È evidente che tale soluzione renderebbe ancora più complesso l'assetto istituzionale. Quindi, o si opta per una riforma federale della Repubblica, a cui consegue di ristrutturare le due Camere in funzione, l'una, di rappresentanza politica e, l'altra, di rappresentanza istituzionale; oppure si opta per una qualche riedizione neocentralistica: e quindi si istituiscono due Camere, magari con competenze specializzate, entrambe elette direttamente, e poi si inventa una terza sede, a cui affidare funzioni consultive,

effettivamente rappresentativa degli enti regionali (mancando così l'obiettivo di semplificare e razionalizzare l'intero sistema istituzionale e di produzione legislativa).

Qui si propone una riforma federale della Repubblica. Di conseguenza si ipotizza la istituzione di un Senato federale costituito in rappresentanza degli Enti federati, vale a dire costituito non per logica politica, ma per rappresentanza unitaria, con voto ponderato e indiviso, la quale non può che essere espressa, per logica conseguenza, che dai governi regionali, secondo il modello tedesco.

La logica qui proposta è inoppugnabile sul piano concettuale e dirimente su quello pratico.

In alternativa alla rappresentanza istituzionale, e per voto indivisibile ponderato, attribuito ai governi regionali, è difficile opporre una soluzione mista: nè quella, prevista in Spagna e che lì già è risultata disfunzionale, del *mix* tra composizione per emanazione dai governi regionali e per elezione diretta, nè quella per composizione mista sulla base di elezione da parte dei Consigli regionali, nè quella per composizione mista non meglio definita tra Regioni ed enti locali.

Infatti, se la seconda Camera deve avere una funzione co-decisionale cogente su alcune materie, e deve essere composta per rappresentanza istituzionale e non politica, occorre attribuire un voto ponderato e indiviso rispetto alla popolazione e non adottare il criterio di «una testa un voto». Non si possono sommare quindi diversi enti, Regioni, Comuni e Province, come se si trattasse di un organo consultivo, giacchè la «missione» specifica di questa seconda Camera è quella di partecipare al processo legislativo. Alla esigenza di una rappresentanza degli enti locali nel Senato federale non si tratta di opporre un diniego basato esclusivamente sull'argomento per cui solo le istituzioni investite di una funzione legislativa (vale a dire le Regioni) possono essere rappresentate in un organo investito di funzioni legislative (come il Senato federale), che pure è argomento pregnante. Il problema riguarda invece proprio la tecnica me-

dante cui ripartire il potere decisionale. Se si vuole che nel Senato federale sia assicurata anche una rappresentanza dei Comuni e degli enti locali, e in particolare delle grandi città o Città metropolitane, occorre al tempo stesso stabilire in che modo votano i rappresentanti dei Comuni, delle Province o delle Città metropolitane. Al riguardo si possono ipotizzare due soluzioni alternative: o i rappresentanti degli enti locali vengono inclusi nelle delegazioni regionali, lasciando indiviso il voto regionale; oppure ad essi viene attribuita una quota di voto ponderato in rapporto alle popolazioni di riferimento, scorporando tale quota dal voto ponderato attribuito ai rappresentanti delle Regioni. Entrambe le soluzioni presentano molteplici contro-indicazioni sul piano tecnico quali la disomogeneità degli interessi rappresentati, la disparità che si creerebbe fra Comuni diversi per numero di abitanti ma non per funzioni, la perdita di specialità di alcuni Comuni quali enti esponenziali delle comunità rappresentate e organi di gestione ed erogatori di servizi. Perciò è stato deciso di mantenere ferma, in sede di articolato, la soluzione ispirata al modello tedesco, pur lasciando aperta la possibilità di introdurre una diversa soluzione. Inoltre, altra cosa è, naturalmente, l'ipotesi che la riforma costituzionale introduca limitati casi di così dette città-stato, equiparabili alle Regioni nelle prerogative, anche in questo caso con ispirazione al modello tedesco, specie con riferimento a più rilevanti concentrazioni urbane caratterizzate da peculiarità specifiche.

Dalle scelte in ordine alla struttura del Parlamento derivano evidenti conseguenze sul piano della distribuzione delle competenze tra centro (Federazione) e soggetti federati (Regioni).

Solo se si determina una struttura co-decisionale al centro, rispetto al quale i soggetti federati (Regioni) siano 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 esclusiva, 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 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.

4. *Il Senato federale*

Il progetto di riforma che si propone è basato su una riconferma di alcune fondamentali scelte a suo tempo compiute dall'Assemblea costituente: nella direzione, cioè, di uno Stato unitario organizzato in una forma di governo parlamentare, anche se sono evidenti le attuali situazioni di di-

stonia del sistema parlamentare vigente, a cui è necessario ovviare.

La soluzione della trasformazione della seconda Camera in Senato federale rappresenta una soluzione intermedia tra il modello monocamerale e l'attuale bicameralismo paritario, e risponde alle esigenze di rappresentanza e di governo proprie di una democrazia pluralista.

La differenziazione delle due Camere attiene, oltre alla composizione, ai diversi compiti ad esse attribuiti. Alla Camera dei deputati, in quanto direttamente derivante dalla sovranità popolare, verrebbero infatti riservati il potere di indirizzo e controllo sul Governo e la funzione legislativa nella sua pienezza; quanto, invece, al Senato federale, pur non avendo esso il compito di votare la fiducia al Governo, nè di farne valere la responsabilità politica, ne sarebbe indispensabile l'approvazione per i provvedimenti rientranti nel ciclo del bilancio, per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, nonché per tutte le leggi incidenti nelle materie di competenza od interesse regionale, che andrebbero a rientrare in una categoria di leggi ad approvazione bicamerale.

Ne risultano così ridisegnate le complessive modalità con le quali il procedimento legislativo si svolge.

Il progetto di legge, approvato dalla Camera dei deputati, è trasmesso al Senato federale che, se esso rientra nella categoria delle leggi ad approvazione bicamerale necessaria, lo esamina secondo le norme del proprio regolamento. Nel caso in cui la seconda Camera ritenga che un progetto di legge, approvato dalla Camera dei deputati e trasmessole per notizia, rientri comunque nella sfera delle materie di propria competenza, può, entro dieci giorni, sottoporre la questione ad una Commissione mista paritetica.

L'utilizzo, in funzione di arbitraggio tra le due Camere, di una Commissione mista costituisce un'esperienza già esplorata e praticata, sia pure con specifiche peculiarità, da altri ordinamenti. Ad una commissione mista può ad esempio fare ricorso, se le due assemblee non trovano un accordo, il

Primo Ministro francese, e commissioni analoghe - anche se diversamente composte e con poteri peculiari - sono utilizzate, per la soluzione dei conflitti tra le due Camere, negli Stati Uniti d'America (*conference committees, joint committees*) ed in Germania (*Vermittlungsausschuss*).

In particolare, la Commissione paritetica di cui si propone l'istituzione, i cui componenti operano senza vincolo di mandato, potrà, esaminato il progetto di legge, decidere se su di esso sia o meno necessaria anche la deliberazione del Senato federale.

Il procedimento legislativo sarà pertanto concluso quando manchi una richiesta di riesame, o quando la commissione mista abbia deliberato negativamente in ordine alla competenza della seconda Camera, ovvero quando, nei casi previsti, il progetto di legge sia approvato da entrambe le Camere nell'identico testo.

Il Senato federale, inoltre, attraverso la partecipazione all'elezione del Capo dello Stato realizzerebbe la necessaria integrazione della rappresentanza in quella deliberazione. Nel Parlamento in seduta comune, naturalmente, trattandosi di organo specifico, i suoi membri appartenenti al Senato votano «per testa» al pari dei deputati.

Le ulteriori modifiche proposte discendono direttamente ed in logica conseguenza dal mutamento della struttura e delle funzioni della seconda Camera.

5. *La definizione delle competenze legislative*

Uno degli aspetti qualificanti della proposta sta nell'attenzione posta al riparto delle funzioni amministrative, oltre che al riparto delle funzioni legislative. Nell'ottica del federalismo cooperativo è inevitabile che le grandi decisioni vengano affidate agli organi nazionali (che per questo motivo 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, ovvero soltanto amministrativa, alle Regioni.

Anche sulle altre materie, di competenza regionale, la Federazione manterrebbe inoltre la potestà legislativa «organica»: in questo caso la legge federale 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.

6. *La riforma delle strutture amministrative*

Per dare corpo alla attribuzione delle funzioni esecutive di cui si è già detto, il progetto propone una drastica riduzione delle amministrazioni centrali.

Fatte salve quelle che operano nell'ambito delle competenze esecutive federali così come delimitate nel progetto, 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.

Inoltre, data l'importanza che verosimilmente acquisterà la partecipazione alle politiche comunitarie, e dato che in molti casi, come del resto già avviene, esse verranno attuate al livello regionale, si è ritenuto opportuno prevedere che, per le materie di competenza regionale, l'Italia debba essere

rappresentata presso gli organi comunitari da soggetti designati dal Senato federale.

7. *Regioni e enti locali. Le Regioni nella Federazione. Comuni e Province nelle Regioni*

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 in particolare che il loro sistema elettorale sia definito a livello nazionale, che essi siano dotati di entrate proprie, 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 preside 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 co-determinazione delle politiche regionali sui temi rilevanti per gli stessi enti locali. In questo quadro si prevede altresì che siano le stesse leggi regionali ad introdurre eventuali differenziazioni di funzioni degli enti locali e a disciplinare l'istituzione di Comunità montane e di Città metropolitane.

8. *La fase transitoria*

Qualche considerazione deve essere fatta a proposito della fase transitoria che dovrebbe portare ad una così radicale trasfor-

mazione 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 intraregionale, 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 del 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.

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.

9. *La riforma amministrativa e burocratica*

Un punto inoltre 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 una profondo rinnova-

mento 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 orientare il perfezionamento e l'attuazione di quelle riforme.

10. *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 è opportuno non regolare in Costituzione le forme d'imposizione statale e quelle regionali per evitare rigidità in ambito che deve necessariamente tenere conto dei parziali mutamenti che potranno 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 federale 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.

Anche il sistema dei trasferimenti verrebbe ampiamente ridimensionato. L'attuale fondo comune non avrebbe più ragion d'essere. Al suo posto sarebbe costituito il fondo per la perequazione interregionale.

La ritrovata importanza dell'autonomia impositiva anche dal punto di vista norma-

tivo, 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 l'ipotesi di affidare l'applicazione ed il relativo controllo sui tributi regionali alla amministrazione regionale.

Infine è evidente che, anche in relazione ai vincoli imposti dalla 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.

11. *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.

La soluzione proposta è quella di ripartire tra Camera e Senato le nomine di spettanza parlamentare oltre alle 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 «girata» 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» il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento, luogo, il secondo, di sintesi della rappresentanza nazionale e della rappresentanza «federale» delle Regioni.

In che misura la riforma in senso federale incida infine sull'ordinamento giudiziario

nel suo complesso è una questione che non può trovare una risposta univoca poiché questo dipenderà dall'evoluzione dinamica dei rapporti intergovernativi.

Un discorso diverso pare sia invece necessario per la giustizia amministrativa poiché se 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 a tale livello che le controversie amministrative devono essere gestite, almeno in prima istanza.

Si potrebbe ipotizzare, 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 potrebbero divenire 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 del 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 innescare il circolo virtuoso della responsabilità promosso dall'autogoverno.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

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

Art. 2.

1. Nell'articolo 56, commi secondo e quarto, della Costituzione, la parola «seicentotrenta» è sostituita dalla seguente: «quattrocento».

Art. 3.

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

«Art. 57. - Il Senato federale è composto dai rappresentanti delle singole Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

I rappresentanti delle singole Regioni e Province autonome sono nominati dalle rispettive Giunte all'interno dei propri componenti e possono essere da esse revocati in ogni tempo. Essi possono essere rappresentati da altri membri appartenenti alla medesima Giunta.

Ogni Regione e Provincia autonoma ha tanti rappresentanti quanti sono i voti a sua disposizione.

I voti dei rappresentanti di ogni singola Regione possono essere espressi solo unitariamente.

Alle Regioni con un numero di abitanti fino a cinquecentomila spetta un voto ciascuna, alle Regioni con un numero di abitanti fino ad un milione spettano tre voti ciascuna; alle Regioni con un numero di abitanti fino a due milioni cinquecentomila spetta-

no sei voti ciascuna, alle Regioni con un numero di abitanti fino a cinque milioni spettano nove voti ciascuna, alle Regioni con un numero di abitanti superiore a cinque milioni spettano dodici voti ciascuna.

Alle Province autonome di Trento e di Bolzano spetta un voto ciascuna, in detrazione dal numero dei voti spettanti alla regione Trentino-Alto Adige».

Art. 4.

1. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

Art. 5.

1. L'articolo 59 della Costituzione 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. 6.

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

«Art. 60. - La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.

La durata della Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra».

Art. 7.

1. L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 61. - Le elezioni della Camera dei deputati hanno luogo entro settanta giorni dalla fine della precedente.

La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finchè non è riunita la Camera dei deputati sono prorogati i poteri della precedente».

Art. 8.

1. Il primo comma dell'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La legge determina i casi di ineleggibilità ed incompatibilità con l'ufficio di deputato».

Art. 9.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. - Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione.

I componenti della Camera dei deputati esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

I componenti del Senato federale rappresentano le aree geografiche di provenienza».

Art. 10.

1. L'articolo 69 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 69. - I deputati ricevono un'indennità stabilita dalla legge. Ai componenti del Senato federale non spettano indennità aggiuntive rispetto a quanto previsto dalle singole Regioni e Province autonome».

Art. 11.

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

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

Art. 12.

1. Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 70-*bis*. - La Federazione ha la competenza legislativa nelle seguenti materie:

- 1) diritti politici;
- 2) disciplina delle libertà fondamentali previste dagli articoli da 13 a 22;
- 3) politica estera;
- 4) difesa e forze armate;
- 5) disciplina della cittadinanza, dello stato civile e della condizione giuridica degli stranieri;
- 6) dogane, protezione dei confini;
- 7) sicurezza pubblica, esclusi i compiti di polizia locale;
- 8) stato giuridico ed economico dei magistrati di ogni giurisdizione, comprese le garanzie di indipendenza e di autogoverno;
- 9) polizia giudiziaria;
- 10) armi ed esplosivi; materiale strategico;
- 11) servizio postale nazionale, emissioni radio-televisive e servizi resi attraverso reti telematiche;
- 12) tutela della concorrenza;
- 13) diritti fondamentali dei lavoratori;
- 14) sistema elettorale della Camera dei deputati;
- 15) moneta, sistema valutario e ordinamento generale del credito;
- 16) commercio estero;
- 17) produzione e distribuzione dell'energia;
- 18) previdenza sociale;
- 19) legislazione civile;
- 20) legislazione penale;
- 21) ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa e contabile;
- 22) normativa tecnica;
- 23) metrologia e determinazione del tempo;
- 24) tutela e sicurezza del lavoro;
- 25) ricerca scientifica;
- 26) regime giuridico dei beni culturali ed ambientali;
- 27) grandi opere pubbliche;

28) ordinamenti didattici e titoli di studio.

Nelle materie indicate dai numeri da 16) a 28) del primo comma, la legge federale può attribuire alle Regioni poteri legislativi ed amministrativi ovvero soltanto poteri amministrativi.

Le Regioni hanno la competenza legislativa in ogni altra materia».

Art. 13.

1. Il primo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'iniziativa legislativa appartiene al Governo, a ciascun membro della Camera dei deputati, a ciascuna Assemblea regionale e ad enti ai quali sia conferita da legge costituzionale».

Art. 14.

1. Il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ogni disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati ed è esaminato, secondo le norme del suo regolamento, da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale».

Art. 15.

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

«Art. 72-*bis*. - I disegni di legge in materia finanziaria e di bilancio, i progetti di legge concernenti in tutto o in parte le materie di competenza o di interesse regionale, quelli previsti dagli articoli 70-*bis*, secondo comma; 96-*bis*, secondo comma; 100, secondo e terzo comma; 103-*bis*, terzo comma, 114, quinto comma; 117, secondo comma; 118, primo comma; 122, secondo comma; 124; 133, secondo comma; 133-*bis*, quinto comma, nonché i progetti delle altre

leggi per le quali l'approvazione da parte del Senato federale sia espressamente prevista dalla Costituzione, sono esaminati da ciascuna delle due Camere secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

L'esame delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali ha luogo nelle forme prescritte dalla Costituzione».

Art. 16.

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

«Art. 72-*ter*. - I progetti di legge di cui all'articolo 72-*bis* approvati dalla Camera dei deputati sono trasmessi al Senato federale, che li esamina secondo le norme del proprio regolamento.

Gli altri progetti di legge approvati dalla Camera dei deputati sono trasmessi al Senato federale, che, se ritiene che essi rientrino nella propria competenza, può, entro dieci giorni, sottoporre la questione ad una commissione mista, composta da 15 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.

I componenti della commissione mista membri del Senato federale operano in seno alla commissione senza vincolo di mandato.

La decisione della commissione mista ha carattere definitivo.

Il procedimento legislativo è concluso quando manca una richiesta di esame in sede di commissione mista o quando la commissione mista ha deliberato che il progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati non rientra tra quelli indicati all'articolo 72-*bis*, o quando, nei casi previsti, il progetto di legge risulta approvato da entrambe le Camere nell'identico testo».

Art. 17.

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se la Camera o, nei casi previsti, le Camere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

Art. 18.

1. Il secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se la Camera o, nei casi previsti, le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

Art. 19.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - Il Governo non può, senza delegazione della Camera dei deputati, o, nelle materie di cui al primo comma dell'articolo 72-bis, delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

Se il provvedimento con forza di legge concerne, in tutto o in parte, le materie di cui al primo comma dell'articolo 72-bis, la relativa legge di conversione dev'essere approvata anche dal Senato federale.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

Art. 20.

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 78. - La Camera dei deputati delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari».

Art. 21.

1. Il primo comma dell'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale».

Art. 22.

1. L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 80. - La Camera dei deputati autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Se il trattato comporta modificazioni di leggi nelle materie di cui al primo comma dell'articolo 72-*bis*, la legge di autorizzazione alla ratifica deve essere approvata anche dal Senato federale».

Art. 23.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. - Ciascuna Camera può disporre inchieste sulle materie di propria competenza.

A tale scopo, nomina fra i propri componenti una Commissione di inchiesta, che procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Art. 24.

1. Il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione è abrogato.

Art. 25.

1. Nell'articolo 85, secondo comma, della Costituzione, le parole «e i delegati regionali» sono soppresse. Nel terzo comma del medesimo articolo 85, 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. 26.

1. Il primo comma dell'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente della Camera dei deputati».

Art. 27.

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

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

Art. 28.

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

«Art. 94. - Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

La Camera dei deputati accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

Art. 29.

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

Art. 30.

1. Nella parte II, titolo III, sezione II, della Costituzione, all'articolo 97 è premesso il seguente:

«Art. 96-*bis*. - L'amministrazione è di regola regionale e locale. Nei casi previsti dalla Costituzione essa può essere federale.

Con legge federale sono disposti i principi generali in materia di separazione tra ruoli politici e di amministrazione ed in materia di procedimento amministrativo e di rapporti tra amministrazione e cittadini, nonché i principi generali dell'organizzazione amministrativa, l'ordinamento generale del pubblico impiego, compresa la giurisdizione e la disciplina generale della responsabilità dei pubblici funzionari ed impiegati».

Art. 31.

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

2. Il secondo ed il terzo comma dell'articolo 100 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«La Corte dei conti esercita il controllo di gestione per la Federazione, le Regioni e le amministrazioni locali con le modalità stabilite dalla legge federale ed attesta la rego-

larità dei rendiconti. Trasmette alla Camera dei deputati, al Senato federale e alle Assemblee regionali una relazione annuale sui risultati del controllo.

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 federale ne garantisce l'indipendenza e ne stabilisce i requisiti professionali. I membri durano in carica sei anni e sono rieleggibili una sola volta.

La Corte dei conti ha autonomia organizzativa; essa può altresì istituire sezioni periferiche».

Art. 32.

1. I commi primo e secondo dell'articolo 103 della Costituzione sono abrogati.

Art. 33.

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

«Art. 103-*bis*. - La giurisdizione amministrativa è esercitata da Tribunali amministrativi delle Regioni e dal Tribunale amministrativo federale.

Fermo restando quanto disposto dall'articolo 70-*bis*, primo comma, numero 8), le Regioni istituiscono uno o più Tribunali amministrativi ed un Tribunale amministrativo superiore. 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 federale 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 federale».

Art. 34.

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. 35.

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

«Art. 114. - La Repubblica è costituita dalla Federazione, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni. La 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, secondo le caratteristiche del territorio, di Comunità montane e di Città 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 e regionali esercitando le sole funzioni che non possono essere utilmente svolte a livello locale. Tutte le altre funzioni sono attribuite agli enti locali.

Con legge federale sono disposti il sistema elettorale degli enti locali territoriali e gli elementi costitutivi dei tributi degli enti locali».

Art. 36.

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

«Art. 117. - La Regione ha la competenza legislativa nelle materie non espressamente indicate nell'articolo 70-bis.

Nelle materie di competenza delle Regioni la Federazione può determinare con legge la disciplina essenziale di principio e le norme necessarie alla programmazione ed al coordinamento, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali e dei limiti generali allo sfruttamento delle risorse naturali ed ambientali».

Art. 37.

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 con legge strutture amministrative federali esclusivamente per attività relative al coordinamento delle attività amministrative, ovvero alla cura di servizi o attività di interesse nazionale, ispirandosi al principio della cooperazione tra Regioni e in ogni caso assicurando la partecipazione delle Regioni alla loro direzione.

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. 38.

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

«Art. 119. - La Federazione e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze legislative ed esecutive, sono egualmente responsabili per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. Per le ma-

terie per le quali sono competenti le Regioni, l'Italia è rappresentata presso gli organi europei da soggetti designati dal Senato federale».

Art. 39.

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

«Art. 119-*bis*. - Le Regioni nelle materie di propria competenza possono concludere accordi con enti territoriali di Stati esteri.

Le Regioni possono, altresì, concludere accordi con Stati esteri, richiedendo il previo assenso del Governo federale. L'assenso si considera dato qualora il Governo federale non si pronunci negativamente entro due mesi dalla richiesta. Su richiesta del Governo federale, la Regione recede dagli accordi stipulati entro il termine da esso stabilito; se la Regione non adempie al dovere di recesso, il Governo federale provvede con proprio atto».

Art. 40.

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 chiamate a partecipare le amministrazioni locali e le altre pubbliche amministrazioni».

Art. 41.

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.

Il sistema di elezione è disciplinato da una legge regionale approvata a maggioran-

za dei due terzi dei componenti l'Assemblea. La legge federale fissa principi generali in merito al sistema di elezione, all'ineleggibilità, alle incompatibilità ed alle prerogative dei membri delle Assemblee regionali.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a una Assemblea regionale ed alla Camera dei deputati o ad un'altra Assemblea regionale.

I componenti dell'Assemblea regionale non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Art. 42.

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

«Art. 123. - Sono organi della Regione: l'Assemblea regionale, la Giunta e il suo Presidente.

L'Assemblea regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione, dallo Statuto regionale e dalle leggi. Può fare proposte di legge al Parlamento.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, promulga le leggi ed i regolamenti regionali.

I principi dell'ordinamento regionale, le relazioni tra Regione ed enti territoriali, gli organi della Regione e le loro rispettive funzioni sono disciplinati dallo Statuto regionale.

Alla Giunta regionale possono essere 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 prevede l'istituzione e determina la composizione del Consiglio delle autonomie locali, disciplinando le modalità con cui esso partecipa alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione. Può altresì prevedere il *referendum* propositivo.

Lo Statuto prevede il *referendum* abrogativo dei provvedimenti amministrativi e del-

le leggi, fatta esclusione per quelle di bilancio e per le leggi istitutive di tributi, secondo modalità stabilite dalla legge regionale.

Lo Statuto è approvato dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è sottoposto a *referendum* popolare entro tre mesi dalla sua pubblicazione. 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 due terzi dei suoi componenti».

Art. 43.

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 federale».

Art. 44.

1. Il primo comma dell'articolo 125 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«Il Governo può sostituirsi agli organi di una Regione:

a) in caso di mancato adempimento dei propri obblighi da parte degli organi regionali quando essi, benchè sollecitati dal Governo federale, non abbiano adempiuto entro il termine indicato dalla legge federale ovvero dalla normativa dell'Unione europea;

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

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'approvazione entro quindici giorni dalla presentazione. Nell'ipotesi prevista dalla lettera *b)* del primo comma, il Governo federale, sotto la propria responsabilità può adottare provvedimenti provvisori che devono essere sottoposti al Senato federale entro 48 ore per l'approvazione».

Art. 45.

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 dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

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. 46.

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

«Art. 127. - Ogni legge approvata dall'Assemblea regionale è comunicata immediatamente al Governo federale; non può essere

promulgata prima di quindici giorni dalla comunicazione ed entra in vigore non prima 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. Decorso tale termine senza una decisione, la legge regionale è promulgata.

Il Governo federale, quando la legge regionale si discosti dai principi e dagli altri contenuti della legge federale di cui all'articolo 117, secondo comma, può 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 la Commissione mista di cui all'articolo 72-ter, che può deliberare il divieto di ulteriore corso della legge regionale nel termine di quindici giorni».

Art. 47.

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».

Art. 48.

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

«Art. 129. - Le Regioni contribuiscono al finanziamento degli enti locali mediante trasferimenti secondo i criteri generali stabiliti dalla legge federale.

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. 49.

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

«Art. 130. - La legge federale individua gli atti degli enti locali da sottoporre al controllo di legittimità mediante impugnazione del Presidente della Giunta regionale davanti al giudice competente, e ne disciplina il procedimento.

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

Art. 50.

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 delle Regioni interessate con *referendum* indetto dal Governo federale, e le nuove Regioni che si costituiscono abbiano almeno quattro milioni di abitanti.

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. 51.

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 federale 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».

Art. 52.

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 dalla Giunta 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 nuove 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.

La legge federale stabilisce i limiti del ricorso al credito da parte delle Regioni».

Art. 53.

1. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali quattro nominati dal Presidente della Repubblica, tre eletti dalla Camera dei deputati, tre dal Senato federale e cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative».

Art. 54.

1. Nell'articolo 136, secondo comma, della Costituzione, le parole «alle Camere ed ai Consigli regionali interessati» sono sostitui-

te dalle seguenti: «alla Camera dei deputati, al Senato federale ed alle Assemblee regionali interessate».

Art. 55.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 137 della Costituzione è inserito il seguente:

«Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi regionali da parte dei Comuni e delle Province».

Art. 56.

1. Nell'articolo 138, primo comma, della Costituzione, 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».

Art. 57.

1. I senatori di diritto e a vita, nonché i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'abrogato secondo comma dell'articolo 59, in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, entrano a far parte, dalla medesima data, della Camera dei deputati.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le Regioni adeguano i rispettivi Statuti alle sue disposizioni.

