
XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

26.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 MARZO 1993PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LEONILDE IOTTI****INDICE**

	PAG.
Discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo »:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	1277, 1286, 1290, 1294, 1296, 1298
Andreotti Giulio	1297
Boato Marco	1290, 1297, 1298
Labriola Silvano, <i>Referente per il Comitato « Forma di Stato »</i>	1277
Novelli Diego	1289, 1290, 1297
Maccanico Antonio, <i>Presidente del Comitato « Forma di Governo »</i>	1287, 1289
Martinazzoli Fermo Mino	1296
Miglio Gianfranco, <i>Referente per il Comitato « Forma di Governo »</i>	1290
Occhetto Achille	1294
Salvi Cesare	1298
ALLEGATO	1299

La seduta comincia alle 18,35.

Discussione degli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo ».

PRESIDENTE. Siamo stati costretti a rinviare di un'ora rispetto all'orario previsto l'inizio della seduta a causa delle votazioni in corso sia alla Camera sia al Senato. L'ordine del giorno reca la discussione sugli esiti dei lavori dei Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo », che sarà introdotta dalle relazioni dei rispettivi referenti. Poiché il senatore Miglio non mi aveva garantito di poter essere presente, anche a causa delle sue condizioni di salute, che per fortuna sono migliorate, avevo affidato al senatore Macca-nico funzioni di referente per il Comitato « Forma di Governo ». Nonostante il collega Miglio, al quale rivolgo i miei auguri, sia ora qui, potremmo mantenere la decisione presa, restando inteso che il senatore Miglio prenderà la parola al termine delle due relazioni introduttive.

Comunico ai colleghi che i testi provvisori predisposti dai Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo » saranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per il Comitato « Forma di Stato ». Il mio compito è abbastanza facilitato dal fatto che, rispetto al rapporto illustrato alla Commissione stessa nella seduta del 5 novembre scorso ed ai principi che sono stati fissati dal voto della Commissione che ha proceduto ad un ulteriore approfondimento, sostanzialmente il testo oggi sottoposto all'attenzione dei colleghi contiene

utili precisazioni, approfondimenti e chiarimenti, ma nella sua intelaiatura rimane invariato. Pertanto, se il presidente consente, vorrei richiamarmi al rapporto citato ed illustrare in questa fase soltanto quali siano state le questioni affrontate e risolte e quali i problemi sui quali si chiede alla Commissione di sciogliere gli ultimi nodi che restano.

Torno a dire che la fissazione dei principi sui quali ci siamo mossi risulta confermata dalle ulteriori discussioni: sia l'inversione del criterio spartitorio di competenza fra Stato e regioni, di cui alla riformulazione degli articoli 70 e 117; sia l'autonomia finanziaria, con il superamento del sistema di finanza derivata e la sua sostituzione con un sistema di finanza propria; sia anche la questione dell'autonomia politica, con il riconoscimento alle regioni di una facoltà derogatoria che riguarda sia la forma di governo sia la legge elettorale, con il solo onere - sul quale poi ci soffermeremo - della maggioranza assoluta dei componenti degli organi deliberanti per quanto attiene all'adozione degli specifici ordinamenti sia della forma di governo regionale sia della legge elettorale regionale.

Per quanto riguarda il nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione abbiamo meglio precisato l'individuazione dei diritti pubblici soggettivi fra le materie riservate alla competenza dello Stato, perché abbiamo incluso fra tali diritti gli articoli 49, relativo alla libera formazione dei partiti politici, nonché l'articolo 51, che riguarda l'accesso al pubblico ufficio ed al pubblico impiego. È stata inoltre fatta, su alcuni dettagli tecnici, una precisazione che concerne la partecipazione dello Stato in funzione della diversa formulazione dell'intervento pubblico in eco-

nomia. Sempre in ordine all'articolo 70 si è svolta una discussione della quale renderò conto alla Commissione.

Un primo tema sul quale si è soffermato il Comitato riguarda la tutela dell'ecosistema: si è svolta una discussione alla fine della quale si è deciso di mantenere la formulazione originaria perché si è ritenuto che, pur riconoscendo alle regioni il potere di disciplinare rapporti e situazioni afferenti alla tutela ambientale, la tutela del valore generale dell'ecosistema debba necessariamente risalire alla competenza dello Stato. Quest'ultimo, cioè, non si può spogliare di tale sua competenza di carattere generale.

Per quanto riguarda le questioni dei parchi e delle riserve nazionali, si è obiettato da parte di alcuni colleghi del Comitato che in materia di parchi esiste una cospicua legislazione regionale, per cui sarebbe stato forse preferibile rinviare all'ordinamento regionale la disciplina di tutto il settore; tuttavia è prevalsa l'idea di mantenere la competenza dello Stato riguardo ai parchi ed alle riserve nazionali. Devo ricordare, fra l'altro, che in molti ordinamenti federali allo Stato federale rimangono competenze proprio in materia di parchi e riserve nazionali e che è a tale tipo di competenza che risale la disciplina più avanzata riguardo alla tutela ambientale sotto il profilo della costituzione di parchi e riserve nazionali.

Con riferimento alle leggi organiche, premesso che è stata mantenuta l'idea di incrementare le competenze esclusive delle regioni, è stata conservata, dopo qualche discussione, l'originaria formulazione predisposta dal Comitato giudicandola la più certa e univoca tra tutte quelle che si possono suggerire, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione, ritenuta molto importante, del destinatario della legge organica. Si è convenuto che uno degli elementi centrali di garanzia della pienezza della competenza legislativa regionale sia quello di escludere che le leggi organiche abbiano come destinatari i cittadini, quindi di escludere la loro immediata azionabilità; la legge organica, pertanto, non può essere altro che una guida

per il legislatore regionale, non un'anticipazione di legislazione e quindi una sottrazione, com'è avvenuto finora con le leggi-cornice, della disciplina della materia dalla competenza della regione a quella dello Stato. Alla fine del testo dell'articolo 70 è inserita una nota sulla quale mi soffermerò qualche minuto non tanto perché rappresenti un nodo non sciolto, quanto perché attendiamo ancora di conoscere le proposte che alcuni colleghi da tempo hanno preannunciato e che non sono state ancora formulate. Mi riferisco al doppio problema dell'istruzione universitaria e secondaria. Il primo ha trovato già una soluzione nel senso che si è ipotizzato di mantenere l'istruzione universitaria tra le funzioni dello Stato e, contemporaneamente, di vincolare all'intesa con le regioni l'esercizio dell'attività ordinamentale per quanto attiene l'organizzazione dei presidi, cioè l'ubicazione e la programmazione sul territorio delle installazioni universitarie.

Si tratta perciò di un problema sostanzialmente definito, mentre non lo è quello relativo all'istruzione secondaria. Ribadisco, comunque, la disponibilità del referente - e devo dire anche di una parte prevalente del Comitato - a prendere in considerazione e quindi ad accettare proposte in materia che determinino un diverso equilibrio dei rapporti fra Stato e regioni; vale a dire non una totale dislocazione della materia nella sfera delle competenze regionali. Attendiamo, però, di conoscere la concreta formulazione delle eventuali proposte in merito.

Anche se penso di essere stato chiaro sin dall'inizio, desidero ribadire che io non mi sento di proporre un sia pure parziale ritorno dell'istruzione secondaria dalla regione allo Stato. Nel dichiararmi disponibile ad accogliere le eventuali indicazioni, non avendo io posto il problema, aspetto sempre di sapere quale proposta concreta venga avanzata. Se nessuno ne avvanzerà una, non sarò certo io a farlo perché non credo alla necessità di un ritorno dell'istruzione secondaria dalla regione allo Stato. Pertanto, ove nessuno avanzasse proposte, la situazione attuale non ver-

rebbe modificata e l'istruzione secondaria resterebbe di competenza delle regioni.

Con riferimento all'articolo 75, comma 2, si è molto discusso sulla proposta di escludere le leggi organiche da quelle per le quali è ammesso il referendum abrogativo. Devo fare un'osservazione preliminare: il problema risulta molto meno importante di quanto non si presentasse all'inizio della discussione perché, da quel momento ad oggi, nel lavoro di elaborazione del Comitato una parte rilevante di competenze delle regioni si è trasformata da concorrente in esclusiva. Per molte di queste materie, quindi, non esistono più le leggi organiche per cui l'esclusione perde parte del suo peso. Resta però fissato il punto - di cui molto si è discusso e si discute ancora perché controverso - secondo il quale la legge organica non dovrebbe essere sottoponibile a referendum abrogativo.

Nel corso della discussione i colleghi argomenteranno le ragioni per le quali ritengono che tale esclusione non debba essere ammessa. Io mantengo la proposta secondo cui la legge organica deve essere esclusa dal referendum abrogativo. Bisogna innanzitutto chiarire cosa sia una legge organica. Se consideriamo il sistema al quale daremo vita - sempre che le nostre proposte vengano accettate - facilmente constatiamo che la legge organica rappresenta il solo limite che in quelle materie l'ordinamento dello Stato pone all'esercizio delle competenze regionali. Ammettere un referendum abrogativo della legge organica significa ammettere l'idea che si possa cancellare qualunque limite; e questo, secondo la mia opinione, è in contraddizione di principio con l'idea stessa che stiamo cercando di porre a base del nuovo ordinamento regionale.

Diverso è il caso - pure disciplinato nella nostra proposta - in cui il Parlamento, assumendosene la responsabilità, rinuncia a porre il limite non adottando la legge organica. Ben altra questione è che, una volta posto il limite attraverso una scelta della quale il Parlamento si assume la responsabilità politica, con voto popolare venga cancellata l'esistenza del limite.

Naturalmente, si può obiettare - così come d'altronde è stato fatto - che il referendum può essere anche « sollecitatorio » per una diversa legge organica. Per sua natura, però, il referendum è solo abrogativo. Quale sia il tipo di sollecitazione che si rivolge al Parlamento nel momento in cui si cancella la legge organica è molto difficile da capire. La sola cosa che scaturisce chiaramente da un referendum di questa natura è che si cancella il limite. Che il Parlamento poi possa riproporre il limite ed in quale direzione, è fatto del tutto distinto e non determinabile dalla fattispecie referendaria. Per la natura speciale della legge organica, il referendum abrogativo acquisterebbe un significato completamente differente da quello che assume nel caso oggi vigente di un referendum che possa essere indetto su una qualsiasi altra legge dello Stato.

Aggiungo - come d'altronde si ricorda nella nota - che il referente ha avanzato una proposta diversa perché anche il fatto di escludere un referendum abrogativo potrebbe essere interpretato come una diminuzione delle difese della regione nei confronti di un'attività invasiva del Parlamento. In altri termini, si può immaginare che escludere il referendum per la legge organica equivalga a togliere alle regioni la possibilità di reagire ad un abuso che il Parlamento potrebbe compiere adottando, in luogo di una legge organica, una legge che assorba abusivamente una parte dei poteri delle regioni: non una legge di principio ma una legge di disciplina.

Il referente, per dare alle regioni un'arma in più - che tra l'altro l'esperienza dei vent'anni di ordinamento regionale fa ritenere essere opportuna, visto che molte volte con le leggi-cornice abbiamo abusivamente assorbito competenze delle regioni - propone di attribuire ad esse un potere di ricorso in via principale alla Corte costituzionale contro le leggi organiche che risultassero abusive rispetto alla loro stessa natura di legge di principio. Personalmente, mi sento di sostenere tale proposta perché questo meccanismo garantisce sullo scopo per il quale viene utilizzato lo strumento: la regione ricorre alla

Corte denunciando l'asserita violazione da parte del Parlamento dei limiti della legge organica ed una eventuale sentenza dichiaratoria di incostituzionalità conterrebbe delle indicazioni. Nella sentenza, infatti, deve essere riportato il motivo per il quale la Corte ritiene che il Parlamento abbia abusato dei suoi poteri; quest'ultimo può quindi approvare una nuova legge vincolandosi al dettato di cui alla sentenza della Corte. Naturalmente, i colleghi che la pensano diversamente, se lo riterranno, provvederanno ad argomentare le proprie posizioni.

Al terzo comma dell'articolo 95 è stata inserita una opportuna precisazione, su suggerimento di alcuni colleghi che ancora ringrazio perché si tratta di una indicazione molto saggia ed avveduta. La norma in questione attualmente dispone che: « La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e le organizzazioni dei ministeri »; a tale periodo è stato aggiunto il seguente: « che possono essere istituiti nelle materie riservate alla competenza dello Stato », con il che si accresce la garanzia che lo Stato non può utilizzare l'istituzione di ministeri per riappropriarsi di competenze che devono essere attribuite alle regioni anche sotto il profilo amministrativo.

Sostanzialmente, si tratta di un modo per reagire alla prassi, che è invalsa in questi anni, di mantenere in vita ministeri che in sé hanno rappresentato dei veri e propri abusi perché competenti in materie trasferite alla competenza delle regioni. La sopravvivenza di tali ministeri ha costituito una sorta di testimonianza pratica del fatto che lo Stato con una mano dava una certa competenza e con l'altra se la riprendeva.

Al primo comma dell'articolo 97, che riguarda i principi regolatori della pubblica amministrazione, è stato aggiunto al « buon andamento e imparzialità » il valore del « diritto all'accesso »; è stata cioè accresciuta la prescrizione costituzionale già vigente in materia di pubblica amministrazione.

Si tratta di un dato che non dobbiamo sottovalutare poiché se questa formulazione, come auspicio, venisse approvata, cadrebbe definitivamente il mito della riserva di notizia da parte dell'amministrazione. Molti di noi in sede scientifica hanno già considerato cancellato tale principio, ma poiché la sua cancellazione è frutto di una esegesi e non di una disposizione esplicita, ritengo positivo prevederla esplicitamente. Naturalmente ciò non vuol dire che non esistano zone dell'azione amministrativa per le quali rimane la riserva e il segreto; ma si tratta di casi eccezionali perché la regola, secondo la nozione che introduciamo, è proprio il diritto all'accesso, il quale presuppone un interesse che non necessariamente deve essere personale e soggettivo, potendo anche essere generale. Includendo dunque in sé l'idea di un interesse, questo principio serve anche a tutelare i diritti della personalità poiché vi possono essere fattispecie dell'azione amministrativa che riguardano solo alcuni soggetti e la cui conoscenza, al di là di essi, comporterebbe lesione dell'interesse personale. In sostanza posso dichiarare che la formulazione esposta corrisponde a quanto di meglio la dottrina abbia elaborato in materia di rapporto tra il diritto a conoscere del soggetto e lo svolgimento della funzione amministrativa.

Poiché alcuni colleghi hanno elaborato una serie di ulteriori proposte, che dovevano però essere definite in maniera più compiuta, nel testo consegnato alla Commissione un asterisco prevede una nota di rinvio in attesa della formulazione di quelle proposte.

L'articolo 116 contiene, con una serie di precisazioni, le norme relative alle regioni a statuto speciale. Anche su tale materia vi sono state molte discussioni: alcuni colleghi ancora oggi chiedono che la categoria delle regioni a statuto speciale sia dissolta, non nel senso di riportarle alla condizione delle altre quindici regioni, ma nel senso di portare queste ultime, sia pure con una certa gradualità, al livello di autonomia delle regioni a statuto speciale. Il Comitato, a larga maggioranza, ha ritenuto

invece preferibile mantenere la doppia categoria delle regioni di diritto comune e delle cinque regioni ad autonomia speciale, con una serie di motivazioni sulle quali mi sono permesso di intrattenermi nelle precedenti discussioni ed alle quali faccio quindi rinvio perché rispetto ad esse non vi sono novità di carattere generale.

Nei quattro commi che costituiscono l'articolo 116 è poi delineata l'intelaiatura complessiva della disciplina che il Comitato suggerisce per le regioni ad autonomia speciale. Nel primo comma si prevedono, con legge costituzionale, « forme e condizioni particolari di autonomia con competenze esclusive nelle materie non riservate allo Stato ». In linea di principio – ed è questo uno dei primi caratteri della nuova specialità delle cinque regioni – le competenze attribuite alle regioni ad autonomia speciale sono tutte esclusive.

Il secondo comma prevede un diverso procedimento per l'adozione degli statuti speciali, come è storicamente comprensibile data la diversa stagione di revisione costituzionale. Gli statuti speciali sono sempre adottati con legge costituzionale, ma su proposta di ciascuna regione. In questo modo – richiamo la vostra attenzione su un aspetto che ritengo importante – si supera l'evidente contraddizione, storicamente spiegabile ma oggi non più giustificabile, per la quale le regioni di diritto comune hanno l'iniziativa, addirittura l'esclusiva, nella formazione del loro statuto (vedremo poi come cresce l'autonomia statutaria delle regioni di diritto comune) mentre quelle di diritto speciale non hanno alcuna autonomia poiché il loro statuto è oggi determinato da un atto esclusivo dello Stato, vale a dire la legge costituzionale. Con questo secondo comma prevediamo, invece, che gli statuti speciali siano adottati con legge costituzionale, al fine di garantire l'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale, ma su proposta di ciascuna regione e che non si concluda il procedimento di revisione costituzionale se non su di un testo sul quale vi sia la previa intesa della regione. L'adozione dello statuto diventa cioè un atto di consenso tra regione e Stato; mante-

nendo la previsione della legge costituzionale esso rimane un atto che comunque rientra nella sovranità dello Stato, che però non può fare a meno della regione.

Essendo poi gli statuti speciali adottati con leggi costituzionali (ma la specificazione di cui al terzo comma è utile anche ad altri fini), essi possono indicare materie nelle quali Stato e regione esercitano competenze concorrenti. Per far comprendere il senso di questa affermazione, vorrei ricordare gli interventi più volte svolti dal collega Soddu – credo che questa formulazione lo trovi, insieme ai colleghi che concordano con le sue tesi, pienamente consenziente – nei quali sosteneva che la regione a statuto speciale può avere in futuro competenza esclusiva o concorrente solo se è il frutto di una volontà comune dello Stato e della regione. Infatti può accadere, come è accaduto, che la regione a statuto speciale non voglia la competenza esclusiva, preferendo quella concorrente. Si rinvia quindi allo statuto, atto consensuale tra Stato e regione che presuppone l'intesa su questa divisione di competenze.

Il quarto comma prevede, inoltre, che gli statuti speciali definiscano forme ed istituti di cooperazione tra Stato e regioni autonome. Per obbligo di completezza devo anche ricordare che da parte di qualche collega è stata posta la questione delle due provincie ad autonomia speciale, Trento e Bolzano. In particolare, qualcuno sostiene che sarebbe forse arrivato il momento di cancellare la regione Trentino Alto Adige, sostituendola con queste due entità divenute di fatto regioni. Il referente raccomanda la Commissione di tener presente questo dato, così come non possiamo dimenticare che la specialissima configurazione della regione Trentino Alto Adige è parte centrale del pacchetto sul quale vi è una sostanziale convenzione di carattere internazionale. Pertanto, anche se la Costituzione è atto di suprema sovranità dello Stato, raccomanderei di non toccare, neppure in questa parte, lo *statu quo* del Trentino Alto Adige; non mi sentirei, quindi, di consigliare l'accettazione di que-

sto punto di vista che per dovere di completezza – ripeto – ho voluto ricordare.

L'articolo 117 regola le diverse competenze legislative regionali. Al primo comma si riproduce il criterio rovesciato dell'articolo 70, stabilendo che la regione ha la competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato. Sono quindi enumerate le competenze attribuite in via esclusiva alle regioni, vale a dire l'agricoltura, il commercio, l'industria, l'artigianato, l'assetto urbanistico del territorio e il turismo. Nelle altre materie – criterio residuale – la legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche.

Al comma successivo sono previsti i limiti che incontrano le norme della legge regionale – non la legge regionale – le quali non devono contrastare con l'interesse nazionale o con quello delle altre regioni. Le controversie, quando siano di merito, riguardino cioè il contrasto di interesse, non sono comunque rimesse ad altro organo che non sia il Parlamento della Repubblica. Ne è escluso, quindi, il Governo, il che implica che la composizione di queste controversie, almeno in linea di principio, non rientra nella scelta di indirizzo politico ma in quell'interesse più generale che è amministrato dal Parlamento nazionale.

Seguono poi i commi relativi all'esplicazione di funzioni della regione di carattere extrastatuale. Proponiamo che le regioni possono stipulare accordi nelle materie di loro competenza con enti territoriali di pari livello appartenenti a Stati esteri; questa competenza, non rientrando tra quelle esclusive, richiede la legge organica dello Stato.

Quindi, con legge organica dello Stato saranno stabilite forme, modi, limiti e contenuti dell'esercizio di questo potere.

L'ultimo comma recita: « Le leggi statali possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ». Nonostante il sistema già lo preveda, lo poniamo nell'ambito della disciplina delle funzioni normative.

L'articolo 118 contiene una serie di norme sulla funzione amministrativa che

parte dal principio della « coincidenza parallela » tra legge e regolamento: la funzione amministrativa segue quella legislativa, dove c'è funzione legislativa c'è funzione amministrativa. Ciò è rafforzato dall'espressione « rispettando esclusivamente le leggi regionali e gli atti di indirizzo regionale », contenuta nel primo comma e sulla quale attiro l'attenzione dei colleghi. In altri termini, viene meno il collegamento tra la funzione di indirizzo politico dello Stato e la funzione amministrativa della regione, collegamento foriero di una prassi evasiva e compressiva delle competenze regionali, sulla quale non mi soffermo in quanto è nota ai componenti la Commissione.

Il secondo comma prevede che « la legge regionale riserva alla regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. La legge regionale attribuisce alle province, ai comuni e ad altri enti locali tutte le altre funzioni amministrative ». Il comma è frutto di una lunghissima discussione, in cui ci siamo preoccupati di conciliare necessariamente una serie di valori, ossia il valore dell'amministrazione regionale rapportato solo alla necessità della funzione di indirizzo e di coordinamento e quello delle funzioni di carattere unitario regionale; con ciò ritagliando una riserva in Costituzione per quella parte di funzione amministrativa che, non essendo di questo né dell'altro segno, deve intendersi devoluta agli enti locali. È un dato molto importante sul quale attiro la vostra attenzione, in quanto risponde all'esigenza di prevenire nella regione un vizio di impossessamento di competenze altrui a danno degli enti locali, pari a quello che è stato il vizio di impossessamento dei poteri della regione da parte dello Stato.

Una parte del Comitato ha sottolineato con forza la necessità di evitare che la regione consumi ai danni degli enti locali ciò che ha subito da parte dello Stato in questi venti anni. Confidiamo, con questa formula, di aver dato un contributo decisivo.

Seguono le competenze delle regioni in materia di regolamenti e di direttive della Comunità europea nonché le deleghe da parte dello Stato.

Rimane una riserva da parte di alcuni colleghi – non ancora sciolta né considerata, rendendo impossibile la definizione di un'intesa sulla disposizione – in ordine alla provincia. Alcuni commissari, nell'ambito del Comitato, hanno sollevato il problema della rilettura critica dell'idea di provincia, da sostituire con un ente di tipo diverso. Poiché i colleghi non hanno ancora esplicitamente avanzato proposte al riguardo, mi limito a farne cenno, senza approfondire in quanto non dispongo di dati ulteriori.

Devo dire che fino a questo punto la larga maggioranza del Comitato ha teso alla conservazione del tessuto originario degli enti locali nella sua classica tipizzazione di provincia e di comune. In ogni caso, il Comitato è ben fermo, quale che sia il destino della riserva – se si esaurirà nel nulla o si estrinsecherà in una proposta – di non inserire, accanto al comune, alcuna entità chiamata ente locale che non sia di derivazione elettiva. L'esperienza acquisita in una prima fase dell'ordinamento regionale, con enti di secondo grado che si interponevano tra comune e regione, è risultata assolutamente negativa. Quando un ente non ha una formazione democratica nella sua composizione direttiva, vengono a crearsi distorsioni e contraddizioni che vanno in senso diametralmente opposto all'esercizio della funzione amministrativa e alla sua distinzione netta rispetto alla politica.

Con l'articolo 118-bis è stata meglio precisata l'idea del valore della prestazione minima garantita, che la legge organica deve imporre alla regione nel quadro di una uniformità del trattamento del cittadino su tutto il territorio nazionale per le attività di eminente valore sociale.

La seconda parte dell'articolo si preoccupa di conciliare la necessità di un intervento dello Stato – perché sarebbe una pura affermazione di principio limitarsi a garantire con la legge organica la prestazione minima obbligatoria ai cittadini

senza prevedere lo strumento idoneo – con quella di prevenire un atteggiamento prefettizio, da governatorato, dello Stato, che si inserisce nelle cose regionali per appropriarsi delle funzioni. A tal fine, è stata inserita la formulazione secondo la quale « la legge organica prevede le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della regione »; sottolineo: inadempienza constatata « dopo motivato richiamo ». Non è sufficiente l'inadempienza, essa si deve prolungare e segnalarsi anche dopo un motivato richiamo.

Con l'articolo 119 si sancisce l'autonomia finanziaria. Il primo comma ricorda che « l'autonomia finanziaria e l'autonomia dell'imposizione tributaria sono parte costitutiva dell'autonomia di regioni, province e comuni ». Si afferma quanto è stato sostenuto in tutte le discussioni svolte, ossia che senza una finanza autonoma non esiste un'autonomia effettiva della regione. Nel secondo comma si dispone che « la legge organica detta norme per il coordinamento tra la finanza dello Stato, la finanza delle regioni e la finanza di province e comuni ». Lo stesso principio di superamento della finanza derivata che si afferma nei confronti della finanza regionale deve essere tale anche rispetto a quella degli enti locali. Il sistema è di triplice ordine ed è evidente che spetta alla legge organica il coordinamento e l'organizzazione del funzionamento.

Nell'articolo 119-bis sono elencate le entrate finanziarie della regione, che devono essere definite secondo i principi stabiliti dalla legge organica. Si tratta di tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali; delle sovrimposte e addizionali su tributi erariali; dei proventi della vendita di beni e servizi e delle quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

Nel secondo comma si prevede che « l'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle regioni nei limiti stabiliti da una legge organica ». Il comma, come i colleghi intendono bene, è diretto a salvaguardare

la possibilità per lo Stato di mantenere l'unicità della manovra oltretutto un momento generale ed unitario di definizione della politica della spesa pubblica.

Nel comma successivo si evidenzia il rapporto tra finanza regionale e riequilibrio sociale e territoriale. Si prevede infatti che « per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante ». Si è cercato di vincolare il valore quantitativo del fondo perequativo in modo da evitare la dilatazione di una spesa priva di collegamento con il fine di riequilibrio di cui si è parlato.

Ben distinto dal fondo perequativo — chiedo ai colleghi di prestare attenzione nonostante l'aridità della materia in quanto si tratta di un passaggio importante — ve ne è un altro che può essere previsto per le regioni di minore dimensione demografica al fine di compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di taluni servizi.

Questo secondo fondo, che ha una finalità completamente diversa dal primo, non è accolto con favore da quei colleghi i quali ritengono che la questione della diversità delle regioni (mi riferisco alle diversità socio-economiche che comprendono anche il territorio e la popolazione) debba affrontarsi in radice, non con manovre indirette di benefici addizionali ma con una revisione della redistribuzione del territorio nazionale in diverso assetto regionale (le macroregioni, le mesoregioni e quant'altro). Quindi una parte non prevalente del Comitato chiede di non provvedere in questo modo ma di rivedere la divisione dello Stato in regioni alla luce dell'omogeneità e dell'autosufficienza delle dimensioni.

Il senatore Miglio ha più volte ripetuto che l'idea della regione Basilicata, Valle d'Aosta e Molise va superata; pertanto il riaccorpamento è la via maestra per risol-

vere la questione; siccome il Comitato, in prevalenza, è di diverso avviso, è previsto il secondo fondo.

Il comma successivo assume notevole importanza. Anch'esso è stato previsto per garantire l'intangibilità delle competenze regionali: « I trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi », di cui al precedente comma, « non possono in ogni caso avere vincoli di destinazione ». Il fondo per sua natura corrisponde alle necessità che ho appena ricordato però la sua destinazione non può essere sottratta all'autonomia politica della regione: è quest'ultima che dovrà con sua decisione stabilire la destinazione dei proventi che nascono da tali fondi.

L'esperienza maturata nei vent'anni di ordinamento regionale dimostra la necessità e l'indispensabilità di una norma di questo tipo perché in questo arco di tempo con la definizione « trasferimenti di finanze straordinarie » con il vincolo di destinazione fissato dal Parlamento nazionale (spesso anche dal Governo con proprio atto normativo) si è finito per comprimere quasi del tutto l'autonomia politica della regione.

L'articolo così prosegue: « Per provvedere a scopi determinati lo Stato può intervenire con finanziamenti aggiuntivi, d'intesa con le regioni interessate ». Rimane comunque la scelta della regione in rapporto alla scelta dell'investimento.

E ancora: « Le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle regioni, adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle medesime, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito di tributi erariali ». Questa norma è conseguenza di tutto ciò che ho detto prima: come non possono esserci vincoli di destinazione per i fondi perequativi, così lo Stato che voglia attribuire alla regione ulteriori funzioni non può farlo se, nel momento stesso in cui attribuisce queste diverse funzioni, non stabilisce le quote addizionali necessarie per evitare che l'aggravio di funzioni comporti una riduzione dell'autonomia finanziaria.

L'articolo si conclude con una norma sul patrimonio.

L'articolo 121 definisce la struttura organica della regione dettando una serie di principi relativi alle competenze dei vari organi. Il terzo comma riproduce la nuova formulazione dell'articolo 97 sull'amministrazione riferita all'autonomia regionale; l'ultimo comma razionalizza le competenze del presidente della regione e rende esplicito ciò che di fatto oggi esiste, coordinandosi anche con il diverso grado di autonomia della legge regionale. Poiché quest'ultima, come i colleghi ricordano, è sottratta ai controlli che oggi possono in qualche modo bloccare l'immissione nell'ordinamento, di questo si tiene conto nella formulazione dell'articolo.

Attiro l'attenzione dei colleghi sulla aggiunta al vigente articolo 122 di un sesto comma che riconosce quanto prima anticipato, cioè l'autonomia politica della regione: la regione con propria legge, purché adottata a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale, può derogare alla legge nazionale generale per l'elezione dei consiglieri regionali e della forma di governo; quindi può introdurre la forma maggioritaria o quella presidenziale perché con il *quorum* della metà più uno dei componenti il Consiglio.

È rimasta aperta una sola questione che, pur con tutto il rispetto, non riesco a considerare molto importante; mi riferisco al numero dei consiglieri regionali. Alcuni colleghi hanno avanzato, motivandola correttamente, la richiesta che la regione possa fissare il numero dei consiglieri regionali. In calce al sesto comma dell'articolo 122 il testo che era stato proposto al riguardo e di cui do lettura: « La regione, alle stesse condizioni », quindi a maggioranza assoluta dei suoi componenti, « può aumentare il numero dei propri consiglieri regionali fino ad un massimo di uno ogni 75 mila abitanti ».

Non siamo andati al di là di questa fase della discussione per cui la Commissione può decidere liberamente se completarla approvando un testo come quello proposto o non farne nulla.

Al primo comma dell'articolo 125 si stabilisce che il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione sia esercitato da sezioni decentrate della Corte dei conti, stabilendo così il principio del carattere burocratico e non politico dell'organo di controllo.

All'articolo 126 sono previste norme diverse per quanto riguarda i casi di scioglimento del consiglio regionale. I colleghi troveranno sia una diversa individuazione delle fattispecie sostanziali che giustificano lo scioglimento (si è tenuto conto anche della novella della legge n. 142 del 1990), sia una diversa regolazione – nel secondo comma – della disciplina che, però, tocca anche la questione del contrasto di interessi tra Stato e regioni. Si è tentato di individuare una formula in grado di mantenere la garanzia diversa che deve avere il consiglio regionale rispetto a quello comunale di fronte alla fattispecie dello scioglimento, ma contemporaneamente capace di provvedere allo scioglimento.

Nei venti anni di esperienza regionale abbiamo conosciuto una singolare situazione che voglio ricordare ai colleghi: mentre la regione è stata progressivamente spogliata di quasi tutte le sue competenze, nel caso di un difetto di funzionamento questo spoglio di competenze non solo non vi è stato ma si è creata una sorta di intangibilità del consiglio regionale stesso. In questi ultimi venti anni molti consigli regionali avrebbero dovuto essere sciolti per ragioni oggettive relative all'interesse della popolazione o alla funzionalità ma che non lo sono stati perché l'attuale procedura di scioglimento è talmente complessa e aggravata che finisce con il disattivarsi di fronte ad eventuali contrasti.

All'articolo 127 sono disciplinate le norme relative ai controlli della legge regionale, mentre al 128 si è provveduto a riscrivere l'insieme dei principi che fissino meglio – questo è il nostro auspicio – in Costituzione il valore dell'autonomia anche delle province e dei comuni. All'articolo 130 si è stabilita una disciplina analoga a

quella della tutela della legittimità dell'atto amministrativo regionale per quanto riguarda il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali che, anche in questo caso, viene burocratizzato e totalmente depolitizzato.

Le norme finali e transitorie sono rimaste identiche e riguardano la fase preparatoria per la formazione della legge organica che introduce progressivamente la disciplina a regime.

Ho concluso la mia esposizione, signor presidente, salvo due considerazioni finali che con rapidità cercherò di sottolineare.

La prima riguarda un dato sul quale ci siamo soffermati già molte volte; forse vi annoierò nel ricordarlo, ma penso sia importante. Apparentemente tutte le disposizioni che abbiamo finito di considerare e che ci accingiamo a discutere vanno in direzione di una crescita dell'autonomia regionale. Non contesto questo dato che risponde a verità, ma dobbiamo stare attenti a non cadere in un grave errore di valutazione, quello cioè di ritenere che tutto si risolva in questo. A mio avviso, tale convinzione non risponde a verità; la questione va al di là di questo dato e riguarda lo Stato.

Il nostro lavoro ci offre un'occasione, che è difficilmente ripetibile per una serie di circostanze storiche, istituzionali e di congiuntura politica, che non dovremmo lasciar cadere per affrontare invece la riforma dello Stato. Nel momento in cui riordiniamo i poteri, le competenze e le funzioni degli istituti, ci incamminiamo lungo un percorso che ha il suo cartello indicatore nel nuovo regionalismo, ma la cui vera meta è il rifacimento *ab imis* dello Stato.

Quella che ci si offre, come dicevo, è una grande occasione che va molto al di là della riscrittura di principi costituzionali. Non voglio esagerare — lo dico per me stesso — ma probabilmente un'intera generazione della politica dovrà impegnarsi in questo lavoro. Infatti, il vero sforzo non sarà quello di approvare le norme, ma di farle vivere una volta approvate.

Quando l'attuale Costituzione è stata scritta abbiamo lavorato per quarant'anni per far vivere e per definire i valori di cui era portatrice; non voglio dire che ci aspetti un'attività altrettanto lunga — spero naturalmente che sia necessario un tempo minore —, ma l'impatto culturale ed ideologico del nostro lavoro ha la stessa portata.

L'altra considerazione che intendo svolgere riguarda un punto che non abbiamo ancora definito ed anzi mi permetto di proporre al presidente ed alla Commissione di affrontare, dopo aver definito le questioni della forma di Stato e di governo: mi riferisco all'unica frase del documento non ancora risolta, che parla di « regioni al centro costituzionale dello Stato ». Non voglio anticipare l'esplicazione di questo punto, che propongo di considerare dopo aver definito le disposizioni che ho illustrato e le altre riguardanti la forma di governo. Non si tratta però dell'accantonamento al quale talvolta si procede in Assemblea perché della questione si occupi il Comitato dei nove; il problema di cui parlo costituisce una sorta di « cerniera » che chiude in modo logico l'intero discorso. Non so quale soluzione sarà preferita dalla Commissione (Parlamento, Corte costituzionale o entrambi), ma teniamo conto che quella di cui parlo è una sutura fondamentale perché tutto l'edificio si tenga.

Non è solo un'affermazione, un proclama di principio, ma una questione di grande sostanza. Si tratta, come dicevo, proprio della « cerniera » che deve fare da collante dell'intero edificio e farlo muovere e vivere, di una questione che io stesso propongo di discutere in seguito, ma che non può essere dimenticata.

Ringrazio il presidente ed i colleghi per la pazienza dimostratami.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Labriola per la sua ampia relazione, grazie alla quale i colleghi sono entrati nel vivo della discussione che ha animato il Comitato « Forma di Stato ».

Il senatore Maccanico svolgerà ora la sua relazione sull'attività svolta dal Comi-

tato « Forma di Governo », a conclusione della quale mi riservo di illustrare una mia breve considerazione.

ANTONIO MACCANICO, *Presidente del Comitato « Forma di Governo »*. Svolgerò il mio intervento in qualità di presidente del Comitato « Forma di Governo » in quanto vi è un relatore, anche se in posizione antagonista rispetto alle conclusioni che abbiamo tratto all'interno del Comitato. Mi limiterò peraltro ad esporre sinteticamente la nostra attività, premettendo che il Comitato ha ritenuto di doversi attenere abbastanza rigorosamente alle indicazioni del documento approvato in sede di Commissione plenaria. Voglio inoltre aggiungere che la formulazione degli articoli riflette posizioni prevalenti, non certo unanimi. Su alcuni punti, pertanto, sono state espresse riserve che immagino emergeranno nel corso della discussione che si svolgerà in questa sede.

Le questioni di cui ci siamo occupati possono essere raggruppate in quattro grandi temi: il primo riguarda il Parlamento e, più specificamente, la legislatura, il bicameralismo, il procedimento legislativo, la materia dei controlli parlamentari; il secondo gruppo di questioni si incentra sulle fonti normative (il decreto-legge, la delegificazione, la disciplina del bilancio); la terza tematica concerne la struttura del Governo ed il Presidente del Consiglio; il quarto ed ultimo aspetto sul quale ci siamo soffermati è costituito dall'istituto Presidente della Repubblica. Di questi temi illustrerò gli aspetti fondamentali.

Per quanto riguarda il Parlamento, la prima norma che abbiamo approvato prevede di ridurre a quattro anni la durata della legislatura. A sostegno di tale innovazione si è argomentato che riteniamo di avere attuato un ordinamento molto più stabile e che porterà ad avere un'attività ininterrotta per l'intero arco della legislatura; pertanto è parso alla maggioranza che per quest'ultima fosse sufficiente una durata di quattro anni.

Ci siamo poi attenuti all'indicazione di una struttura bicamerale ad elezione diretta da parte del popolo ed abbiamo

lavorato sul problema del bicameralismo. La soluzione prevalente è stata quella di non creare gerarchie di poteri tra le due Camere, ma di stabilire comunque una certa differenziazione in primo luogo nella loro composizione. Con l'articolo 59-bis si è stabilito che qualora il Senato esamini argomenti di particolare interesse per le regioni, alla discussione siano ammessi i presidenti delle regioni e dei consigli regionali. Analogamente, l'articolo in questione prevede che quando i lavori delle Camere abbiano per oggetto l'attività delle Comunità europee e l'attuazione degli accordi comunitari ad essi possano partecipare i parlamentari europei. Si è così deciso di instaurare un legame da una parte con l'ordinamento regionale e dall'altra con le comunità europee.

In tal modo si è in un certo senso specializzata la produzione legislativa: si è stabilito che un certo numero di leggi debbano essere necessariamente bicamerali (quali le leggi di revisione costituzionale ed elettorale, di approvazione di bilanci e consuntivi, di amnistia ed indulto, di delegazione legislativa) e che le leggi di bilancio debbano essere presentate alla Camera dei deputati, mentre i progetti che riguardano la ratifica di trattati internazionali debbano essere esaminati in primo luogo dal Senato.

In base al nuovo testo dell'articolo 72, i progetti di legge nelle materie riservate allo Stato saranno prioritariamente esaminati dalla Camera dei deputati, mentre quelli riguardanti leggi organiche o di principio dal Senato.

Una volta stabilite queste diverse competenze, si è comunque attribuito a ciascuna Camera il potere di « richiamare » un progetto di legge esaminato dall'altra. Questo potere di « richiamo », a differenza della decisione che fu assunta in ordine alla riforma del bicameralismo nella passata legislatura, è attribuito anche ad un terzo dei componenti ciascuna Camera. In questo modo si è ritenuto di snellire l'iter legislativo, anche se vi sono state molte riserve sul fatto che occorra un terzo dei componenti un ramo del Parlamento per richiamare un provvedimento. Molti hanno

infatti sostenuto che sarebbe stato meglio prevedere la maggioranza dei componenti ogni Assemblea; comunque tale maggioranza è necessaria per tutte le fasi successive nel caso una legge sia richiamata.

In materia di controlli parlamentari si è introdotta una novità: le inchieste parlamentari possono essere promosse non solo dalla maggioranza, ma anche dalla minoranza. In particolare l'articolo 82 così recita: « Ciascuna Camera dispone inchieste su materia di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza, ovvero su richiesta di un quarto dei suoi componenti ». Il terzo comma di tale articolo è del seguente tenore: « Le Camere possono acquisire, secondo le modalità stabilite dai propri regolamenti, atti, documenti o informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale », il che significa che non vi è alcuna autorizzazione governativa per questo.

Per quanto riguarda le fonti normative, sono state introdotte importanti novità. Innanzitutto vi è una nuova disciplina del decreto-legge che limita il ricorso a tale strumento per alcune particolari materie; si stabilisce inoltre che non vi può essere la reiterazione del decreto-legge, né l'emendabilità, a meno che si tratti di norme di copertura. È quindi una disciplina completamente nuova che attiene al decreto-legge.

Un'altra novità concerne la legge di approvazione del bilancio e della legge finanziaria; in pratica si tratta di una riformulazione dell'articolo 81 il quale prevede alcuni principi nuovi, quale quello dell'equilibrio finanziario di parte corrente, il che significa che il ricorso al mercato finanziario può essere fatto solo per spese di investimento. In secondo luogo l'emendabilità può essere ammessa nei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati; inoltre la copertura finanziaria deve fare riferimento all'intero periodo di efficacia della legge, il che significa che le leggi pluriennali devono avere una copertura per tutto l'arco temporale in cui dispiegano la propria efficacia.

Norma particolarmente importante è quella riguardante la delegificazione, e più precisamente gli articoli 95-bis e 97. Per quanto riguarda l'articolo 95-bis il Comitato ha ritenuto che si dovesse riprendere la disposizione contenuta nella legge di riforma sul bicameralismo esaminata al Senato nella scorsa legislatura, e cioè che il Governo dovesse avere poteri normativi nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge. Senonché si è specificato che in queste materie il Parlamento può solo fare norme di principio. In pratica il potere normativo spetta al Governo nelle materie non riservate alla legge, ed in tali materie il Parlamento può emanare norme di principio.

Un'altra norma attinente al tema della delegificazione è quella concernente i pubblici uffici. L'articolo 97 così recita: « I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge ». Ciò significa che la legge in questo caso può solo stabilire principi organizzatori, ma non fissare gli organici.

Per quanto riguarda il terzo gruppo delle questioni affrontate dal Comitato, e più precisamente quelle attinenti all'organizzazione del Governo, si sono rafforzati enormemente i poteri del primo ministro, adottando in pratica il modello del cancellierato. Il primo ministro viene eletto a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento su designazione del Capo dello Stato. Quest'ultimo può procedere ad una prima designazione, nel caso che essa non dia esito positivo ad una seconda, nel caso che non riesca neanche questa, il Parlamento può eleggere il primo ministro a prescindere da qualsiasi designazione del Presidente della Repubblica. Queste sono le norme contenute nell'articolo 92.

Una novità consiste anche nella struttura di Governo: il primo ministro nomina e revoca i ministri. Non è stabilito che l'organo collegiale Consiglio di governo abbia particolari competenze, in quanto la preminenza del Presidente del Consiglio è particolarmente marcata.

Norme importanti sono quelle che mirano alla stabilizzazione del Governo. È prevista la sfiducia costruttiva; in pratica

il Governo può essere licenziato solo se nella mozione di sfiducia è indicato un successore. È stata prevista inoltre l'ipotesi di dimissioni volontarie, il varco attraverso il quale generalmente passa la crisi extraparlamentare. Su questo particolare punto il professor Miglio aveva formulato proposte molto efficaci e drastiche, però il Comitato a maggioranza ha ritenuto sufficiente stabilire che, in caso di dimissioni volontarie, se entro un certo tempo il Parlamento non elegge un nuovo primo ministro, ne consegue lo scioglimento automatico delle Camere. È parso questo un deterrente sufficiente per impedire crisi al buio o extraparlamentari.

L'ultimo capitolo da noi affrontato riguarda il Presidente della Repubblica. Intanto l'età per essere eletti Capo dello Stato è stata ridotta a quarant'anni, in secondo luogo è stato stabilito che alla elezione partecipano i rappresentanti italiani al Parlamento europeo, in terzo luogo è stato introdotto il principio del ballottaggio. In pratica, se dopo le prime tre elezioni non si elegge il Presidente della Repubblica, dal quarto scrutinio vi è il ballottaggio tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero dei voti nelle precedenti votazioni. Queste sono le novità per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica. Altre novità concernono la sua non immediata rieleggibilità e quindi la conseguente eliminazione del cosiddetto semestre bianco.

Un'altra norma importante concerne il modo di accertare l'impedimento permanente del Presidente della Repubblica. Si è pertanto prevista una norma che stabilisce che l'impedimento del Presidente della Repubblica è dichiarato congiuntamente dal Presidente della Camera dei deputati, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Corte costituzionale. Si è data quindi un'impronta molto garantista a tale ipotesi.

Per quanto riguarda il potere di scioglimento delle Camere, devo dire che vi è un'ipotesi di scioglimento automatico che interviene allorché il Parlamento si dimostri incapace di eleggere il Presidente del Consiglio. A qualcuno è sembrato che

questa norma fosse sufficiente, ossia che l'unica ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere dovesse essere questa, altri invece sono stati di diverso avviso. Con l'articolo 88 si è allora stabilito che: « Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere, o anche una sola di esse, d'intesa con i loro Presidenti e con il Presidente della Corte costituzionale ».

Un'altra novità è stata introdotta in materia di controfirma nel senso che si è stabilito che non sono soggetti a controfirma gli atti di prerogativa propria del Capo dello Stato; quindi la controfirma è limitata agli atti di responsabilità del Governo.

Un'altra importante innovazione riguarda la responsabilità del Presidente della Repubblica. Si è stabilita una norma che recita: « Il Parlamento in seduta comune su richiesta della maggioranza dei suoi componenti, quando ritenga che atti o comportamenti del Presidente della Repubblica siano incompatibili con i suoi doveri costituzionali, può deliberarne la decadenza con la maggioranza dei due terzi dei componenti ».

Con questa norma si è intesa superare l'incertezza presente nella dottrina sulla locuzione « attentato alla Costituzione » sulla quale vi è un'interpretazione controversa. Alcuni ritengono che si tratti di un riferimento ad un'ipotesi di reato prevista dal codice, altri sostengono che questo attentato alla Costituzione sia qualcosa di diverso. Con questa formula, si è inteso superare tale difficoltà.

Molte delle norme che non ho ricordato si illustrano da sé e pertanto ritengo di aver terminato il mio compito, nel tentativo di essere stato il più sintetico possibile.

DIEGO NOVELLI. Il fatto che non vi sia alcun cenno al numero dei parlamentari è una dimenticanza o una precisa volontà?

ANTONIO MACCANICO, Presidente del Comitato « Forma di Governo ». Non abbiamo toccato tale argomento.

PRESIDENTE. Nel testo non c'è traccia.

DIEGO NOVELLI. Nel documento vi era un'indicazione.

PRESIDENTE. Nel documento votato c'era un'indicazione. Tuttavia, onorevole Novelli, avremo modo di discutere su eventuali emendamenti.

A questo punto chiedo all'onorevole Miglio se è d'accordo sul fatto che io dia lettura della sua lettera indirizzata all'allora presidente della Commissione, onorevole Ciriaco De Mita, in data 19 gennaio.

GIANFRANCO MIGLIO, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Certo, signor presidente.

PRESIDENTE. Il testo della lettera è il seguente: « Come tutti sanno, caro presidente, è convinzione diffusa tra gli esperti e nell'opinione pubblica che le riforme costituzionali dovrebbero procurare al paese un governo stabile ed autorevole. Io ho sempre creduto che questi obiettivi si possono ottenere principalmente con l'elezione popolare del primo ministro. Il secondo Comitato della Commissione bicamerale ha ritenuto invece di preferire un Presidente del Consiglio legittimato, cioè eletto, dal Parlamento. In relazione a questa scelta mi sono fatto carico di individuare e proporre stamane al secondo Comitato le regole atte a garantire stabilità ed autorevolezza ad un capo del Governo ancorché scelto ed investito dal Parlamento. Queste regole nella loro parte più significativa non sono state accolte dai membri del secondo Comitato. Stando le cose in questi termini io non posso accettare di avallare con il mio nome una soluzione istituzionale che non solo contrasta con le mie più fondate convinzioni, ma che prima di ogni cosa appare assolutamente inadatta a creare un Governo stabile ed autorevole.

La prego pertanto di voler nominare un nuovo relatore che faccia quanto a me è vietato per ragioni di elementare coerenza. Per lealtà verso i miei elettori io sarò

ancora disponibile a collaborare nel secondo Comitato sui temi successivamente previsti: costituzione economica, incompatibilità, istituzioni della democrazia diretta.

Distinti saluti, senatore Gianfranco Miglio ».

Vorrei chiedere all'onorevole Miglio, pregandolo di essere breve, se intende confermare questa lettera e aggiungere qualcos'altro.

GIANFRANCO MIGLIO, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Generalmente sono piuttosto breve quindi non ci saranno problemi di questo genere.

Intendo dare un giudizio complessivo sul lavoro della Commissione bicamerale. C'è una notevole disparità tra i lavori dei diversi Comitati. Noi qui non tocchiamo la questione del Comitato « Garanzie » che ha avviato un lavoro abbastanza positivo anche se non ha raggiunto il punto necessario per arrivare a delle soluzioni importanti. Ma la differenza soprattutto è tra il primo e il secondo Comitato.

Ciò che abbiamo ascoltato oggi da parte del collega Labriola dà un'idea di quale sforzo sia stato compiuto dal Comitato « Forma di Stato », a causa anche della composizione dello stesso.

Probabilmente quando si scriverà la storia della Commissione bicamerale emergerà in tutta la sua valenza l'aver lasciato che la composizione dei Comitati dipendesse dalla scelta operata dai singoli chiamati nell'uno o nell'altro dei Comitati medesimi. Nel primo Comitato si sono concentrati spiriti innovatori e ciò non ha reso facilissima l'opera dell'onorevole Labriola, ma ha reso più operativo il suo sforzo. Quando si scriverà la storia della Commissione bicamerale, se risulterà materia degna d'indagine storica...

MARCO BOATO. Per adesso siamo nella fase dell'aggiudicazione dei voti.

GIANFRANCO MIGLIO, *Referente per il Comitato « Forma di Governo »*. Devo mettere in luce il grande merito dell'onorevole Labriola e la tenacia con cui ha aggirato

tutte le difficoltà trovando sempre le risposte alle obiezioni che venivano sollevate. Seguendo i lavori del primo Comitato ho concepito per lui una grande ammirazione. Tutto ciò si è tradotto nel lavoro che è stato esposto in Commissione oggi pomeriggio.

L'onorevole Labriola, con l'onestà che lo contraddistingue, ha ammesso che il suo modello presenta due « buchi », che io reputo due grossi « buchi ». Il primo è quello della dimensione delle regioni. Ha ragione l'onorevole Labriola quando avverte che noi andiamo molto al di là del problema dei rapporti tra Stato e regioni, in quanto disegniamo una nuova forma di Repubblica.

La proposta del primo comitato è quella di una nuova forma di Repubblica e in questo contesto la questione relativa alle dimensioni, come è stata posta anche dagli studiosi della fondazione Agnelli, rappresenta un problema cruciale che non può essere risolto con quelle ingegnose misure che consentono di pareggiare con trasferimenti esterni per alcune regioni le condizioni che invece hanno altre regioni.

Temo moltissimo (e ciò non mi fa accettare questa soluzione) che dietro il paravento dell'aiuto finanziario si nasconda la vecchia prassi dei trasferimenti verso alcune regioni che hanno dissestato l'ordinamento finanziario italiano. Per questo sono più che mai convinto che la ricerca di una dimensione ottimale, al di là del numero, sia essenziale.

Il secondo « buco » è costituito, l'onorevole Labriola lo ha già detto, dal potere che dovrà creare le leggi organiche. Nel progetto si continua a parlare di leggi organiche alle quali provvede il Governo. Non sarà certo il Governo che deve legiferare a questo riguardo. Allora si è posto il problema di quale ramo del Parlamento dovrà provvedere alla produzione delle leggi organiche.

A questo punto il lavoro del primo Comitato si lega a quello del secondo e si rileva l'assoluta improduttività del lavoro di quest'ultimo per non aver risolto ciò che il collega Barbera aveva indicato come riforma del Parlamento.

Si è partiti da una decisione sbagliata. In Commissione si è voluto decidere prima se il sistema dovesse essere bicamerale con parità di dignità delle Camere, mentre tale problema lo si sarebbe dovuto risolvere soltanto dopo aver individuato il tipo di Parlamento e di averne definito la struttura. Ha giocato in maniera determinante ciò che già si era visto nel corso della X legislatura, in cui era stata avanzata quella presunta proposta di riforma del sistema parlamentare.

Ferma è stata la convinzione dei parlamentari (soprattutto dei miei colleghi senatori) di non mollare di un millimetro sul principio dell'assoluta parità (stesse competenze, stessa autorità e stessa dignità) per le due Camere. È questo uno degli argomenti che avevo cominciato a sentir dibattere nel corso della X legislatura, quando ancora non ero parlamentare. Sono argomenti riemersi trionfalmente in questa legislatura. Ed è qui l'errore fondamentale!

Il problema dell'assetto del sistema parlamentare in relazione ad una fortissima presenza delle regioni e alla necessità di dare con le leggi organiche i quadri e di adeguarli costantemente per i rapporti tra lo Stato e le regioni, così aumentate d'importanza, comporta necessariamente un diverso atteggiamento verso il bicameralismo.

La soluzione adottata dal Comitato « Forma di Governo » – che ho appoggiato collaborando, veramente *ultra vires*, ai limiti di quelle che sono le mie convinzioni, facendo forza su me stesso per andare incontro in ogni modo anche alle « debolezze » più evidenti dei colleghi – quella cioè di far partecipare i presidenti delle regioni, delle giunte e dei consigli alle sedute in cui si affrontano i problemi regionali sono palliativi, pannicelli caldi. Qui si tratta di vedere quale delle due Camere debba avere questa funzione. E qui non è affatto la seconda Camera, cioè il Senato!

Abbiamo disegnato un sistema strabico, perché la Camera che dovrebbe avere i poteri non li ha, mentre quella cui spetterebbe il compito di mantenere i contatti

con le regioni e di regolare i rapporti con le autorità della CEE, perché si è constatato che il collegamento con la Comunità economica europea avviene a livello di competenze regionali, non è una Camera che abbia il ruolo e la dignità di una Camera politica.

A questo punto io avevo compiuto quello che potrei definire un atto di generosità. Mi spiego. Come sapete il problema dell'assetto dei regimi parlamentari, in Occidente, è uno di quelli che oggi attraggono di più i costituzionalisti, gli esperti di tecnica costituzionale. Tale problema è diventato asperissimo, se voi avete seguito gli effetti prodotti dal trapianto o dalla rinascita del modello parlamentare nell'est europeo, e soprattutto negli Stati dell'ex Unione Sovietica. È un problema cruciale e bellissimo quello di trovare, finalmente dopo 150 anni, l'assetto corretto tra i rami e la struttura del Parlamento. Di questo tema ho fatto il centro dei miei studi; il modello di Costituzione cui sto lavorando ha un punto cruciale in un'ipotesi di diversa distinzione delle competenze dei rami del Parlamento. Ho creduto di fare una cosa simpatica portando tale proposta all'esame della Commissione, ma il risultato è stato catastrofico, non certo per ciò che riguarda le mie convinzioni.

Ma qual è questa idea? Consiste nel fatto che la cesura tra le competenze dei rami del Parlamento vada collocata tra la funzione di controllo del Governo e di produzione di norme regolamentari relative alla funzione di governo e la funzione legislativa. Non è mai stato scritto in cielo da parte di nessuno che funzione legislativa e controllo del Governo (sua legittimazione o delegittimazione) debbano essere congiunte! Sono convinto che la cesura, nella congiuntura in cui ci troviamo di ridisegnare la nostra Costituzione, vada posta lì.

Vedrei dunque un'Assemblea politica unica. Con la proposta formulata dal Comitato « Forma di Governo » noi abbiamo praticamente resuscitato il monocameralismo. Per quarant'anni abbiamo avuto un monocameralismo con un'apparente divisione dei due rami del Parlamento. Oc-

corre invece pensare ad una sola Assemblea politica, eletta su base regionale, con il compito di preparare e di negoziare con il Governo le leggi organiche che debbono disciplinare l'azione delle regioni nelle competenze non esclusive. Ma c'è di più. Riprendo in esame quello che è il punto nello stesso tempo forte e debole della Costituzione francese. In quest'ultima, come sapete, il potere di regolamento, cioè la legislazione minore che consente il governo quotidiano, spetta interamente al Governo.

Io immagino che l'Assemblea politica debba avere una competenza congiunta con il Governo per la produzione di quella legislazione minore (non dunque la grande legislazione) che serve al Governo. La funzione di legislazione va riservata all'altra Camera: un Senato dunque legislativo, senza quella situazione intollerabile proposta dal secondo Comitato, ossia della possibilità continua di richiamo tra le due Camere. A mio avviso, la dignità non si ha soltanto nell'eguaglianza di competenze, ma nel monopolio di determinate funzioni che gli altri non hanno. Se infatti io ho delle competenze che altri non hanno, mi trovo in una posizione infinitamente più dignitosa e più forte di quella in cui mi troverei se dovessi condividere talune competenze. In altre parole, se al Senato, una tranquilla Camera legislativa eletta a suffragio universale con il criterio proporzionale per rappresentare tutte le opinioni del paese, spetterà la funzione legislativa ed un compito di iniziativa nella revisione costituzionale, fermo restando che ad entrambe le Camere spetterà una sola competenza comune, quella costituzionale, allora è giusto che l'Assemblea politica abbia il monopolio non dico della nomina del primo ministro ma della sua deposizione. Rimango infatti del parere - come insegna l'esperienza delle proposte formulate dal secondo Comitato - che il primo ministro possa rimanere in carica soltanto se verrà eletto direttamente dal popolo. C'è però un'Assemblea politica che lo può deporre; ma tale Assemblea dovrà essere una soltanto.

Per risolvere il problema si è ricorso continuamente, nella proposta fatta dal secondo Comitato, alla previsione della riunione congiunta delle due Camere. Tutti siamo a conoscenza – chiedo scusa se userò un'espressione lombarda – del cosiddetto « mercato di Saronno » che si viene a creare nel momento in cui le due Camere si riuniscono per eleggere il Presidente della Repubblica. Qui viene riproposta ancora una volta la norma secondo cui il primo ministro viene eletto dal Parlamento in seduta comune. Con la riunione congiunta delle due Camere si viene a creare un organo inadatto a produrre una volontà politica, adatto soltanto a produrre una trattativa. Da qui il mio rifiuto alla formula della designazione parlamentare del primo ministro. In particolare, viene proposto che il primo ministro sia designato per due volte dal Presidente della Repubblica. Qualora nella prima votazione non sia stata conseguita la maggioranza dei componenti le due Camere riunite (immaginate quale coacervo e quale dibattito!), il Presidente della Repubblica può designare un altro candidato. Logicamente il Parlamento boccherà sia il primo sia il secondo candidato del Presidente! Da quel momento sarà una maggioranza relativa interna al Parlamento a proporre i candidati. Immaginate quale mercato delle vacche si produrrà a questo momento, vale a dire come i candidati negozieranno con le segreterie dei partiti e con i gruppi i ministri da nominare, le linee da seguire ed i progetti su cui collocarsi fino a che non verrà fuori la maggioranza sufficiente. Solo se da questa procedura – barocca, improduttiva e soprattutto delegittimante dal punto di vista del contenuto del futuro primo ministro – non emergerà una maggioranza, allora il Presidente della Repubblica potrà sciogliere le Camere.

Ma quale Presidente? Le proposte che sono state avanzate delegittimano e, per così dire, castrano il Presidente. Prima di tutto quest'ultimo potrà essere rimosso dalla maggioranza delle due Camere ancora una volta riunite: immaginate lo spettacolo delle due Camere riunite che propongono una mozione di deposizione

del Presidente! In secondo luogo il Presidente non potrà più sciogliere le Camere, ma avrà bisogno – lo ha detto un momento fa il collega Maccanico – del loro consenso. Qui si compie un atto che ha una portata enorme, poiché sono 150 anni che il Capo dello Stato, monarca costituzionale o Presidente della Repubblica che sia, dispone di due fondamentali poteri (esiste tutta una letteratura in proposito): quello di nominare il Governo (naturalmente in base alla prassi si è verificato che il Governo deve essere proposto e poi deve ottenere il consenso del collegio rappresentativo), ma soprattutto quello di rinvio alle urne, cioè di scioglimento del Parlamento.

Con l'aria di fare un'operazioncina di poco conto, in questa sede stiamo cambiando tutta la struttura costituzionale tradizionale; non provo alcuna tenerezza per lo schema tradizionale della Costituzione parlamentare ed ho impegnato la fase finale della mia vita ad immaginare un diverso assetto del regime parlamentare: però un minimo di coerenza bisogna mantenerlo! Se questo Presidente è così depauperato da poter fare a meno della controfirma soltanto per nominare i senatori a vita ed i membri della Corte costituzionale, come pensate di fargli fare il propositore dei candidati alla carica di primo ministro? Come pensate di fargli reggere una funzione di garante della Costituzione?

Lascio perdere la questione della sfiducia costruttiva, che vorrei un po' più protetta, anche se mi impensierisce l'idea di vederla discussa e votata dal coacervo delle due Camere riunite.

Credo che il silenzio che si riscontra nei nostri documenti circa la possibilità di ridurre il numero dei parlamentari dipenda dal fatto che non siamo dei minchioni, sappiamo benissimo che andare a chiedere ai nostri parlamentari di ridurre il loro numero significa compiere un atto di una straordinaria ingenuità. Pertanto saremo sempre alle prese con Camere di circa complessivi mille membri. Il risultato di tutto questo mi ha folgorato, inducendomi non solo a dare le dimissioni da relatore, ma a mantenerle fermamente.

Non solo non si è realizzata la correzione del sistema iperparlamentare che era stato creato malgrado la volontà dei costituenti, ma è anche stato fortemente peggiorato il carattere iperparlamentare del modello: questo indubbiamente urta troppo con le mie convinzioni e con l'orientamento della dottrina oggi dominante per poterlo accettare. Ecco perché con i miei amici della lega nord continueremo ad essere presenti in Commissione, ma soltanto per seguire i lavori e – scusatemi l'espressione un po' cattiva – per cercare di impedire che si facciano altri e peggiori guasti di quelli che sono stati già proposti a tutt'oggi.

PRESIDENTE. Penso che possiamo considerare l'intervento dell'onorevole Miglio, oltre che come una conferma delle sue dimissioni, come una vera e propria controrelazione, poiché le idee che egli ha esposto sono completamente in contrasto con l'elaborato del Comitato « Forma di Governo ».

Si pone ora il problema dell'apertura o meno di una discussione generale sulle due relazioni svolte dall'onorevole Labriola e dal senatore Macchiano, nonché quello del termine di presentazione degli emendamenti ai testi. Su tali questioni è mia intenzione consultare domattina alle 11 l'ufficio di presidenza perché sono decisioni che investono tutta l'attività della Commissione. Tuttavia, alcuni colleghi hanno chiesto di poter intervenire questa sera: credo che possiamo consentirlo considerando i loro interventi come una sorta di dichiarazione e non come un vero e proprio intervento nella discussione generale, che – ripeto – domani mattina alle 11 in ufficio di presidenza decideremo con quali modalità aprire.

Su tale questione ha chiesto di parlare l'onorevole Occhetto. Ne ha facoltà.

ACHILLE OCCHETTO. Avrei anche rinunciato ad intervenire, ma le cose dette dal senatore Miglio mi invitano a farlo ugualmente, sia pure brevemente. Ritengo che proprio all'inizio di questa nuova fase dell'attività della Commissione bicamerale

si renda ancora più opportuno un nostro intervento, o dichiarazione che sia, politicamente significativo in un momento in cui si è ricominciato a parlare di « Aventino », per dimostrare non solo un atteggiamento non aventiniano da parte nostra, ma anzi di rilancio assoluto del lavoro della Commissione. Intendo sottolineare i pericoli e le possibilità che stanno dinanzi al lavoro della Commissione stessa; sento questa necessità nel momento in cui assistiamo a sorprendenti fughe in avanti. Alludo, tra l'altro, alla proposta di una Costituente, che non è scandalosa di per sé. Ciò che stupisce è la tendenza distruttiva a dare costantemente appuntamento ad altri momenti ed in altri luoghi. Naturalmente, se continueremo a comportarci così, non potremo poi stupirci della perdita di prestigio delle istituzioni.

Siamo ora chiamati a compiere il nostro dovere in questa Commissione; vedremo poi se ci saremo riusciti e che cosa sarà necessario conferire ad una nuova fase costituente. Per il momento prendiamo atto dei nuovi dati di fatto che stanno dinanzi al lavoro della Bicamerale, dei quali il principale è senz'altro – non lo dico per cortesia ma per convinzione profonda – l'avvenuta elezione del nuovo presidente, una figura di altissimo prestigio che sottintende da parte del PDS la convinzione che il lavoro della Commissione debba proseguire con il massimo impegno. Permettetemi inoltre di cogliere l'occasione per ringraziare l'onorevole Augusto Barbera per l'egregio lavoro svolto.

Il secondo dato è l'incertezza dell'entrata in vigore della cosiddetta legge costituzionale sui poteri, che comunque non pone in discussione l'esigenza che la Bicamerale produca proposte qualitativamente forti da sottoporre all'esame del Parlamento; a tal proposito non posso non rinnovare la nostra critica severa all'iniziativa di sottoporre la legge sui poteri a referendum, iniziativa che considero irresponsabile e dalla quale auspico si receda.

Terzo dato nuovo è l'indizione dei referendum per il prossimo 18 aprile. Non ci può sfuggire che quest'ultimo argomento propone alla Commissione due specifiche

sollecitazioni. La prima scaturisce dalla considerazione che i referendum proposti dai consigli regionali per l'abolizione di alcuni ministeri portano a livello di massa il dibattito sulla riforma regionale dello Stato ed impongono un'assunzione di responsabilità da parte del Parlamento che va ben oltre la questione dei due ministeri da abrogare. In sostanza, abbiamo di fronte una grande occasione per elevare il dibattito sulla riforma complessiva dell'ordinamento dello Stato.

La seconda sollecitazione è la seguente: il referendum sulla legge elettorale del Senato non pone solo problemi di completamento tecnico e di coordinamento con una nuova legge elettorale per la Camera, ma indica la necessità per il Parlamento di dar seguito al voto popolare con pochi mesi di intenso lavoro che consentano in breve di concludere nel migliore dei modi il percorso di rinnovamento della forma di Governo parlamentare. Non deve sfuggire a nessuno che l'eventuale e da noi auspicata vittoria dei « sì » al referendum impone un'immediata iniziativa legislativa. Senza una simile iniziativa - e questo è un ostacolo che starà di fronte alla Commissione bicamerale - quest'ultima non avrebbe la possibilità di procedere con chiarezza nella definizione della forma di governo per una serie di questioni; ed a tal proposito concordo con le osservazioni del senatore Miglio.

Infatti, una forte differenziazione della legge elettorale tra la Camera ed il Senato si può avere solo se l'elezione del *premier* e del Governo avviene in una sola Assemblée. In caso contrario, occorre conformare i sistemi elettorali e ciò deve essere conseguente con la scelta - da noi auspicata - di una riforma neoparlamentare caratterizzata da istituzioni dell'alternanza, cioè dalla possibilità di eleggere direttamente il Governo attraverso una indicazione chiara della maggioranza da parte dei cittadini. Se viene meno un impegno in questa direzione, si avvicina una fase caos, di destrutturazione e riemerge di fatto la soluzione presidenzialista. Non a caso la vecchia e la nuova destra muovono, del

tutto comprensibilmente da parte loro, verso questa direzione.

Le priorità sono dunque già iscritte nel calendario politico ed è evidente che il dibattito sulla legittimazione dell'attuale Parlamento può essere superato non attraverso un'astratta difesa del Parlamento, ma solo con un costruttivo e rapido lavoro della Commissione. Per questo è giusto che essa esamini e valuti i temi sottoposti dai Comitati, come d'altronde qui giustamente si è cominciato a fare. A tal proposito voglio solo aggiungere che concordo con le affermazioni che la presidente ha fatto all'atto della sua elezione, e cioè che l'informazione e l'impegno assorbente sulla legge elettorale hanno nascosto il lavoro compiuto sulle questioni concernenti la forma di governo e l'ordinamento.

I miei voti nei confronti del lavoro dei Comitati sono senz'altro più generosi di quelli testé espressi dal senatore Miglio. Il nostro giudizio di insieme è infatti in larga misura positivo, in particolare sul lavoro riguardante il rinnovamento del Governo parlamentare, che ci ha visti impegnati su due fronti: contro la conservazione dell'esistente e contro l'ipotesi presidenzialista. Tale rinnovamento pone al centro il Governo del primo ministro, tendenzialmente di legislatura, con l'istituzione della sfiducia costruttiva, che considero un fatto rilevante. Altrettanto positivo mi è parso il lavoro sulla rifondazione regionalista dello Stato, con la centralità delle autonomie regionali che ci è stata poc'anzi illustrata dall'onorevole Labriola.

A nostro avviso, va invece profondamente rivista la parte relativa al Parlamento, sia per ciò che concerne la riduzione del numero dei parlamentari - su tale questione si manifestano assurde resistenze che non facilitano il miglioramento dei rapporti fra istituzioni e cittadini - sia per quanto riguarda la Camera delle regioni per superare definitivamente il bicameralismo ed assicurare il raccordo fra Stato e regioni. Credo sia ora di finirla con l'esaltazione dell'« ostruzionismo istituzionalizzato » - permettetemi di chiamarlo così - che viene incoraggiato dall'attuale sistema bicamerale e che non finirebbe

certo con il sistema dei famosi « richiami ». Bisogna anche uscire da una sorta di riformismo zoppo, tipico delle rivoluzioni passive della storia del nostro paese, per cui riformando malamente ed in modo pasticciato, non si è riusciti mai a mettere insieme un ordinamento di una certa organicità.

Infine, non possiamo dimenticare che i referendum del 18 aprile pongono un problema generale che va oltre il merito, pure importantissimo, dei singoli quesiti. Viene infatti al pettine una critica alle forme della politica per cui ritengo che sia importante avviare il dibattito sul tema che poi apre la strada a quelli più generali della riforma dello Stato e della pubblica amministrazione.

Permettetemi, dunque, di dire ancora una volta che siamo ben oltre un'idea di « Aventino »: il nostro impegno nella Commissione ne è una testimonianza. Non vorremmo anzi rimanere i soli a lavorare dentro le istituzioni con la necessaria convinzione.

Da ultimo, introdurrò soltanto di sfuggita un dato politico non attinente alle competenze della Commissione, ma comunque significativo. Si può pensare che non basti la Commissione bicamerale per elaborare le necessarie leggi, se è vero che esiste un rapporto tra le leggi elettorali e gli elementi attinenti al tipo di Repubblica neoparlamentare. Prendo atto che lo stesso Presidente del Consiglio oggi ha dovuto riconoscere che non è obbligata per noi la scelta tra chi lo applaude e chi gli scaglia contro monetine. Ha riconosciuto, quindi, che siamo una forza che guarda al futuro. Devo rispondere, però, che nel futuro del paese — anche per salvare i lavori di questa Commissione — vediamo un Governo profondamente diverso da quello attuale, un Governo di transizione che si proponga di varare regole nuove, di promuovere una nuova legge elettorale uninominale a sistema maggioritario corretto e a doppio turno.

PRESIDENTE. Comunico che l'onorevole Barbera mi ha inviato la seguente lettera: « Illustre presidente, il rinnovo

della presidenza rende opportuna, com'è prassi, una riconsiderazione della presenza dei gruppi nell'ufficio di presidenza della Commissione. A questi fini ritengo opportuno rassegnare le dimissioni da vicepresidente della Commissione. Con molti ossequi, Augusto Barbera ».

Prendo atto della correttezza di queste dimissioni, penso però che la questione sia abbastanza delicata perché investe anche gruppi politici diversi da quello cui appartiene l'onorevole Barbera. Pertanto, rinvierei la discussione di tale questione alla riunione dell'ufficio di presidenza prevista per domani, per poi portarne i risultati in Commissione plenaria.

FERMO MINO MARTINAZZOLI. Signor presidente, desidero chiedere — e non definisco tale mia richiesta come un suggerimento perché sarebbe da parte mia presuntuoso farlo — che all'ufficio di presidenza di domani mattina partecipino anche i capigruppo.

PRESIDENTE. Onorevole Martinazzoli, era già previsto che l'ufficio di presidenza convocato per domani mattina fosse allargato ai capigruppo.

Concludendo i lavori di questa sera, desidero dire che nell'ufficio di presidenza di domani discuteremo anche sulla necessità o sulla possibilità di aprire una discussione generale. Personalmente ritengo che una discussione generale vada fatta, mi preme però anticipare rispetto alle decisioni che prenderà lo stesso ufficio di presidenza, una questione che mi sembra utile chiarire. I fascicoli contenenti l'articolo elaborato dai Comitati « Forma di Stato » e « Forma di Governo » sono stati distribuiti già da otto o dieci giorni: riterrei opportuno già da questa sera fissare per il pomeriggio di giovedì il termine ultimo per la presentazione degli emendamenti, in modo che nella prima seduta della prossima settimana sia possibile cominciare a discutere sulle formulazioni normative e sugli emendamenti ad esse presentati.

Pregherei i colleghi di consentire che si fissi per le 18,30 l'inizio della seduta di domani, poiché mi trovo a dover ottempe-

rare ad un impegno assunto nel periodo in cui non rivestivo la carica di presidente di questa Commissione. Avevo infatti precedentemente accettato di presiedere alla presentazione di un libro scritto dall'onorevole Sarti, che tra l'altro è stato mio valido vicepresidente ed alla cui memoria sono legata da un periodo di lavoro trascorso insieme. Poiché la presentazione è alle 17, ritengo che per le 18,30 potrò partecipare alla riunione della Commissione. Assicuro che la prossima settimana l'inizio dei nostri lavori non subirà alcun ritardo, poiché non ho altri impegni da rispettare.

MARCO BOATO. Mi pare di capire che l'orientamento sia quello di dedicare le sedute di questa settimana (non so se ne è prevista anche una per venerdì) al dibattito generale, per passare la prossima all'esame degli eventuali emendamenti. Al riguardo devo dire che è vero che i testi dei Comitati sono in distribuzione da tempo, ma è altrettanto vero che la Commissione è stata scossa in questo periodo da un terremoto che ha un po' frenato tutti dal precipitarsi a predisporre emendamenti.

Nel momento in cui ci accingiamo a riprendere il nostro lavoro, e considerato che inizieremo probabilmente ad esaminare gli emendamenti martedì pomeriggio, proporrei la fissazione di un termine più ampio per la presentazione degli emendamenti, per esempio lunedì sera, data l'importanza e la delicatezza di questa materia.

DIEGO NOVELLI. Mi associo alla necessità di tipo organizzativo richiamata dall'onorevole Boato. Non osavo proporre il termine di lunedì, ma credo che si debba consentire di presentare gli emendamenti tra venerdì e sabato.

GIULIO ANDREOTTI. Vorrei fare, anche se è vietato, una raccomandazione. Credo che abbiamo un alto interesse politico a dare ai nostri lavori un ritmo molto serrato. Ho infatti il timore che se si dedica qualche seduta alla discussione generale possa accadere quello che avviene

nella nostra vita quotidiana di parlamentari: pochi intimi ascoltano colui che parla il quale, finito il suo intervento, esce dall'aula. Questo andamento, considerato che vi è la pubblicità dei lavori attraverso il circuito chiuso, potrebbe dare all'esterno l'idea di un comportamento sostanzialmente sciatto.

Credo che questa Commissione si sia molto impegnata e non condivido il giudizio severo espresso dal professor Miglio. Riterrei opportuno, quindi, organizzare i nostri lavori – è una raccomandazione che rivolgo all'ufficio di presidenza che si riunirà domani – in modo da concentrare con un ritmo molto serrato, non in molte sedute, la discussione. Un certo ventaglio di ipotesi è ormai dinanzi a noi, non credo ci sia da inventare altro, ma dobbiamo lavorare – ripeto – in modo serrato, soprattutto considerando che tra poco avremo l'interruzione per le festività pasquali e la scadenza del referendum. Proprio in vista del referendum dovremmo fornire un'immagine anche visiva di un modo di lavorare che sia il più possibile concentrato, dedicando al nostro lavoro magari ore scomode, evitando comunque che le concomitanti votazioni delle Assemblee della Camera o del Senato ne impediscano lo svolgimento.

Ritengo infatti che questo sia un modo di lavorare non dico artigianale – esiste comunque l'artigianato artistico – ma un po' sciatto, pur senza la cattiva volontà di nessuno ma proprio a causa del modo in cui è stato impostato. Né va trascurata la pubblicità di cui esso gode e che certo non ha avuto la Commissione dei Settantacinque (erano altri tempi, non vi era la televisione, il clima era diverso e si lavorava nel più assoluto silenzio: vi erano soltanto stringati comunicati esterni dei punti toccati).

Non saprei dare ora una ricetta e non spetta a me darla, ma non dobbiamo dare la sensazione che si trascini un carro perché vi è un adempimento da svolgere. Prima potevamo anche avere una legittimazione: non vi era la base giuridica vera del nostro lavoro. Oggi però tale legittimazione esiste. Ripeto, quindi, che do-

vremmo dedicare non molte sedute ma a tempo pieno ai nostri lavori. Mi permetto di fare questa raccomandazione da anziano, perché ritengo vi sia l'esigenza importante di far valutare la nostra attività di parlamentari non sulla base di certi aspetti di macabro folklore ma per l'impegno serio a lavorare che ci deve accomunare tutti.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Andreotti del consiglio e della raccomandazione, di cui terremo conto domani nell'ufficio di presidenza. Era mia intenzione iniziare subito la discussione dell'elaborato normativo, ma non credo che questo sia possibile anche perché è mancato il tempo — che i colleghi hanno sollecitato più ampio — per la presentazione degli emendamenti.

MARCO BOATO. Mi scusi, signor presidente, io ho avanzato una proposta nell'ipotesi del dibattito generale, ma se volessimo stringere i tempi, la ritirerei.

CESARE SALVI. Condivido l'esigenza di concentrazione, che naturalmente è possibile se i lavori sono ben inquadrati e ben preparati. Credo sia corretta la proposta iniziale, formulata dal presidente, di uti-

lizzare le sedute di questa settimana per un giro di interventi (si parlava di giovedì sera per la presentazione degli emendamenti). A questo punto, però, ha forse ragione il collega Boato nel ritenere che se questo vuol significare il rinvio dell'esame degli emendamenti alla settimana prossima, può essere utile che i gruppi svolgano un lavoro istruttorio di preparazione e confronto interno sugli emendamenti al fine di rendere più spedito il lavoro successivo, chiarendo le idee e le posizioni in campo.

Se il presidente è d'accordo ciò potrà essere deciso nell'ufficio di presidenza di domani.

PRESIDENTE. Sono senz'altro d'accordo.

La Commissione in sede plenaria è convocata domani alle 18,30.

La seduta termina alle 20,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,45.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T O

TESTO PROVVISORIO COMITATO « FORMA DI GOVERNO »

(25.2.93)

ARTICOLO 59-bis.

I presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali partecipano, a titolo consultivo, all'esame da parte del Senato dei progetti di legge di principio nelle materie attribuite alla competenza regionale. Quando sono discussi altri argomenti di particolare interesse per le Regioni, il Presidente del Senato invita i presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali a partecipare, a titolo consultivo.

I rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo partecipano, a titolo consultivo e con le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari, ai lavori delle Camere quando questi hanno per oggetto l'attività delle Comunità europee e l'attuazione degli accordi comunitari.

ARTICOLO 60.*(Primo comma).*

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per quattro anni.

ARTICOLO 72.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere nelle materie di revisione costituzionale, elettorale, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi, di amnistia e di indulto, di delegazione legislativa, di conversione in legge di decreti legge, di autorizzazione a ratificare trattati e accordi internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale.

I progetti di legge di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi sono presentati alla Camera dei deputati; i progetti di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di natura politica o che importano variazioni del territorio nazionale sono presentati al Senato.

I progetti di legge nelle materie riservate allo Stato sono presentati alla Camera dei deputati, gli altri progetti di legge sono presentati al Senato, e sono esaminati secondo le norme dei rispettivi regolamenti da una Commissione e poi dalla Camera stessa che li approva articolo per articolo e, se il progetto di legge consta di più di un articolo, con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza e in ogni caso per i disegni di legge di conversione dei decreti legge.

Il regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme i progetti di legge sono deliberati da Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, ed approvati solo, articolo per articolo e con votazione finale, dalla Assemblea. Tale procedura non può adottarsi per i progetti di legge di revisione costituzionale, in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi.

ARTICOLO 72-bis.

Il progetto di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dall'annuncio un terzo dei suoi componenti non richieda che il progetto di legge sia sottoposto anche alla sua approvazione.

Successive richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il riesame di cui ai commi precedenti ha altresì luogo su richiesta del Governo.

Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere nell'identico testo, o quando manchi una richiesta di riesame alle condizioni prescritte nei commi precedenti.

ARTICOLO 77.

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, in casi di necessità ed urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o la recezione ed attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Il Governo non può, mediante decreti legge, rinnovare disposizioni di decreti legge dei quali una delle Camere abbia negato la conversione, nè ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo.

Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge del decreto legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarne le disposizioni salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri all'uopo necessari.

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

ARTICOLO 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

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

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

I bilanci dello Stato e di tutti gli enti ed organismi pubblici devono conformarsi al criterio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. Gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio e ai disegni di legge ad essa collegati ai fini della manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati.

Disposizioni recanti nuove o maggiori spese o minori entrate possono essere stabilite solo con legge. La legge deve indicare i mezzi per farvi fronte con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge medesima e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio.

ARTICOLO 82.

(Primo comma).

Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza, ovvero su richiesta di un quarto dei suoi componenti.

ARTICOLO 82.

(Terzo comma).

Le Camere possono acquisire, secondo le modalità stabilite dai propri regolamenti, atti, documenti o informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale.

ARTICOLO 82-bis.

Le delegazioni parlamentari presso gli organismi internazionali riferiscono al Senato della Repubblica sull'attività degli organismi stessi.

ARTICOLO 83.

(Secondo e terzo comma).

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle

minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. All'elezione partecipano altresì i rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Qualora non si raggiunga tale maggioranza nei primi due scrutini, al terzo, che ha luogo dopo quarantotto ore, è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e viene proclamato eletto il candidato che consegue la maggioranza, anche se relativa. A parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il più anziano d'età.

ARTICOLO 84.

(Primo comma).

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

ARTICOLO 85.

(Primo e secondo comma).

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento, i delegati regionali e i rappresentanti italiani al Parlamento europeo, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

ARTICOLO 86.

È aggiunto alla fine il seguente terzo comma:

L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica è dichiarato congiuntamente dal Presidente della Camera dei deputati, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Corte costituzionale.

ARTICOLO 88.

(Prima ipotesi).

È soppresso.

ARTICOLO 88.

(Seconda ipotesi).

Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere o anche una sola di esse, d'intesa con i loro Presidenti e con il Presidente della Corte costituzionale.

ARTICOLO 89.

(Terzo comma).

Non sono soggetti a controfirma i messaggi alle Camere, la nomina dei giudici della Corte costituzionale e la nomina dei senatori a vita.

ARTICOLO 90.

È premesso il seguente comma:

Il Parlamento in seduta comune, su richiesta della maggioranza dei suoi componenti, quando ritenga che atti o comportamenti del Presidente della Repubblica siano incompatibili con i suoi doveri costituzionali, può deliberarne la decadenza con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

ARTICOLO 92.

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dai ministri a capo di dicasteri, in numero non superiore a dodici, da ministri senza portafoglio, in numero non superiore a cinque.

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio di Governo.

La legge determina il numero e le attribuzioni dei viceministri.

Il Primo Ministro è eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti.

L'elezione avviene per appello nominale a seguito di un dibattito sul documento politico e programmatico presentato al Parlamento dal candidato alla carica di Primo Ministro.

Il candidato è designato dal Presidente della Repubblica, entro un mese dalla costituzione delle Camere.

Il Parlamento è convocato per procedere all'elezione entro sette giorni dalla designazione.

Qualora nella votazione non sia conseguita la maggioranza dei componenti il Parlamento, il Presidente della Repubblica può designare un altro candidato, entro i successivi dieci giorni.

Se anche il secondo candidato non raggiunge la maggioranza prescritta, il Parlamento, entro quattordici giorni dalla votazione, può eleggere il Primo Ministro con la medesima maggioranza. A tal fine si procede, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei componenti.

Se entro tale termine il Primo Ministro non è eletto, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.

ARTICOLO 93.

Il Presidente della Repubblica nomina con proprio decreto il Primo Ministro eletto, il quale, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle sue mani.

Il Primo Ministro nomina con proprio decreto i ministri. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

ARTICOLO 94.

Il Parlamento in seduta comune può esprimere la sfiducia al Primo Ministro solo mediante l'approvazione di una mozione motivata, contenente l'indicazione del successore, con votazione per appello nominale a maggioranza dei suoi componenti.

La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera.

La nomina del nuovo Primo Ministro da parte del Presidente della Repubblica comporta la revoca del Primo Ministro e la decadenza dei ministri in carica.

In caso di dimissioni del Primo Ministro, di morte o di impedimento all'esercizio delle funzioni, il Parlamento elegge il successore secondo le procedure dell'articolo 92.

ARTICOLO 95.

Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Promuove e coordina l'attività dei ministri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Governo e determina le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

ARTICOLO 95-bis.

Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge.

In queste materie la legge può dettare esclusivamente norme di principio.

La Corte dei Conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui al comma precedente, sottopone la controversia sulla legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

ARTICOLO 97.

(Primo comma).

I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità e l'efficienza dell'amministrazione.

TESTO PROVVISORIO COMITATO « FORMA DI STATO »

(25.2.93)

ARTICOLO 70.

Lo Stato ha la competenza legislativa nelle seguenti materie:

politica estera, commercio con l'estero, relazioni internazionali e delle Comunità europee;

rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e tra Stato e altre confessioni religiose;

difesa nazionale;

sicurezza pubblica;

diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 39, 40, 49 e 51;

ordinamento giudiziario e degli organi ausiliari previsti dagli articoli 99 e 100;

ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile;

ordinamento civile e penale e sanzioni penali;

contabilità dello Stato; moneta; attività finanziarie e credito sovraregionali;

tributi statali;

programmazione economica generale e azioni di riequilibrio; partecipazioni dello Stato;

politiche energetiche ed industriali nazionali;

trasporti e comunicazioni nazionali; grandi calamità naturali;

tutela dell'ecosistema; beni culturali e paesistici di rilievo nazionale; parchi e riserve nazionali;

ricerca scientifica e tecnologica; tutela della proprietà letteraria, artistica ed intellettuale;

previdenza sociale; ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro.

La Regione ha la competenza legislativa in ogni altra materia.

Lo Stato, nelle materie in cui le Regioni non hanno la competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Nota: Da integrare con la eventuale riformulazione dell'istruzione universitaria nonché con l'eventuale inserimento di previsioni relative all'istruzione secondaria.

ARTICOLO 75.

(Secondo comma).

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi organiche contenenti i principi fondamentali dello Stato, previste dall'articolo 70.

Nota: Il gruppo verde e quello della lega nord si sono dichiarati favorevoli alla sottoponibilità delle leggi organiche a referendum abrogativo. Il gruppo verde ha altresì proposto che siano escluse da tale sottoponibilità soltanto le leggi organiche previste dall'articolo 118-bis. Il relatore si è inoltre riservato di proporre, mediante un apposito articolo aggiuntivo, che sia consentito alle Regioni ricorrere in via principale alla Corte costituzionale contro le leggi organiche. Il Comitato ha comunque stabilito di tornare eventualmente sulla questione dopo che il Comitato « Garanzie » avrà definito la sua posizione in argomento.

ARTICOLO 95.

(Terzo comma).

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri che possono essere istituiti nelle materie riservate alla competenza dello Stato.

ARTICOLO 97.

(Primo comma).

I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti o con statuti regionali sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, il diritto all'accesso e l'imparzialità dell'amministrazione.

Il Comitato deve valutare ulteriori proposte di integrazione di questo articolo.

ARTICOLO 116.

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige, al Friuli Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite, con legge costituzionale, forme e condizioni particolari di autonomia con competenze esclusive nelle materie non riservate allo Stato.

Gli Statuti speciali sono adottati con legge costituzionale su proposta di ciascuna Regione e previa intesa della medesima regione sul testo approvato da entrambe le Camere nella prima lettura.

Gli statuti speciali possono altresì indicare materie nelle quali Stato e Regioni esercitano competenze concorrenti.

Gli statuti speciali definiscono altresì forme ed istituti di cooperazione tra Stato e Regioni autonome.

ARTICOLO 117.

La Regione ha la competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato.

La Regione ha la competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione e con le leggi di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle seguenti materie:

- agricoltura;
- commercio;
- industria;
- artigianato;
- assetto urbanistico del territorio;
- turismo.

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

Le norme della legge regionale non devono essere in contrasto con l'interesse nazionale o con quello delle altre Regioni. Le relative controversie sono definite dal Parlamento della Repubblica.

Le Regioni possono stipulare accordi nelle materie di loro competenza con enti territoriali di pari livello appartenenti a Stati esteri.

Le leggi statali possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

ARTICOLO 118.

Le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Province e ai Comuni, rispettando esclusivamente le leggi regionali e gli atti di indirizzo regionale.

La legge regionale riserva alla Regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. La legge regionale attribuisce alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali tutte le altre funzioni amministrative.

Le Regioni danno attuazione ai regolamenti ed alle direttive delle Comunità europee nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

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

La Regione può delegare con legge sue funzioni amministrative alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o avvalersi dei loro uffici.

(Nota: Si ricorda che il Comitato si era riservato di riflettere sulla opportunità di mantenere il riferimento alla Provincia come ente locale intermedio).

Con riserva di coordinamento con il testo dell'art. 128 dopo che sia stato definito dal Comitato.

ARTICOLO 118-bis.

Nell'esercizio delle funzioni di eminente valore sociale, la Regione garantisce a ciascun cittadino la prestazione minima prevista dalla legge organica. La legge organica prevede le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della Regione dopo motivato richiamo.

ARTICOLO 119.

L'autonomia finanziaria e l'autonomia della imposizione tributaria sono parte costitutiva dell'autonomia di Regioni, Province e Comuni.

La legge organica detta norme per il coordinamento tra la finanza dello Stato, la finanza delle Regioni e la finanza di Province e Comuni.

ARTICOLO 119-bis.

Alle regioni competono, secondo i principi stabiliti da legge organica:

tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali;

sovraimposte e addizionali su tributi erariali;

proventi della vendita di beni e servizi;

quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

L'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle regioni nei limiti stabiliti da una legge organica.

Per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante. Quote di un ulteriore fondo possono essere

devolute alle regioni di minore dimensione demografica per compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di taluni servizi.

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

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

Le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle regioni, adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle medesime, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito di tributi erariali.

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

ARTICOLO 121.

Sono organi della Regioni: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regioni e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

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

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

ARTICOLO 122.

(Sesto comma).

La Regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie adottate a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale. Con la medesima maggioranza, la Regione può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei consiglieri regionali diverso da quello stabilito con legge della Repubblica.

Il Comitato si riserva di affrontare in una successiva seduta la questione relativa alla definizione dei criteri per la determinazione del numero massimo dei consiglieri regionali. Nella seduta del 18 febbraio 1993, il relatore ha proposto il seguente testo:

« La Regione, alle stesse condizioni, può aumentare il numero dei propri consiglieri regionali fino ad un massimo di uno ogni settanta-cinquemila abitanti ».

ARTICOLO 125.

(Primo comma).

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

ARTICOLO 126.

(Primo, secondo, terzo e quarto comma).

Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge nonchè per gravi motivi di ordine pubblico e quando si verificano dimissioni o decadenza di oltre la metà dei consiglieri ovvero sia accertata l'impossibilità di formare una maggioranza.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. La stessa Commissione esprime altresì parere per la decisione della questione di merito per contrasto di interessi promossa dal Governo davanti al Parlamento.

ARTICOLO 127.

Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario il quale deve vistarla nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione, sempre che nel medesimo termine il Governo non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti al Parlamento. Sulle questioni di merito, le Camere decidono nei modi e nei termini stabiliti dai regolamenti parlamentari.

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

ARTICOLO 128.

Le province e i comuni sono enti autonomi rappresentativi delle comunità locali. Ad essi è riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della Comunità nazionale e regionale.

L'ordinamento e le funzioni delle province e dei comuni sono disciplinate dalle leggi regionali secondo i principi fissati dalla legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria.

ARTICOLO 130.

Sezioni decentrate della Corte dei conti esercitano, nei limiti e con le modalità stabilite da leggi dello Stato, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

NORME FINALI E TRANSITORIE

I

Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale, e in ogni caso fino a quando in questo stesso termine non sia stata approvata la legge organica, la Regione può legiferare nelle singole materie ma nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi statali già vigenti, comprese le leggi-cornice, e organizza il conseguente trasferimento delle strutture amministrative dello Stato, previa intesa con lo Stato.

STC11-RIF-26
Lire 1200