
XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI***(SEDE REFERENTE)***58.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° DICEMBRE 1993****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI****INDICE**

	PAG.
Comunicazioni del presidente:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	2179
Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	2179, 2184, 2187, 2188 2191, 2192, 2193, 2197, 2198
Andreotti Giulio	2184, 2185, 2196
Barbera Augusto Antonio	2185, 2192
Bassanini Franco, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di governo</i>	2180, 2184 2189, 2191, 2192, 2193, 2196
Boato Marco	2187, 2188, 2193, 2195, 2196
Covatta Luigi	2195
D'Onofrio Francesco	2188
Tarabini Eugenio	2186, 2188, 2192
Salvato Ersilia	2185, 2192, 2193, 2197
Salvi Cesare	2195, 2196
ALLEGATI	2199

La seduta comincia alle 21,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Prima di cominciare i lavori, desidero informare i colleghi, come ho informato questa mattina i componenti dell'ufficio di presidenza, di quanto è avvenuto per il disegno di legge Giannotti ed altri n. 1629 concernente modifiche alle leggi in materia di elezioni politiche presentato in Senato da 80 senatori.

Ho appreso da un comunicato d'agenzia che il Presidente Spadolini ha assegnato tale provvedimento alla Commissione affari costituzionali e mi sono permessa, poiché non ritengo giusta questa procedura, di scrivere al Presidente Spadolini una lettera nella quale, peraltro con molta cortesia, ho fatto presenti le mie obiezioni ed i miei dubbi, visto che c'è una Commissione bicamerale appositamente istituita alla quale è stato affidato, con legge costituzionale, il compito di elaborare un progetto di revisione costituzionale nonché progetti di legge in materia elettorale. Il Presidente Spadolini mi ha risposto dando un'interpretazione del secondo comma dell'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1993 sulle funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali del tutto diversa da quella che sempre, nel corso di questi mesi, abbiamo dato.

Come ritenevo fosse in mio dovere, mi sono recata dall'onorevole Napolitano, Presidente della Camera, per mostrargli la lettera da me inviata al Presidente Spadolini e la risposta da questi ricevuta. Il

Presidente Napolitano ha osservato che si trattava di una questione abbastanza delicata e che, essendo stata presentata alla Camera la proposta di legge Labriola ed altri n. 3347 riguardante la stessa materia, avrebbe riflettuto sulla sua assegnazione, parendogli che le argomentazioni da me addotte avessero un certo peso.

Successivamente, mi ha informato – per telefono e non per iscritto – che, malgrado tutte le considerazioni che si potevano fare, aveva assegnato in sede referente alla Commissione affari costituzionali la proposta di legge dell'onorevole Labriola.

Questo è avvenuto nella scorsa settimana. Credo che scriverò all'onorevole Napolitano, perché resti agli atti, una lettera di contenuto analogo a quella già inviata al senatore Spadolini.

Ritengo che i membri della Commissione debbano essere informati di questa situazione. non appena avrò inviato al Presidente Napolitano la lettera di cui ho detto, farò predisporre delle cartelle contenenti questo scambio di corrispondenza, in modo che i colleghi che lo desiderano possano prenderne atto.

Data questa informazione, non ho ovviamente alcuna intenzione di aprire un dibattito sulla questione e penso che la cosa migliore sia proseguire nei nostri lavori secondo l'ordine del giorno.

Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modifiche alla parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modifiche alla parte seconda della Costituzione.

Diamo inizio alla discussione delle modifiche riguardanti la forma di governo, in particolare gli articoli 77, 81, 82, 92, 93, 94, 95, 95-bis e 97 della Costituzione, ascoltando la relazione, che raccomando breve, dell'onorevole Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Penso che la relazione possa essere molto sintetica per due ragioni. La prima è che *intelligenti pauca*, e qui siamo tra pochi colleghi che però fin dall'inizio hanno fornito un contributo importante ai lavori di questa Commissione. La seconda ragione è che non è la prima volta che nell'ambito della Commissione o dei suoi Comitati, che per altro sono aperti alla partecipazione di tutti i commissari, affrontiamo questo argomento e credo, nelle linee generali, di poter tornare a fare riferimento alla relazione più ampia che ho svolto in Commissione plenaria alla ripresa dopo la pausa estiva. Allora fu una relazione ampia, adesso la richiamo soltanto per dare in termini molto sintetici le linee del lavoro svolto.

Innanzitutto, il Comitato ristretto ha ritenuto di non poter procedere sull'argomento della forma di governo enucleando poche disposizioni dalla seconda parte della Costituzione, cioè gli articoli a noi affidati, che arrivano fino all'articolo 97: ha ritenuto di non poterlo fare perché la revisione o la riforma della forma di governo ha una sua necessaria organicità. Per fare solo un esempio, si è ritenuto di non poter formulare una proposta sul numero dei parlamentari se non discutendo la struttura, l'organizzazione e le funzioni del Parlamento. Una cosa è pensare al numero dei parlamentari se si ha in mente una sola Camera, altra cosa è farlo se si hanno in mente due Camere con le medesime funzioni o due Camere con funzioni differenziate o due Camere anche con una legittimazione rappresentativa differenziata. Così, ripeto, non abbiamo ritenuto possibile affrontare il problema della struttura e della composizione del Governo senza affrontare anche il problema dei poteri e delle funzioni del Governo e dei

rapporti tra Governo e Parlamento.

Partendo da questa impostazione di principio, che si rifà del resto allo stesso lavoro svolto in materia all'Assemblea costituente (che passò attraverso il momento della definizione, mediante l'ordine del giorno Perassi, di una visione complessiva della soluzione da dare al problema della forma di governo), il Comitato ristretto ha iniziato il suo lavoro, di cui la Commissione ha soltanto il primo prodotto: gli articoli che sono sottoposti all'attenzione dei colleghi sono infatti solo il frutto della prima parte dei lavori del Comitato, che dovrà proseguire poi sulle altre questioni attinenti alla riforma della forma di governo, a partire dal problema della struttura e della composizione del Governo, quindi dagli articoli dal 92 in poi.

Il Comitato ha ritenuto di dover ribadire la scelta che fu compiuta nel corso dei precedenti lavori della nostra Commissione (che, ripeto, è stata più analiticamente argomentata nella relazione che ebbi modo di svolgere in Commissione nella seduta dell'8 settembre), nel senso di mantenere la forma di governo parlamentare e quindi di non proporre il passaggio ad una forma di governo di tipo presidenziale, neppure nella forma semipresidenziale che si ha attraverso l'elezione diretta e separata del primo ministro rispetto all'elezione del Parlamento.

Il Governo nasce attraverso la fiducia espressa dalla maggioranza parlamentare nei confronti del primo ministro; la razionalizzazione che noi proponiamo, che è innovativa rispetto alla soluzione accolta nell'attuale testo costituzionale, va nel senso del rafforzamento della figura del primo ministro, il quale riceve dal Parlamento una investitura diretta e personale. La fiducia è espressa, per così dire, attraverso la forma dell'elezione o dell'attribuzione della fiducia (poi chiarirò in che senso si propone questa distinzione) direttamente al primo ministro; il rapporto di fiducia intercorre quindi tra il primo ministro e il Parlamento; il primo ministro è dotato di un potere che non ha nell'attuale ordinamento, cioè quello di nominare e revocare i ministri (potere chiave al fine di

garantire l'omogeneità del Governo e la stabilità e la coerenza dell'indirizzo politico); in più, si introduce l'istituto della sfiducia costruttiva che, come è noto, tende a rafforzare la stabilità del Governo attraverso il principio per cui la sfiducia al primo ministro comporta l'investitura del suo successore.

Restando nell'ambito della forma di governo parlamentare, si mantengono dunque il rapporto di fiducia e quindi la responsabilità politica del Governo, attraverso il primo ministro, nei confronti del Parlamento. Il Governo in tanto resta in carica in quanto mantiene la fiducia del Parlamento; al momento in cui il rapporto di fiducia viene meno, viene meno pure il Governo, ma il venir meno del rapporto di fiducia è condizionato all'espressione della fiducia attraverso l'investitura ad un altro primo ministro, cioè all'identificazione della soluzione alternativa.

Questa soluzione comporta naturalmente innovazioni rilevanti all'attuale configurazione della forma di governo parlamentare, innovazioni che vanno completate attraverso ulteriori indicazioni che, per le linee essenziali, sono le seguenti. Si prevede una struttura del Governo che ha qualche tratto di simiglianza con quella propria del Governo britannico, attraverso l'indicazione di una struttura formata, oltre che dal primo ministro, da un numero limitato di ministri (anche se la limitazione è ragionevole, prevedendo che tale numero non debba essere superiore a diciotto) e si introduce la figura del viceministro, in qualche modo simile a quella del *junior minister* inglese; la firma dei viceministri è diversa e più rilevante di quella degli attuali sottosegretari. Si introduce, poi, la norma della incompatibilità tra le funzioni di ministro e di viceministro con il mandato parlamentare.

Sottolineo che questa disposizione va valutata in relazione all'insieme delle innovazioni che proponiamo, per cui di norma trattasi di un Governo di legislatura. Il meccanismo della sfiducia costruttiva dà una garanzia, anche se non assoluta, di stabilità del Governo; quindi l'incompatibilità ha effetti che sono diversi da

quelli che possono verificarsi introducendo tale istituto in un ordinamento quale l'attuale, in cui le crisi di governo e la formazione di nuovi Governi può ripetersi per un numero anche alto di volte nel corso della medesima legislatura.

Quanto all'investitura del primo ministro, dopo una lunga e travagliata discussione nell'ambito del Comitato, si propone che essa avvenga attraverso il meccanismo dell'elezione come meccanismo di base; in sostanza, il Parlamento neoeletto, scaturito cioè dalle elezioni politiche, ha un mese di tempo dalla prima riunione per eleggere il primo ministro su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti. Quindi, una frazione relativamente alta dei membri del Parlamento può proporre un candidato alla carica di primo ministro e questi, in relazione a sistemi elettorali maggioritari, dovrebbe essere il *leader* della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei seggi.

Una disposizione di questo genere è naturalmente aperta anche verso ulteriori innovazioni del sistema elettorale che evidenzino la figura di un primo ministro preindicato agli elettori dalle forze politiche o dalle liste che si presentino e che ricollegli a questa preventiva indicazione anche eventuali effetti dal punto di vista della legge elettorale (premio di maggioranza o altro).

Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessuno dei candidati presentati da almeno un terzo dei membri dello stesso abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, il potere di designazione passa al Presidente della Repubblica. È evidente che in questo caso dalla consultazione elettorale non è emersa una maggioranza omogenea e coesa, tant'è vero che essa non è riuscita, nel corso di un mese, ad esprimere il nome di un candidato a primo ministro che abbia ottenuto la maggioranza in Parlamento; in questo caso, subentra allora una funzione per così dire di mediazione e di arbitrato del Presidente della Repubblica, che designa il candidato primo ministro e che lo indica così al voto delle Camere.

Dopo lunga discussione, si è preferito non indicare e lasciare all'evoluzione dei rapporti politici le ulteriori ipotesi, quella ad esempio per cui anche questo candidato non ottenga la fiducia della maggioranza dei membri del Parlamento. È chiaro che l'evoluzione della prassi e dei rapporti politici potrà comportare o che il Presidente della Repubblica sia legittimato ad ulteriori tentativi e designazioni ovvero che (soluzione che comunque si impone quando successivi tentativi risultino senza esito) ad un certo punto si debba procedere allo scioglimento delle Camere ed all'indizione di nuove elezioni, dal momento che — si tratta, comunque, di un caso limite — le Camere neolette risultano non in grado di esprimere una maggioranza.

Il meccanismo della sfiducia costruttiva fa sì che la questione che ora ho posto e che è risolta nel modo che proponiamo all'articolo 92 si possa presentare normalmente solo all'inizio della legislatura. Nel corso della legislatura l'apertura di una crisi di governo di norma coincide con la soluzione della medesima, dal momento che la mozione di sfiducia deve indicare, e quindi contestualmente proporre all'investitura del Parlamento, il nuovo primo ministro. Ciò però non comporta che non possano verificarsi casi per così dire anomali: mi riferisco a quelli del decesso, dell'impedimento permanente o delle dimissioni del primo ministro al di fuori della presentazione e dell'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva. In questi casi subentra la procedura già indicata all'articolo 92, quella dell'investitura mediante elezione nel primo mese dopo l'apertura della crisi a causa di decesso, dimissioni o constatazione di impedimento permanente; successivamente entra in gioco la facoltà del Presidente della Repubblica, laddove il periodo di un mese sia trascorso invano, di designare un candidato.

Ad evitare l'apertura di crisi al buio e l'aggiramento dell'istituto della sfiducia costruttiva tramite dimissioni volontarie del primo ministro, si stabilisce che il primo ministro dimissionario non sia immediatamente rieleggibile. Naturalmente

tale disposizione non garantisce al cento per cento di fronte a crisi al buio, però evita che l'istituto della sfiducia costruttiva sia aggirato attraverso un atto volontario del primo ministro che si ripropone come capo di una nuova coalizione.

Tra le altre disposizioni penso che vadano ricordate le norme dell'articolo 95-bis che disciplinano la cosiddetta delegificazione e l'esercizio della potestà regolamentare mediante una soluzione che prevede una generale facoltà del Governo di esercitare la potestà regolamentare nelle materie non coperte da riserva di legge (quindi, senza necessità di un'esplicita autorizzazione da parte della legge); che prevede che siano comunque riservate alla fonte regolamentare le norme di attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge; che prevede, infine, che negli altri casi (materie non coperte da riserva di legge ma sulle quali la legge può pur sempre intervenire) la funzione del legislatore sia però limitata alla definizione delle linee fondamentali della disciplina del settore (quindi, sostanzialmente ad una legislazione di principio e di indirizzo), lasciando la restante normazione alla potestà regolamentare.

A garanzia di questa nuova ripartizione del potere normativo tra Governo e Parlamento, tra potestà legislativa e potestà regolamentare, si prevede che un quarto dei componenti di ciascuna Camera e la Corte dei conti nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui regolamenti possano sottoporre la questione di legittimità del regolamento alla Corte costituzionale, limitatamente ai casi di violazione della riserva di legge scritta in Costituzione o delle norme di principio dettate dal legislatore nell'ambito di ciascuna materia e che vincolano l'esercizio della potestà regolamentare.

In merito alla pubblica amministrazione ed ai pubblici uffici, all'articolo 97 si ridefiniscono i principi, che oggi sono quelli del buon andamento e dell'imparzialità, nei termini di imparzialità, trasparenza ed efficienza dell'amministrazione. Tra tali principi si stabilisce anche il diritto all'accesso agli atti ed ai procedimenti amministrativi prevedendo però che

la legge ne disciplini forme e limiti, onde evitare che un indiscriminato diritto all'accesso stabilito dalla Costituzione diventi elemento di confusione, di inefficienza e di disorganizzazione dell'attività amministrativa. Per il resto, si conservano le attuali disposizioni dell'articolo 97.

In materia di rapporti tra Parlamento e Governo, il Comitato ha finora esaminato, attraverso gli articoli 77, 81 e 82, tre questioni. L'articolo 77 concerne la decretazione d'urgenza: la soluzione proposta – e che del resto si rifà ai precedenti lavori del Comitato e, per molti versi, anche della Commissione Bozzi – è fortemente innovativa. Da una parte, si identificano, con un'elencazione tassativa, i casi nei quali il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge; dall'altra, si stabilisce che i decreti-legge adottati in questi casi, e le relative leggi di conversione, devono essere comunque votati, e quindi approvati o respinti dalle Camere entro 60 giorni e che essi non sono reiterabili; ciò in connessione con la norma che prevede che debbano essere comunque approvati o respinti, per cui non avrebbe ragione o legittimazione un'ipotesi di loro possibile reiterazione. Essi, inoltre, sono inemendabili dal Parlamento, salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

Si stabilisce anche, recependolo dalla legge n. 400 e costituzionalizzandolo, il principio per cui i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo. Di conseguenza, rispetto all'attuale disciplina, da un lato, si identificano in modo restrittivo e tassativo i casi nei quali si può ricorrere a questo strumento che eccezionalmente sposta il potere legislativo dal Parlamento al Governo, sia pure sotto la condizione della successiva conversione in legge e, dall'altro, ritornando al modello costituzionale di decreti-legge che, sulla base di effettive ragioni di necessità e di urgenza, hanno contenuto puntuale e determinato, si prevede che le Camere debbano necessariamente esaminarli e deliberare sulla loro conversione. I decreti-legge non debbono inoltre diventare strumento

per una legislazione estremamente complicata e additiva, quale si è avuta nella nostra prassi attraverso decreti-legge che, per mezzo di emendamenti e di articoli aggiuntivi, contenevano una serie assai spesso complessa di ulteriori esigenze normative, soddisfatte per l'appunto con il canale privilegiato della conversione del decreto-legge.

Con l'articolo 81 – che, come i colleghi sanno, concerne la cosiddetta Costituzione finanziaria – si sono introdotte alcune innovazioni rispetto all'attuale disciplina attraverso la previsione esplicita in Costituzione dei bilanci pluriennali accanto a quelli annuali, ribadendo il carattere formale della legge di bilancio, che non è abilitata a stabilire nuovi tributi e nuove spese. Soprattutto, sono stati introdotti alcuni nuovi principi a garanzia del rispetto dell'equilibrio finanziario. Il primo e più rilevante è il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente, quindi il principio per cui nel bilancio le spese di parte corrente non possono superare le entrate. Il secondo principio è una limitazione consistente alla emendabilità dei disegni di legge di approvazione del bilancio e di quelli che compongono la manovra annuale di finanza pubblica. Gli emendamenti sono ammessi solo nei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati: sono quindi pressoché sempre emendamenti a carattere compensativo.

Infine, si è precisato il principio della necessaria copertura delle leggi che importano nuove o maggiori spese, estendendolo innanzitutto alle leggi che diminuiscono le entrate, cioè le cosiddette *tax expenditure*, e prevedendo che l'obbligo di copertura debba essere soddisfatto mediante l'indicazione dei mezzi necessari a far fronte ai nuovi o maggiori oneri, con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento, autorizzati con la legge di bilancio.

Nell'articolo 82, che riguarda le inchieste parlamentari, si introduce un principio innovativo derivato dalla Costituzione tedesca di Bonn – per la verità già dalla precedente Costituzione di Weimar – che

impone l'istituzione di Commissioni di inchiesta non solo quando la proposta sia approvata dalla maggioranza dei componenti di una Camera, ma anche quando sia richiesta da una minoranza qualificata, pari ad un quarto dei suoi componenti. Inoltre, si disciplinano i poteri di acquisizione da parte delle Camere di atti, documenti ed informazioni anche al di fuori dell'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta.

Concludo ricordando quanto accennavo all'inizio, vale a dire che il Comitato ristretto, ovviamente, non ritiene concluso il proprio lavoro. È evidente la connessione che le proposte avanzate hanno con la questione della revisione della struttura e delle funzioni del Parlamento e con la disciplina costituzionale delle procedure parlamentari. Nello stesso testo all'esame della Commissione alcune disposizioni hanno formulazioni volutamente generiche che dovranno poi essere coordinate con le scelte che verranno effettuate dalla Commissione stessa in materia di struttura del Parlamento. Mi limiterò ad un esempio: l'investitura del Primo ministro, ad avviso di alcuni di noi, dovrebbe avvenire da parte del Parlamento riunito in seduta comune. Questa soluzione, però, può essere scritta nel testo soltanto ove concludessimo che deve permanere un Parlamento bicamerale; cosa, questa, ovviamente molto diversa da un Parlamento monocamerale e che legittima quindi l'introduzione di una formula del tipo « Parlamento in seduta comune ».

PRESIDENTE. Se la Commissione ritiene di non procedere alla discussione generale sulla parte relativa alla forma di governo, rimane stabilito di passare direttamente all'esame degli articoli.

(Così rimane stabilito).

Ricordo che il testo degli articoli relativi alla forma di governo e dagli emendamenti ad essi riferiti sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Passiamo all'esame dell'articolo 77.

GIULIO ANDREOTTI. Relativamente ai decreti-legge ritengo che, mentre si è fatto un notevole passo avanti stabilendo le materie per le quali possono essere adottati nonché la loro non emendabilità, si sia compiuto invece un passo indietro con la costituzionalizzazione della possibilità di rinnovarli; possibilità che finora era almeno dubbia e che certo non era stata prevista dall'Assemblea costituente. Però, per un tacito accordo che si è andato maturando lungo gli anni, per avere diritto all'ostruzionismo si lasciava poi correre sulla reiterazione; storicamente è avvenuto così.

Nel quinto comma si dice con molta chiarezza che le Camere devono deliberare entro sessanta giorni, invece il terzo comma prevede la possibilità che il decreto-legge sia reiterato. Premesso che se una delle due Camere abbia negato la conversione del decreto, non so chi possa reiterarlo, penso che dovremmo riflettere un momento sulla possibilità di individuare un meccanismo (ne abbiamo discusso in sede di Comitato) tale da impedire la reiterazione. Poiché, di fatto, è possibile tenere per sessanta giorni la « palla in campo », senza arrivare ad una votazione, mi pare che vi sia una contraddizione tra le due disposizioni. Una norma stabilisce che le Camere devono deliberare sulla conversione in legge, ma in un comma precedente si dice che se non è intervenuta una bocciatura da parte di una delle due Camere, il disegno di legge può essere reiterato.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Le disposizioni contenute nel terzo e nel quinto comma vanno lette coordinate tra loro. Quella del quinto comma è del seguente tenore: « Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge dei decreti-legge entro 60 giorni dalla pubblicazione — quindi entro il termine costituzionale — ... I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari », ossia i poteri per arrivare comunque alla votazione entro il termine indicato. Di conseguenza, per un decreto-legge (o meglio per

una legge di conversione di un decreto-legge) si danno solo queste due possibilità: o è approvata o è respinta. A questo punto possiamo leggere la norma del terzo comma. È chiaro che se il disegno di legge di conversione del decreto è stato approvato, non vi è ragione per reiterarlo; quando, allora, è necessario disciplinare l'ipotesi di reiterazione? Nel caso in cui il disegno di legge di conversione non sia stato approvato, cioè sia stato bocciato anche soltanto da una delle due Camere. In questo caso, che è l'unico nel quale il problema si pone, si dispone la non reiterabilità dei decreti-legge.

Ne consegue che la disposizione del terzo comma, secondo la valutazione fatta in sede di Comitato, rende irreiterabili, in generale, i decreti-legge perché copre l'unica ipotesi nella quale un problema di reiterazione potrebbe porsi. Tale ipotesi si ha allorché entro i sessanta giorni (e quindi anche prima del sessantesimo giorno) una delle due Camere (anche la prima che ne è investita) respinge, attraverso una deliberazione esplicita, il disegno di legge di conversione; in tal caso il decreto-legge non può essere reiterato.

GIULIO ANDREOTTI. A me sembra che l'esperienza fatta sinora, anche dopo che il Senato ha adottato nel suo regolamento una norma tendente a rendere obbligatorio il voto sui disegni di legge di conversione entro il trentesimo giorno dalla loro presentazione al Senato, dimostri che vi sono molti casi in cui si è arrivati al sessantesimo giorno senza che vi sia stato il voto né della Camera né del Senato. Questa è una realtà palpabile. Ne consegue che bisognerebbe trovare un modo più efficace per impedire la reiterazione. Altrimenti, si potrebbe arrivare a creare addirittura una maglia più larga. Prima infatti si poteva dubitare della costituzionalità della ripresentazione del decreto, mentre adesso tale caso viene previsto nella Costituzione.

Si dice poi che le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate. Dalla lettura del testo approvato dal Comitato ristretto a me non pare che sia stato affrontato un tema delicato in merito

al quale, nella scorsa legislatura, si manifestò una rilevante difficoltà. Mi riferisco al quesito se le Camere sciolte, oltre al diritto-dovere di pronunciarsi sui decreti-legge, abbiano anche il potere di legiferare in via ordinaria. Come ricorderete, sulla legge concernente l'obiezione di coscienza nacque un canaio e forse bisognerebbe in qualche modo chiarire questo punto. Nella prassi, infatti, si sono avute entrambe le interpretazioni, ma ultimamente il problema è diventato piuttosto acuto oltre che delicato dal punto di vista costituzionale.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Credo che sia possibile rispondere alla obiezione del senatore Andreotti (confermando quindi sostanzialmente l'indirizzo che il relatore vuole imprimere all'articolo 77) proponendo che l'espressione « Il Governo non può, mediante decreti-legge, rinnovare disposizioni di decreti-legge dei quali una delle Camere abbia negato la conversione » venga sostituita con la seguente: « Il Governo non può mediante decreti-legge rinnovare disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata » — espressamente negata e non lasciati decadere — « la conversione ». Il riferimento alla mancata conversione da parte di una delle due Camere, infatti, può far sorgere il dubbio (ma è solo un dubbio, perché poi c'è un'espressa disposizione dell'ultimo comma di tale articolo) che le Camere non siano tenute a pronunciarsi entro il sessantesimo giorno, mentre il penultimo comma prevede espressamente tale obbligo. Questa è la mia proposta.

GIULIO ANDREOTTI. Ci sono stati decreti che sono stati reiterati anche sette od otto volte; il che ha creato, all'inizio, qualche protesta e successivamente nemmeno queste.

ERSILIA SALVATO. All'articolo 77 ho presentato due emendamenti. Il primo si riferisce al terzo comma ed è teso a sopprimere le parole: « né ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento ».

Ho presentato tale emendamento perché ritengo che il Governo non possa reiterare o ripristinare l'efficacia non soltanto di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. Se si arriva a costituzionalizzare tale materia, penso che il Governo non debba avere il potere di ripristinarne l'efficacia neanche di provvedimenti che siano stati dichiarati incostituzionali nel merito. La materia, pertanto, è più complessa, per cui o si espunge la disposizione da questo articolo e la si affronta in maniera più generale, oppure nell'attuale formulazione a me appare limitativa rispetto ad una scelta che, a mio avviso, dovrebbe essere più incisiva.

Il secondo emendamento che ho presentato concerne il comma 5 dell'articolo 77, ossia la materia e il merito dei decreti-legge. Qui viene infatti costituzionalizzato un punto che in realtà, nella prassi, si è cercato di attuare ma che nemmeno i regolamenti hanno finora normato in modo così restrittivo. Il che ha fatto sorgere numerosi interrogativi e riflessioni nell'esperienza parlamentare. Infatti, la materia dei decreti-legge è anzitutto limitata e dettata dall'urgenza ed ha contenuti di merito che non riguardano soltanto la partita finanziaria. Dire che le Camere non possono modificare i decreti, tranne per ciò che riguarda la copertura degli oneri finanziari, mi sembra una seria limitazione. Vorrei quindi capire quali siano le ragioni per limitare il diritto-dovere delle Camere di incidere anche sui contenuti dei decreti-legge.

Ognuno di noi infatti è parlamentare da molto tempo e sa, per esperienza, che, al di là del fatto che i decreti-legge dovrebbero disciplinare una sola materia e non essere provvedimenti *omnibus*, così come spesso è accaduto, proprio intervenendo sulla materia il Parlamento può migliorare con un lavoro intelligente quelle norme che sono state emanate in un momento di urgenza.

Non capisco perché prevedere questa limitazione, a meno che non siamo sempre nell'ottica di uno strapotere del Governo, che in realtà tolga qualsiasi possibilità di incidere al Parlamento.

Non so se la formulazione suggerita dal collega Barbera possa essere la più giusta, però sono d'accordo con il rilievo fatto dal senatore Andreotti: se andiamo realmente a normare, tentiamo di adottare norme trasparenti sull'impossibilità di reiterare un decreto-legge, in modo che finisca lo scandalo dei decreti-legge reiterati sette od otto volte.

EUGENIO TARABINI. A me pare che la questione di fondo implicita nell'intervento del senatore Andreotti sia quella dell'emendabilità del decreto-legge e del nesso che vi è tra questa e la reiterabilità. Nel sistema di fatto attuato, il decreto-legge è fortemente emendato, nel senso che è appesantito o arricchito (secondo i punti di vista), per cui è diventato un veicolo non più aggiuntivo, bensì di normale legislazione: la grande legislazione di questi anni avviene per decreto-legge, salvo casi specifici, come la legge finanziaria. I decreti-legge, nel loro iter in Parlamento, vengono variamente corretti ed anche ampliati: vi sono decreti di tre articoli che, attraverso le leggi di conversione, sono arricchiti di una serie di articoli *bis* o di commi aggiuntivi.

Il senatore Andreotti ci ha riportato allo spirito con cui l'articolo 77 venne approvato. Sembra che fin da allora si intendesse precludere l'emendabilità e, in definitiva, si concepisse la non reiterabilità dello strumento; tant'è vero che l'unica ipotesi presa in considerazione in caso di mancata conversione è quella di una legge che regola i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Dopo il grande progresso compiuto prevedendo l'inemendabilità, arriverei a stabilire che essa è totale. Dico questo, per la verità, con un riflesso più generale. Non sappiamo, infatti, a quale sistema politico approderemo, ma se arriveremo al sistema bipartitico, allora la responsabilità del Governo sarà su tutto. Se così fosse, noi decidiamo ora su determinate materie nell'incognita di ciò che avverrà, per altri versi, nell'ordinamento. Comunque, prescindendo da questa considerazione, rimanendo in una condizione neutrale.

Concludo affermando che, secondo me, esiste un nesso tra l'inemendabilità, sia pure lasciando la facoltà del Parlamento di intervenire per la parte attinente alla spesa e alla sua copertura, e la reiterabilità; vi è un nesso stretto, perché quanto è inemendabile è anche non reiterabile. Credo che questo sia, in fondo, il problema sollevato dal senatore Andreotti.

PRESIDENTE. Vorrei fare una considerazione e porre una domanda al relatore. Nel testo della Costituzione è scritto in modo molto preciso – secondo me ha una grandissima importanza – che il Governo adotta i decreti-legge « sotto la sua responsabilità ». Vorrei capire perché questa espressione sia scomparsa nel testo del Comitato ristretto. In qualche modo me lo spiego nel senso che in questo testo si indicano con un certo rigore le materie nelle quali il Governo può emanare decreti-legge. È questo, forse, il motivo, ma vorrei averne la conferma. L'espressione, infatti, è molto semplice ma anche molto rigorosa. L'inemendabilità, che nella prassi di almeno quaranta dei quasi cinquant'anni dall'approvazione della Costituzione non è stata applicata, più che dalle osservazioni dell'onorevole Tarabini dipende, secondo me, proprio dall'espressione « sotto la sua responsabilità », nel senso che il Governo è responsabile del provvedimento assunto. Ora si stabilisce che il Parlamento può intervenire solo per quanto riguarda la copertura finanziaria, e questo si può capire. Ma secondo me non è giusto eliminare l'espressione « sotto la sua responsabilità »: vorrei capire un po' meglio.

MARCO BOATO. Mentre lei parlava, presidente, stavo trovando una mia ragione per la soppressione delle parole da lei ricordate, ma può darsi che non sia quella dell'onorevole Bassanini. Personalmente, condivido il testo che abbiamo faticosamente elaborato, forse perché sono uno dei pochi colleghi che hanno continuato a partecipare ai lavori del Comitato ristretto, ed ho la sensazione che, da una parte, ci si preoccupi giustamente della prassi precedente (tutte le preoccupazioni

sono legittime, anche perché sarà molto difficile cambiare le prassi); dall'altra parte, però, non si tenga conto della portata dell'innovazione. Mi pare che si stia sottovalutando che si passa da un generico riferimento – ahimè ipocrita – ai casi straordinari di necessità e urgenza, che sono ormai casi ordinari di necessità e urgenza, che comporterebbero comunque, sotto la sua responsabilità, il diritto del Governo di presentare provvedimenti di urgenza, ad una precisa disposizione perché, con questo testo, sono tassativamente indicati i casi in cui ciò può avvenire. Io non sarei contrario a reintrodurre le parole « sotto la sua responsabilità » (sentiamo il relatore Bassanini che riflessioni farà al riguardo) però a me pare che siano state espunte perché il Governo, non avendo più un mandato plenipotenziario (si prevede una verifica del Parlamento ma il Governo decide da sé quali sono i casi di straordinaria necessità e urgenza) potrà adottare provvedimenti provvisori con forza di legge solo se concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare in vigore immediatamente – se sono norme finanziarie che non comportano l'immediata entrata in vigore (le norme fiscali, sostanzialmente), non può adottare decreti-legge – o la recezione ed attuazione degli atti comunitari, quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato. Non vi è alcun altro caso in cui, con il testo che abbiamo di fronte, il Governo possa legittimamente, senza violare in modo palese la Costituzione, emanare decreti-legge. Oggi la prassi ha debordato in modo spaventoso rispetto alla lettera dell'articolo 77, comma 2, della Costituzione, che prevede la straordinaria necessità e urgenza. Nel regolamento della Camera l'articolo 96-bis (al Senato è l'articolo 78) prevede un filtro che in realtà non filtra più nulla, essendo diventato quasi un automatismo: allo stato attuale sarei favorevole a sopprimere queste disposizioni. Se non ricordo male sono due innovazioni risalenti all'epoca in cui il senatore Bonifacio era presidente della I

Commissione del Senato (poi la norma è stata introdotta anche alla Camera). Erano state concepite con le migliori intenzioni, per creare un filtro di costituzionalità fin dall'inizio.

PRESIDENTE. La norma è stata introdotta prima alla Camera.

MARCO BOATO. Allora ricordavo male. L'intenzione era ottima – dare subito un filtro di costituzionalità – ma è diventata totalmente inefficace. Ha una qualche efficacia al Senato, perché si possono colpire singole parti del decreto (qualche volta la norma del regolamento del Senato permette di far cadere singole parti di un decreto, salvandone la restante parte). Alla Camera, invece, come possiamo constatare tutti i giorni, la situazione è diversa. Addirittura questa mattina – domando scusa se faccio questo riferimento – un relatore improvvisato si è rimesso alla relazione scritta in Commissione, dove una relazione scritta non era mai stata presentata; egli si è quindi rimesso a qualcosa di inesistente. Questo è avvenuto stamattina, con gli applausi dei colleghi perché così si era fatto in fretta. « Mi rimetto alla relazione scritta fatta in Commissione », sul 96-bis!

Tutto questo deve sparire e sparisce attraverso la previsione della tassatività dei casi in cui il Governo può ricorrere al decreto-legge. Avevo anch'io – dico alla collega Salvato – delle perplessità sulla totale inemendabilità, ma mi sono convinto della sua giustezza. Non potrà più esservi, infatti, il decreto *omnibus*, il treno che passa ed a cui i vagoni si agganciano, visto che è l'ultimo. Si tratterà invece di casi specifici, molto tipicizzati, di emergenza, di sicurezza o relativi a calamità naturali, nonché casi di carattere finanziario e di recepimento dell'ordinamento comunitario. Ovviamente potrebbero intervenire prassi ulteriori, che potrebbero elasticizzare questi concetti, che spero siano però definiti molto rigorosamente. So anch'io, anche se per una esperienza più breve di quella del presidente Andreotti, che le prassi tendono sempre a debordare

rispetto alle regole; mi pare però che, così com'è, la regola sia stata correttamente definita.

Per questo sono contrario a tutti gli emendamenti, salvo quello formale del collega Barbera, che non ho perfettamente capito ma che mi è parso essere una modifica di carattere puramente letterale.

EUGENIO TARABINI. Presidente, lei ha fatto un richiamo molto importante, su un punto che era sfuggito alla nostra attenzione. Non ci ho mai pensato in modo specifico, ma a me pare che vi sia una relazione tra l'inciso cui lei ha fatto riferimento e l'ultimo comma del testo vigente, il quale prevede che, ove le Camere non provvedano alla conversione, possono tuttavia (il termine tuttavia è significativo) regolare i rapporti che nel frattempo si siano costituiti.

È evidente che la regola generale è che le Camere possono anche non provvedere in tal senso. Ed in questo caso è il Governo ad essere esposto, per aver adottato sotto la sua responsabilità il provvedimento.

Ritengo pertanto che gli argomenti addotti da me e da lei, signor presidente, non siano in contrasto, ma concomitanti in una visione prospettica del problema, stando almeno alla concezione che i costituenti hanno avuto della inemendabilità dei decreti, che sono atti di governo che le Camere approvano o disapprovano, ma restano tali ed assunti sotto la responsabilità del Governo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Desidero formulare una rapidissima osservazione aggiuntiva rispetto a quelle già avanzate dai colleghi, rilevando che questo testo va ovviamente letto in connessione con le altre disposizioni che prevedono una sostanziale delegificazione. Infatti, una delle cause della decretazione d'urgenza è certamente quella dell'eccessiva necessità di atti legislativi che la Costituzione vigente richiede. Le norme che prevedono una sostanziale delegificazione sia per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa sia per i rapporti Stato-regione sono una premessa utile per ridurre la quantità dei decreti-legge a casi più limitati.

Non so se il relatore abbia un'opinione diversa, ma io ritengo che questa sia la ragione per la quale la locuzione « sotto la sua responsabilità » è stata omessa, avendo essa senso nel testo attuale dell'articolo 77 della Costituzione laddove la responsabilità del Governo inerisce all'affermazione di casi straordinari di necessità ed urgenza, che sono indicati dalla formula latissima dell'attuale norma costituzionale.

Mancando una formulazione così lata ed essendo previste fermamente tre o quattro ipotesi, in presenza di un decentramento legislativo molto più forte e di una delegificazione, ritengo che l'espressione « sotto la sua responsabilità » rivestirebbe un valore del tutto residuale. Sono quindi favorevole al testo del Comitato, esprimendo posizione contraria sugli emendamenti Cossutta ed altri. Capisco che l'emendamento Barbera vuole ottenere una pronuncia esplicita di bocciatura del decreto-legge per evitarne la reiterazione, mentre la formula in esame potrebbe non necessariamente contemplare l'ipotesi della bocciatura del decreto ma soltanto quella della non conversione.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Seguendo l'ordine del testo, mi sembra di poter dire che sul primo comma, identico all'attuale primo comma dell'articolo 77, non sono state avanzate osservazioni.

Sul secondo comma vi è stata l'osservazione della presidente Iotti. Ebbene, come ha ricordato il collega Boato, il Comitato ristretto ha innanzitutto soppresso due incisi: l'aggettivo « straordinari » riferito ai casi di necessità e di urgenza e l'inciso per il quale il Governo adotta i decreti-legge sotto la sua responsabilità.

La soppressione dell'aggettivo « straordinari » deriva dal fatto che si sono identificati in modo specifico e tassativo, trattandosi di una disposizione costituzionale, i casi o, se si vuole, le materie per le quali l'adozione di un decreto-legge è legittima, ritenendo che il concetto di straordinarietà non fosse più da indicare nella Costituzione, nel senso che esso (rivelatosi privo di una sufficiente tenuta normativa) ten-

deva ad indicare che i decreti non sarebbero potuti diventare la forma normale o prevalente di legislazione, sia pure in riferimento ad esigenze di necessità e di urgenza.

Nel momento in cui sono delimitate le materie in cui il decreto-legge può essere adottato, il concetto di straordinarietà è apparso non più necessario.

C'è tra i due incisi la correlazione indicata dal collega Boato, ma, più in generale, abbiamo valutato come questa responsabilità del Governo, di cui l'articolo 77 vigente parla, si sia rivelata difficilmente distinguibile dalla sua normale responsabilità. In altri termini: tutti conosciamo le varie teorie costruite sulla decretazione d'urgenza, ma in concreto in che cosa si traduca questa responsabilità del Governo è difficile da accertare. Dice il collega Tarabini che se i decreti-legge non sono convertiti in legge, perdono efficacia fin dall'inizio ed il Governo ne risponde. Ebbene, le Camere possono provvedere o non provvedere alla regolazione degli effetti che si sono verificati, il Governo ne risponde nei sensi e nei modi in cui risponde anche di una serie di altri atti, che possono ad esempio essere dichiarati illegittimi, incostituzionali ed a cui possono ricollegarsi una serie di conseguenze.

Detto questo, per quanto concerne il relatore non c'è alcuna difficoltà a reintrodurre tale inciso, tenuto conto che è difficile cogliere il peculiare significato che questa formula normativa dovrebbe assumere in relazione ai decreti-legge, se non quello di un richiamo del Governo a non adottare decreti-legge per la cui conversione è presumibile che non ci sia una disponibilità della maggioranza e dalla cui mancata conversione possono derivare conseguenze o effetti particolarmente rilevanti e gravi, per cui sarebbe irresponsabile che il Governo li adottasse. Questo richiamo può essere fatto, non mi oppongo alla reintroduzione di questa formula, precisando per altro che non ne vedo una specifica e chiara pregnanza normativa.

Sempre a proposito di questo comma, il senatore Andreotti richiamava l'esigenza di disciplinare alle ultime righe i poteri delle

Camere disciolte, cioè nel periodo intercorrente tra lo scioglimento delle Camere e il momento in cui possono essere convocate le Camere neo-elette. La questione sussiste ma non va risolta nella sede dell'articolo 77, nella quale stiamo disciplinando solo la decretazione di urgenza. Il Comitato, tuttavia, la annota mio tramite per il prosieguo dei suoi lavori, che avranno modo di prendere in considerazione anche lo scioglimento delle Camere e gli effetti che da esso discendono.

Sul terzo comma vi sono stati alcuni rilievi del senatore Andreotti e dell'onorevole Barbera riguardo alla reiterazione dei decreti-legge non convertiti. Penso che dobbiamo anzitutto chiarire quale sia la norma che effettivamente vogliamo introdurre. A mio avviso la questione presenta una sola e chiara alternativa: vogliamo essere certi che in ogni caso, anche se per qualche ragione dovesse essere disapplicata la norma del quinto comma dell'articolo 77 che proponiamo, non si potranno reiterare le disposizioni di un decreto-legge non convertito, ancorché su esso non vi sia stata una deliberazione da parte delle Camere, in contrasto con quanto dispone il quinto comma.

Questa ipotesi in teoria può sussistere, dal momento che la disposizione del quinto comma stabilisce un obbligo di fare, nel senso di deliberare positivamente o negativamente, e, a differenza degli attuali regolamenti delle Camere, predispone anche uno strumento attuativo prevedendo che i regolamenti devono attribuire ai Presidenti delle Camere i poteri necessari per far valere questa disposizione, cioè sostanzialmente per provocare la deliberazione finale sulla legge di conversione da parte delle Camere nei sessanta giorni.

Poiché tuttavia gli obblighi di fare sono, come è noto, coercibili fino ad un certo punto da parte delle norme giuridiche, possiamo anche ritenere che possano sussistere casi (era questa sostanzialmente l'ipotesi che formulava, se ho capito bene, il senatore Andreotti) in cui, nonostante questa disposizione sia costituzionalizzata in questo testo e nonostante si preveda che i regolamenti devono attribuire ai Presi-

denti i poteri necessari per farla effettivamente rispettare, tuttavia si determinino situazioni per cui viene nei fatti violata. Per tali casi occorrerebbe riscrivere questa disposizione nel modo seguente: « Il Governo non può mediante decreti-legge rinnovare disposizioni di decreti-legge non convertiti in legge ». Con questa formula, cui non sono contrario, si stabilisce che in ogni caso i decreti-legge non sono reiterati, sia che su questi si siano espresse le Camere con un voto, come dovrebbe avvenire ai sensi del quinto comma, sia che per qualunque ragione ciò non sia avvenuto, in violazione o disapplicazione del quinto comma dell'articolo 77.

Se invece riteniamo che la conseguenza giuridica consistente nel divieto di reiterazione debba essere collegata soltanto a casi di effettivo rispetto della disposizione del quinto comma, cioè ai casi nei quali comunque le Camere hanno deliberato, come prescrive il quinto comma, allora penso che non si debba modificare questa disposizione, che è più precisa perché prevede che la non reiterabilità si verifichi quando la conversione in legge sia stata negata da entrambe le Camere o anche da una sola.

Questa è la distinzione che dobbiamo fare, che riguarda la sostanza e non la forma di questa disposizione. Non sono contrario ad introdurre la formula più restrittiva, che però comporta la cancellazione delle parole « dei quali una delle Camere abbia negato la conversione » e la loro sostituzione con le parole « non convertiti in legge ». Quindi sottopongo alla Commissione questa ipotesi, che naturalmente è nella sostanza diversa da quella formulata dal Comitato e che prevedeva che il divieto di reiterazione valesse solo allorché effettivamente le Camere avessero deliberato e lo avessero fatto definitivamente; il che avviene naturalmente anche quando una sola di esse abbia negato la conversione del decreto-legge.

I commissari del gruppo di rifondazione comunista propongono la soppressione della seconda parte di questo comma. Penso - e naturalmente sottopongo la questione ai proponenti nel caso vi sia stato un equivoco o una incomprensione -

che la disposizione che proponiamo con la seconda parte del terzo comma riguarda, per l'appunto, i casi nei quali la Corte costituzionale abbia dichiarato disposizioni di legge illegittime in relazione al merito, non in relazione al procedimento; quindi, i casi nei quali abbia ritenuto determinate disposizioni legislative incostituzionali perché contrastanti con norme della Costituzione. In questo caso noi prevediamo che il Governo non sia legittimato a ripristinarne l'efficacia con decreto-legge. Se invece la dichiarazione di incostituzionalità riguarda non il merito ma il procedimento seguito, allora non siamo di fronte a disposizioni che la Corte costituzionale ha ritenuto contrastanti con principi o norme costituzionali: è soltanto l'iter della loro formazione che non era corretto e allora può essere sostituito da un procedimento corretto che può anche partire, se siamo nei casi di cui al secondo comma di questo testo, con l'adozione da parte del Governo di un decreto-legge.

Il secondo emendamento presentato dai colleghi del gruppo di rifondazione comunista riguarda la questione dell'emendabilità dei decreti-legge. Anche su tale questione il Comitato ha discusso a lungo; vorrei rilevare – lo ha già fatto l'onorevole Boato – che l'innovazione relativa all'inemendabilità si ricollega strettamente all'innovazione fondamentale prevista al secondo comma. Le cose sostanzialmente si tengono: proponiamo una forte restrizione della possibilità di ricorso allo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza, perché solo nelle materie indicate al secondo comma il Governo può ricorrervi; è vero che tra queste materie vi è l'introduzione di norme finanziarie (la collega Salvato lo rilevava indicando esattamente la materia più ampia e più complessa) e tuttavia si precisa che si tratta di « norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore », con un sostanziale riferimento ai cosiddetti decreti catenaccio, come vengono chiamati dalla dottrina.

In connessione con questo e proprio perché, come sottolineava il collega Tarabini, si introduce una normativa che tende a normare l'originaria figura dei decreti-

legge come furono pensati all'Assemblea costituente (e poi però furono trasformati nel corso della prassi, perché le disposizioni introdotte in Costituzioni erano troppo generiche per garantire che si rispettasse il « figurino » originale del decreto-legge), proprio per questo – limitazioni di materia, provvedimenti che contengono misure di immediata applicazione di carattere specifico ed omogeneo – si è ritenuto coerente prevedere che per i decreti-legge vi sia sostanzialmente un prendere o lasciare da parte delle Camere. Se introduciamo il principio dell'emendabilità, ritorniamo all'esperienza per cui, per dirla con un esempio figurato, il decreto-legge è una locomotiva che parte con un vagone ed alla quale, tuttavia, molti, praticamente tutti in Parlamento possono aggiungere altri vagoni approfittando del fatto che la locomotiva ha un percorso ferroviario protetto o una corsia preferenziale.

Naturalmente è assolutamente legittimo sul terreno del merito e coerente con le posizioni del gruppo di rifondazione comunista proporre che questa disposizione sull'inemendabilità sia soppressa; tuttavia, penso di dover ribadire a nome della maggioranza del Comitato che questa norma è coerente con l'impianto complessivo che proponiamo e con la forte restrizione della possibilità di ricorso ai decreti-legge.

Infine, va considerato, come osservava il collega D'Onofrio, che questa forte restrizione si ricollega con le disposizioni in materia di delegificazione che dovrebbero consistentemente ridurre il numero dei casi e delle esigenze di ricorso a provvedimenti legislativi, oltre che con le disposizioni già approvate sulla nuova ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e regioni, che a loro volta produrranno come conseguenza un decongestionamento, con una limitazione dei casi di ricorso alla fonte legislativa.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli emendamenti relativi all'articolo 77.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Signor

presidente, se lo ritiene opportuno suggerirei di considerare anche gli emendamenti impliciti, cioè quelli proposti da lei e dal senatore Andreotti.

PRESIDENTE. Onorevole Bassanini, la mia era una richiesta di spiegazioni, non una proposta di emendamento.

Poiché ai primi due commi dell'articolo 77 non sono stati presentati emendamenti, potremmo intanto decidere su di essi, per poi passare al terzo comma.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, non sono d'accordo su questa procedura e, se venisse adottata, mi vedrei costretta a presentare emendamenti anche al secondo comma dell'articolo 77 che, a mio avviso, è strettamente legato con il comma successivo. Poiché si tratterà al termine di questa discussione di esprimere un giudizio sul complesso dell'articolo, suggerirei di esaminare prima gli emendamenti e poi pronunciarsi sull'articolo nel suo insieme.

PRESIDENTE. Passiamo allora all'emendamento del relatore al terzo comma, che propone di sostituire la parola « dei quali una delle Camere abbia negato la conversione » con le seguenti « non convertiti ».

EUGENIO TARABINI. A mio avviso, la sostituzione dovrebbe riguardare non solo l'espressione indicata dal relatore, ma tutta la restante parte del comma.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* In relazione alla discussione che si è svolta ed agli interventi del senatore Andreotti e dell'onorevole Barbera, questo emendamento, adottando la soluzione più restrittiva, stabilisce che in ogni caso non siano reiterabili i decreti-legge non convertiti in legge, mentre lascia impregiudicata l'ultima parte del comma, sulla quale pende un emendamento del gruppo di rifondazione comunista.

EUGENIO TARABINI. Inserire in Costituzione una norma di questo genere mi

sembra molto irrealistico, perché è improbabile che la Corte costituzionale nel corso di sessanta giorni giunga a pronunciare un giudizio di incostituzionalità.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Stiamo parlando di un emendamento che non concerne la seconda parte del terzo comma ma solo la prima.

PRESIDENTE. L'emendamento del relatore mi pare che assorba quello presentato dall'onorevole Barbera.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Sono d'accordo.

ERSILIA SALVATO. Dopo aver ascoltato il relatore, preannuncio la presentazione di un altro emendamento al comma 3 mirante alla soppressione soltanto delle parole « per vizi non attinenti al procedimento » che dovrebbe essere posto in votazione nel caso in cui l'emendamento Cossutta 77.2 venisse respinto. L'obiettivo che intendo perseguire è quello di far sì che non sia mai possibile ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 77.1.

(È approvato).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Cossutta 77.2.

ERSILIA SALVATO. Ripeto che il nostro obiettivo principale è quello di sopprimere l'intera espressione « né ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento ». Ove ciò non dovesse verificarsi, dovremmo comunque sopprimere la parte finale di tale espressione. Il Governo in nessun caso deve poter ripristinare l'efficacia di quelle disposizioni.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Poiché

si tratta, di un emendamento nuovo, gradirei esprimere su di esso la mia opinione.

ERSILIA SALVATO. Per chiarezza, ritiro l'emendamento Cossutta 77.2 ed insisto per la votazione di questo mio nuovo emendamento.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Desidero sottolineare che l'emendamento testé presentato dalla senatrice Salvato risponde, come d'altronde è evidente, all'intenzione - ed in ciò rispecchia con maggiore chiarezza la volontà originaria dei colleghi del gruppo di rifondazione comunista - di non consentire in alcun caso che il Governo, con decreto-legge, ripristini l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Si tratta, onorevole Tarabini, di disposizioni non necessariamente contenute in decreti-legge - perché possono trovarsi in leggi ordinarie, in decreti-legge già convertiti da tempo - che, ad un certo momento, vengono dichiarate incostituzionali: a questo punto il Governo non può ripristinarne l'efficacia tramite decreto.

MARCO BOATO. Il Parlamento può farlo.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Il Parlamento lo può fare, salvo affrontare poi le conseguenze che ne derivano. Può accadere, però, che quelle ripristinate vengano completate con altre disposizioni che eliminano l'incostituzionalità. Ad esempio, nel caso di violazione del principio di uguaglianza, una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte perché applicabile solo ad alcune categorie potrebbe anche essere riprodotta dal Parlamento estendendone però i benefici ad altre categorie: a questo punto non vi sarebbe più violazione del principio di uguaglianza.

La collega Salvato, muovendo da questa preoccupazione, estende il divieto di emanazione di decreti-legge anche ai casi in cui la dichiarazione di incostituzionalità

è avvenuta per vizi attinenti al procedimento. Il relatore non si pronuncia su questo argomento e quindi non esprime un'opinione né a favore né contro. Rileva, però, che pur essendo tale formulazione più rigorosa ed estensiva, potrebbe comportare conseguenze che forse la collega Salvato non ha valutato appieno. Ad esempio, se in caso di calamità naturali vengono adottati provvedimenti - che tutti considerano giusti e dovuti - tramite una legge ordinaria che però contiene vizi di procedimento, nonostante l'indubbia necessità ed urgenza, non sarebbe possibile ripristinarne l'efficacia. Non so se questi casi siano numerosi, probabilmente no; forse non merita prendere in considerazione tale ipotesi, tuttavia il senso della formulazione originaria approvata dal Comitato era di consentire questa facoltà al Governo allorquando - trattandosi di vizi del procedimento - il Governo non fa ricorso al decreto-legge per emanare una disposizione già ritenuta incostituzionale per ragioni di merito.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento presentato dalla senatrice Salvato, volto a sopprimere al terzo comma dell'articolo 77 le parole « per vizi non attinenti al procedimento ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Cossutta 77.3, volto a sopprimere al quinto comma dell'articolo 77 le parole: « e non possono modificarli salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari ».

ERSILIA SALVATO. Nell'insistere sulla votazione di questo emendamento e pur ritenendo che i colleghi ne abbiano compreso le ragioni, è comunque mia intenzione svolgere alcune considerazioni sullo stesso.

È vero che nel secondo comma dell'articolo 77 è stata prevista una delimitazione delle materie, però è altrettanto vero che tale delimitazione riguarda questioni che

hanno – e forse non poteva essere altrimenti – una definizione così generale per cui, a mio avviso, l'introduzione di un criterio di assoluta inemendabilità potrebbe far correre molti rischi.

Poc'anzi, nell'interrompere il relatore, ho rilevato che quando, ad esempio, si inserisce una espressione quale è quella dell' « introduzione di norme finanziarie, che debbano entrare immediatamente in vigore », in realtà sembra che con essa si sia delimitato un campo, ma, come tutti quanti sappiamo, non soltanto sulla base dell'esperienza parlamentare, così non è perché una siffatta espressione è molto ampia, riguarda o può riguardare questioni delicatissime inerenti la condizione di vita anzitutto dei lavoratori di questo paese.

Desidero fare alcuni esempi al riguardo. Se il Governo ha bisogno di reperire immediatamente delle risorse può introdurre una tassa, come è avvenuto con quella delle 85 mila lire per poter usufruire del medico di base. È un suo diritto-dovere, dinanzi al deficit dello Stato, individuare delle risorse; il problema è capire se tali risorse debbano essere trovate in quella o in un'altra direzione. Un Parlamento che su materie come queste non possa indicare altri strumenti attraverso cui incidere, pur mantenendo il gettito che il Governo ha ritenuto necessario in quel momento, è un Parlamento che in realtà non conta e non incide su niente, ma soprattutto non riesce a rappresentare gli interessi delle fasce più deboli della popolazione. E, come voi sapete, potremmo fare molti altri esempi, proprio sulla base della nostra esperienza parlamentare.

L'espressione « sicurezza nazionale » è altrettanto ampia. Poc'anzi il collega Salvi, volendomi assicurare, ne ha dato un'interpretazione legata anzitutto a questioni di grande emergenza. Ritengo tuttavia che nessuno di noi sia in grado di conoscere anticipatamente quale potrebbe essere la portata reale di questa dizione. Ad esempio, un rigurgito di terrorismo rappresenta un problema di « sicurezza nazionale »? Credo che in questo momento ognuno di noi risponderebbe senz'altro di sì. Si in-

terviene per decreto. Benissimo! Ma questo cosa significa? Significa anche mettere in conto che, attraverso un decreto, si possono adottare forti misure non soltanto limitative delle libertà individuali ma anche tali da arrivare ad un vero e proprio Stato di polizia, che nessuno di noi mai si augurerebbe.

Sempre a proposito di « sicurezza nazionale », abbiamo appreso in questi giorni, dalle rivelazioni del senatore Cossiga, che il ministro dell'interno di allora (lo stesso senatore Cossiga) aveva preparato, con i suoi funzionari, i piani Victor e Mike per poter rinchiudere Moro, qualora fosse stato liberato, in qualche parte, in compagnia di alcuni psichiatri. Questo avrebbe risposto senz'altro, secondo l'intenzione e l'interesse di quel ministro (o forse della parte politica che questi rappresentava) oppure di altri ministri, ad un problema di « sicurezza nazionale ». Si sarebbe potuto – attraverso una dizione del genere di quella proposta – emanare un decreto e andare avanti in quella direzione.

Probabilmente ho fatto ricorso, in questo momento, ad un esempio paradossale; sta di fatto, comunque, che parlare di assoluta inemendabilità significa decidere qui dentro un qualcosa che è, diciamo così, fortemente a rischio. Al riguardo, vorrei richiamare l'attenzione del collega Boato. So che è passata molta acqua sotto i ponti e che ognuno di noi è mutato profondamente... (*Commenti del deputato Boato*). Su questo non sei mutato? Tanto meglio, spero allora di avere la tua attenzione.

Dobbiamo renderci conto dei rischi che si possono correre, soprattutto in un momento in cui si ha un cambiamento delle regole e si avrà un nuovo Parlamento in cui potere esecutivo e potere legislativo finiranno – come già è in larga misura – con il coincidere. Con ciò non voglio dire che si determinerà un rischio per la democrazia, me ne guarderei bene; ma in ogni caso si andrà a determinare un mutamento reale che non riguarderà soltanto le regole del gioco ma gli stessi contenuti della democrazia.

Arrivare ad una normazione di questo tipo a me sembra qualcosa – lo ripeto – di molto rischioso. Sulla base di tali considerazioni insisto sulla votazione del mio emendamento. Se esso verrà respinto, voterò contro l'articolo 77. Si vedrà poi, nelle altre sedi, come dovrà continuare la discussione su questo aspetto.

LUIGI COVATTA. Voterò contro questo emendamento. Quanto alle preoccupazioni manifestate dalla senatrice Salvato, vorrei osservare che la regola prevede che il Parlamento possa non solo approvare ma anche bocciare.

L'emendabilità dei decreti-legge è stato lo strumento attraverso cui si è eluso lo spirito dell'articolo 77 della Costituzione; l'emendabilità è stato lo strumento attraverso cui un provvedimento di necessità ed urgenza è diventato un provvedimento ordinario perché non ha urtato la potestà del Parlamento di intervenire e legiferare.

Mi auguro che qualora il Governo adotti provvedimenti contenenti misure che ledano gli interessi della parte più debole della popolazione, mettendo a rischio la democrazia, tali provvedimenti vengano respinti. Il che non è un'ipotesi di scuola, ma un'ipotesi che deve rendere sempre più ardua la strada della decretazione d'urgenza.

MARCO BOATO. Poiché la collega Salvato mi ha poc'anzi chiamato in causa, ritengo di dover intervenire, anche se in maniera assai breve, data l'ora.

Nell'ipotesi che ella ha fatto, cioè di una sostanziale piena coincidenza Governo-maggioranza parlamentare, anche l'emendabilità non serve a nulla, perché per emendare bisogna avere comunque una maggioranza. Ma ciò che sarà sempre possibile, anche con una maggioranza « di ferro », siccome vi saranno comunque sempre delle minoranze, saranno degli accordi per poter emendare norme, per esempio, di carattere finanziario, con la logica di un « consociativismo rinascente », cioè esattamente quella che è prevalsa in tutto questo tipo di produzione legislativa. Negli altri casi, quelli che riguardano le garanzie

fondamentali, se con decreto-legge si sopprime la libertà dei cittadini si è fatto un colpo di Stato, non un decreto-legge.

In altre occasioni abbiamo visto che decreti-legge che non erano colpi di Stato, ma erano limitativi delle garanzie sono comunque stati approvati anche in presenza di ostruzionismi di cui – come un collega ha ricordato – sono anche il *recordman*. I problemi che ha sollevato la collega Salvato sono reali, ma non si risolvono con l'emendabilità dei decreti-legge. Per questo motivo sono contrario al suo emendamento, peraltro del tutto legittimo. Sono favorevole a cambiare radicalmente strada e quindi sono per l'inemendabilità. I problemi possono sempre sorgere, in un sistema democratico a rischio, ma non si risolvono con l'emendabilità, ahimè.

CESARE SALVI. Il problema posto dalla collega Salvato certamente ha un suo fondamento. Il Comitato ristretto si è mosso, credo giustamente, nella logica di mantenere l'istituto del decreto-legge: portando alle estreme conseguenze il discorso della collega Salvato, sarebbe l'istituto stesso del decreto-legge a dover essere soppresso. Ma noi abbiamo introdotto tutta una serie di garanzie sul fatto che di questo istituto non si faccia abuso. In realtà, il vero strumento di sopraffazione del Governo rispetto al Parlamento è stato quello del meccanismo « emendabilità più reiterazione »: questo ha portato, da una parte, a una possibilità di continua contrattazione sul contenuto del decreto-legge in sede parlamentare, dall'altra alla prassi costante – come ricordava poco fa il presidente Andreotti – per cui alla fine, scaduti i sessanta giorni senza che il decreto sia stato convertito (come accade nella maggioranza dei casi), il Governo riparte alla carica, ritenendosi libero di farlo come crede (anche in questi giorni abbiamo avuto questi problemi, con decreti-legge ripresentati). Credo, quindi, che ci si sia circondati di garanzie, salvo l'ipotesi estrema che indica la collega Salvato con una esemplificazione; però, al di là del giudizio sulla vicenda citata (sulla quale

occorrerebbe disporre di maggiori elementi), certamente non si pensò di ricorrere ad un decreto-legge per realizzare quegli obiettivi. Tuttavia il problema esiste.

Mi domando e domando al relatore — ma è davvero una domanda problematica — se un'ausilio potrebbe derivare dall'emendamento che il mio gruppo aveva proposto e che prevedeva la possibilità di presentare soltanto emendamenti soppressivi di singole norme contenute nel decreto-legge.

MARCO BOATO. Ma se gli emendamenti abrogativi li fanno Calderisi o Saporito ... ?

CESARE SALVI. La tua esemplificazione mi lascia interdetto. L'autorevole collega Saporito purtroppo non è presente e l'amico Calderisi non è stato rieletto.

L'emendamento puramente soppressivo, nel contesto di questa soluzione, darebbe maggiori poteri al Parlamento, evitando però di reintrodurre la prassi della decretazione contrattata.

In conclusione, mi rimetto al parere del relatore.

GIULIO ANDREOTTI. Mi pare che, oltre le ragioni ricordate, ve ne sia una di carattere pratico. Il cittadino, che dovrebbe conoscere quali sono le leggi, attualmente trova nella *Gazzetta Ufficiale* il testo del decreto-legge; dopo un paio di mesi viene pubblicata la legge di conversione nella quale, in modo assolutamente oscuro, si dice, per esempio, che il secondo comma del tale articolo è abrogato o che al terzo comma di un altro articolo si deve aggiungere che... Di fatto è già materialmente impossibile conoscere quale sia la normativa in vigore. Ritengo perciò veramente importante lasciare la previsione dell'inemendabilità, tanto più che l'ipotesi della non reiterazione dà una notevole garanzia nei confronti di eventuali manipolazioni.

Infine, osservo che nel suo intervento il relatore si è espresso meglio del testo scritto: anziché « le Camere devono » egli

ha infatti usato l'espressione « le Camere sono tenute a », che mi pare più efficace.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Condivido la proposta del senatore Andreotti di sostituire la parola « devono » con le parole « sono tenute a » in quanto la formulazione mi sembra migliore; del resto, il collega Andreotti ricordava che io stesso ho usato questa espressione nell'illustrare la nuova disposizione.

La questione sollevata al senatore Salvi in termini che, peraltro, mi sono sembrati dubitativi, cioè la possibilità di reintrodurre l'emendabilità ma limitatamente ad emendamenti soppressivi, è stata esaminata dal Comitato ristretto il quale ha ritenuto — in questo modo do un significato al criptico accenno del collega Boato all'onorevole Calderisi ed senatore Saporito — che attraverso emendamenti soppressivi parziali di parti di disposizioni, di singole parole eccetera, si possa in realtà (come per esempio nei quesiti di referendum abrogativi) esercitare una funzione non soltanto di soppressione di norme ma anche di innovazione, di modificazione di disposizioni. Quindi, in realtà, si rientrerebbe in una forma di emendabilità del decreto-legge, tra l'altro con un vincolo che a questo punto diventa scarsamente comprensibile, cioè quello di introdurre solo disposizioni che possono derivare dalla materiale soppressione di parole, di parti di commi, di commi.

Altra cosa sarebbe, invece, se l'emendamento soppressivo potesse essere riferito ad una parte del decreto-legge, sempre nell'ambito delle materie di cui al secondo comma dell'articolo: per esempio, se si proponesse di sopprimere uno di due gruppi di disposizioni e, invece, di convertire in legge l'altro gruppo. Tuttavia, sorgono qui delle difficoltà che derivano, da un lato, dalla difficoltà di formulare una norma che effettivamente limiti l'emendabilità soltanto a questa ipotesi; dall'altro, dal fatto che una disposizione di questo genere potrebbe sembrare contraddittoria rispetto a quanto dispone il quarto comma del nostro testo.

PRESIDENTE. Il relatore Bassanini ha presentato il seguente emendamento:

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 5, sostituire la parola devono con le seguenti: sono tenute a.

Lo pongo in votazione.
(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Cosutta 77.3.
(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'articolo 77.

ERSILIA SALVATO. Voterò contro questo articolo e lo farò in modo convinto, anche se si è tentato di costruire con questa norma una possibilità di uso meno discrezionale del decreto-legge, almeno in relazione alla possibilità della sua reiterazione.

Rimangono in me forti perplessità ed una opposizione di fondo ad un ruolo così diminuito del Parlamento relativamente a materie importanti come quelle che dovrebbero essere oggetto di decreti-legge. Credo che questa sera si sia presa una decisione che trova fondamento in una cultura che pone l'accento su qualcosa che io stessa ritengo da superare e da contrastare (che si è anche sostanziata in una pratica di consociazione denunciata qui dentro in modo forte), ma credo anche che alla base delle norme di questo articolo non vi sia soltanto questa ragione. Vi è qualcos'altro, che personalmente mi inquieta molto di più: una cultura molto centrata sulla governabilità e sulla diminuzione dei poteri reali in capo al Parlamento, una cultura basata sulla scelta molto netta di rafforzare la possibilità che i Governi possano decidere in modo molto ampio.

Il senatore Covatta ricordava che in un libero Parlamento c'è sempre la possibilità di rigettare i decreti-legge e la sua è un'affermazione sulla quale senz'altro, in linea teorica, si può concordare. Ma il senatore Covatta sa meglio di me per esperienza, anche per essere stato membro

autorevolissimo di un partito politico che da anni sta in una maggioranza, che molto spesso i colleghi della maggioranza sono stati stretti in una disciplina molto più cogente di quella che i colleghi dell'opposizione riescano ad ascrivere a se stessi. Credo che in Parlamento modelli leninisti di centralismo democratico siano stati molto presenti e funzionali e non una sola volta ci siamo trovati, nella pratica quotidiana, di fronte ad una diminuzione (la chiamo proprio così) di parola all'interno delle aule del Parlamento che i colleghi della maggioranza hanno imposto a se stessi arrivando a votare cose che fuori di quelle stesse aule avevano con molta efficacia e icasticità denunciato e di cui conoscevano e conoscono molto bene i limiti.

Appellarsi quindi alla libertà in virtù della quale il Parlamento può rigettare i decreti-legge è cosa ottima, ma sappiamo tutti che la pratica e la prassi sono ben altre e che con questa scelta si toglie ad ogni parlamentare, sia esso di maggioranza o di opposizione, la possibilità di esercitare la facoltà che gli è propria di rappresentare in modo serio rispetto a materie riguardanti aspetti non secondari ma fondamentali.

Credo che a questo punto più che il rischio della reiterazione dei decreti-legge si manifesti altro: un uso sistematico di decreti-legge approvati nei sessanta giorni. Senza colpo ferire ci si troverà di fronte a scelte effettuate sul terreno della politica sociale (cui si riferiscono le norme finanziarie) e sul terreno delle garanzie e dei diritti di libertà.

Per questi motivi sono fortemente allarmata: capisco che la mia cultura si muove su linee diverse, ma nonostante ciò non posso che votare contro questo articolo. Sono peraltro consapevole che questa mia dichiarazione vale a futura memoria, perché ritengo che in questo Parlamento non vi sarà né tempo materiale né residuo tempo politico per tornare a ragionare sulla materia. Mi auguro che i colleghi della prossima legislatura ne ragionino con maggiore tranquillità e spero con maggiore senso di libertà.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'articolo 77 nel testo del Comitato ristretto, con le modifiche apportate.

(È approvato).

Onorevoli colleghi, ritengo che a questo punto sia opportuno rinviare il seguito della discussione. Devo tuttavia rilevare che oggi per esaminare un articolo, sia pure molto importante, abbiamo impiegato due ore e che appare invece opportuno procedere ad un ritmo più veloce.

Poiché gli impegni parlamentari e di partito di numerosi colleghi non ci consentono di proseguire i nostri lavori nella giornata di domani né in quella di venerdì, ritengo che il seguito della discussione possa essere rinviato a lunedì 6 dicembre, alle 17,30.

Informo che la regione Lombardia ha inviato un documento - che sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna - contenente una proposta di riforma. Da una lettura som-

maria mi è parso interessante - anche se non lo condivido fino in fondo e penso che necessiti di modifiche - il modo in cui hanno tentato di risolvere il problema del Senato collegandolo alle regioni ma non solo ad esse. Vorrei pregare i colleghi di esaminare la prima parte di tale documento, quella che riguarda il Senato, e contemporaneamente chiedo al relatore, onorevole Bassanini, di verificare se sia possibile convocare il Comitato ristretto per mutuare eventualmente qualcosa da queste proposte.

La seduta termina alle 23,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 3 dicembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

ALLEGATO 1.

TESTO A FRONTE

**Testo della Costituzione e della proposta del Comitato ristretto
per le modifiche alla II parte della Costituzione
(Forma di Governo)**

COSTITUZIONE

ART. 77.

Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

TESTO DEL COMITATO RISTRETTO

ART. 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, l'introduzione di 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, né 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.

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

ART. 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci 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.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Ciascuna Camera pu disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Le Camere devono deliberare sulla conversione in legge dei decreti legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarli salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari.

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

ART. 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 devono rispettare il principio 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.

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.

ART. 82.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 92.

Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

ART. 93.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

ART. 82.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

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

ART. 92.

Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro e dei ministri, in numero non superiore a diciotto, e dei viceministri.

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri

La legge determina il numero, le attribuzioni e la procedura di nomina e revoca dei viceministri.

Le funzioni di ministro e di viceministro sono incompatibili con il mandato parlamentare

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

A tale fine il Parlamento procede per appello nominale, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti.

Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza di cui al comma 5, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica.

ART. 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.

ART. 94.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

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

ART. 95.

Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri,

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

ART. 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 e non può essere messa in discussione prima che siano trascorsi tre giorni dalla presentazione.

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 permanente all'esercizio delle funzioni, il Parlamento elegge il successore secondo le procedure dell'articolo 92.

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

Il Primo Ministro dimissionario non è immediatamente rieleggibile.

ART. 95.

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

Il Primo Ministro ed i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del

e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Consiglio dei Ministri. I ministri sono individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri.

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

N.B.: Il successivo comma era già stato approvato dalla Commissione riunita in sede referente nella seduta del 1° ottobre 1993:

I Ministeri possono essere istituiti solo nelle materie riservate alla competenza dello Stato.

ART. 95-bis.

Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge. L'esercizio della funzione regolamentare è disciplinato dalla legge, che determina il procedimento, la pubblicità e l'efficacia dei diversi tipi di regolamento.

Le norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge sono riservate alla fonte regolamentare.

Nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, il Parlamento determina con legge le linee fondamentali della disciplina del settore stabilendo principi e criteri direttivi nel rispetto dei quali il Governo esercita la potestà regolamentare.

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 questione di legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale.

La questione può essere sollevata anche da un quarto dei componenti di ciascuna Camera.

ART. 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che

ART. 97.

I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti

siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione.

La legge assicura il diritto all'accesso agli atti ed ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme ed i limiti.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Emendamenti presentati all'articolo 77 del testo del Comitato ristretto per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 3, sostituire le parole dei quali una delle Camere abbia negato la conversione con le parole non convertiti in legge.

77. 1.

Il Relatore.

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 3, sopprimere le parole né ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

77. 2.

Cossutta, Magri, Salvato.

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 3, sopprimere le parole per vizi non attinenti al procedimento.

77. 5.

Salvato.

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 5, sopprimere le parole e non possono modificarli salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. I regolamenti delle Camere attribuiscono ai Presidenti i poteri necessari.

77. 3.

Cossutta, Magri, Salvato.

All'articolo 77 del testo del Comitato ristretto, comma 5, sostituire la parola devono con le parole sono tenute a.

77. 4.

Il Relatore.

ALLEGATO 2.

V LEGISLATURA



DELIBERAZIONE N. V / 0922

ATTI: 938046

OGGETTO: PLP/0038

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

ESTRATTO VERBALE DELLA SEDUTA
POMERIDIANA DEL 9 NOVEMBRE 1993

Presidenza del **PRESIDENTE ZACCARIA**

Segretario **IL CONSIGLIERE PIAZZA**

Consiglieri in carica:

ADAMO Marilena
AGOSTINELLI Agostino
ALPEGGIANI Giovanni
ARIOLI Romano
ARRIGONI Paolo
AZZONI Giuseppe
BARUFFI Vittorino
BETTINELLI Aldo
BINELLI Fabio
BISCARDINI Roberto
BONALUMI Edgardo
BONOMELLI Luigi
BORSANI Carlo
BOSSI Angela
BOZZANO Cesare
BRUNI Sandro
CALDIROLI Vittorio
CASTELLAZZI Franco
CASTELLUCCHIO Virgilio
CAZZANIGA Sergio
CERIANI Elena
COLOMBO Massimo
COLUCCI Michele
CORBANI Luigi
CORDIBELLA Sergio
CORTI Michele
CORTIANA Fiorenzo

D'ALFONSO Giovanni
DANUVOLA Paolo
DELLA TORRE Corrado
FACCHINI Carlo
FAPPANI Mario
FATUZZO Carlo
FINETTI Ugo
FORCELLINI Luciano
GALARDI Guido
GALLI Stefano
GANDOLFI Elena
GHILDOTTI Fiorinda
GIBILISCO Giuseppe
GIOVENZANA Giuseppe
GUARISCHI Massimo
GUSMINI Ferruccio
INZANI Giorgio
LOCATELLI Fabio
MAGGIONI Maurizio
MAGRI Gisberto
MAPELLI Francesco
MARCHIORO Riccardo
MARTINELLI Luigi
MONGUZZI Carlo
MORANDI Giancarlo
MUFFATTI Antonio
ORSENIGO Giovanni

PARINI Andrea
PATELLI Alessandro
PELAMATTI Luigi
PERONI Margherita
PIAZZA Camillo
REINA Pietro
RIVOLTA Francesco
RIZZI Henry Richard
ROGORA Tiziana
ROSSI Giovanni
ROSSONI Giovanni
SALA Giuliano
SAROLLI Piero
SAVOLA Antonio
SCORTI Dino
SERENI Fabio
SIMONE Antonio
SIRONI Giliola
TOLA Patrizia
TOMASSINI Corrado
TORRI Francesco Franco
TORRI Giuseppe
VALAGUZZA Luciano
VERGA Giovanni
VITALI Roberto
ZACCARIA Francesco

Consiglieri in congedo: **ADAMO, BONOMELLI, GIBILISCO E MORANDI.**

Consiglieri assenti: **CALDIROLI, COLUCCI, DANUVOLA, FACCHINI, FINETTI, GUSMINI, MARTINELLI, PARINI E RIVOLTA.**

Risultano pertanto presenti alla seduta n. 67 Consiglieri

Assiste il Segretario: **ALDO COLAG**



V LEGISLATURA

DELIBERAZIONE N. V/0922

ARGOMENTO N. 3 DELL'ORDINE DEL GIORNO

Proposta di legge al Parlamento n. 0038 "Modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica".
D'iniziativa dei Conss. Zaccaria, Vitali, Sala e Piazza.

O M I S S I S

Presidente: Invito il Consiglio a procedere alla discussione generale della proposta di legge al parlamento n. 0038 "Modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica" facendo presente che la stessa è stata esaminata dalla Commissione Speciale per la revisione dello Statuto e del regolamento interno del Consiglio.

O M I S S I S

Presidente: Pongo in votazione, per alzata di mano, la proposta di legge al Parlamento "Modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica" di cui all'allegato che fa parte integrante del presente provvedimento.

IL CONSIGLIO APPROVA.

O M I S S I S

IL PRESIDENTE
(f.to Francesco Zaccaria)

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

(f.to Camillo Piazza)

Copia conforme all'originale in atti.
Milano, 11 novembre 1993



SECRETARIO DEL CONSIGLIO
REGIONALE (Aldo Colao)

Aldo Colao

IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

CONSIDERATO che con deliberazione n. V/0391 del 18 dicembre 1991, in sintonia con il dibattito politico culturale apertosi sulle tematiche delle riforme istituzionali e del nuovo regionalismo, era stato demandato alla Commissione speciale per la revisione dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio il compito di formulare una organica proposta di legge costituzionale intesa a riconoscere compiutamente, ferma restando l'unitarietà dello Stato, il carattere autonomo del livello di governo regionale, con il conseguente trasferimento alle Regioni di tutti i poteri e i diritti necessari per un pieno autogoverno legislativo, amministrativo e finanziario;

PRESO ATTO che la Commissione speciale, avvalendosi anche della collaborazione di un qualificato comitato di giuristi ed esperti, ha rassegnato, a conclusione dei propri lavori, una proposta di legge al Parlamento di modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica nella quale sono affrontati gli aspetti fondamentali dell'assetto regionale, da quello dei poteri, a quello dell'autonomia statutaria e finanziaria e delle forme di governo regionali, a quello dei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali, a quello dei riflessi della regionalizzazione sull'assetto dei poteri centrali dello Stato;

CONSIDERATO che la proposta di legge suddetta, che è stata sottoposta anche alla valutazione dei rappresentanti delle realtà istituzionali, culturali, economiche e sociali della Regione, va nella direzione di una profonda e innovativa riforma in senso regionalista della Repubblica, sulla base dei principi e dei criteri indicati nella deliberazione consiliare più sopra citata;

RITENUTO che la Regione Lombardia, aderendo alle iniziative promosse da altre Regioni in materia, debba assicurare il proprio contributo alla discussione sulle riforme istituzionali attualmente in corso presso la Commissione bicamerale del Parlamento;

VISTO l'art. 121, secondo comma, della Costituzione;

VISTO l'art. 6, quinto comma, punto 17), dello Statuto;

D E L I B E R A

- 1) di approvare la proposta di legge al Parlamento n. 0038 "Modifiche di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica";
- 2) di dare mandato al Presidente del Consiglio di trasmettere la proposta di legge ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato e al Presidente della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nonché di inviarla, per conoscenza, ai Presidenti dei Consigli delle altre Regioni;
- 3) di pubblicare il testo della proposta sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.



IL CONSIGLIO



REGIONE LOMBARDIA

V LEGISLATURA

ATTI: 938046

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO N. 38

"MODIFICA DI NORME COSTITUZIONALI CONCERNENTI L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA".

REGIONE LOMBARDIA - IL CONSIGLIO
La presente copia composta di 23 fogli è conforme all'originale depositato in atti.
IL SEGRETARIO DEL CONSIGLIO REGIONALE NICOLAIO Dott. ALDO
MILANO;

Aldo Colao
REGIONE LOMBARDIA
CONSIGLIO REGIONALE

Approvata nella seduta del 9 novembre 1993

Servizio Segreteria del Consiglio

PLP/0038 CC1

Fogli n. 23

ART. 1

1. L'art. 5 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 5

1. Lo Stato e le Regioni riconoscono e promuovono la Repubblica, una e indivisibile, la quale attua il più ampio decentramento dei poteri e adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento stabiliti dalla Costituzione."

ART. 2

1. L'art. 53 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 53

1. Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

2. Il sistema tributario, ordinato sull'autonomia impositiva, è informato a criteri di progressività."

ART. 3

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

"Art. 57

1. Il Senato è composto di senatori eletti a suffragio universale, di senatori rappresentanti delle Regioni e di senatori a vita."

ART. 4

1. L'art. 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 58

1. Fanno parte del Senato come rappresentanti delle Regioni i rispettivi Presidenti, nonché un senatore per ogni milione o frazione superiore a 500.000 abitanti eletti dai Parlamenti regionali fra i componenti dei rispettivi Governi. Le Regioni la cui popolazione non supera i 500.000 abitanti sono rappresentate dal solo Presidente.

2. Lo statuto della Regione disciplina le modalità della designazione dei senatori rappresentanti della medesima.

3. Ogni rappresentanza regionale esprime unitariamente la posizione e il voto della rispettiva Regione, salvo che nei voti riguardanti persone.

4. Il regolamento interno disciplina le modalità di formazione e di espressione del voto delle rappresentanze regionali, nonché le altre modalità di funzionamento del Senato e delle sue commissioni.

5. I senatori elettivi, in numero pari, per ogni Regione, a quello dei senatori rappresentanti della medesima, sono eletti a base regionale. Sono eleggibili gli elettori che, nel giorno delle elezioni, hanno compiuto i venticinque anni di età.

6. Per la Regione Trentino-Alto Adige fanno parte del Senato il Presidente della Regione e i Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Ciascun rappresentante si esprime e vota indipendentemente dagli altri."

ART. 5

1. L'art. 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 59

1. E' senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.

2. Possono far parte del Senato come senatori a vita non più di cinque cittadini nominati dal Presidente della Repubblica per meriti altissimi nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario."

ART. 6

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

"Art. 60

1. La Camera dei deputati e i membri elettivi del Senato sono eletti per quattro anni.

2. I rappresentanti delle Regioni che fanno parte del Senato restano in carica fino a quando ricoprono la carica di Presidente della Regione o di componente del Governo regionale in base alla quale sono stati designati.

3. La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra."

ART. 7

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

"Art. 70

1. La funzione legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni.

2. E' riservata allo Stato la potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a) politica estera;
- b) difesa e impiego delle forze armate;
- c) mantenimento della sicurezza pubblica e misure di prevenzione;
- d) moneta e governo del credito, salve le funzioni in materia di credito locale attribuite alle Regioni con legge costituzionale;
- e) amministrazione della giustizia;
- f) ordinamento civile, penale e processuale;
- g) pesi e misure, determinazione del tempo;
- h) trasporti e comunicazioni sovraregionali;
- i) cittadinanza, stato civile, condizione giuridica degli stranieri;
- l) ordinamento delle professioni;

- m) statuizione dei livelli inderogabili di prestazioni a tutela della salute pubblica, dell'istruzione, dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico;
- n) parchi sovraregionali;
- o) produzione e distribuzione dell'energia;
- p) ricerca scientifica e tecnologica di rilievo nazionale; ordinamento dell'istruzione superiore;
- q) informazione radiotelevisiva sovraregionale;
- r) tutela del lavoro e istituti previdenziali obbligatori di carattere generale;
- s) tutela della concorrenza;
- c) lavori pubblici afferenti alle altre materie di competenza statale;
- u) tributi erariali;
- v) statistica nazionale.

3. Nelle altre materie la potestà legislativa è esercitata dalle Regioni negli ambiti e nei limiti previsti per ciascuna Regione dalla legge costituzionale ai sensi del primo comma dell'art. 116.

4. Con le competenze legislative dello Stato in materia di relazioni internazionali e commercio con l'estero concorrono competenze legislative regionali secondo quanto disposto dagli articoli 117 bis e 117 ter."

ART. 8

1. Dopo l'art. 70 della Costituzione è aggiunto il seguente art. 70 bis:

"Art. 70 bis

1. La funzione legislativa nelle materie spettanti allo Stato è esercitata dalle due Camere nei modi previsti dal presente articolo.

2. Le leggi sono deliberate dalla Camera dei deputati e sono trasmesse al Senato della Repubblica.

3. Il Senato, entro trenta giorni dal ricevimento della deliberazione, su proposta di almeno un terzo dei suoi componenti, può chiedere il riesame della legge deliberata dalla Camera dei deputati o proporre modifiche ad essa. In tali casi la legge è sottoposta a nuova deliberazione definitiva della Camera dei deputati.

4. Le leggi di approvazione del bilancio e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, le leggi che, nei casi previsti dalla Costituzione, stabiliscono principi per la legislazione regionale o disciplinano procedimenti di competenza delle Regioni, nonché le leggi di coordinamento della finanza pubblica sono deliberate da entrambe le Camere."

ART. 9

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

"Art. 71

1. L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro della Camera dei deputati, ai Parlamenti regionali e agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

2. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli."

ART. 10

1. L'art. 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 72

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

2. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

3. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

4. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, nonchè per gli altri disegni di legge sottoposti alla deliberazione di entrambe le Camere ai sensi del quarto comma dell'art. 70 bis."

ART. 11

1. L'art. 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 73

1. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione da parte di entrambe le Camere o dalla riapprovazione da parte della Camera dei deputati ovvero dal vano decorso del termine di cui al terzo comma dell'art. 70 bis.

2. Se la Camera dei deputati, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

3. Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso."

ART. 12

1. L'art. 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 74

1. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato chiedere una nuova deliberazione alle Camere. Si applicano il secondo, il terzo e il quarto comma dell'art. 70 bis.

2. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata."

ART. 13

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

"Art. 77

1. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

2. Il Governo, nei soli casi straordinari di necessità e di urgenza, può adottare sotto la sua responsabilità decreti con forza di legge, presentandoli il giorno stesso per la conversione alla Camera dei deputati, ovvero ad entrambe le Camere, ove riguardino materie di cui al quarto comma dell'art. 70 bis. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

3. La conversione dei decreti legge è deliberata ai sensi dell'art. 70 bis. Non si applica alle leggi di conversione il terzo comma dello stesso art. 70 bis.

4. I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

5. Le Camere, in sede di conversione, non possono modificare il testo del decreto legge. Possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti."

ART. 14

1. L'art. 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 79

1. L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, in ogni suo articolo e nella votazione finale. Non si applica il terzo comma dell'art. 70 bis.

2. La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

3. In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge."

ART. 15

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

"Art. 94

1. Il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

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

3. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alla Camera per ottenere la fiducia.

4. Il voto contrario della Camera su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni.

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

ART. 16

1. L'art. 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 95

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

2. I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei rispettivi dicasteri, costituiti per l'esercizio delle funzioni amministrative spettanti allo Stato.

3. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri."

ART. 17

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

"Art. 114

1. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato."

ART. 18

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

"Art. 115

1. Le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni."

ART. 19

1. L'art. 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 116

1. Il Parlamento approva con legge costituzionale la proposta della Regione che definisce e disciplina, secondo i principi della Costituzione, gli ambiti e le forme specifiche della rispettiva autonomia.

2. Le particolari condizioni storiche ed etniche, culturali e linguistiche delle popolazioni sono tutelate dall'ordinamento della Regione."

ART. 20

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

"Art. 117

1. La Regione esercita la potestà legislativa nelle materie che non siano espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione o da leggi costituzionali.

2. Le norme delle leggi statali valgono solo in assenza di legislazione regionale."

ART. 21

1. Dopo l'art. 117 della Costituzione è aggiunto il seguente art. 117 bis:

"Art. 117 bis

1. Nell'ambito di trattati-quadro la Regione stipula accordi con enti territoriali di altri Stati.
2. La legge dello Stato disciplina le relative procedure.
3. La Regione, nelle materie di sua competenza, partecipa alle procedure di negoziazione e di assunzione di obblighi internazionali dello Stato e concorre alla loro attuazione."

ART. 22

1. Dopo l'art. 117 bis della Costituzione è aggiunto il seguente art. 117 ter:

"Art. 117 ter

1. La Repubblica promuove la partecipazione delle Regioni alla formazione degli organi comunitari rappresentativi del popolo europeo.
2. La Regione è rappresentata presso la Comunità europea con la quale intrattiene rapporti diretti.
3. La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione degli atti comunitari che incidono sulle materie di propria competenza.
4. La Regione dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza."

ART. 23

1. Dopo l'art. 117 ter della Costituzione è aggiunto il seguente art. 117 quater:

"Art. 117 quater

1. Le Regioni, nelle materie di propria competenza, stipulano accordi fra loro ed istituiscono organismi comuni.

2. L'accordo è stipulato dal Presidente della Regione previa autorizzazione del Parlamento o del Governo regionale secondo le norme dello Statuto.

3. La legge dello Stato disciplina le relative procedure."

ART. 24

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

"Art. 118

1. Salvo che per le materie di competenza legislativa statale, le funzioni amministrative spettano ai Comuni, alle Province, alle Regioni.

2. Le funzioni amministrative dei Comuni, delle Province e delle Regioni sono determinate dalla legge regionale sulla base dei principi stabiliti da leggi generali dello Stato secondo criteri di autonomia e di sussidiarietà.

3. La legge regionale riserva alla Regione le funzioni che attengono a esigenze di carattere unitario e attribuisce ogni altra funzione ai Comuni e alle Province.

4. Nei modi previsti dall'art. 137 i Comuni e le Province impugnano la legge regionale quando ritengono che essa sia lesiva della loro autonomia costituzionalmente garantita.

5. I Comuni, le Province e le Regioni esercitano le funzioni amministrative nella osservanza dei regolamenti locali e delle leggi regionali.

6. Le funzioni amministrative decentrate nelle materie di competenza legislativa dello Stato sono esercitate attraverso le amministrazioni delle Regioni, delle Province e dei Comuni, ad eccezione di quelle relative alla giustizia, alla difesa, alla sicurezza pubblica, alla finanza, ai servizi pubblici svolti dallo Stato.

7. Possono essere istituiti uffici decentrati dell'amministrazione statale per l'esercizio, nell'ambito di singole Regioni, di altre funzioni che la legge costituzionale di cui all'art. 116 non abbia ad esse attribuito."

ART. 25

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

"Art. 119

1. Le Regioni, le Province e i Comuni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi generali statali di coordinamento della finanza pubblica.

2. Le Regioni possono imporre tributi propri in armonia con i principi dell'ordinamento tributario nazionale, e ad esse spettano quote del gettito dei tributi erariali prodotti nel rispettivo territorio.

3. Lo Stato trasferisce fondi alle Regioni esclusivamente allo scopo di promuovere il riequilibrio delle aree meno favorite.

4. Alle Province e ai Comuni sono attribuiti tributi propri, quote del gettito dei tributi erariali prodotti nel rispettivo territorio e fondi trasferiti dai bilanci statale e regionale idonei ad assicurare i servizi essenziali in tutto il territorio nazionale.

5. Eventuali vincoli di destinazione delle risorse trasferite dallo Stato alle Province e ai Comuni riguardano esclusivamente le materie riservate allo Stato a norma dell'art. 70."

ART. 26

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

"Art. 121

1. Sono organi della Regione: il Parlamento regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione.

2. Il Parlamento regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni ad esso conferite dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

3. Il Presidente e il Governo regionale sono organi esecutivi della Regione.

4. Il Presidente rappresenta la Regione; presiede il Governo regionale; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali."

ART. 27

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

"Art. 122

1. Nessuno può appartenere contemporaneamente a più di un Parlamento regionale, ovvero ad un Parlamento regionale e ad una Camera del Parlamento nazionale in qualità di membro elettivo.

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

ART. 28

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

"Art. 123

1. Ogni Regione ha uno statuto che disciplina la forma di governo e l'organizzazione della Regione, nonché l'esercizio del referendum, anche propositivo, sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi della Regione.

2. Il Parlamento regionale è eletto a suffragio universale diretto secondo le norme della legge regionale in armonia con i principi fissati da legge dello Stato.

3. Lo statuto è adottato col voto della maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento regionale, ed è approvato mediante referendum.

4. Ove lo statuto non sia stato adottato a maggioranza dei due terzi dei componenti del Parlamento regionale, nel referendum è sottoposto al voto, in alternativa al testo adottato, quello proposto dalla minoranza più consistente."

ART. 29

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

"Art. 124

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri nomina, in ogni Regione, un Commissario del Governo nazionale.

2. Il Commissario del Governo sovrintende alla attività degli uffici periferici dello Stato e la raccorda con quella delle amministrazioni della Regione, delle Province e dei Comuni."

ART. 30

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

"Art. 125

1. 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.

2. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione."

ART. 31

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

"Art. 126

1. Salvo i casi di scioglimento di diritto previsti dallo statuto, il Parlamento regionale, quando non sia in grado di funzionare, può essere sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, su richiesta del Presidente della Regione e sentito il Presidente del medesimo Parlamento regionale.

2. In caso di scioglimento le elezioni del nuovo Parlamento hanno luogo entro tre mesi.

3. Finché non sia riunito il nuovo Parlamento sono prorogati i poteri del precedente."

ART. 32

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

"ART. 127

1. La legge approvata dal Parlamento regionale è promulgata entro dieci giorni ed entra in vigore non prima di trenta giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Parlamento regionale la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

2. Il Governo dello Stato, quando ritenga che una legge approvata dal Parlamento regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, promuove, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge stessa, la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia della legge impugnata."

ART. 33

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

"ART. 128

1. I Comuni e le Province sono enti autonomi.

2. La legge regionale ne determina l'ordinamento nel rispetto di principi fissati da leggi generali dello Stato."

ART. 34

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

"ART. 129

1. Il territorio di ogni Comune fa parte di una sola Provincia. Il territorio di ogni Provincia fa parte di una sola Regione.

2. Le circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione statale nonché le circoscrizioni giudiziarie coincidono con il territorio di una o più Regioni, di una o più Province della stessa Regione o di uno o più Comuni della stessa Provincia. Le eventuali circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione regionale coincidono con il territorio di una o più Province o di uno o più Comuni della stessa Provincia."

ART. 35

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

"Art. 130

1. Nei casi e nei modi previsti dallo statuto un organo della Regione esercita il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province e delle loro associazioni.

2. La legge regionale determina la composizione dell'organo e ne assicura l'indipendenza e l'imparzialità."

ART. 36

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

"Art. 132

1. Con legge costituzionale si possono modificare il numero, le circoscrizioni e le denominazioni delle Regioni, sempre che la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni interessate."

ART. 37

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

"Art. 133

1. Con legge regionale, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato, si possono modificare il numero, le circoscrizioni e le denominazioni delle Province e dei Comuni, sempre che la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni interessate.

2. Le circoscrizioni dei Comuni vengono modificate adeguandole all'evoluzione territoriale delle comunità."

ART. 38

1. L'art. 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 135

1. La Corte costituzionale è composta da quindici giudici nominati per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dal Presidente della Repubblica.

2. Dei giudici eletti dal Parlamento tre sono scelti nell'ambito di una rosa di nove nomi proposti congiuntamente dai Presidenti delle Regioni.

3. I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

4. I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

5. Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

6. La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

7. L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento nazionale e regionale, con l'esercizio

della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

8. Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari."

ART. 39

1. Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge di revisione costituzionale, la legislazione tributaria è adeguata alle disposizioni degli articoli 53 e 119.

REGIONE LOMBARDIA
CONSIGLIO REGIONALE

V LEGISLATURA
ATTI 935537

COMMISSIONE SPECIALE PER LA REVISIONE
DELLO STATUTO E DEL REGOLAMENTO
INTERNO DEL CONSIGLIO

PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO N. 0038

d'iniziativa dei Conss. Zaccaria (PSI), Vitali (PCI/PDS),
Sala (DC) e PIAZZA (VERDI)

"MODIFICA DI NORME COSTITUZIONALI CONCERNENTI L'ORDINAMENTO
DELLA REPUBBLICA"

approvata nella seduta del 19 luglio 1993

R E L A Z I O N E

RELATORE: Presidente Francesco Zaccaria

I. LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI
(articoli 114, 115, 116 e 128)

Il progetto di revisione costituzionale, che si presenta, sviluppa incisivamente l'impianto autonomistico della Costituzione.

Ai valori costitutivi propri dell'ispirazione autonomistica della forma di Stato disegnata nei principi della Carta fondamentale il progetto intende ritornare, alla luce dell'esperienza di un processo incompiuto ovvero, per molti aspetti, non adeguatamente e infelice-mente declinato nelle prassi seguite e nei risultati ottenuti nei primi venti anni di storia delle Regioni italiane a regime ordinario. Sono raccolte le sollecitazioni critiche e la domanda di una posizione più coraggiosa: in sintesi, l'opportunità non eludibile di sbloccare i circoli viziosi di un cattivo decentramento e di una debole autonomia con una ridefinizione della Repubblica. Si tratta di dare voce a un dibattito politico-culturale e alla maturazione di un indirizzo che alimentano questa complessa e difficile stagione di riforme istituzionali.

Il progetto vuole ricostituire la Regione come momento di originaria soggettività e di primaria risposta politica alle realtà sociali del territorio in cui si delimita.

Esso muove, pertanto, da una nuova definizione della posizione costituzionale delle Regioni e, insieme, delle Province e dei Comuni, secondo

l'intitolazione e il contenuto del Titolo V della Parte II della Costituzione.

L'esigenza, non avvertita in altre sedi, per la diversità dei presupposti, di sottoporre a revisione costituzionale l'art. 114 ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"), il primo del Tit. V, deriva dal contrasto, più volte notato, della sua formulazione rispetto all'art. 5 Cost., che, anche in quanto principio fondamentale, dovrebbe fondare l'intero Titolo V. Mentre l'art. 5 muove dall'autonomia locale, cioè dal basso, l'art. 114 muove, per così dire, dall'alto, riproponendo la formula tradizionale delle leggi comunali e provinciali ottocentesche, che non distinguevano, per ciascun livello della ripartizione, fra ente locale (Comune), organo di decentramento (circondario) o l'una cosa con l'altra (Provincia).

La nuova formulazione dell'art. 114 ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato") chiarisce che non si tratta più di ripartizione interna dello Stato, bensì di elementi costitutivi della Repubblica e che lo Stato, a sua volta, non è che uno di tali elementi, uno dei soggetti dell'ordinamento repubblicano, in parità con Comuni, Province e Regioni.

Non casuale, anzi voluto, è l'ordine seguito. Si è inteso cominciare con il Comune secondo un metodo che potrebbe dirsi "federalistico": alla Provincia si perviene dai Comuni e alla Regione dalle Province.

Invero, così facendo, si è perduto forse l'aspetto territoriale perché l'attuale formulazione dell'art. 114 vuole significare che i Comuni sono compresi nelle Province e queste nelle Regioni. Ma esso viene

recuperato indipendentemente ed esplicitato nella nuova formulazione che si propone per l'art. 129.

Nell'art. 115, generalmente lasciato intatto nelle proposte di revisione costituzionale ("Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione"), si sono introdotte modificazioni.

La prima, che consiste nella soppressione della parola "costituite", è connessa semplicemente al fatto che oggi, diversamente dal 1948, le Regioni sono già costituite e di conseguenza l'affermazione non occorre più. La seconda è di grande momento.

Sopprimendo le parole finali "secondo principi fissati dalla Costituzione" si demanda implicitamente alla legge costituzionale di cui al successivo art. 116 il compito di stabilire gli ambiti e le forme specifiche dell'autonomia regionale. Si intende affermare quindi la parità di tutte le Regioni quanto alla identificazione della fonte dei poteri e delle funzioni: appunto la legge costituzionale, oggi sussistente solo per le Regioni speciali.

La portata dell'innovazione si conferma passando all'art. 116 che attualmente recita: "Alla Sicilia, alla Sardegna, al Friuli Venezia-Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

Al riguardo l'orientamento regionalistico prevalente, condiviso e sostenuto dalle Regioni speciali, è nel senso che le "forme e condizioni particolari di autonomia" delle stesse siano aggiuntive rispetto a

quelle delle Regioni ordinarie, mentre con la formulazione attuale dell'art. 116 potrebbero non esserlo. Vi è sottesa l'idea che, se le Regioni speciali sono tutte diverse fra loro, le ordinarie siano uguali.

Il presupposto da cui parte invece la proposta del nuovo art. 116 è che invero tutte le Regioni siano "speciali". Pertanto l'ambito della rispettiva autonomia è stabilito dalla legge costituzionale in correlazione con le specifiche condizioni ed esigenze di ciascuna. Non va quindi conservata la distinzione fra Regioni ordinarie e speciali. Ciò non significa certo negare che diverse Regioni (non necessariamente solo le attuali speciali) presentino particolari condizioni etniche, culturali e linguistiche meritevoli di tutela. Ma tale tutela può e deve essere garantita nell'ambito dell'ordinamento di ciascuna Regione.

Ne consegue che per ciascuna delle Regioni è la specifica legge costituzionale, approvata dal Parlamento su iniziativa della Regione stessa, a determinare l'autonomia, comprensiva di poteri e funzioni, non necessariamente uguali per tutte. L'ampiezza di tali poteri e funzioni non può non dipendere, anzitutto, dall'iniziativa della Regione stessa. E quindi per tutte le Regioni la proposta della legge costituzionale deve essere regionale.

Si è ritenuto di riformulare anche l'articolo 128 che attualmente recita: "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni".

L'articolo, che ha fondato la legge 142/1990 in ordine alla autonomia statutaria ed alla determinazione

delle funzioni di Comuni e Province, si pone, dopo l'art. 114, destinato a Regioni, Province e Comuni, in perfetta simmetria coll'articolo 115. Questo riguarda le Regioni, quello Comuni e Province.

A differenza di altre proposte, che prevedono la "costituzionalizzazione" del ruolo della Regione nella organizzazione delle funzioni locali, sulla falsariga della legge n. 142/1990 (art. 3), il presente progetto ha seguito il diverso orientamento del Consiglio regionale della Lombardia, il quale, indicando Regioni ed enti locali come costitutivi di un sistema amministrativo "nel quale si distinguono chiaramente le responsabilità dei diversi livelli", da un lato ha taciuto e quindi non ha messo in discussione il fondamento e i limiti costituzionali dell'ordinamento e della autonomia statutaria comunale e provinciale e, dall'altro, ha previsto che si "riservassero di norma le funzioni amministrative agli enti locali e ripartissero a seconda delle dimensioni le funzioni di programmazione" (mozione 18/12/91).

Pertanto l'articolo 128 conserva la definizione di Comuni e Province come "enti autonomi", con l'aggiunta (secondo comma) che è la legge regionale a determinarne l'ordinamento "nel rispetto di principi fissati da leggi generali dello Stato".

Quanto alle funzioni, la nuova versione rinvia implicitamente alla nuova formulazione dell'articolo 118 Cost.

II. LA POTESTA' LEGISLATIVA

(articoli 70, 117, 117 bis, 117 ter, 117 quater e 127)

Le nuove disposizioni costituzionali sulle potestà legislative (artt. 70 e 117) possono essere opportunamente valutate soltanto se vengono considerate nell'ambito del ruolo che la Regione è chiamata a svolgere nel complesso delle istituzioni di cui consta la Repubblica (art. 114) e all'interno di un sistema in cui ogni Regione può godere di uno specifico regime di autonomia (artt. 115 e 116), sistema delineato secondo i criteri indicati dalla mozione approvata dal Consiglio regionale.

Da ciò deriva una flessibilità delle competenze in generale e quindi, soprattutto, delle competenze legislative; le norme del progetto sulla loro distribuzione rappresentano allora uno standard di autonomia legislativa derogabile dalla legge costituzionale di iniziativa delle singole Regioni.

Tanto le disposizioni sulla costruzione dal basso delle istituzioni repubblicane, quanto quelle sulla specificità della autonomia di ogni Regione contengono principi-base che possono costituire anche importanti criteri interpretativi dell'intero sistema.

Il progetto risulta particolarmente qualificato dalla disposizione (art. 70) che tende a parificare la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale, con la conseguenza di sottoporle ad un identico regime giuridico rappresentato dal principio secondo il quale l'una e l'altra trovano il loro

fondamento, i loro criteri di indirizzo e i loro limiti esclusivamente nella Costituzione e nelle leggi costituzionali.

La legge dello Stato e la legge della Regione risultano così assolutamente partecipi della stessa natura: quella di essere espressione di volontà generale nel proprio ambito, sopportando soltanto, ciascuna di esse, di essere indirizzata e limitata dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali come fonti superiori comuni (salvo il giudizio di merito del Parlamento sulle leggi regionali per contrasto di interessi).

La ragione profonda di queste disposizioni è quella di ridare alla legge regionale i caratteri propri della "legge", espressione di autentica volontà politica, e di sottrarla invece alla condizione di atto di integrazione o addirittura di attuazione della legge dello Stato, cui nei due decenni di esperienza delle Regioni di diritto comune, essa è stata spesso ridotta.

Proprio allo scopo di impedire alla radice un impiego surrettizio della legge-quadro o della legge organica, si propone l'abolizione dell'istituto, conservato in vigore soltanto in relazione a materie assolutamente limitate (relazioni internazionali, istituzione di tributi propri), nonché all'ordinamento e alle funzioni di enti locali (art. 118 e art. 128).

Si richiama inoltre l'attenzione sul criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e Regione; esso consiste nell'elencare specificatamente e puntualmente le materie riservate alla competenza dello Stato, con la duplice conseguenza che alla competenza legislativa regionale è riservata ogni altra materia e che la

normativa dello Stato può avere valore soltanto in assenza di legislazione regionale.

In questo contesto risulta ovvio che siano previsti interventi legislativi dello Stato definiti non da una delimitazione di "materia", ma dalla indicazione di contenuti normativi costituzionalmente previsti e destinati a prevalere sulla legislazione regionale.

Si innovano infine profondamente le procedure di controllo dello Stato sulla legge regionale (art. 127). E' previsto soltanto che la legge regionale sia trasmessa al Governo nazionale. Quando quest'ultimo ritenga che la legge ecceda le competenze della Regione o contrasti con l'interesse nazionale o con l'interesse di altre Regioni, promuove, entro trenta giorni, la questione di legittimità o di merito rispettivamente di fronte alla Corte costituzionale e al Parlamento nazionale.

Si continua però a prevedere che la proposizione del ricorso sospenda l'efficacia delle leggi impugnate.

Per la stretta connessione con il tema delle competenze legislative, vengono trattate in questa sede le questioni dei rapporti della Regione sia con il diritto internazionale (art. 117 bis), sia con il diritto comunitario (art. 117 ter).

In relazione con il primo aspetto le disposizioni relative riguardano tre questioni di fondo.

Innanzitutto si dà fondamento costituzionale alla legittimazione della Regione a stipulare accordi con entità territoriali appartenenti ad altri Stati. Questa competenza della Regione risponde all'idea che un ente

di rilevanza politica possa effettivamente provvedere alla cura complessiva dei propri interessi se dispone in proposito di poteri "interni" e di poteri "esterni". Questo potere della Regione è da esercitarsi sulla base di direttive e nel rispetto di limiti previsti da trattati-quadro stipulati dallo Stato, così da configurare la capacità regionale quasi come una competenza concorrente: ne deriverebbe che le leggi regionali di esecuzione debbano mantenersi nei limiti della legge dello Stato di esecuzione dell'accordo-quadro.

In secondo luogo la Regione è chiamata ad incidere sulle procedure di diritto costituzionale relative alla negoziazione e all'assunzione di obblighi internazionali dello Stato quando questi riguardano materie di competenza regionale. Ciò è necessario perché, tramite l'internazionalizzazione, si può produrre una surrettizia sottrazione di competenze alla Regione.

In terzo luogo risulta costituzionalizzata la competenza regionale a dare esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato su materie di competenza regionale senza che sia necessaria la intermediazione di un atto dello Stato.

Quanto ai rapporti con il diritto comunitario la disciplina risulta ispirata a due criteri generali.

E' costituzionalizzato il principio secondo il quale la Regione è soggetto dell'ordinamento comunitario perché rappresentata presso la Comunità e capace di intrattenere con essa rapporti non necessariamente intermediati dallo Stato.

Il secondo criterio è costituito dall'adozione di un indirizzo costituzionale che impegna la Repubblica a

concorrere a processi di democratizzazione della Comunità anche attraverso la rappresentanza della Regione nel Parlamento europeo.

Anche con riferimento al diritto comunitario si pongono ovviamente i problemi di partecipazione alla formazione degli atti comunitari, potendosi qui prevedere da parte della legge procedure di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti stessi e della loro attuazione, con riferimento soprattutto alle direttive, non avendo senso ovviamente prevedere processi di attuazione di atti, quali i regolamenti, che, secondo il trattato, sono immediatamente e direttamente applicabili.

Rileva invece notare come l'attuazione delle direttive debba essere resa possibile senza la necessaria intermediazione dello Stato come conseguenza del principio di un rapporto diretto tra Regione e Comunità.

Risulta infine in qualche modo attinente al tema della competenza legislativa la previsione di accordi che le Regioni possono stipulare tra loro secondo procedure previste da leggi dello Stato e sotto controllo del Parlamento o del Governo regionale in base alle norme dei rispettivi Statuti (art. 117 quater).

Con l'istituto dell'accordo si intende tra l'altro dotare le Regioni di uno strumento utile alla cura di interessi sovraregionali che non potrebbero diversamente che essere oggetto di interventi dello Stato.

III - L'AMMINISTRAZIONE, LA FINANZA E I CONTROLLI
AMMINISTRATIVI
(articoli 53, 118, 119, 124, 125, 126 e 130)

In tema di funzioni amministrative, il progetto tende a superare il principio vigente del "parallelismo" fra funzioni legislative e funzioni amministrative (il quale prevede che l'amministrazione dello Stato, anche decentrata, si estende tanto quanto si estende la potestà legislativa esercitabile dallo Stato medesimo, e parallelamente l'amministrazione regionale si estende in linea di principio alle sole materie di competenza legislativa delle Regioni), sostituendolo col principio, tipico degli ordinamenti federali, per cui l'esecuzione delle leggi, cioè l'amministrazione, spetta alle istituzioni regionali anche là dove lo Stato possa intervenire con la propria legislazione (per esempio per stabilire standards minimi di prestazioni del cosiddetto Stato sociale) onde l'amministrazione statale si estende solo a quei campi di esclusiva competenza statale in cui appare inopportuno o impossibile passare al sistema dell'amministrazione autonoma sul territorio (come la difesa).

In questo quadro il progetto tende a superare il sistema attuale del "doppio binario", per cui nel territorio convivono le amministrazioni di autonomia (Comuni, Province, Regioni) e l'amministrazione periferica dello Stato. In periferia lo Stato deve essere la Regione, la Provincia, il Comune. L'amministrazione periferica, dunque, è in linea di principio esclusivamente amministrazione d'autonomia (art. 118, comma 6).

A questo criterio fanno eccezione solo gli apparati tecnici che lo Stato può costituire, anche in periferia, per l'esercizio di talune funzioni esclusive dello Stato medesimo come la giustizia, l'ordine pubblico e il prelievo dei tributi statali.

Ciò comporta che anche la rappresentanza generale dello Stato in periferia, costituita oggi dall'istituto prefettizio, sia affidata agli organi degli enti di autonomia.

Il secondo criterio innovativo consiste nell'indicazione secondo cui i diversi livelli territoriali di governo si integrano fra loro in un sistema unitario. Pertanto dovrebbe venire meno l'attuale sistema per cui accanto a un sistema legislativo-amministrativo regionale sussiste un sistema amministrativo provinciale e comunale fondamentalmente governato da leggi statali e diretto e coordinato dal centro.

Le funzioni amministrative, che spettano in linea di principio tutte a Regioni, Province e Comuni, saranno ripartite fra i nuovi livelli di governo.

Il riparto delle funzioni fra Regione, Province e Comuni è effettuato nelle varie materie, dalle leggi regionali (salvo che per le materie di competenza statale), sulla base di principi stabiliti da leggi generali della Repubblica.

Vengono determinati i criteri fondamentali della autonomia delle collettività locali e della sussidiarietà, per cui le funzioni suscettibili di essere svolte efficacemente a un livello inferiore non debbono essere ricondotte ad un livello superiore.

In ogni caso vale il principio per cui le amministrazioni di autonomia operano essenzialmente sulla base di fonti normative a loro volta autonome, e cioè applicando norme regionali e regolamenti comunali e provinciali (art. 118, comma 5).

Il secondo comma dell'art. 53 è modificato come segue: "il sistema tributario, ordinato sull'autonomia impositiva, è informato a criteri di progressività.

Correlato a questa modifica è il testo dell'art. 119, dedicato alla finanza regionale e locale, che viene innovato essenzialmente al fine di chiarire che le Regioni possono istituire tributi propri anche non specificamente previsti da una legge dello Stato, ma sempre nell'ambito dei principi del sistema tributario statale (come già oggi è previsto da alcuni statuti speciali); e che alle Regioni sono attribuite quote del gettito dei tributi erariali regionalmente prodotti, (escludendo dunque per il futuro l'espedito della confluenza di tali quote in un fondo comune nazionale di fatto commisurato nella sua stessa entità solo a decisioni annuali del legislatore statale).

In tal modo anche la dinamica delle entrate regionali nel tempo verrà ad ancorarsi a quelle del gettito dei tributi ripartiti; mentre per le esigenze di perequazione fra Regioni più e meno ricche si dovrà provvedere con meccanismi di solidarietà fondati su criteri oggettivi.

Anche la finanza provinciale e comunale dovrà fondarsi su tributi propri e partecipazione al gettito di tributi erariali, oltre che su trasferimenti idonei ad assicurare i servizi essenziali.

La spesa pubblica, nelle materie spettanti alla competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, dovrà far capo esclusivamente ai bilanci regionali, provinciali e comunali, escludendo interventi di spesa dello Stato, sia diretti, sia fondati su trasferimenti a destinazione vincolata a favore di enti locali.

Si propone infine di non modificare l'art. 120, concernente il divieto di misure regionali atte ad ostacolare la circolazione delle persone e dei beni sul territorio nazionale e comunitario.

In tema di controlli amministrativi, si ritiene opportuno andare al di là delle pur positive innovazioni costituite dall'eliminazione dei controlli di merito (sia pure nella forma attenuata della richiesta di riesame) e dalla riduzione degli atti soggetti al controllo, secondo la linea fatta propria dalla legge 142/90 per gli enti locali.

Poiché per comune ammissione il vero problema dei controlli è quello dell'indipendenza degli organi cui essi sono affidati, una prima soluzione suggerita è quella di ricondurre tutti i controlli amministrativi (sullo Stato, sulle Regioni, sugli enti locali) ad un unico potere di controllo, organizzato e disciplinato in modo da garantirne l'indipendenza dal potere politico e da renderlo efficiente. Tale potere non può che far capo alla Corte dei Conti, nata nel nostro ordinamento con questa specifica funzione.

Si intende che dovrà essere rinnovata la disciplina sostanziale dei controlli, rendendoli meno pesanti, snellendo le procedure e i tempi, ed assicurando, vuoi attraverso i rimedi giurisdizionali, vuoi attraverso il ricorso a istituti come la registrazione con riserva,

che il potere di controllo non si sovrapponga al potere amministrativo, del cui esercizio devono restare responsabili gli organi amministrativi a tutti i livelli.

Pertanto l'art. 125 (controlli amministrativi sulle Regioni) è ricondotto a questa prima impostazione.

Viceversa per quanto riguarda il controllo sugli atti degli enti locali si mantiene l'attuale soluzione dell'organo regionale, disciplinato nella composizione e nell'attività dallo Statuto e dalla legge regionale, in modo tale da assicurarne indipendenza e imparzialità.

In tema di controlli sugli organi si propone di modificare l'art. 126 nel senso di prevedere che lo scioglimento dei Parlamenti regionali sia sottratto al Governo nazionale e demandato esclusivamente al Presidente della Repubblica ma col concorso del Presidente della Regione interessata, sopprimendo così l'aspetto impropriamente "sanzionatorio" dello scioglimento a vantaggio di un'impostazione esclusivamente funzionale.

Resterebbero estranei a questa fattispecie i casi di scioglimento del Parlamento regionale che potrebbero essere previsti dallo Statuto nell'ambito delle decisioni sulla forma di governo regionale (come lo scioglimento di diritto in caso di revoca della fiducia al Presidente e al Governo regionale).

IV - L'AUTONOMIA STATUTARIA E LA FORMA DI GOVERNO
(articoli 121, 122 e 123)

Il progetto è caratterizzato da una forte accentuazione dell'autonomia regionale in ordine alla determinazione della forma di governo e della legge elettorale.

Mentre la disciplina dell'elezione del Parlamento regionale è affidata alla legge regionale in armonia con i principi fissati dalla legge dello Stato, è allo Statuto che compete di disciplinare, oltre che l'organizzazione interna, la forma di governo.

L'art. 123 dà indicazioni costituzionali circa la forma di governo fermi restando i limiti posti alla legge regionale elettorale, introducendo rilevanti innovazioni per ciò che riguarda l'iter di approvazione dello statuto nell'ambito del quale è riservato un ruolo decisivo al referendum popolare.

Si stabilisce che lo Statuto debba essere adottato con il voto della maggioranza assoluta degli aventi diritto e quindi approvato mediante referendum al quale può essere sottoposto, in alternativa al testo adottato, anche quello proposto dalla minoranza, salvo che il primo sia stato approvato con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto.

V - IL TERRITORIO DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI
(articoli 129, 132 e 133)

Con l'art. 129 si entra nella materia del territorio delle comunità regionali, provinciali e comunali.

In particolare, la revisione dell'art. 129 è ispirata in primo luogo ad un criterio di unitaria razionalizzazione amministrativa degli ambiti territoriali delle comunità locali. Con il secondo comma dell'art. 129 sono regolati i criteri per la definizione dei possibili ambiti territoriali del decentramento delle funzioni amministrative, vuoi dello Stato, vuoi delle Regioni, nonché quelli per la delimitazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie. La disposizione è intesa ad evitare che il decentramento burocratico avvenga sulla base di circoscrizioni a scavalco o non coincidenti con quelle degli enti autonomi territoriali.

La revisione dell'art. 132 incide parzialmente sulla procedura di modificazione del numero e delle circoscrizioni regionali. Si ritiene infatti non più attuale oggi la condizione, prevista nell'art. 132, della richiesta di modifiche della circoscrizione regionale da parte di "tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate". La proposta di una nuova circoscrizione regionale dovrà quindi essere approvata direttamente da un referendum che faccia registrare il consenso della maggioranza delle popolazioni interessate, e quindi deliberata dal Parlamento con legge costituzionale.

E' assicurato, in tal modo, anche nella nuova versione, un dispositivo di evoluzione del quadro

regionale, semplificandone la procedura sul punto di una più diretta e riconoscibile valenza della dimensione regionale come soggetto della possibili evoluzione.

Infine la riscrittura dell'art. 133 propone una modifica della procedura di mutamento del numero, delle circoscrizioni e delle denominazioni delle Province e dei Comuni nell'ambito di una Regione. L'innovazione rileva, in particolare, per le Province. Sarà, infatti, la legge regionale a deliberare sulla materia, nel rispetto dei principi statuiti dalla legge statale e dopo che la proposta sia stata approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni interessate.

Il secondo comma dell'art. 133, con una proposizione d'indirizzo, delinea e delimita i criteri di una modificazione delle circoscrizioni comunali, prescrivendo che "le circoscrizioni dei Comuni vengono modificate adeguandole all'evoluzione territoriale delle comunità".

VI - L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DEL PARLAMENTO E DELLA CORTE COSTITUZIONALE

(articoli 57, 58, 59, 60, 70 bis, 71, 72, 73, 74, 77, 79, 94, 95 e 135)

Il presente progetto prospetta solo le modifiche della Costituzione dirette a disciplinare in forme nuove l'assetto regionale dello Stato (e dunque la forma di Stato); non altre modifiche possibili o auspicabili dell'ordinamento costituzionale, afferenti ad altri aspetti (diritti di libertà, forma di governo, garanzie, ecc.).

Tuttavia la realizzazione di una nuova forma di Stato regionale non può non riflettersi per alcuni profili anche sulla disciplina della struttura centrale dello Stato: non solo per l'inevitabile riordino dell'amministrazione centrale a seguito dell'attuazione del nuovo principio per cui in linea di massima l'amministrazione è tutta regionale, salvo eccezioni; ma anche per la necessità di apportare a livello degli organi costituzionali supremi le modifiche conseguenti al nuovo assetto regionale, e intese a meglio attuarlo e garantirlo. Si tratta essenzialmente della struttura del Parlamento, attraverso la creazione di una vera "Camera delle Regioni", e in misura minore della struttura dell'organo supremo di garanzia e di arbitrato costituzionale, cioè la Corte Costituzionale.

Il progetto dunque sceglie, fra le varie ipotesi in campo per la revisione del bicameralismo, quella della trasformazione del Senato in "Camera delle Regioni". Ciò non può significare soltanto elezione dei senatori a base regionale (come già oggi avviene), e

neppure correzioni più o meno modeste del rapporto proporzionale fra numero di senatori eletti nelle singole Regioni e popolazione di queste (come pure già oggi avviene).

Una vera "Camera delle Regioni" deve essere un ramo del Parlamento in cui le istituzioni politiche regionali trovano diretta espressione, così da farne una sede di continua verifica e garanzia della coerenza delle politiche nazionali, e in particolare della legislazione ordinaria dello Stato, alle esigenze del rispetto dell'autonomia regionale. Infatti l'esperienza di questo quarantennio dimostra che l'assetto regionale dello Stato è di fatto ostacolato nel suo sviluppo soprattutto dalla tendenza del legislatore statale ordinario a esercitare i propri poteri ignorando le esigenze dell'autonomia o facendo sistematicamente prevalere su di esse interessi che spingono piuttosto all'uniformità e alla centralizzazione.

Ma nemmeno una ipotetica elezione dei senatori o di una parte di essi da parte dei Parlamenti regionali potrebbe bastare allo scopo. Infatti, dato il sistema politico in atto, prevalentemente basato su forze politiche nazionali, anche senatori eletti dai Parlamenti regionali, ma svincolati nel loro mandato da qualsiasi diretto rapporto con l'istituzione regionale, finirebbero per rappresentare non già le istanze delle Regioni, ma indirizzi di partito, omologandosi alla fine agli orientamenti espressi al centro dai gruppi politici di rispettiva appartenenza.

E' dunque necessario che la "Camera delle Regioni" sia formata, sul modello del Bundesrat tedesco, in modo tale da esprimere direttamente al centro la presenza delle istituzioni regionali. A tal fine sono essenziali:

due elementi: la presenza in Senato, come rappresentanti delle Regioni, di persone che ricoprono cariche rappresentative nelle Regioni stesse, e in forza di queste siano di diritto membri del Senato medesimo, nonché una modalità di espressione del voto di tali rappresentanti regionali che ne faccia i portatori non già di individuali scelte politiche, ma della volontà, unitariamente espressa, della rispettiva Regione.

Di qui la scelta, contenuta nell'art. 58, di prevedere un Senato formato, per la metà, da rappresentanti della Regione nel senso pieno, cioè, oltre che dai Presidenti delle Regioni, membri di diritto, da un numero, correlato alla popolazione regionale, di senatori eletti dal rispettivo Parlamento regionale nell'ambito del Governo regionale; e di prevedere che ogni delegazione regionale in Senato si esprima nel voto unitariamente (dal che discenderà l'esigenza di disciplinare le modalità di deliberazione del Senato in modo da tener conto di tale particolarità: per il che il progetto rinvia al regolamento interno del Senato).

E' ovvio che una siffatta "Camera delle Regioni" non possa avere gli stessi poteri riconosciuti alla Camera dei deputati, che rappresenta unitariamente il corpo elettorale nazionale.

Pertanto si prevede nel progetto che solo la Camera dei deputati conservi i poteri inerenti al rapporto fiduciario col Governo (art. 94); e che ad essa sia riservata la pienezza del potere legislativo, attribuendosi al Senato solo, da un lato, il potere di concorrere paritariamente con la Camera nella deliberazione delle leggi statali che riguardano da vicino le Regioni (oltre che delle leggi costituzionali e di alcune leggi di indirizzo come quelle di bilancio o di

autorizzazione a ratificare trattati); dall'altro lato, il potere di intervenire facoltativamente nel processo legislativo relativamente alle altre materie, ma prevedendosi, in caso di contrasto con la volontà della Camera, la finale prevalenza di quest'ultima (art. 70 bis).

Una modifica significativa si propone anche all'art. 95 Cost., relativo al Governo; sono ribadite la responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri e la responsabilità individuale dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri, i quali, peraltro, non potranno attenere che agli ambiti delle residue competenze statali.

L'amministrazione centrale dello Stato, salvo che per pochissime funzioni, potrà essere organizzata, in forma non ministeriale, per svolgere funzioni di programmazione, di indirizzo e di elaborazione legislativa, dismettendo tutti i compiti di amministrazione attiva in senso stretto, destinati ad essere svolti dalle amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

Quanto alla Corte Costituzionale, la cui struttura fondamentalmente si propone di non alterare, ci si limita a prevedere che una quota di giudici (3 su 15) siano scelti entro rose designate dai Parlamenti regionali, ferme restando naturalmente le categorie di eleggibili stabilite dall'art. 135: così da favorire anche nella composizione della Corte, che ha funzioni "arbitrali" nei conflitti Stato-Regioni in ordine alle rispettive sfere di competenza, una maggiore considerazione della posizione e degli "interessi" costituzionali delle Regioni.