
 XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

(SEDE REFERENTE)

63.

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 DICEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	2379, 2384, 2387, 2390, 2392, 2395 2396, 2399, 2400, 2402, 2403, 2404, 2405
Andreotti Giulio	2383
Barbera Augusto Antonio	2389, 2396, 2404
Bassanini Franco, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di governo</i>	2379, 2389 2392, 2397, 2400, 2401, 2403
Boato Marco	2384, 2395, 2400, 2403, 2404
Bodrato Guido	2380, 2381, 2399
Covatta Luigi	2392, 2399
D'Onofrio Francesco	2404
Guerzoni Luciano	2387
Labriola Silvano, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di Stato</i>	2381, 2387 2397, 2400, 2402, 2403, 2404
Mattarella Sergio	2397, 2398, 2401, 2402
Novelli Diego	2385, 2387, 2389, 2392, 2398, 2399
Salvi Cesare	2381, 2391, 2398, 2402, 2405
Soddu Pietro	2388, 2389, 2395, 2396, 2397, 2399, 2401, 2403
Tarabini Eugenio	2387
ALLEGATO	2407

La seduta comincia alle 16,20.

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

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

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

Informo i colleghi che in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna saranno pubblicati gli emendamenti presentati sia dall'onorevole Bassanini, relatore per la parte relativa alla forma di governo, sia da altri colleghi, agli articoli della Costituzione riguardanti il bicameralismo.

Do la parola al relatore Bassanini.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Come i colleghi che hanno partecipato alla precedente seduta sanno, le proposte del relatore tendono a verificare se sia possibile concludere i nostri lavori ricomprendendo nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione anche una proposta di riforma della struttura e dell'organizzazione del Parlamento che sia coerente con la forte ed innovativa riforma che proponiamo per la forma di Stato, e quindi con l'innovazione di uno Stato regionale nel quale l'autonomia regionale assuma un rilievo istituzionale molto marcato.

La proposta che ho cercato di elaborare e che vi ho sottoposto, prevede, raccogliendo indicazioni venute da molte parti e

da molto tempo, come i colleghi sanno, una significativa riduzione del numero dei parlamentari che allinei di più il numero dei componenti delle nostre Assemblee alla media delle esperienze istituzionali di Stati le cui dimensioni siano comparabili a quelle dello Stato italiano.

Per quanto riguarda l'organizzazione del bicameralismo, ho già accennato ai colleghi che ho tenuto conto delle elaborazioni e delle proposte pervenute negli ultimi tempi, in particolare dai consigli regionali. Si adotta una soluzione per così dire intermedia, un *mix* in cui figura l'attuale struttura rappresentativa del Senato che, come i colleghi sanno, è del tutto simile e parallela a quella della Camera dei deputati e rappresenta il corpo elettorale eletto a suffragio universale e diretto. L'unica differenza consiste nell'applicazione del principio costituzionale in base al quale il Senato è eletto a base regionale, e quindi il residuo principio proporzionale non si applica su circoscrizioni nazionali ma su circoscrizioni regionali. Questo sistema resta per metà della composizione del Senato, mentre per l'altra metà si adotta (secondo la proposta formulata da diversi consigli regionali e tempo fa anche dal professor Paladin) il criterio della rappresentanza in secondo grado dei consigli regionali. Per meglio dire, la seconda metà del Senato è formata di diritto dai presidenti delle giunte regionali e, per la regione Trentino Alto Adige, dai presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché da un senatore per ogni milione di abitanti o frazione superiore a 500 mila abitanti, eletto dai consigli regionali nel loro seno. Viene mantenuta l'attuale disciplina per quanto concerne i senatori a vita.

La ripartizione delle funzioni legislative tra le due Camere viene effettuata adattando i meccanismi di ripartizione in vigore nei paesi in cui è previsto che una delle due Camere funzioni come Camera delle regioni o degli Stati federali, prevedendo quindi che vi siano leggi necessariamente bicamerali. Tali leggi sono quelle che stabiliscono principi per la legislazione regionale o disciplinano procedimenti di competenza delle regioni, nonché le leggi di coordinamento della finanza pubblica, quelle di approvazione del bilancio (legge finanziaria) e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Tutte le altre leggi sono deliberate dalla sola Camera dei deputati; per esse il Senato può però chiedere il riesame da parte della Camera, formulando proposte di modifica o di emendamento sulle quali la Camera si pronuncia in sede di riesame.

Le altre disposizioni sono sostanzialmente di coordinamento rispetto a questa riforma della struttura dello Stato, salvo una disposizione innovativa all'articolo 71 (che raccoglie una proposta formulata nelle precedenti sedute dal senatore Andreotti) nel quale si disciplina il procedimento per l'esercizio dell'iniziativa legislativa del Governo in modo da semplificare rispetto all'attuale disciplina legislativa ordinaria, che in molti casi, attraverso il meccanismo del concerto, richiede la sottoscrizione dei disegni di legge da parte di un alto numero di ministri. Si prevede invece che in questi casi i disegni di legge siano sottoscritti dal primo ministro e dal ministro competente, lasciando naturalmente alla disciplina interna del Consiglio dei ministri il compito di regolare ipotesi di intesa o di concerto ai fini dell'iscrizione dei disegni di legge all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri (materia che non è opportuno disciplinare in sede costituzionale).

GUIDO BODRATO. La proposta del relatore presenta una sua organicità e rispetto alle ipotesi che si erano delineate nella discussione svoltasi in Commissione sceglie una strada che può apparire, per così dire, intermedia, tra l'attuale bicame-

ralismo perfetto e l'ipotesi più radicale, all'inizio ricordata anche nel nostro dibattito, di una semplificazione che riducesse ad una sola la Camera per le attività parlamentari.

In quella fase si era delineata l'opportunità di una riorganizzazione delle competenze e delle procedure per l'approvazione delle leggi e mi pare che approfondire quell'ipotesi e lavorare in quella direzione ci avrebbe permesso di raggiungere un risultato per certi aspetti, forse, più tradizionale ma più convincente e più chiaro di quello che in questo modo si viene delineando.

Vi è qui, in sostanza, una Camera dominante, la Camera dei deputati. Concordo nel ridurre il numero dei parlamentari secondo la proposta ventilata dall'articolo 56, ma se leggiamo con attenzione - d'altra parte, ciò è già stato evidenziato dall'onorevole Bassanini - gli articoli 70-bis e 72, alla Camera dei deputati è assegnato il compito dominante in sede legislativa. Ci sarebbe da chiedersi se gli altri compiti, quelli di controllo e di indirizzo, non finiscano per essere di fatto trascinati dal compito dominante in sede legislativa (anche se è prevista la seduta comune per l'elezione del Capo del Governo).

La seconda Camera, anche se si cerca di caratterizzarla come Camera delle regioni, di fatto svolge in questo disegno una funzione complementare perché le leggi sono presentate alla Camera dei deputati e lì si svolge l'esame delle leggi, che riguardano fondamentalmente le competenze rimaste allo Stato (rispetto a quelle che abbiamo deciso di trasferire alla competenza delle regioni); non solo, il fatto che si preveda che l'elezione dei rappresentanti delle regioni sia decisa con leggi regionali che, per loro natura, possono essere l'una diversa dall'altra, ci pone di fronte ad una Camera che ha compiti di controllo della prima Camera, di riesame di ciò che essa fa, di ridiscussione delle scelte eventualmente in quella sede emerse, ma che rischia, per parte sua, di avere uno spazio politico (dal punto di vista della rilevanza costituzionale) assai modesto, a mio avviso

destinato a spegnersi nel tempo; a meno che non sia alimentato da correnti di rivendicazione regionalista, che finirebbero però inevitabilmente per scontrarsi fra loro e per trovare un minimo comune denominatore soltanto in un atteggiamento di polemica poco produttiva nei confronti della Camera dei deputati.

Mi pare cioè che si delinei per la seconda Camera un modello incerto, difficile da immaginare come davvero funzionante e davvero rappresentativo in modo equilibrato e positivo delle regioni. Devo quindi dire che, anche se lo sforzo compiuto è notevole e va apprezzato (se è vero che, come Bassanini ci ha ricordato, alcune regioni anche molto importanti hanno suggerito di procedere su questa strada), dobbiamo nella nostra sede verificare quale sia il modello costituzionale che ne emerge.

Si passa da un bipartitismo perfetto ad un bipartitismo zoppo, con una sola gamba...

CESARE SALVI. Bicameralismo.

GUIDO BODRATO. Infatti, bicameralismo, scusate.

LUCIANO GUERZONI. Qualora fosse così sarebbe veramente un passo avanti.

GUIDO BODRATO. Non so, è questo il problema che io pongo, non lo credo...

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Continua l'equivoco precedente.

GUIDO BODRATO. Infatti. Le cose che emergono nella polemica ogni giorno sono state previste. Di fronte a tante sorprese, quindi, non mi sorprendo, perché erano state previste. Vedremo poi dove andremo a finire, ma si tratta di un'altra questione. Mi scuso ancora del *lapsus* e non vorrei sollevare altre discussioni.

Non vedo nella proposta un equilibrio che davvero funzioni rispetto alle questioni che ci siamo posti. Mi riferisco all'esigenza di individuare competenze differenziate ed

una procedura, nell'approvazione delle leggi, che alleggerisca l'iter del sistema che abbiamo sperimentato del bicameralismo perfetto. C'è uno sforzo in questa direzione, ma il modo in cui si costruisce la seconda Camera, il fatto che addirittura si ipotizzi che ogni regione possa diversamente regolare la scelta dei suoi rappresentanti e il fatto che l'iniziativa legislativa e la sede delle decisioni legislative siano prevalentemente assegnate ad una sola Camera ci avviano secondo me surrettiziamente ad un sistema costituzionale fondato su una sola Camera, con una Camera delle regioni che in questo contesto non è neppure in modo esplicito e autorevole la sede di compensazione degli interessi territoriali.

Faccio queste osservazioni di ordine generale perché, siccome questa discussione è stata svolta in modo molto ampio e credo anche molto concreto e costruttivo da tutte le parti, non appaia a questo punto che certe posizioni si sono diluite per stanchezza o perché si ritiene tutto sommato ormai esaurita, senza la possibilità di avere risultati concreti, la funzione di questa Commissione. Poiché ritengo che dobbiamo se non altro trasmettere al Parlamento un disegno organico per quanto è di nostra competenza, ho ritenuto di muovere queste osservazioni critiche alla proposta che ci ha illustrato l'onorevole Bassanini.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Presidente, anch'io convengo sul fatto che probabilmente lo schema presentato dal relatore richiederà degli approfondimenti per quanto riguarda una più riconoscibile funzione propria del Senato. Penso però che in questa sede, in una fase che ormai è conclusiva dei nostri lavori referenti, un simile approfondimento sia da rinviare rispetto a quello che invece spetta a noi oggi decidere. La mia quindi non è una riserva; è l'identificazione di un problema, che io pure riconosco oggettivo ma che si dovrebbe affrontare dopo aver sciolto il nodo di fondo.

Rispetto a quest'ultimo, io non posso che essere d'accordo su questo schema, e

non solo per una questione di coerenza rispetto alle tesi sostenute alla fine della scorsa legislatura, durante la quale noi ponemmo in evidenza un'opportunità virtuale di superare il bicameralismo perfetto con un bicameralismo differenziato, in cui evidentemente il peso politico di uno dei due rami finiva per risultare prevalente. D'altra parte, questo non è un esito evitabile nel momento in cui ci proponiamo un obiettivo preciso, che non è necessariamente l'unico per superare il bicameralismo, e cioè mantenere una struttura bicamerale. Ho sempre detto – mi permetto di ricordarlo – che sono i sostenitori del bicameralismo a doverne giustificare la sopravvivenza, perché naturale sarebbe che la Repubblica avesse una sola Camera. Ricordo ancora che più volte abbiamo detto – e voglio ripeterlo in questa sede – che la tradizione politica dello Stato unitario è sempre stata monocamerale, fino all'instaurazione della Repubblica. Il Parlamento del Regno era un Parlamento monocamerale. Il Senato descritto nello Statuto albertino immediatamente si è rivelato come una Camera a due dimensioni, perché la terza, quella politica, non l'ha mai avuta, come tutti sappiamo. E se la Costituzione repubblicana ha adottato il sistema bicamerale, ciò è stato perché la congiuntura politica di quel regime comportava determinate garanzie reciproche, sulle quali non mi soffermo perché sono cose che tutti conosciamo molto bene.

Non vi è dubbio che il presupposto che giustificava il bicameralismo oggi non c'è più. La ricerca di un presupposto diverso corrisponde quindi alla ricerca di un bicameralismo differenziato. Differenziato (ecco la questione posta dall'onorevole Bodrato) in modo che le due Camere abbiano lo stesso peso politico? Questo può anche avvenire, però può avvenire solo frazionando il peso politico di ciascuna Camera con un'operazione che non solo è un'operazione astratta mai verificata in nessun sistema politico, né contemporaneo né precedente, ma contiene anche un rischio molto grave, che forse può essere mortale per il Parlamento. Mi riferisco ad un frazionamento politico che finisca con l'in-

debolire ambedue i rami del Parlamento e quindi con l'affossare il potere politico dell'intero Parlamento.

Detto questo, vorrei solo fare due ulteriori osservazioni. La prima è che lo schema che il collega Bassanini propone (che poi, se ricordo bene, si ispira allo schema proposto dalla regione Lombardia) contiene una variante (che dovrà essere oggetto poi di ulteriore riflessione) che – l'onorevole Bodrato vorrà ammetterlo – rappresenta una concessione fatta proprio per evitare un eccessivo squilibrio di peso politico fra i due rami del Parlamento. Mi riferisco al fatto che uno dei due rami non ha una composizione interamente elettiva di primo grado, con la conseguenza che (fatto assolutamente nuovo nel sistema rappresentativo italiano) la fiducia al Governo verrebbe data da un organo, il Parlamento in seduta comune, una cui frazione non è eletta direttamente dal popolo. Questo è un elemento assolutamente nuovo. Non so se la successiva discussione di questo schema, che si avrà nei modi, nei tempi e nelle forme che si potranno avere in futuro, conserverà questo dato. Per ora mi limito a metterlo in evidenza perché è un dato che non solo tocca proprio i principi del sistema rappresentativo ma (pongo solo tale questione) si inoltra, presidente, nella prima parte della Costituzione, poiché incide inevitabilmente sul diritto di elettorato attivo. Noi sappiamo che la prima parte della Costituzione, che è sottratta alla nostra competenza, stabilisce per il voto le caratteristiche della segretezza, dell'individualità, della personalità, dell'uguaglianza e anche però quella dell'immediatezza, cioè non solo il cittadino elegge l'organo rappresentativo, ma l'organo rappresentativo non può che essere eletto dal cittadino. E quindi, che l'organo che dà la fiducia al Governo sia, almeno in parte, sia pure per una parte minoritaria, composto di rappresentanti non eletti direttamente dal cittadino, pone – non c'è dubbio – un problema di coerenza ordinamentale nel senso più generale del termine e tocca (non dico che rompe, ma tocca sicuramente) uno dei principi del regime repubblicano.

Se questo è avvenuto – e al riguardo dovrebbero riflettere coloro che si allarmano dello squilibrio di peso tra i due rami del Parlamento –, è avvenuto proprio per evitare (se ho letto bene le proposte del relatore) che il peso tra i due rami del Parlamento sia eccessivamente squilibrato. L'alternativa sarebbe stata quella di conferire alla sola Camera dei deputati il potere fiduciario. Il fatto che con l'ultimo emendamento di coordinamento il relatore proponga che sia sempre il Parlamento in seduta comune titolare del potere fiduciario è un discostarsi dai principi generali dell'ordinamento che rappresenta una risposta, anche abbastanza audace, al problema posto circa il rischio di un eccessivo squilibrio tra i due rami del Parlamento.

La seconda considerazione che vorrei fare, presidente, è quella della designazione da parte dei consigli regionali. Al riguardo in parte mi discosto dal timore che ho appena sentito manifestare. Non mi preoccupa che i consigli regionali siano chiamati ad eleggere con modulo atipico, cioè proprio di ogni consiglio regionale, i senatori; anzi, considero ciò come un dato inevitabile: se ammettiamo l'autonomia della forma di governo da parte delle regioni, questo non può non comprendere anche la disciplina dell'atto di designazione del senatore.

Suggerirei però al relatore di introdurre la regola che abbiamo sempre seguito per la composizione del collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica. Come tutti sappiamo, infatti, i tre delegati di ciascuna regione sono eletti in modo da rappresentare le minoranze. Questa precisazione va introdotta nella elezione dei senatori da parte dei consigli regionali: i consiglieri devono essere liberi di scegliere, però andrebbe comunque affrontata la questione della garanzia di una rappresentanza il più possibile fedele alla composizione politica di ogni singolo consiglio regionale.

Detto questo, presidente, non entro nei dettagli delle varie questioni; considero lo schema al nostro esame molto utile perché ci consente di completare il disegno di riforma costituzionale. Esso è fondato pe-

raltro sul principio, che io condivido pienamente, della differenziazione delle funzioni tra i due rami del Parlamento.

Naturalmente, siccome non è questa la sede – è evidente – per approfondire nel dettaglio le singole questioni, penso che tutto questo fascio di problemi non possa che essere rinviato a fasi successive di perfezionamento e di approfondimento del tema, anche tenuto conto del lavoro di coerenza sistemica che non abbiamo potuto svolgere, in considerazione della fase nella quale si trova la discussione. Non abbiamo infatti ancora del tutto misurata questa seconda parte con la prima, quella relativa alla forma regionale dello Stato. Tuttavia si tratta di dettagli. Per quanto mi riguarda sono soddisfatto della soluzione di principio che è stata accolta e mi sento di dividerla.

GIULIO ANDREOTTI. Presidente, penso che la proposta che ci viene sottoposta rappresenti una specie di saggio compromesso tra le varie tesi che erano emerse lungo la discussione, sia per quanto riguardava un'accentuazione decisa del carattere regionale della forma dello Stato (che in un certo senso rappresenta un antidoto per manifestazioni disgregative che pure esistono), sia per dare prevalenza alla prima Camera e per attribuire alla seconda una quantità di contenuti tale da evitare il sospetto di un suo declassamento.

Naturalmente tutto si può perfezionare. Credo che vada esplicitato – perché non risulta chiaro – che il controllo politico deve poter essere fatto sia dalla Camera sia dal Senato: mi riferisco al diritto di interpellanza, di interrogazione e di mozione.

Vorrei poi suggerire una modifica aggiuntiva. Siamo preoccupati che la seconda Camera possa avere minore rilievo? A me non sembra che l'argomento di non provenire direttamente dal corpo elettorale sia ostativo, perché di fatto è sempre dal popolo, sia pure per un secondo grado, che proviene il potere delle regioni. Però, vorrei proporre che, come si è stabilita una competenza fortemente primaria della Camera nella legislazione, le funzioni riguardanti l'espressione del parere su determi-

nate nomine che deve fare il Governo siano attribuite al Senato, in modo che esse rappresentino una sorta di bilanciamento. Questo sistema vige negli Stati Uniti d'America, ma io non faccio quasi mai il confronto con quell'ordinamento perché è molto differente dal nostro.

A me parrebbe importante – e con questo concludo – varare un testo in modo che, qualunque cosa accada, la Commissione lasci un prodotto non voglio dire conclusivo ma fortemente delineato; altrimenti si rischia che il lavoro già fatto, che è frutto anche di una serie di avvicinamenti e di approcci, venga ridotto a zero e che succeda quello che è successo per la Commissione Bozzi: pur essendo arrivata ad una conclusione formale ed articolata dei suoi lavori, il risultato è rimasto un documento di studio.

Dunque, pur comprendendo le necessità, che il collega Bodrato ha evidenziato, di limare e di sistemare meglio alcuni punti, a me pare che l'intelaiatura delle proposte del relatore sia positiva e che, se valorizzata, potrebbe colpire favorevolmente l'opinione pubblica.

MARCO BOATO. Presidente, colleghi, io credo sia utile che la Commissione cerchi di completare il lavoro fatto in tema di forma di Stato e di forma di governo anche affrontando la questione del bicameralismo. Per parte mia, ho riproposto – i colleghi lo trovano nel fascicolo complessivo degli emendamenti – il problema del numero dei parlamentari e gli aspetti istituzionali della posizione del Presidente della Repubblica.

Credo che tutto questo sia utile. Restano però da parte mia alcuni forti perplessità che ho già espresso in sedute precedenti, ed anche informalmente, sul tipo di modello che oggi viene proposto dal collega Bassanini, in riferimento al disegno di legge costituzionale d'iniziativa del consiglio regionale della Lombardia, che è stato nel frattempo presentato al Senato della Repubblica e reca ora il numero A.S. 1665.

La perplessità principale deriva dal fatto che, in qualche modo, essendo stato

fatto il lavoro istruttorio dal consiglio regionale della Lombardia e non da questa Commissione, si abbandoni totalmente quello svolto da noi.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, onorevole Boato, ma desidero farle presente che il relatore Bassanini ha convocato il Comitato ristretto per l'esame degli emendamenti proposti alla parte della Costituzione relativa al bicameralismo, oltre che alla proposta di legge costituzionale di iniziativa della regione Lombardia.

MARCO BOATO. Lo so, presidente: il Comitato è stato convocato venerdì mattina, ma di fatto il lavoro istruttorio è venuto forzatamente a mancare.

Quello che mi preoccupa – e per questo ho ripresentato gli emendamenti – è che venga in qualche modo abbandonato il lavoro istruttorio che la Commissione ed il Comitato ristretto avevano svolto in materia di bicameralismo. È una questione metodologica di carattere generale.

Nel merito, ho ripresentato gli emendamenti che il Comitato « Forma di Governo » aveva elaborato, non perché ritenga che quella sia la soluzione in assoluto migliore, ma perché reputo comunque che in questa fase – quando tra pochi minuti passeremo al voto – si debbano prendere in esame entrambe le ipotesi. Lo ripeto, la seconda, che reca la mia firma, non è stata redatta da me, bensì collegialmente dal Comitato « Forma di Governo » nella fase istruttoria della Commissione precedente all'entrata in vigore della legge costituzionale che le ha attribuito i poteri referenti.

Sempre nel merito, permangono in me fortissime perplessità – che mi indurrebbero ad astenermi quanto meno su tali proposte – circa la configurazione del Senato come una Camera con un doppio tipo di rappresentatività. Per metà, infatti, il Senato risulterebbe eletto direttamente dal popolo, mentre per l'altra metà sarebbe composto da senatori nominati o eletti dalle regioni e dai presidenti delle giunte regionali e, per quanto riguarda il

Trentino-Alto Adige, anche dai presidenti delle due giunte provinciali.

Sono stato e continuo ad essere personalmente contrario alla formazione di una delle due Camere attraverso elezioni di secondo grado. Lo sono stato fin dall'inizio del dibattito svolto in questa sede e devo dire che ho espresso tale posizione certamente non perché debba rimanere uguale a se stessa; molti di noi, infatti, hanno cambiato *in itinere* le loro posizioni ed io sono disposto a cambiare la mia, se sono convinto, ci mancherebbe altro! Ma già nella scorsa legislatura, quando si sono svolti ripetuti dibattiti paralleli alla Camera ed al Senato sulle questioni istituzionali - io allora ero membro del Senato -, anche in quelle occasioni mi sono dichiarato fermamente contrario all'ipotesi di un Senato con una composizione di secondo grado perché ritengo che, immaginando una composizione mista, si rischi di aumentare i danni e addirittura di diminuire i vantaggi.

Da tale punto di vista, abbiamo un modello, quello più volte richiamato del *Bundesrat* tedesco, interamente formato attraverso elezioni di secondo grado, e conosciamo, chi per esperienza diretta, chi per studi comparativi, quanto nell'esperienza costituzionale ed istituzionale tedesca sia sottodimensionata la rilevanza politica ed istituzionale del *Bundesrat* rispetto a quella del *Bundestag*. È inevitabile che questo avvenga; forse non lo era inizialmente nella mente dei costituenti in riferimento alla legge fondamentale tedesca, la *Grundgesetz*, ma di fatto tutta la prassi politico-istituzionale tedesca federale ha fatto registrare un ruolo sicuramente secondario e subalterno del *Bundesrat* rispetto al *Bundestag*.

Ovviamente non abbiamo sperimentazioni al riguardo, quindi stiamo facendo soltanto delle ipotesi di lavoro, ma credo ci troveremo di fronte ad una maggiore difficoltà nei confronti di un Senato composto per metà dai rappresentanti eletti dalle regioni nelle due forme che abbiamo detto - i presidenti delle giunte ed i senatori regionali, diciamo così - e per l'altra metà da rappresentanti eletti diret-

tamente dal popolo. Perché non c'è dubbio che, oltre ad avere un divario tra l'una e l'altra Camera - e il senatore Andreotti, a mio parere, ha sottovalutato questo aspetto -, avremmo un divario di legittimazione all'interno della stessa Camera, sia che si tratti di Senato della Repubblica o di Senato delle regioni - a seconda di come lo vorremo chiamare - perché avremmo dei senatori che hanno ricevuto la loro legittimazione direttamente dal suffragio popolare ed altri che deriverebbero invece il loro mandato per via indiretta. Vi sarebbe un rinvio indiretto al suffragio popolare, perché i presidenti delle giunte dopo essere stati eletti consiglieri e successivamente presidenti della giunta regionale, in quella veste diventerebbero membri del Senato; mentre gli altri, i cosiddetti senatori regionali, verrebbero eletti dai consigli regionali, che comunque sono espressione della sovranità popolare a livello regionale. Il rapporto con la sovranità popolare verrebbe talmente affievolito e talmente forte e preminente sarebbe invece il rapporto con la sovranità popolare dei senatori eletti direttamente dal popolo, che non vi è dubbio che rischieremo di avere non soltanto una Camera di serie A e una di serie B, ma anche, all'interno della Camera di serie B, dei senatori di serie B ed altri di serie C. Vi sarebbe una disparità di rilevanza evidenti.

Queste sono le perplessità che ho espresso molto sinteticamente ed anche forse un po' rozzamente di fronte ad un'ipotesi come quella prospettata. Non mi oppongo però al fatto che si passi ad esaminarla. Se questa dovesse prevalere nella Commissione, riterrei comunque utile che vi fosse un testo sul quale le iniziative successive dovrebbero confrontarsi e marcherei la mia perplessità con un voto di astensione sulla proposta.

DIEGO NOVELLI. Signor presidente, per quanto ci riguarda, riteniamo che alla data di oggi non siano sopravvenute ragioni che ci inducano a cambiare opinione

sulla proposta che avevamo avanzato sin dall'inizio dei lavori di questa Commissione.

Ricordo che noi eravamo favorevoli ad un sistema monocamerale, ad una Camera fortemente ridotta nel numero, a 300 membri; si tratterebbe infatti di un'Assemblea umana, che potrebbe lavorare in modo serio. Ritenevamo, inoltre, che la doppia lettura degli atti rappresentasse un dispendio di energie che poteva benissimo essere superato.

Qualora però si fosse insistito sul bicameralismo, in via subordinata avevamo dichiarato la nostra disponibilità a condizione che fossero differenziate le competenze fra i due rami del Parlamento, individuando una serie di atti altamente qualificati che potevano essere sottoposti all'esame ed all'approvazione delle due Camere, ed un'altra serie di atti per i quali non era necessaria una seconda lettura da parte dell'altro ramo del Parlamento.

Proprio in riferimento alle riforme attinenti alla modifica della forma di Stato, che sono state presentate in questa sede, pensavamo fosse giusto orientarsi verso un Senato della regioni. Procedendo ad un forte decentramento dello Stato, attribuendo reali poteri alle regioni, pensavamo che questa seconda Camera, senza per questo considerarla di serie B, potesse seguire tutta quella parte della legislazione che riguardava più da vicino la vita delle regioni, e non solo di queste ma anche degli enti locali.

Siamo fortemente contrari ad elezioni di secondo grado, sia pure parziali, di membri della seconda Camera. A nostro giudizio chi rappresenta la sovranità popolare deve essere eletto direttamente dal popolo.

Ciò non significa che non possano esserci alcune circostanze, come, ad esempio, l'elezione del Presidente della Repubblica, che vedano la convocazione in unico seggio anche dei rappresentanti delle regioni; cosa, peraltro, già prevista dalla Costituzione. Non riteniamo opportuno, però, introdurre la pratica delle elezioni di secondo grado poiché essa comporta una serie di inconvenienti, largamente criticati

e che, in parte, sono stati motivo di un certo degrado della vita politica italiana; inconvenienti che, messi alla porta attraverso una serie di modifiche introdotte con la nuova legge elettorale e con le altre modifiche sottoposte all'attenzione della Commissione, in questo modo rientrerebbero dalla finestra.

Personalmente, non ho mai demonizzato i partiti - sono stato iscritto ad un partito per quarant'anni e non me ne pento -, ma ritengo che ciò rappresenti un'oggettiva intromissione dei partiti in competenze che riteniamo non debbano riguardarli. I partiti hanno una funzione fondamentale per la vita democratica di un paese attraverso l'indicazione dei programmi e dei candidati che devono essere scelti dai cittadini per realizzarli, ma una volta che i cittadini si sono espressi devono fare un passo indietro dalla vita delle istituzioni.

Per quanto si possa sostenere che un'elezione di secondo grado di questo tipo sia comunque un'espressione della volontà popolare, poiché la scelta proviene da assemblee elettive, conosciamo benissimo quale sia, di fatto, il meccanismo delle elezioni. Ricordo che non condividiamo la proposta dell'elezione diretta del presidente della giunta, mentre eravamo favorevoli alla proposta di elezione diretta dell'esecutivo, compreso, quindi, anche il presidente della giunta. È inevitabile che nel momento in cui il consiglio deve eleggere dei senatori, parte di questi saranno scelti sulla base dell'accordo di maggioranza vigente in quel momento in quell'assemblea; magari, quindici giorni dopo quella maggioranza va in crisi, quindi, se i senatori fossero stati eletti quindici giorni dopo vi sarebbe stata una ripartizione diversa.

Per questi motivi, non intendendo assolutamente intralciare la prosecuzione dei lavori - consideriamo anzi molto positiva la volontà della nostra presidente di giungere comunque all'approvazione di un documento - su questo punto non ci asterremo come il collega Boato, ma voteremo contro.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole Tarabini, anche per seguire un criterio di alternanza delle posizioni.

EUGENIO TARABINI. Come lei sa, presidente, io parlo sempre a titolo personale e anche questa volta non vengo meno a tale principio.

PRESIDENTE. Del resto, anche l'onorevole Novelli, ha parlato a titolo personale.

DIEGO NOVELLI. Vorrei precisare che parlo sempre a nome di tutta la delegazione del mio gruppo in questa Commissione!

EUGENIO TARABINI. Ho voluto fare questa precisazione proprio perché intervegno dopo l'onorevole Novelli che ha più volte usato il « noi ».

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Plurale maiestatis.*

EUGENIO TARABINI. Non era maiestatico, era chiaramente funzionale.

Per me il problema del bicameralismo si pone in modo un po' diverso da come l'ho sentito trattare finora: a mio parere, infatti, il problema del bicameralismo è il problema della legislazione. Per quanto mi riguarda sono dell'opinione, e per questo vengo considerato un conservatore, che in una buona Repubblica è necessario che vi siano poche leggi, ed il bicameralismo – almeno nelle intenzioni – era stato concepito proprio come uno strumento per fare in modo che le leggi fossero poche. Che poi, di fatto, da questa intenzione si sia passati ad una condizione legislativa completamente diversa, caratterizzata da una rivalità tra le due Camere a chi approva leggi più in fretta, è ben altra questione.

Non mi trattengo sulla necessità o meno che siano presenti le regioni, perché non ne abbiamo più il tempo; credo comunque di aver già rivelato in maniera chiara quale sia il mio pensiero, anzi il mio sentimento nei confronti delle regioni

non tanto per quel che sono nel testo vigente della Costituzione quanto per quel che sono di fatto e per quel che diventano nel testo elaborato dalla Commissione bicamerale. Il problema, indipendentemente da questo, è quello di una produzione legislativa che obbedisca a buone regole, che dovrebbe continuare ad obbedirvi anche con un sistema non bicamerale o con un sistema bicamerale imperfetto, come quello proposto dal relatore.

Non ho presentato emendamenti anche perché mi pare non ve ne sia più il tempo, ma sarei dell'opinione che, in parallelo con la delegificazione, che dovrebbe contribuire ad un'emanazione ordinata di norme, si dovrebbe sopprimere il potere deliberativo delle Commissioni. In tal modo si avrebbe tempo e modo di dedicare tutta l'attenzione necessaria alla formulazione delle norme in Assemblea e si eviterebbe l'approvazione di molte leggi senza che i parlamentari riescano, per ovvie ragioni, a venirne a conoscenza o abbiano la possibilità materiale di influire su di esse, che è quanto avviene adesso e quanto continuerebbe ad avvenire con il sistema qui delineato.

Non so se avremo il tempo di esaminare l'articolato, ma vorrei fare un riferimento specifico alla norma, contenuta nell'articolo 70-bis, concernente l'emanazione di leggi sul coordinamento della finanza pubblica. Credo, onorevole Bassanini, che a questo riguardo sia necessaria una maggiore specificazione. Coordinamento della finanza pubblica significa coordinamento dell'attività normativa in materia finanziaria ai vari livelli, statale, regionale, locale? O si intende qualcos'altro? A questo punto, ad evitare norme non sufficientemente chiare, mi pare che dovremmo esaminare gli articoli più nel dettaglio.

LUCIANO GUERZONI. Signor presidente, anch'io ritengo che le proposte formulate dal relatore rappresentino uno sforzo utile per trovare una sintesi tra posizioni, rispetto ai punti in discussione, abbastanza distanti tra loro. Nella discus-

sione che ha preceduto il mio intervento è stato già dato atto di questo carattere delle proposte.

Dico ciò anche perché, personalmente, ad esempio, ero favorevole ad una soluzione dal mio punto di vista più decisa, netta e – diciamo così – semplificante, la quale si basava su un sostanziale monocalmeralismo, con una Camera delle regioni eletta con elezione di secondo grado e, di conseguenza, anche per questa sua natura fortemente differenziata, più differenziata di quanto non sia quella in esame. Per onestà, devo dire che, a questo punto, le posizioni politiche in campo consentono al relatore di presentare soluzioni che si muovano in quell'indirizzo, pur restando esse al di qua delle soluzioni ottimali. Ravviso uno sforzo che tiene conto della realtà e che ci consente di concludere con una qualità sufficiente e dignitosa, anche rispetto alle soluzioni che vengono progettate.

Detto questo, vorrei proporre al relatore di valutare la possibilità, con riferimento al quadro prefigurato con l'emendamento 70-bis, di indicare tra le leggi che debbono essere approvate da entrambe le Camere anche quelle di interesse comunitario. Avanzo tale proposta alla luce del forte coinvolgimento delle regioni in tale materia – coinvolgimento che prevedibilmente si svilupperà nel tempo – anche in considerazione della prospettiva comunitaria delineata – seppure ancora troppo vagamente – dal Trattato di Maastricht. Questa è la prima ipotesi di lavoro che sottopongo all'attenzione del relatore.

In secondo luogo, chiedo al relatore se non ritenga di attribuire al Senato delle regioni, come viene configurato nelle sue proposte, anche le competenze che attualmente l'articolo 126 della Costituzione prevede per la Commissione bicamerale per le questioni regionali, in modo specifico in materia di scioglimento dei consigli regionali (che è una delle competenze costituzionalmente più rilevanti).

Sottopongo all'attenzione del relatore questa soluzione poiché essa ci potrebbe consentire di « superare » la Commissione bicamerale per le questioni regionali; in-

tendo dire che un Senato delle regioni così come viene configurato è composto in modo tale che potrebbe assumere competenze che, attualmente, sono assegnate dall'articolo 126 della Costituzione alla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

PIETRO SODDU. Presidente, dopo questo scambio di opinioni, mi appare evidente che siamo in grado di concludere positivamente ed abbastanza rapidamente il nostro lavoro su quella parte del testo che era già stata lungamente discussa e approfondita sia in sede di Commissione affari costituzionali sia nelle sedi dei due Comitati sulla forma di Stato e sulla forma di governo.

Per quanto riguarda, invece, la questione più rilevante dal punto di vista politico – che è stata introdotta dagli emendamenti del relatore Bassanini – cioè quella della composizione mista del Senato, mi pare che le posizioni siano largamente differenziate. Noi insistiamo sulla impossibilità di consentire sulla questione della composizione mista (in ordine alla quale abbiamo discusso a lungo nelle fasi che ho ricordato mentre non ne abbiamo discusso in questa sede plenaria né sufficientemente in quella nella quale è stata proposta dal relatore).

Se si vuole concludere, dunque, ho l'impressione che la condizione sia solo quella di eliminare la previsione della composizione mista. Per ciò che concerne le questioni del numero, delle funzioni e quant'altro fa parte del meccanismo di differenziazione tra le due Camere, invece, noi siamo sempre stati e siamo favorevoli.

Presidente, vorrei ricordare, soltanto per la cronaca, la nostra posizione in ordine al sistema fortemente regionalista che viene prefigurato, « al limite del federalismo » come si usa dire, o di ispirazione federale. Per quanto concerne la composizione degli interessi ed il rispetto dell'equilibrio dei poteri, non abbiamo mai individuato nel Senato la sede a ciò proposta ma, semmai, alcuni di noi l'hanno individuata nella Corte costituzionale.

Il fatto che oggi manchi al lavoro complessivo della Commissione proprio la parte relativa alle garanzie (alla tutela non solo del sistema democratico – che riguarda i cittadini e i loro diritti, doveri ed interessi – ma anche di quello istituzionale) comporta, a mio avviso, una carenza di giudizio complessivo sul lavoro svolto. Nella sostanza, ritengo che il giudizio definitivo sull'equilibrio del sistema e sulla sua composizione organica possa essere espresso soltanto in presenza di un disegno completo, che contenga, quindi, anche la parte relativa alle istituzioni di garanzia.

In questo senso, ci differenziamo dall'opinione espressa dall'onorevole Labriola secondo il quale, presa in esame alcune questioni, si dovrebbero lasciare al prossimo Parlamento l'approfondimento, il dibattito e le decisioni. Questa sarebbe a nostro avviso una scelta un po' avventata e anche ingiustificata. Ritengo che i tempi siano maturi per compiere alcune scelte. Potremmo lasciare al prossimo Parlamento il compito di apportare modifiche e di cambiare l'assetto complessivo al quale siamo pervenuti, introducendo – se lo vorrà – il sistema misto per l'elezione del Senato. Noi, probabilmente, continueremo ad essere contrari a quest'ultima soluzione, ma credo che nessuno possa ipotecare il lavoro del prossimo Parlamento. Per ora, il livello di maturazione al quale siamo pervenuti è un altro e su questa linea mi parrebbe più realistico attestarsi se vogliamo effettivamente concludere il nostro lavoro.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Vorrei ricollegarmi a quanto diceva il senatore Andreotti...

PIETRO SODDU. Essendo senatore a vita ha una linea piuttosto diversa dai membri eletti.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Noi pensiamo che in questa sede tutti riescano a lasciare da parte le loro qualifiche.

DIEGO NOVELLI. Potremo sempre proporre l'abolizione dei senatori a vita!

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Dicevo che vorrei ricollegarmi a quanto diceva il senatore Andreotti non nel merito, bensì sull'opportunità che questa Commissione concluda i propri lavori con un progetto organico. Abbiamo la possibilità di concludere, disponiamo di un testo che può essere migliorato, perfezionato e discusso in questo o quel punto; sarebbe grave se varassimo un testo che non comprendesse la riforma del Parlamento, anche tenendo conto che non ho mai sentito voci contrarie a tale riforma e che l'esigenza di porvi mano è da tutti avvertita, pur in presenza, ovviamente, di proposte e soluzioni non coincidenti. Sarebbe grave innanzitutto perché emergerebbe un testo monco e poi perché potremmo dare l'impressione che la Commissione – quindi il Parlamento – ha subito un intoppo proprio laddove si tratta di redistribuire il potere tra le Camere che hanno concorso alla formazione di questa Commissione.

Mi pare che sulla questione della riduzione del numero dei parlamentari siamo tutti d'accordo (non ho sentito voci contrarie al riguardo). Credo si tratti di un elemento importante sia per il segnale che si invia al paese, sia perché consente di rendere operante e più credibile la norma, che abbiamo approvato, che prevede l'elezione a Camere congiunte del Presidente del Consiglio. Non si tratta quindi più di un'Assemblea pletorica, ma di un organo che può riunirsi e, partendo da quella base, assumere più potere e avere maggiore sviluppo.

Ma se abbiamo accettato il principio – questo è il ragionamento che intendo sviluppare – che l'investitura del Presidente del Consiglio avvenga a Camere riunite, in realtà un mutamento del principio bicamerale è avvenuto. Nella sostanza, ci siamo già indirizzati verso un mutamento del principio bicamerale, che si concretizzerebbe mettendo insieme due Camere – le quali, tra l'altro, non hanno la stessa composizione – e che anche riducendo il numero dei parlamentari manterrebbero una composizione che è distante. Viene quindi superato il principio del bicameralismo paritario.

Lo sforzo che ora bisogna compiere va in una direzione diversa. Come abbiamo ripetuto in numerose occasioni – non si tratta infatti di questioni delle quali stiamo discutendo per la prima volta: le abbiamo esaminate sia al Senato sia alla Camera dei deputati, nella passata legislatura un testo è giunto all'esame dell'Assemblea – la direzione è quella di superare (ricorrerò ad un termine ormai abusato) l'« anomalia italiana ». Sottolineo infatti che non esiste alcuna democrazia che abbia due Camere con gli stessi poteri e la stessa legittimazione!

Non credo sarebbe opportuno pervenire ad una soluzione monocamerale. Non dico che non siano maturi i tempi ma che non è opportuno farlo; anche se tale soluzione è stata adottata da numerosi paesi democratici, come la Svezia e la Grecia, non è a mio avviso valida.

Tuttavia, se non si vuole arrivare ad una soluzione monocamerale, l'unica strada è quella di un bicameralismo ineguale, non paritario, diversificato. Ma un sistema bicamerale ha senso se consente, in primo luogo, che la seconda Camera cooperi alla seconda lettura delle leggi, che è importante e che nessuno di noi vuole abbandonare. La nostra esperienza ci dice che la seconda lettura costituisce un'operazione non inutile né una perdita di tempo, quasi sempre rappresentando piuttosto un arricchimento della legislazione. In secondo luogo, il bicameralismo deve consentire che nella seconda Camera si esprimano voci ed interessi che non riescano a farlo nella prima Camera; in fondo il bicameralismo è nato per questo, nel momento in cui alla Camera espressione dei ceti fondiari se ne è associata un'altra espressione dei comuni, della borghesia e così via.

Richiamandomi a quanto diceva prima il collega Labriola, se oggi occorre trovare una giustificazione al bicameralismo, essa non può ravvisarsi se non nella rappresentanza delle regioni. Abbiamo approvato un testo, che ritengo assai avanzato e che, se fosse stato tenuto maggiormente presente nel dibattito politico, avrebbe evitato certe degenerazioni estremistiche alle quali ab-

biamo assistito nelle scorse settimane a proposito delle federazioni, delle varie Repubbliche e così via. Dobbiamo ora completare il disegno dando espressione anche alle regioni.

In che modo farlo? Se ne può discutere; l'unica cosa secondo me non accettabile è che sia la Corte costituzionale – lo dico al collega Soddu – a rappresentare le regioni. La Corte può svolgere una funzione di garanzia (*Commenti del deputato Soddu*), che del resto esercita anche oggi. Si può perfezionare il sistema, se necessario, ed assicurare che le competenze non vengano alterate. Ma il problema di fronte al quale si sono trovate democrazie come la Germania, la Spagna e la stessa Francia è stato quello di dare voce alle regioni. Allora, se si tratta di ciò, preferisco la soluzione di Bassanini piuttosto che un'altra che preveda un'elezione diretta (lo dico al collega Novelli). Tale elezione sarebbe infatti espressione del corpo elettorale quale già si manifesta relativamente alla prima Camera.

La soluzione del collega Bassanini, invece, non prevede una rappresentanza esclusiva delle regioni e neanche dei soli governi regionali – come avviene nel *Bundesrat* tedesco – ma un'ipotesi analoga per molti aspetti a quella verificata in Spagna. Mi pare che essa sia accettabile; comunque anche su questo si può discutere.

Eventualmente, se si volesse accentuare il ruolo del Senato e rendere la seconda lettura di quest'ultimo più significativa (mi rivolgo al relatore), si potrebbe prevedere all'articolo 70-bis non che il Senato chieda su proposta di un terzo dei suoi componenti il riesame della legge deliberata ma che comunque ci sia una seconda lettura da parte di questo ramo del Parlamento, ferma restando la prevalenza della Camera per quanto riguarda l'approvazione nel caso di conflitto.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Salvi, vorrei fare anch'io qualche osservazione.

Sono perfettamente d'accordo con la proposta del relatore e ciò per una ragione molto semplice. Mi pare infatti che essa

riesca a costituire un elemento di incontro fra posizioni che fino a questo momento erano restate molto distanti: questo è il suo merito. Voglio evidenziare le ragioni per cui concordo con tale proposta, che può essere considerata una soluzione accettabile.

In occasione della votazione sulla parte relativa ai rapporti tra Stato e regioni tutti abbiamo concordato sul fatto che il regionalismo non è un aspetto secondario e di poco conto ma, al contrario, è un elemento che incide profondamente sulla struttura dello Stato. Mi preoccuperebbe fortemente un regionalismo che non trovasse un momento di incontro e di confronto in uno degli organi centrali dello Stato, qual è appunto il Senato. Abbiamo accentuato giustamente, per ragioni politiche che non sto a ripetere, l'autonomia regionale, ai limiti del federalismo (l'onorevole Tarabini mi ha ricordato che si era votato contro questa espressione, ma c'era una ragione politica, che non ho bisogno di ripetere, che mi ha spinto ad usarla). Tuttavia, mentre portiamo al limite estremo il regionalismo, dobbiamo mantenere un organismo centrale che in qualche modo costituisca il punto di incontro delle esperienze regionali e che, esaltandole a livello nazionale, le faccia contare nella determinazione della politica nazionale; al tempo stesso, ripeto, tale organo rappresenterebbe un elemento di unità fra tutte le regioni.

Si tratta a mio avviso di un argomento estremamente importante, dal momento che le proposte che abbiamo avanzato, se dovessero essere approvate, sarebbero molto incisive. Questa è la prima ragione che mi convince della bontà della proposta del relatore.

Vi sono però molti altri aspetti di tale proposta che mi portano a condividerla. Mi riferisco innanzitutto a quello relativo al numero dei parlamentari. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che il relatore pone un limite per i deputati, mentre non parla di limiti per quanto riguarda i senatori. Il numero dei deputati è ridotto a quattrocento ma un'analoga riduzione non è prevista per i senatori,

anche se, nel sistema che egli ha delineato, l'elezione del presidente del consiglio regionale e dei consiglieri in base al numero di abitanti delle rispettive regioni finisce per incidere, sia pure lievemente, sul numero dei componenti del Senato, in tal modo introducendo una variabile.

Quindi, ripeto, non si parla di riduzione del numero dei senatori, ed anche questo aspetto, secondo me (ho inteso in tal senso la proposta del relatore, il quale poi magari mi dirà che non è così) tende a dare al Senato un rilievo particolare (*Commenti del deputato Novelli*). Vorrei comunque vedere le cifre, onorevole Novelli, perché i calcoli ad occhio e croce non sono il mio forte!

Desidero fare un'ultima considerazione, che è poi la più importante. Il fatto che il relatore abbia previsto che la formazione del Governo e, in modo particolare, l'elezione del Presidente del Consiglio, avvenga a Camere riunite è a mio avviso essenziale e molto importante.

In un regime parlamentare - non riesco a pensare a regimi che non siano parlamentari (forse è un mio difetto, ma devo dire che sono molto legata al sistema parlamentare) - ammettere il Senato e la Camera ad accordare la fiducia al Governo secondo le modalità che sono state richiamate è un punto fondamentale. In proposito, raccogliendo un'osservazione dell'onorevole Bodrato, faccio presente che non si può condividere la sua considerazione circa una presunta *deminutio* del Senato rispetto all'altro ramo del Parlamento: basterebbe questo solo fatto in un regime parlamentare - come quello qui previsto - per dare alla Camera ed al Senato la stessa dignità costituzionale.

Per tutte queste ragioni io sono d'accordo con la proposta illustrata dal relatore.

Cedo la parola all'onorevole Salvi sperando che - a differenza di ciò che egli ha fatto con me... - lo ascoltino tutti.

CESARE SALVI. Non mi sarei mai permesso, presidente, di non ascoltare il suo intervento.

Signor presidente, condividendo l'impostazione da lei autorevolmente illustrata e già richiamata in precedenza dai colleghi Barbera e Guerzoni, noi siamo favorevoli alla soluzione prospettata; ma sarebbe perfino inutile prendere la parola per dire solo questo, visto che altri rappresentanti del gruppo sono già intervenuti.

Vorrei, invece, avanzare una proposta emendativa per quanto riguarda la questione dei senatori a vita. Probabilmente, nel momento in cui si rivede la seconda parte della Costituzione si può anche considerare questo istituto superato, fermi restando i diritti quesiti - come si dice in questi casi - con la formulazione di una norma transitoria. In una fase di revisione della seconda parte della Costituzione anche questo potrebbe essere un segno di novità da introdurre nel testo. Sottopongo pertanto al relatore questa proposta di modifica.

DIEGO NOVELLI. Mi associo alla proposta del senatore Salvi. L'avevo già accennato prima e devo dire che non era una battuta. Anch'io condivido la proposta di regime transitorio per i senatori a vita attualmente in carica: auguriamo loro lunga vita, ma riteniamo che, esaurita questa fase, l'istituto debba essere modificato.

PRESIDENTE. Affronteremo il problema quando si arriverà all'esame della specifica parte del testo.

Devo dire peraltro che la mia opinione è esattamente contraria: come ho avuto già modo di sostenere in questa Commissione molto tempo fa, vorrei che finissimo di essere fuori dalla legge, nel senso che oggi abbiamo un numero di senatori a vita che a mio avviso non risponde in alcun modo al dettato della Costituzione. Quindi, vorrei che indicando le linee di una revisione della Costituzione rimettessimo ordine in questo settore, in modo da non avere i « fuori numero » anche in una parte così delicata dell'ordinamento.

LUIGI COVATTA. Intervengo molto brevemente per dichiararmi, mio malgrado, in

dissenso con le ultime osservazioni del presidente.

Non ho particolari motivi per essere contrario ad una composizione mista della seconda Camera. Mi sembra, però, che conferire il potere fiduciario a due Camere composte secondo criteri diversi, non comparabili fra loro e con una quota eletta in modo tale da non rappresentare direttamente l'orientamento dell'elettorato sia un'ulteriore bizzarria, più grave di quella che abbiamo già adottato quando ci siamo inventati l'elezione del Capo del Governo da parte del Parlamento.

Si tratterebbe di una democrazia parlamentare *sui generis* - molto *sui generis* -, perché se passassero queste proposte sarebbe conferito il potere fiduciario ad una Camera eletta dal popolo e ad un'altra Camera a composizione variabile, per metà non eletta dal popolo. Francamente non, si capisce che razza di democrazia parlamentare si determinerebbe.

Negli emendamenti che erano stati presentati durante la precedente fase dei lavori della Commissione avevo proposto un'altra soluzione: si prevedeva l'elezione diretta di un numero fisso di parlamentari nella seconda Camera e la riserva del potere fiduciario a questi parlamentari, cioè ai parlamentari eletti dal popolo; la presenza dei rappresentanti dei consigli regionali dovrebbe pertanto interferire non con il circuito fiduciario, ma con l'attività legislativa della seconda Camera. Altrimenti si finirebbe con l'alterare profondamente i caratteri della democrazia parlamentare.

Sulla base di queste considerazioni - che, mi rendo conto, sono dovute al modo affrettato in cui le ipotesi sono state presentate - non mi sento di condividere le proposte avanzate dal relatore.

PRESIDENTE. Nessun altro chiede di parlare, do la parola al relatore per una replica alle osservazioni svolte dagli intervenuti.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Presi-

dente, nel mio intervento introduttivo sono stato molto sobrio ritenendo che, giunti ormai al termine dei lavori di questa Commissione, non fossero necessari molti ragionamenti e argomentazioni per illustrare il testo sottoposto all'esame dei colleghi.

Mi pare che il dibattito che si è svolto – anch'esso molto sobrio – abbia consentito ai diversi colleghi di chiarire le motivazioni che sottostanno a questa proposta; d'altra parte gli interventi hanno anche rivelato che era un po' azzardata la scommessa del relatore circa la non necessità di argomentazioni più dettagliate.

Vorrei ricordare che nella parte sulla forma di Stato, come ha rilevato la presidente Iotti, abbiamo delineato un complesso di proposte fortemente innovative rispetto all'attuale struttura dell'ordinamento costituzionale: la dottrina chiarirà se esse si muovono nel senso del federalismo o del regionalismo. Probabilmente la letteratura di paesi come la Germania non avrebbe difficoltà ad utilizzare anche il termine di *schema o modello federale*.

Ma quello che importa a questo punto – mi pare – è che nelle nostre intenzioni abbiamo sempre pensato ad un federalismo o ad un regionalismo di tipo cooperativo nei quali si rivela necessaria la previsione di un organismo in cui il raccordo, il coordinamento tra le istituzioni centrali e quelle regionali sia effettuato con la partecipazione delle istituzioni regionali o di loro rappresentanti. Ciò per assicurare che la divisione del lavoro, la distribuzione delle competenze e delle responsabilità, effettuata in modo molto rilevante ed impegnativo con il nuovo articolo 70 della Costituzione da noi approvato, non sia un castello costruito sulla sabbia, che poi, in sede applicativa, attraverso il lavoro del legislatore centrale, venga costantemente rimesso in discussione con l'approvazione di leggi organiche che, forzando il testo della Costituzione, finiscano per riconquistare alle istituzioni centrali competenze e poteri. Il grande strumento che in altri paesi è stato identificato al fine di dare questa garanzia non

è, onorevole Soddu, o non è principalmente il tribunale della costituzionalità delle leggi, ma la partecipazione delle istituzioni regionali alla formazione delle leggi.

D'altra parte questo consente anche nei momenti nei quali siano necessari l'integrazione e il coordinamento (per esempio nelle decisioni sulla ripartizione delle risorse) di procedervi con la partecipazione, con il consenso, il coinvolgimento delle istituzioni decentrate, evitando fenomeni di contrattazione in sedi improprie. Sotto questo profilo mi pare che non si possa completare il disegno che abbiamo previsto in relazione alla forma di Stato senza adeguare ad esso anche la struttura del Parlamento.

Come ricordava giustamente il presidente della Commissione – gli sono molto grato di queste sottolineature, del resto il presidente da molti anni suggerisce di percorrere questa via –, sul finire dei nostri lavori ho ritenuto di avanzare la proposta in una forma cauta e compromissoria rispetto ad esperienze di altri ordinamenti stranieri, in una forma mista, che tenga conto del grado di maturità del dibattito. Non a caso ricordavo che era sostanzialmente l'indicazione che, con la sua autorità scientifica, l'attuale ministro per gli affari regionali, professor Paladin, già anni fa aveva suggerito. Una soluzione del genere naturalmente può presentare qualche problema, può aprire la strada a qualche dubbio; sottolineo che alcune delle obiezioni avanzate rivelano la convinzione di qualche collega che si potessero fare passi più veloci sulla strada di una riforma della struttura del Parlamento adeguata all'impegnativa riforma che proponiamo per la forma del nostro Stato.

Mi rendo conto che sarebbe più coerente con questa riforma prevedere che la funzione di indirizzo politico, di controllo sul Governo e il potere di far valere la responsabilità di quest'ultimo attraverso la rimozione, la sostituzione del Primo ministro sia affidata alla sola Camera che esprime la sovranità popolare e rappresenta direttamente gli elettori, anziché al Parlamento in seduta comune.

Tuttavia, sottolineo che questa soluzione, che, in ordinamenti come quello tedesco, è la limpida conseguenza del fatto che la camera alta è tutta rappresentativa dei *Laender*, diventa molto meno obbligata nel momento in cui propongo una soluzione mista, nella quale una parte del Senato rappresenta direttamente la sovranità popolare mentre l'altra la rappresenta in secondo grado, mentre rappresenta direttamente le regioni.

In secondo luogo, vorrei ricordare che già oggi nel nostro attuale ordinamento non è così assoluto il principio secondo il quale la fiducia al Governo, l'indirizzo, il controllo politico sull'esecutivo sono affidati ad organismi integralmente rappresentativi in via diretta della sovranità popolare. Per l'appunto del Senato fanno parte senatori a vita, che non sono espressione della sovranità popolare; sono pochi, ma pur pochi sono in condizione, in momenti nei quali siano molto scarse le maggioranze di Governo, di influire sulla composizione delle maggioranze stesse. Non vi è, quindi, un principio così saldamente riconosciuto.

Naturalmente si può discutere di questa soluzione; a me pare che sia equilibrata, che ci consenta di completare in modo coerente il disegno che sottoporremo, ormai quasi certamente, al Parlamento futuro, a quello che verrà eletto nelle prossime elezioni. Con ciò il relatore non intende opporsi a suggerimenti ed integrazioni che i colleghi hanno formulato. In particolare penso di poter condividere, almeno personalmente, l'ipotesi di soppressione dell'istituto dei senatori a vita, prevedendo una disposizione transitoria che stabilisca che continuano a far parte del Senato i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale (è una proposta del collega Salvi).

Ritengo, poi, che possa essere utilmente accolta la proposta del collega Labriola relativa all'articolo 58, che suggerisce di prevedere che nell'elezione dei rappresentanti delle regioni, ovviamente quando i rappresentati elettivi siano più di uno, il meccanismo di elezione sia tale da garan-

tire la rappresentanza delle minoranze. Credo, altresì, che possano essere accolte le proposte di modifica ed integrazione del senatore Guerzoni, prevedendo, tra le leggi bicamerali, quelle di recezione e attuazione di atti dell'Unione europea (penso che ormai si debba dire dell'Unione europea, visto che questa ha sostituito le Comunità europee).

Penso, inoltre, che si possa accogliere l'ulteriore suggerimento del collega Guerzoni, prevedendo in sede di coordinamento, all'articolo 126, la sostituzione del Senato alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. Si tratta esattamente della proposta formulata dal collega Guerzoni, trasferita, come mi sembra più opportuno per ragioni sistematiche, all'articolo 126.

Da ultimo, vorrei spendere una parola sul rilievo, che da molti colleghi è stato prospettato in termini critici, in ordine alla divaricazione di ruoli e (sembrerebbe dalle loro considerazioni) anche di peso, di rilievo politico e istituzionale che si verrebbe a creare tra le due Camere. Devo dire che nella gran parte dei paesi del mondo il bicameralismo differenziato è un bicameralismo ineguale. Solo i paesi in cui sostanzialmente vi è una modesta differenziazione di ruoli e funzioni, come gli Stati Uniti d'America, prevedono non so neppure se dire un eguale peso politico delle due Camere, perché molti commentatori ritengono preminente il rilievo istituzionale o politico del Senato. Questo può anche essere revocato in dubbio o discusso; tuttavia, siamo nell'ambito di un sistema presidenziale, nel quale i rapporti tra il Parlamento e l'esecutivo, quindi anche la considerazione della diversa rilevanza politica ed istituzionale delle Camere, assumono configurazioni ed aspetti diversi.

Al riguardo, occorre considerare che non è vero fino in fondo che il *Bundesrat* abbia una funzione secondaria o subalterna nell'ordinamento tedesco, come è stato sottolineato. Vi sono situazioni e momenti in cui esso ha assunto un ruolo istituzionale e politico di grande rilievo. In ogni caso, nello schema di compromesso che ho proposto (con tutti i limiti che esso

ha) il Senato svolge pienamente la funzione di indirizzo e di controllo politico sul Governo. Ciò è segnalato non solo dall'attribuzione al Parlamento in seduta comune dei poteri di nomina del Primo ministro e di approvazione della mozione di sfiducia costruttiva, ma anche da una serie di altre disposizioni che in materia di controllo sul Governo (penso, per esempio, all'articolo 82 sulle Commissioni d'inchiesta e sui poteri di indagine delle Camere) attribuiscono uguali poteri e strumenti ad entrambe le Camere. Aggiungo che la definizione delle leggi necessariamente bicamerali, come i colleghi sanno, va oltre l'attribuzione al Senato del mero concorso nella formazione delle leggi che hanno rilevanza in senso stretto per le regioni, che stabiliscono principi per la legislazione regionale o disciplinano procedimenti di competenza delle regioni. Ciò comporta una configurazione del Senato come ramo del Parlamento il cui ruolo è determinante quanto quello della Camera dei deputati in una parte molto considerevole della complessiva attività legislativa.

Per queste ragioni, mi permetto di insistere proponendo al presidente che si verifichi, attraverso il voto, se sulle proposte che ho ritenuto di avanzare si formi una maggioranza, anche se per la verità dagli interventi svolti dai colleghi ho rilevato che esistono certamente dissensi e posizioni negative. Mi sembra però che all'interno dei maggiori gruppi siano emersi anche consensi, nonché valutazioni e considerazioni positive in ordine al testo. Penso quindi che si possa tentare di verificare se la Commissione sia in grado di esprimere in proposito una maggioranza.

PIETRO SODDU. L'onorevole Bassanini insiste sulla sua posizione, ma noi - lo diciamo molto francamente, presidente - non siamo in grado di procedere sulla composizione delle Camere. È l'unico punto sul quale non siamo in grado di procedere; se la Commissione insiste, vuole dire che proseguirà senza di noi. Ma non ci si può chiedere di compiere un passo che non siamo in grado di fare.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei porvi la seguente questione. Mi rendo ben conto che se procedessimo a votare gli articoli proposti dal relatore Bassanini ci troveremmo di fronte ad una maggioranza numerica (ho tenuto conto delle opinioni espresse dai colleghi durante la discussione) che, se non avrebbe proprio un carattere di parte, rappresenterebbe solo una tendenza. Anche l'onorevole Novelli ha espresso un parere nettamente contrario, mentre l'onorevole Boato ha manifestato l'intenzione di astenersi...

MARCO BOATO. Però, presidente, io chiederò che siano posti in votazione una serie di emendamenti.

PRESIDENTE. Non metto in discussione questo, onorevole Boato; poi vedremo.

Sono tuttavia fermamente convinta che se vogliamo presentare questo documento e se non vogliamo concludere i nostri lavori (se non vado errata, l'hanno osservato sia il senatore Andreotti sia l'onorevole Bodrato) semplicemente con una bella relazione come quella della Commissione Bozzi e con un articolato, ma vogliamo esprimere qualcosa di più, almeno un documento parlamentare, dobbiamo arrivare a pronunciarci su ciò che abbiamo fatto. Mi permetto quindi di avanzare una proposta in merito alla questione del bicameralismo. La Commissione potrebbe esprimere, anche attraverso un voto, il suo orientamento; il relatore, peraltro, potrebbe indicare nella sua relazione che sulla questione del bicameralismo si è registrato un dissenso che non è numerico ma esprime l'orientamento di una parte considerevole del Parlamento, e quindi della stessa Commissione. Vi chiedo, colleghi, se sareste disposti ad accogliere una proposta del genere, che permetterebbe di passare al voto sugli emendamenti e di chiudere la questione, distinguendo sul punto relativo al bicameralismo le posizioni che si sono manifestate nel corso della discussione.

PIETRO SODDU. Se ne avessimo il tempo, potremmo anche tentare di convin-

cere o di essere convinti. Tutto il dibattito che abbiamo condotto fino a questo momento su questo tema – come ricorderanno l'onorevole Labriola e tutti gli altri – sia in sede di Commissione affari costituzionali nel corso della passata legislatura, sia in questa legislatura, si è svolto su una linea di coerenza. Il problema non è quello di accertare il nostro dissenso; è bensì legato al fatto che noi riteniamo che la Commissione, non avendo esplorato in maniera sufficientemente approfondita questo tema, non sia giunta ad elaborare un testo concordato, come è accaduto su tutti gli altri temi, in sede di Comitato o di Commissione, e non si possa quindi procedere votando semplicemente il testo del relatore, che consiste in una serie di emendamenti. Nella fase dei lavori in cui ci troviamo, questa rappresenterebbe una forzatura procedurale. Se il relatore insisterà, saremo costretti ad assumere atteggiamenti che, signor presidente, non vogliamo assumere; non mettete ci con le spalle al muro.

Il testo, come ho già detto, si potrà licenziare se sulla questione della composizione mista non si insiste fino al punto di farne un elemento di rottura. Di questo si tratta e se vi sarà insistenza su questo punto saremo costretti a prendere atto che non vi sono le condizioni per un serio compromesso che si concluda con un corpus di norme che comprenda anche il bicameralismo. A proposito del bicameralismo, secondo l'elaborazione dell'onorevole Labriola (ripeto ciò perché sembra si tratti di una nostra formulazione, ma non lo è; abbiamo anzi ceduto rispetto ad una posizione che non era in partenza quella del gruppo della democrazia cristiana) e secondo quella dei due Comitati che si sono occupati di questo tema (« Forma di Stato » e « Forma di Governo »), siamo d'accordo con tutto quello che è previsto tranne che con la composizione mista. Mi pare una posizione ragionevole e costruttiva quella di lasciare al prossimo Parlamento la soluzione del tema della composizione, senza intervenire noi, che, come tutti dicono, siamo delegittimati; tanto delegittimati, signor presidente, che il Go-

verno si è permesso di ignorare completamente il parere fornito all'unanimità sui collegi elettorali della Camera ed ha fatto ciò che ha voluto riproducendo il testo della Commissione ministeriale. Siamo in una fase in cui si può fare tutto; non siamo neanche in una fase di Governo parlamentare; tutti sanno che è così perché c'è fretta di arrivare ad una conclusione da presentare all'opinione pubblica. In queste condizioni, mi sembra evidente che non ce la sentiamo di percorrere questa strada.

Chiudiamo quindi tutta la questione del bicameralismo, anche con riferimento al numero dei parlamentari, ma senza affrontare il punto della composizione mista, perché non ci sentiamo di farlo.

PRESIDENTE. Comprendo benissimo le ragioni che hanno spinto l'onorevole Soddu a dire ciò che ha detto. Devo però osservare che la composizione mista riguarda il rapporto tra le regioni ed il Parlamento, nella fattispecie, il Senato; non è quindi questione di poco conto.

PIETRO SODDU. Se avessimo il tempo per parlare anche dell'impostazione teorica, di come il rovesciamento della forma di Stato incida sul bicameralismo, lo faremmo, ma non vi sono le condizioni. Se vogliamo stare qui una settimana, signor presidente, non ci sottraiamo al confronto anche sul terreno della teoria dello Stato, ma non possiamo occuparcene in cinque minuti.

PRESIDENTE. Non si tratta di cinque minuti.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Vorrei fare una domanda all'onorevole Soddu per capire la posizione del gruppo della democrazia cristiana. Egli ha affermato chiaramente che in merito alla composizione mista non esiste neanche la possibilità della discussione. Cioè se ne discute ma – così mi pare di capire – la posizione della democrazia cristiana è irremovibile. Desidero sapere, nel caso in cui si superasse la questione della composizione mista, se è d'accordo sulla regolamen-

tazione dei rapporti Camera-Senato nel procedimento legislativo secondo il criterio, previsto nel testo Bassanini, di una richiesta di riesame da parte del Senato alla Camera.

PIETRO SODDU. Su questo non abbiamo grandi obiezioni da fare.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Il collega Soddu ha posto una questione di carattere politico ed istituzionale; tale questione avrebbe potuto essere posta un mese fa o due mesi fa.

PIETRO SODDU. No.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Certo, onorevole Soddu. Sono già alcuni mesi che il Parlamento discute non se sia legittimato o delegittimato, perché penso che questa espressione, per correttezza istituzionale, non possa essere utilizzata, ma se sia ancora rappresentativo o meno. A lungo abbiamo discusso e ci siamo confrontati anche su questo tema, e ciò non cade quindi dall'alto; è un argomento su cui abbiamo discusso in questa sede ed in altre. Mi rendo perfettamente conto di quali possano essere le obiezioni di carattere politico a pervenire ad una decisione. Siamo in Commissione a ranghi ridotti, come lo eravamo quando abbiamo discusso e votato le altre parti del testo della nostra proposta. Mi rendo conto di ciò, ma devo anche sottolineare ai colleghi democristiani che non possono chiederci (non tutti, ma la stragrande maggioranza di loro, visto che un senatore democristiano si è espresso diversamente) di sostenere una proposta di riforma della Costituzione che presuppone che si possa riformare in maniera così innovativa e significativa la forma di Stato, lasciando invariata la composizione del Parlamento.

PIETRO SODDU. Ha capito male. Per procedere sul tuo testo, abbiamo bisogno del tempo necessario per parlarne diffusamente. Se ci date il tempo di parlarne, di

presentare gli emendamenti e di procedere anche in questo caso come è avvenuto per le altre questioni, possiamo andare avanti. Ma c'è questo tempo? Se vogliamo concludere oggi o domani mattina, no. Non forzateci quindi la mano oltre un certo limite.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Onorevole Soddu, su richiesta, più che legittima, del presidente della nostra Commissione ho riunito il Comitato ristretto non più tardi di venerdì scorso. Siamo intervenuti solo io ed il collega Bodrato. Anche volendo applicare il principio *tres faciunt collegium*, senza guardare al numero legale (non necessario in un Comitato ristretto), non potevamo lo stesso costituire un collegio.

Abbiamo quindi ritenuto di rimettere la valutazione sul merito alla Commissione. In ogni caso, su una materia del genere il relatore non può che rimettersi alla Commissione, sottolineando, per quanto mi concerne, che se la Commissione dovesse ritenere di non procedere, non stiamo decidendo che il progetto organico che sottoponiamo alle Camere non prevede una riforma della struttura del Parlamento, ma stiamo semplicemente sottolineando che dovrebbe prevedere una riforma della struttura del Parlamento ma che, giunti al 21 dicembre, alcuni gruppi non ritengono di essere in grado di formulare le loro approfondite proposte in questa materia.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, vorrei fare un invito alla ragionevolezza per non caricare questo dibattito, sostanzialmente di coda della nostra Commissione, di valenze polemiche superflue.

Quanto ha detto il relatore è già illuminante. Se nei giorni scorsi, durante la discussione alla Camera della legge finanziaria e del bilancio, ci si è trovati nel Comitato ristretto solo in due parlamentari dei tanti che lo compongono, un motivo deve pur esserci, evidentemente.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Si discuteva il bilancio in aula.

SERGIO MATTARELLA. In una Camera, non nell'altra. Anche questo però è significativo; non ci sono stati comunque l'occasione, la sede, il momento, il luogo per discutere in maniera approfondita una proposta nuova. Ora qui siamo tutti animati da piena sincerità. Sappiamo bene che siamo negli ultimi giorni di questa legislatura; non sappiamo se le Camere, che sono ora chiuse, saranno o no riconvocate: può darsi che tornino a riunirsi per qualche giorno, ma siamo comunque — ripeto — alla conclusione della legislatura. Il Parlamento quindi è nell'impossibilità di esaminare le proposte che la Commissione gli rimetterà: siamo — ripeto ancora una volta — negli ultimi giorni della legislatura.

In queste condizioni, oggi, a Camere chiuse, io credo che la ragione vorrebbe che noi rimettessimo alle Camere, magari sistemandolo, ciò che fin qui abbiamo sedimentato ed elaborato, completo o no che sia. Ma avanzare oggi, a Camere chiuse, altre proposte, anche se certamente rispettabili, anche se frutto di riflessioni del relatore, obiettivamente mi sembra una forzatura, non soltanto perché non c'è il tempo di approfondirle e discuterle ma perché siamo fuori tempo massimo per proposte del relatore presentate oggi. Ordiniamo quello che abbiamo fatto, il più compiutamente possibile, ma non cerchiamo di forzarci vicendevolmente, oltre tutto a ranghi ridotti, per esaminare questioni che, anche se sono state oggetto di dibattito in altri momenti, sono state formalizzate solo oggi nella proposta del relatore.

CESARE SALVI. Presidente, forse prima di giungere ad una soluzione di questo tipo, se il relatore e i colleghi lo ritengono opportuno, potremmo fare una verifica ulteriore in sede di Comitato ristretto, magari anche domani mattina, per verificare se sia possibile compiere dei passi in avanti. Altrimenti, potremmo ipotizzare alla ripresa dei lavori delle Camere, cioè dopo le festività natalizie, una nuova riunione della Commissione plenaria, facendola forse precedere da una riunione dell'ufficio di presidenza, in modo da poter

valutare, anche alla luce della discussione di oggi pomeriggio, le possibili modalità di conclusione dei lavori della Commissione.

In questo momento, a mio avviso, potremmo arrivare soltanto ad una conclusione che sarebbe però la presa d'atto di un dissenso. D'altra parte, mi rendo conto che i colleghi della democrazia cristiana hanno in questo campo una posizione diversa da quella del nostro gruppo. È un problema reale. Non possiamo fare una forzatura, se non ritengono di aver maturato orientamenti diversi. È vero del resto che lasciare aperta la questione del Parlamento incide obiettivamente, almeno a nostro giudizio, anche sugli altri aspetti del testo che è stato approvato. Forse integrando la proposta del collega Mattarella e ragionando su di essa, anche nel senso di indicare nelle relazioni le possibili soluzioni alternative che sono state elaborate, evidenziando il lavoro di riflessione che è stato compiuto e trovando quindi una forma che consenta alla Commissione di riconoscersi in una riflessione che può avere poi sbocchi finali diversi, possono essere temperate le diverse esigenze. Ho l'impressione, però, che ciò richieda un momento di riflessione, sia sul merito (e tale riflessione potrebbe essere svolta, se si ritiene, in sede di Comitato ristretto) sia sulla proposta sollevata dal collega Mattarella; quest'ultima riflessione potrebbe aver luogo o in una nuova seduta della Commissione plenaria o, se lo si ritiene opportuno, in una riunione dell'ufficio di presidenza. Credo non abbia senso a questo punto insistere su un voto; mi pare che l'intervento del presidente, in precedenza, andasse in questa direzione.

DIEGO NOVELLI. Io comprendo, presidente, la sua intenzione (che a mio avviso potrebbe essere condivisa da tutta la Commissione) di giungere ad una conclusione di questa tormentata esperienza della Bicamerale presentando dei documenti, del materiale che segnasse comunque un punto rispetto a quanto fatto dalla Commissione Bozzi, non tanto per dire che siamo stati più bravi, ma essendo maturata da parte di tutte le forze politiche la

volontà di arrivare a proposte riformatrici. Mi rendo perfettamente conto, però, che oggi non ci sono le condizioni per operare un'eventuale forzatura in tal senso.

Non mi pare, senatore Salvi, che da parte dei colleghi della democrazia cristiana sia stata avanzata la richiesta di poter disporre di qualche giorno in più. Ci si trova di fronte ad un punto di dissenso profondo. Io potrei anche accettare di procedere, questa sera, alla votazione degli emendamenti, votando a favore di quelli sui quali sono d'accordo, e poi contro tutti gli altri. Ma una cosa del genere non ha senso, anche per una considerazione. Quale legittimità ha una votazione in una Commissione a ranghi ridotti come è quella di oggi? Risulterebbe quasi una presa in giro nei confronti di noi stessi l'aver finto di fare una cosa senza nemmeno avere un riscontro nelle presenze.

A questo punto, presidente, direi di prendere atto dell'ostacolo che esiste. Legittimo da parte dei colleghi democristiani porre il problema. Legittimo da parte di chi ha avanzato le proposte dire all'esterno di questa sede: « Non siamo riusciti ad andare avanti perché la democrazia cristiana aveva una posizione contraria a quella che è stata presentata ». Punto e basta! Oltre ciò non si può andare.

PIETRO SODDU. Non solo noi!

DIEGO NOVELLI. Certo. Io per primo ho detto che sono contrario ad una elezione di secondo grado di una parte del Senato, ma io conto poco.

GUIDO BODRATO. Conterai!

DIEGO NOVELLI. Comunque, se si vuole votare adesso fino ad un certo punto, possiamo anche farlo. Ma cosa cambia, presidente, se noi votiamo venti emendamenti e poi, arrivati al ventunesimo... A questo punto, conviene sospendere. Prendiamo atto della situazione e sospendiamolo!

LUIGI COVATTA. Presidente, io ritengo di essere responsabile di questa riunione,

nel senso che quando lei, nell'ultima seduta della Commissione, aveva considerato conclusi i lavori...

PRESIDENTE. Forse non nell'ultima, nella penultima.

LUIGI COVATTA. Effettivamente nella penultima, dopo la votazione sulla struttura del Governo. Ebbene, in quella sede, di fronte all'insistenza del relatore, io mi ero permesso di dire che, se si fosse verificata un'imprevedibile convergenza fra i gruppi, noi avremmo potuto anche affrontare la questione del bicameralismo. Quindi non mi opponevo in via di principio a che si affrontasse tale questione in un'ultima riunione, ma ovviamente a condizione che vi fosse o una presenza talmente significativa dal punto di vista numerico da consentirci di risolverle convergenze con lo strumento del voto (e non mi sembra che sia questo il caso) oppure che vi fosse da parte del relatore una proposta talmente mediata ed equilibrata da ottenere un preventivo consenso dei gruppi o della maggior parte di essi.

Non si è verificata né un'ipotesi né l'altra e quindi non vedo per quale motivo noi che avevamo considerato tutti legittimo l'intervento conclusivo della presidente sulla organicità del progetto a cui la Commissione era pervenuta dobbiamo tornare su tale decisione.

Ci eravamo data un'ultima *chance*, che era questa riunione, però avevamo detto che comunque il progetto votato dalla Commissione si sarebbe dovuto presentare alle Camere. Ricordo benissimo quella discussione, ricordo benissimo che su questo principio tutti avevamo convenuto.

Quindi, adesso, prendendo atto che quell'evento imprevedibile - auspicabile ma imprevedibile - al quale avevamo condizionato la soluzione del problema del bicameralismo non si è verificato, non ci resta che tornare alla decisione principale, che era quella esposta dalla presidente nella penultima - se così mi assicurate che sia, e non ultima - riunione della Commissione plenaria.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Presidente, sto cercando di rendermi conto - confesso che ho perso un po' il filo del ragionamento - del perché ci siamo riuniti oggi. Mi sembra che ci siamo riuniti su uno schema che sapevamo in anticipo affrontare la questione del bicameralismo. Ed è del tutto evidente che lo abbiamo fatto con l'idea di arrivare ad una conclusione perché, francamente, giunti al 21 dicembre, con una procedura di scioglimento che in modo quasi ossessivo ci viene ricordata quotidianamente - e talvolta anche due volte al giorno -, pensare ad un aggiornamento per una successiva seduta mi sembra singolare.

Personalmente, io che non ho mai fatto questioni di partecipare o meno al voto, sarei indisponibile ad intervenire a qualsiasi incontro che fosse frutto di un aggiornamento.

Però, vorrei ancora spezzare qualche lancia per vedere se sia possibile arrivare ad una deliberazione. Non possiamo concludere il nostro lavoro con un documento nel quale addirittura vi siano opzioni divergenti: questo non è possibile; poteva essere all'inizio dei lavori della Commissione, ma alla fine dobbiamo arrivare ad un articolato, come unico possibile esito di un incontro conclusivo dei membri della Commissione bicamerale.

Allora io mi chiedo se non sia possibile mettere da parte solo la questione della composizione del Senato e lasciarla impregiudicata, approvando tutto il resto dello schema proposto dal collega Bassanini. Questo non sarebbe un piccolo passo verso la soluzione del bicameralismo, perché implica che delle due Camere una abbia una sua funzione nel procedimento legislativo e l'altra ne abbia una diversa (qualcuno poi dirà più o meno importante).

Il criterio compositivo potrà essere valutato in tempi successivi. Io stesso ho ricordato prima - non vorrei, per carità, autocitarmi - che è un fatto molto nuovo (questo sì meritevole di riflessione) che una parte dei parlamentari non sia eletta direttamente dal popolo e però concorra a

dare o a togliere la fiducia al Governo. Questo è il dato veramente atipico.

Allora, mettiamo da parte la questione della composizione del Senato ed affrontiamo, invece, tutte le altre, approvando uno schema come quello indicato dal collega Bassanini (con le modifiche che si vorranno introdurre) ed eliminando l'unico punto sul quale vi è un dissenso radicale, che è quello del criterio compositivo. Chiodiamo così il nostro lavoro che poi è consegnato alla prossima legislatura, non ai posteri!

PRESIDENTE. I colleghi sono d'accordo sulla proposta avanzata dall'onorevole Labriola?

MARCO BOATO. Per quanto mi riguarda, sì.

DIEGO NOVELLI. Sì, signor presidente.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Presidente, io non riesco a capire, probabilmente per miei limiti: mi sembra che non siamo in condizioni di procedere perché alcuni gruppi, nonostante di questo discutiamo da anni, non hanno ancora maturato una loro posizione o non sono in grado di dirci quale sia il tipo di struttura del bicameralismo che ritengono coerente con le riforme che pure hanno votato nella precedente parte dei nostri lavori. Ma io penso sia difficile approvare una riforma degli aspetti funzionali del bicameralismo senza affrontare gli aspetti strutturali, in relazione ai quali la riforma dei profili funzionali è stata pensata.

Non vi è dubbio infatti che la decisione di affidare ad una delle due Camere il concorso necessario con l'altra nell'approvazione delle leggi che interessano le regioni o che attengono ai principi della legislazione regionale derivi dal fatto che quella Camera ha una composizione che rappresenta anche le regioni. Altrimenti non si capisce perché si sceglierebbe questo tipo di ripartizione di funzioni e non un altro. Io francamente non riesco a capirlo.

Allora a me pare che la questione torni al punto di partenza: o siamo in grado di procedere e procediamo, oppure riteniamo di non essere politicamente in grado di procedere e allora non procediamo, ma naturalmente si pone il problema di come concludere i nostri lavori. Per quanto mi concerne – a questo punto pongo sommessamente ai colleghi il mio personale problema – avendo fin dall'inizio come altri sottolineato che ritenevo che la riforma della forma di Stato fosse strettamente connessa a quella della struttura del Parlamento, è evidente che intanto il sottoscritto può svolgere fino al termine le funzioni di relatore per la parte relativa alla forma di governo in quanto nelle linee generali almeno condivida la soluzione che emerge dai lavori della Commissione.

Quindi, se oggi le proposte del relatore su questo punto – che, almeno per quanto concerne me ed il mio gruppo, è sempre stato ritenuto qualificante e strettamente connesso alla riforma della forma di Stato – fossero state respinte, avrei, come si usa in questi casi, per una ragione di correttezza democratica ed istituzionale, consegnato ad altri (a chi rappresenta la maggioranza) il compito di scrivere la relazione conclusiva.

Si propone invece di non decidere, perché mi sembra sia questo, correttamente inteso, il suggerimento del collega Soddu: non respingere queste proposte, non affermare che per la Commissione la struttura attuale del Parlamento resta invariata, ma semplicemente dire che la questione è rimessa ad altra sede, alla prossima legislatura, al prossimo Parlamento.

PIETRO SODDU. Io mi riferisco solo alla composizione.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Ma i profili funzionali della riforma del bicameralismo sono strettamente collegati al profilo strutturale! Questo, collega Soddu, non c'è neppure bisogno di sottolinearlo! Perché dovremmo prevedere quel tipo di ripartizione tra le due Camere della fun-

zione legislativa, quella procedura attualmente contenuta nell'articolo 70-bis, se non in collegamento con la struttura di una delle due Camere come rappresentativa anche delle istituzioni regionali e non solo del corpo elettorale?

A questo punto si potrebbe dire: meglio la soluzione monocamerale, e non avremmo da approvare alcun articolo 70-bis, come molti di noi ritengono. Infatti, o si trova una specifica ragione per la quale mantenere in vita una seconda Camera oppure la soluzione monocamerale si presenta come più limpida.

Venute meno ragioni storiche del bicameralismo, l'unica motivazione – almeno così io ritengo – che peraltro riflette le soluzioni accolte in molti importanti ordinamenti stranieri, sta proprio nella riforma della forma di Stato che abbiamo previsto e nell'opportunità di garantire in una delle due Camere il raccordo, coordinamento e partecipazione delle istituzioni regionali. Ma questo non mi pare sia enucleabile rispetto alle norme che prevedono la ripartizione. Allora dovremmo dire che anche queste verranno rimesse alla valutazione del prossimo Parlamento, della prossima legislatura.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, vorrei solo puntualizzare due questioni perché non vorrei che restasse consacrato nel resoconto dei lavori della nostra Commissione, al quale attribuisco importanza, che il nostro atteggiamento nasce dal fatto che non abbiamo maturato una posizione. Noi siamo favorevoli alla posizione che il Comitato aveva fin qui elaborato e che in buona sostanza è stata ripresa dagli emendamenti presentati dal collega Boato.

Quindi, abbiamo una posizione e non è che chiediamo di non decidere, domandando di lasciare in bianco quel punto, ma teniamo questo atteggiamento anche per riguardo nei confronti del relatore. Infatti, considerato che il relatore ha maturato oggi una proposta rispettabile, ma non condivisa da tutti e comunque nuova, pensiamo sia più opportuno registrare che su tale punto non vi è stata una maturazione di consenso e di convergenza, non

attestandosi né sulla proposta precedente, sulla precedente elaborazione del Comitato, né sulla nuova proposta del relatore.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Per il verbale va chiarito un aspetto: questa è l'opinione di un gruppo, solo di un gruppo.

SERGIO MATTARELLA. Ho chiarito la nostra posizione.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Questo non può essere un ecumenico giudizio della Commissione, ma è la posizione legittima di un gruppo.

Noi, ad esempio, siamo profondamente convinti che è possibile ora decidere in quel senso perché i tempi sono maturi per farlo.

SERGIO MATTARELLA. Ho premesso, nella disattenzione momentanea del collega Labriola, che intendevo puntualizzare ai fini del resoconto la nostra posizione. Vorrei aggiungere una considerazione: sono convinto che la proposta che avanziamo, e che altri colleghi hanno ripreso, sia la più saggia per l'intera Commissione.

CESARE SALVI. Anche in base alle considerazioni svolte dal relatore, credo che abbiamo due strade davanti a noi: potremmo affrontare con il voto i vari emendamenti oppure – e vorrei riprendere una proposta che avevo già formulato in altra occasione – potremmo considerare conclusi i nostri lavori per quanto riguarda la definizione di un testo normativo, dando mandato al relatore di riportare nella sua relazione lo stato del dibattito per quanto riguarda la struttura e la funzione del Parlamento. Questo significa che riteniamo che la restante parte del progetto richieda un complemento obbligato, la Camera delle regioni.

Altri colleghi potranno esprimere una valutazione diversa ed il relatore potrà dare conto delle varie ipotesi e soluzioni sollevate, ma credo che avremo comunque svolto un lavoro utile e di grande impor-

tanza, perché abbiamo trovato una larga intesa su alcuni punti, a cominciare dalla riforma del regionalismo. Lasciamo aperto per il prossimo Parlamento il problema della ricaduta sulla struttura parlamentare. Questa potrebbe essere una soluzione che tenga conto delle diverse posizioni che sono state sollevate; altrimenti, anche noi non abbiamo alcuna difficoltà a procedere con il voto. Però ritengo forse preferibile la prima soluzione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, noi possiamo votare, ma non ritengo, e in questo sono d'accordo con l'onorevole Labriola, che in questo momento, e con le posizioni che si sono manifestate, siamo in grado di votare. Sarebbe molto opportuno – e del resto l'ho detto non solo adesso, ma anche in precedenti occasioni –, anche senza affrontare la questione del bicameralismo, presentare un progetto organico, come prescrive la legge istitutiva della Commissione bicamerale. Non direi che questo progetto organico è compiuto, ma è progetto organico perché non riguarda solo un argomento, ma anche altre questioni relative alla riforma complessiva della seconda parte della Costituzione.

Vista la discussione che c'è stata e considerate le diverse posizioni, senza dibattere nel merito i differenti punti di vista, dobbiamo dire che sulla questione relativa alla riforma del Parlamento, in modo particolare al bicameralismo, si sono manifestate posizioni diverse, che non hanno consentito di arrivare ad una formulazione tale da riflettere il parere, non dirò unanime, ma il più largo possibile, della Commissione.

Credo non vi sia altra strada da seguire che questa, perché non è che io non voglia riunire la Commissione o convocare l'ufficio di presidenza, ma reputo che tale ipotesi sia fra le nuvole. Mi chiedo, infatti, chi verrebbe ad una seduta della Commissione bicamerale, per occuparsi di tali problemi, dopo Natale – tenendo conto che il Senato è ancora impegnato nei suoi lavori – e subito dopo l'inizio del nuovo anno, viste le questioni politiche che il paese sta affrontando.

Ritengo che la soluzione migliore sia quella di prendere atto del lavoro comune e di scrivere nella relazione che siamo tutti consapevoli del fatto che manca un punto di grande rilevanza, ma che su tale aspetto non siamo stati in grado di arrivare ad una posizione comune.

MARCO BOATO. Sono d'accordo con la sua proposta, presidente, con un'aggiunta: su alcune questioni, che comporterebbero votazioni rapidissime e che riguardano comunque le Camere e il numero dei parlamentari - come, ad esempio, la durata della legislatura, che è connessa alla sfiducia costruttiva, perché la garanzia della stabilità di un Governo consente anche di ipotizzare la riduzione a quattro anni - potremmo votare, perché la Commissione su tali punti è largamente convergente e perché si tratta di temi rilevanti. Reputo importante che questa Commissione sottoponga al Parlamento in carica il suo progetto organico, sia pure incompleto, ed esprima comunque un indirizzo utile per il prossimo Parlamento.

PIETRO SODDU. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Penso che sarebbe importante procedere in tal modo anche per quanto attiene al numero dei parlamentari. Sarebbe un messaggio non di poco conto per la stessa opinione pubblica.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Presidente, devo continuare ad esprimere le mie perplessità e quest'ulteriore proposta dell'onorevole Boato mi costringe a farlo. Se stabiliamo di ridurre a 400 il numero dei membri della Camera dei deputati e di ridurre, come chiede Boato nei suoi emendamenti, a 200-250 il numero dei senatori elettivi, ciò significa pregiudicare la scelta, che è rimasta impregiudicata - almeno così mi sembra di aver capito - riguardo alla struttura e alla composizione del Senato. La proposta che io faccio non comporta 200 o 250 senatori elettivi; è diversa, come i colleghi sanno.

PIETRO SODDU. Si può fissare il numero senza specificare né aggiungere il termine elettivi.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Si tratta di capire se siamo in grado di entrare nel merito di queste scelte o se la richiesta di alcuni gruppi è che non si entri nel merito.

Se la richiesta è che non si entri nel merito, ciascuno conserva le proprie idee e le riproporrà nel dibattito politico, scientifico e culturale e, se avrà la ventura di farne parte, in seno al prossimo Parlamento. E naturalmente nessuno può negare al collega Labriola e a me, se non ci si chiede di rimettere la nostra funzione di relatori, di rappresentare nella relazione tutte le opinioni e le proposte che sono state formulate, ma anche le nostre valutazioni e le nostre convinzioni.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, considerato che mi pare difficile inoltrarci su questo terreno, forse è bene fermarci al punto in cui siamo senza affrontare la questione del numero dei parlamentari.

Vi è poi la proposta di fissare la durata delle Camere a quattro anni; lei, onorevole Bassanini, è contrario anche a questo?

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Non sono contrario nemmeno alla riduzione del numero dei parlamentari: sono favorevole a ridurre a quattrocento il numero dei deputati, a duecento quello dei senatori ed a quattro anni la durata della Camera, purché resti fermo il principio che con ciò non pregiudichiamo tutto il resto.

PRESIDENTE. Siamo allora d'accordo a ridurre a quattrocento il numero dei deputati ed a duecento quello dei senatori...

MARCO BOATO. Si potrebbe eliminare il riferimento ai senatori elettivi...

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. No, signor presidente...

PRESIDENTE. Allora, lasciamo le cose come stanno e non affrontiamo affatto la riduzione del numero dei parlamentari. Vi è accordo sui quattro anni di durata della legislatura?

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Mi limiterei a questo, presidente.

PRESIDENTE. Possiamo allora porre in votazione l'emendamento Boato 60.2 che, lo ricordo, è del seguente tenore: « La Camera e il Senato delle Repubblica sono eletti per quattro anni ».

Pongo pertanto in votazione l'emendamento Boato 60.2.

(È approvato)

Possiamo ora procedere alla votazione complessiva sulle questioni esaminate finora, escluso il bicameralismo.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Non procediamo alla votazione sulla riduzione del numero dei deputati?

PRESIDENTE. Non possiamo procedere perché sono state sollevate obiezioni.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Procedere in questo modo sarebbe estremamente avventato. Se noi dovessimo andare ad un Senato differenziato per composizione, dove finirebbero le garanzie per le minoranze con una legge maggioritaria e con duecento senatori? E questo è solo un esempio dell'innumerevole quantità di questioni che possono sorgere quando i problemi non si affrontano in modo globale.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione nel suo complesso il progetto di revisione della parte seconda della Costituzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 - con la precisazione che per quanto riguarda il bicameralismo non è stato possibile arrivare alla definizione di un articolato -.

(È approvato).

Constatata l'approvazione all'unanimità, propongo di dare mandato al deputato Labriola ed al deputato Bassanini di redigere la relazione scritta per le parti riguardanti, rispettivamente, la forma di Stato e la forma di governo. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Chiedo ai relatori, onorevoli Labriola e Bassanini, di fare un'introduzione alle loro relazioni concernente la parte per così dire incompiuta del nostro lavoro.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Desidero precisare che il ritardo con cui sono intervenuto a quest'ultima seduta non toglie nulla alla soddisfazione di aver preso parte ad un passaggio che, qualunque sia l'esito, sarà ricordato come un passaggio importante di questa legislatura. Desidero ringraziare il presidente per questo e ribadire che il mio ritardo non è stato determinato dall'indifferenza.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Presidente, il gruppo socialista desidera innanzi tutto ringraziare lei per il lavoro svolto e per la preziosa opera di conduzione dei nostri lavori in un momento molto difficile. Non credo di essere retorico se dico che il nostro lavoro darà i suoi frutti in futuro e desidero esprimere gratitudine anche per l'impegno del presidente De Mita, perché anche quello è stato utile per i nostri lavori.

Ringrazio i colleghi per la pazienza dimostrata nel corso dei lavori del Comitato per la forma di Stato, che non è certo stato facile, ma credo abbiamo avuto una soddisfazione reciproca nel constatare il prodotto realizzato. Ribadisco infine gratitudine per l'autorevolezza del presidente, che ha aiutato la Commissione a concludere in un momento in cui era molto difficile arrivare ad una conclusione.

MARCO BOATO. Mi associo alle parole del collega Labriola e voglio aggiungere che, essendo parte del resoconto della seduta odierna l'insieme degli emenda-

menti presentati (sulla questione del bicameralismo, sulla durata delle Camere, sul numero dei parlamentari, sul Presidente della Repubblica, sui senatori a vita e così via), a parte ciò che scriveranno nella loro autonomia i due relatori, quello che presumibilmente sarà l'ultimo resoconto stenografico farà fede delle proposte rimaste pendenti riguardo alle questioni che in questa fase non siamo riusciti a definire.

CESARE SALVI. A nome del gruppo del partito democratico della sinistra desidero ringraziare i colleghi del mio e degli altri gruppi che hanno partecipato, soprattutto in quest'ultima fase dei lavori, a quest'opera di approfondimento e di discussione dei temi di riforma costituzionale, che certamente sarà utile per il lavoro costituente che il prossimo Parlamento dovrà affrontare. Ringrazio in particolare il presidente Iotti per aver consentito che, pur in condizioni difficili, la Commissione giungesse ad un esito positivo dei propri lavori.

Il nostro giudizio sull'insieme dei lavori della Commissione è positivo ed esprimiamo particolare soddisfazione per la parte relativa alla nuova disciplina del regionalismo; riteniamo che un forte decentramento delle strutture dello Stato, in una direzione che, come ricordava il rela-

tore Bassanini, possa essere considerata anche di ispirazione federalista, sia la risposta giusta alla crisi dello Stato italiano poiché è una soluzione che respinge sia lo Stato centralista sia pericolose ipotesi di divisione dell'unità nazionale.

Riteniamo del tutto aperta, invece, la questione della forma di governo e, in particolare, della struttura del Parlamento; ma anche su questo credo che il lavoro di approfondimento compiuto dalla Commissione bicamerale potrà esser utile per la fase successiva.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per il lavoro svolto e vorrei augurare a tutti un buon Natale ed un buon inizio di un anno che, in altra sede, probabilmente ci vedrà molto impegnati.

La seduta termina alle 19.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 22 dicembre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
EMENDAMENTI RIFERITI AL TESTO DELLA COSTITUZIONE
(Bicameralismo)

All'articolo 56 della Costituzione, sostituire il secondo comma con il seguente:

Il numero dei deputati è di quattrocento.

56. 4.

Il Relatore.

All'articolo 56 della Costituzione, sostituire il secondo comma con il seguente:

Il numero dei deputati è di quattrocento.

56. 1.

Boato.

All'articolo 56 della Costituzione, sostituire il secondo comma con il seguente:

Il numero dei deputati è di cinquecento.

56. 2.

Boato.

All'articolo 56 della Costituzione, terzo comma, sostituire le parole venticinque anni con le seguenti ventuno anni.

56. 3.

Boato.

Sostituire l'articolo 57 della Costituzione con il seguente:

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

57. 4.

Il Relatore.

All'articolo 57 della Costituzione sostituire il secondo comma con il seguente:

Il numero dei senatori elettivi è di duecento.

57. 1.

Boato.

All'articolo 57 della Costituzione sostituire il secondo comma con il seguente:

Il numero dei senatori elettivi è di duecentocinquanta.

57. 2.

Boato.

All'articolo 57 della Costituzione, terzo comma, sostituire la parola sette con la seguente sei.

57. 3.

Boato.

Sostituire l'articolo 58 della Costituzione con il seguente:

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 Consigli regionali nel loro seno. Le Regioni la cui popolazione non supera i 500.000 abitanti sono rappresentate dal solo Presidente.

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

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 venticinque anni di età.

Per la regione Trentino-Alto Adige fanno parte del Senato il Presidente della Regione e i Presidenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

58. 3.

Il Relatore.

All'emendamento del relatore 58.3 sostituire i primi due commi con il seguente:

Fanno parte del Senato per ciascuna regione un senatore per ogni milione o frazione inferiore a 500.000 abitanti eletti dal Consiglio regionale fra gli elettori della regione che nel giorno delle elezioni

abbiano compiuto venticinque anni di età. Le regioni con popolazione non superiore a 500.000 abitanti sono rappresentate da un senatore. Il sistema di elezione è regolato con legge della Repubblica.

58. 3. 1.

Zanone.

All'emendamento del relatore 58.3 sopprimere il quarto comma.

58. 3. 2.

Zanone.

All'articolo 58 della Costituzione, primo comma, sostituire le parole venticinquesimo anno con le seguenti ventunesimo anno.

58. 1.

Boato.

All'articolo 58 della Costituzione, secondo comma, sostituire le parole quarantesimo anno con le seguenti trentesimo anno.

58. 2.

Boato.

Sostituire l'articolo 59 della Costituzione con il seguente:

È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

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.

59. 3.

Il Relatore.

All'articolo 59 della Costituzione, secondo comma, aggiungere, in fine, le seguenti parole Il numero complessivo di senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica non può superare il numero di otto.

59. 1.

Boato.

All'articolo 59 della Costituzione aggiungere in fine, il seguente comma:

Non possono essere nominati senatori a vita parlamentari in carica.

59. 2.

Boato.

Dopo l'articolo 59 della Costituzione inserire il seguente:

ART. 59-bis.

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

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

59-bis. 1.

Boato.

Sostituire l'articolo 60 della Costituzione con il seguente:

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

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 Consiglio regionale che li ha eletti.

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

60. 1.

Il Relatore.

Sostituire il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione con il seguente:

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

60. 2.

Boato.

All'articolo 64 della Costituzione, quarto comma, sopprimere le parole , anche se non fanno parte delle Camere,

64. 1.

Boato.

All'articolo 64 della Costituzione, quarto comma, dopo la parola sedute aggiungere le seguenti delle Camere.

64. 2.

Boato.

Dopo l'articolo 70 della Costituzione aggiungere il seguente:

ART. 70-bis.

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

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

Il Senato, entro trenta giorni dal ricevimento della deliberazione, su proposta di almeno un terzo di suoi componenti, può chiedere il riesame della legge deliberata dalla Camera dei deputati. Il termine per la deliberazione del Senato è di quindici giorni, nel caso di leggi di conversione di decreti-legge.

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.

70-bis. 1.

Il Relatore.

Sostituire l'articolo 71 della Costituzione con il seguente:

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

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

L'iniziativa del Governo è esercitata mediante presentazione di disegni di legge sottoscritti dal Primo Ministro e dal Ministro competente.

71. 3.

Il Relatore.

All'articolo 71 della Costituzione aggiungere, in fine, il seguente comma:

Le Camere hanno l'obbligo di esaminare e votare le proposte di legge di iniziativa popolare entro termini stabiliti dai rispettivi regolamenti.

71. 1.

Boato.

All'articolo 71 della Costituzione aggiungere, in fine, il seguente comma:

I disegni di legge sono presentati al Parlamento con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Primo ministro e dal ministro proponente.

71. 2.

Andreotti.

Sostituire l'articolo 72 della Costituzione con il seguente:

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, se il progetto di legge consta di più di un articolo, con votazione finale.

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

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.

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, nonché per gli altri disegni di legge sottoposti alla deliberazione di entrambe le Camere ai sensi del quarto comma dell'articolo 70-bis.

72. 1.

Il Relatore.

Sostituire l'art. 72 della Costituzione con il seguente:

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

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

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

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

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

72. 2.

Boato.

Dopo l'articolo 72 della Costituzione inserire il seguente:

ART. 72-bis.

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

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

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

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

72-bis. 1.

Boato.

Sostituire l'articolo 73 della Costituzione con il seguente:

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'articolo 70-bis.

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

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.

73. 1.

Il Relatore.

Sostituire l'articolo 74 della Costituzione con il seguente:

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'articolo 70-bis.

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

74. 1.

Il Relatore.

Dopo l'articolo 82 della Costituzione inserire il seguente:

ART. 82-bis.

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

82-bis. 1.

Boato.

All'articolo 83 della Costituzione sostituire il secondo e il terzo comma con i seguenti:

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato. All'elezione partecipano altresì i rappresentanti italiani al Parlamento europeo.

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

83. 1.

Boato.

All'articolo 84 della Costituzione sostituire il primo comma con il seguente:

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

84. 1.

Boato.

All'articolo 85 della Costituzione sostituire il primo e secondo comma con i seguenti:

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

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

85. 1.

Boato.

All'art. 86 della Costituzione aggiungere, in fine, il seguente comma:

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

86. 1.

Boato.

All'art. 89 della Costituzione sostituire il terzo comma con il seguente:

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

89. 1.

Boato.

All'art. 90 della Costituzione premettere il seguente comma:

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

90. 1.

Boato.

XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI****PRINCIPI DIRETTIVI APPROVATI PER LA RIFORMA
DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE**

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, al termine della discussione dei rapporti presentati dai Comitati, detta i seguenti indirizzi per il prosieguo dei lavori.

* * *

La Commissione, quanto alla *forma di Stato*:

indica nella forma regionale compiuta il maturo sviluppo della Repubblica, una e indivisibile, come definita dall'articolo 5 della Costituzione e, in tale quadro, ravvisa la necessità della riforma dell'articolo 117 della Costituzione nel senso di enumerare in modo tassativo, secondo il criterio del riparto per materia, le competenze dello Stato, riservando alle Regioni tutte le altre. Dovranno anche essere previsti « compiti comuni » in materie che richiedano l'intervento amministrativo di entrambi i livelli, statale e regionale;

ritiene che anche alle Regioni a statuto ordinario dovranno essere attribuite competenze esclusive;

considera la garanzia della prestazione minima in favore di ciascun cittadino nelle funzioni di eminente valore sociale attribuite alle Regioni come il valore-limite essenziale del decentramento che dà vita allo Stato regionale. La violazione delle prestazioni minime dovrà attivare i poteri sostitutivi dello Stato;

giudica essenziale e irrinunciabile il superamento del sistema della finanza di trasferimento che dovrà, contestualmente alla rifondazione regionale dello Stato, essere sostituito dal sistema della finanza propria sia dello Stato, sia delle Regioni e delle autonomie locali costituzionalmente garantite;

ritiene che la finanza propria delle Regioni dovrà avere la caratteristica della certezza e della sicurezza nel tempo (quindi tributi propri, quote di tributi erariali in rapporto ai tributi riscossi o dovuti nelle singole Regioni) con abbandono del sistema di finanziamenti statali discrezionali, stabilendo in Costituzione alcuni criteri vincolanti per il legislatore ordinario. Tra i criteri indicati dalla normativa costituzionale dovrà inoltre essere valorizzato il criterio perequativo per le aree economicamente più deboli;

considera necessario che il rafforzamento delle Regioni sia accompagnato da una revisione degli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione;

sottopone al Comitato « Forma di Stato » la possibilità di rielaborare la procedura prevista dall'articolo 132 della Costituzione, ferme restando la natura popolare dell'attivazione della procedura stessa e la forma di revisione costituzionale del procedimento decisorio;

considera opportuno mantenere la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale, attribuendo di norma a queste ultime la competenza esclusiva di tutte le materie non riservate allo Stato, se vi è l'intesa;

riconosce che i rapporti tra enti locali e Regioni sono rapporti tra autonomie, ciascuna rappresentativa di una comunità e ciascuna titolare di funzioni proprie; va perciò confermato il principio contenuto nell'articolo 128 della Costituzione. I rapporti tra regioni ed enti locali, così come i rapporti tra Stato e Regioni non sono regolati sulla base del principio di gerarchia;

ravvisa nella presenza delle Regioni nel centro costituzionale della Repubblica la garanzia reale per un equilibrato e non reversibile svolgimento della forma dello Stato regionale.

La Commissione, quanto *al Parlamento*:

ribadisce la validità della scelta di un Parlamento a struttura bicamerale con entrambe le Camere elette direttamente dal popolo. Una delle due Camere dovrà essere composta in modo da rappresentare le collettività regionali e dovrà assicurare un raccordo con le istituzioni regionali;

ritiene nel contempo necessario superare l'attuale identità di competenze delle Camere. Nel confermare la categoria di leggi necessariamente bicamerali nelle materie di preminente rilievo istituzionale, si esprime per l'attribuzione ad una delle Camere della legislazione di principio nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni e, secondo le competenze, delle funzioni legislative di adeguamento dell'ordinamento nazionale agli impegni derivanti dall'adesione alle Comunità europee;

ritiene altresì opportuno che sia approfondita l'ipotesi che ciascuna Camera, a determinate condizioni, possa richiedere di intervenire con una propria deliberazione sui progetti di legge approvati dall'altra Camera.

ritiene infine che il numero complessivo dei componenti le due Camere dovrà essere sostanzialmente ridotto rispetto a quello attuale.

La Commissione, quanto alla *forma di governo*:

indica la soluzione più adeguata in un rinnovamento del governo parlamentare, inteso al contemporaneo rafforzamento dei poteri del Parlamento, del Governo e del Presidente del Consiglio, al fine del più efficace esercizio delle rispettive funzioni costituzionali;

ritiene che il Parlamento debba essere dotato di poteri e strumenti adeguati per lo svolgimento dei suoi compiti di legislazione, indirizzo e controllo;

reputa necessario, ai fini di rafforzare l'unità di indirizzo del Governo e di dare ad esso una maggiore stabilità, prevedere una investitura parlamentare del Presidente del Consiglio con l'attribuzione a questi del potere esclusivo di nominare e revocare i Ministri e con la possibilità per il Parlamento di provocare le dimissioni del Presidente del Consiglio solo mediante un meccanismo di sfiducia costruttiva;

ritiene necessario che tale sistema sia completato con la previsione dello scioglimento anticipato delle Camere nel caso in cui il Parlamento non sia in grado di dare l'investitura ad un Presidente del Consiglio entro un tempo determinato;

ritiene che si debba prevedere l'incompatibilità tra le funzioni di membro del Governo e di parlamentare.

La Commissione, quanto alla *legge elettorale*:

ritiene che si debba modificare l'attuale sistema elettorale proporzionale realizzando un punto di equilibrio tra criterio proporzionale e criterio maggioritario, e cioè da un lato salvaguardando le rappresentanze del pluralismo politico, dall'altro favorendo la formazione di una maggioranza di governo;

ritiene che nella determinazione dei collegi elettorali si debba favorire la creazione di un rapporto immediato e diretto tra eletti ed elettori e che si debba attribuire a questi ultimi un maggiore potere di scelta delle persone, dei programmi e delle maggioranze di governo;

ritiene inoltre che si possa operare una differenziazione tra i sistemi elettorali delle due Camere, caratterizzando maggiormente quello di una delle due Camere in relazione alla base regionale e al collegio uninominale;

ritiene infine che si debbano ricercare i modi per perseguire l'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza fra i due sessi.

La Commissione, quanto alla *funzione giurisdizionale*:

ritiene che si debba procedere ad una revisione delle norme costituzionali vigenti sulla base del principio dell'unicità della giurisdizione, al fine di giungere ad una progressiva parificazione di tutti i magistrati che in posizione imparziale siano chiamati ad applicare la legge al caso concreto. La competenza sarà ripartita tra i magistrati per blocchi di materie;

ritiene che, al fine di assicurare la completa imparzialità di tutti i magistrati, si debba rigorosamente disciplinare in modo uniforme il regime delle incompatibilità con lo svolgimento di attività non giurisdizionali e prevedere casi di temporanea incapacità all'assunzione di incarichi pubblici, anche elettivi, dopo la cessazione del servizio;

ritiene che si debbano mantenere intatte la garanzia di autonomia e di indipendenza del Pubblico Ministero, nonché l'obbligatorietà dell'azione penale; in tale quadro dovrà essere approfondito il tema di una modifica dell'ufficio del Pubblico Ministero differenziando tale organo dalla Magistratura giudicante;

ritiene necessaria l'abolizione di norme che stabiliscano l'automaticità della carriera e delle promozioni a livelli superiori, istituendo criteri predeterminati di valutazione sulla professionalità, l'esperienza e le attitudini;

giudica inoltre necessaria conseguenza di quanto già deliberato in tema di unicità di giurisdizione, una modifica del Consiglio Superiore della Magistratura nel senso che esso debba essere costituito da rappresentanti di tutte le magistrature e da membri laici, una volta realizzato il principio suddetto.

XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

**PRINCIPI DIRETTIVI APPROVATI DALLA COMMISSIONE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI IN MATERIA DI RIFORMA
DEL SISTEMA ELETTORALE**

Principi direttivi per la riforma del sistema elettorale del Senato della Repubblica.

1) Il numero dei seggi spettanti a ciascuna regione è determinato in base alla popolazione residente, quale risulta dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a sette, tranne il Molise che ne ha due e la Valle d'Aosta che ne ha uno.

2) Nell'ambito di ciascuna regione, salvo il Molise e la Valle d'Aosta, tre quinti dei seggi sono attribuiti nell'ambito di collegi elettorali uninominali.

Devono essere rispettate le disposizioni della misura 111 del pacchetto sull'Alto Adige e della legge 30 dicembre 1991, n. 422, di attuazione della misura stessa.

Per la Valle d'Aosta sarà confermato l'unico collegio uninominale maggioritario.

In ciascun collegio uninominale è proclamato eletto il candidato che abbia conseguito il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti è proclamato eletto il candidato più anziano di età.

3) Per l'assegnazione degli altri due quinti dei seggi da attribuire con metodo proporzionale, la Commissione prospetta le seguenti ipotesi alternative:

a) I rimanenti due quinti dei seggi sono attribuiti con metodo proporzionale nell'ambito di circoscrizioni regionali, con una tecnica che consenta di evitare che i voti già utilizzati per eleggere un candidato nel collegio uninominale vengano utilizzati una seconda volta in funzione del riequilibrio proporzionale.

b) I rimanenti due quinti dei seggi sono attribuiti con metodo proporzionale, nell'ambito di circoscrizioni regionali, in base ad un secondo voto, di cui dispone l'elettore, tra gruppi di candidati, preventivamente costituiti, contraddistinti da un contrassegno.

4) La delimitazione dei collegi uninominali per la elezione del Senato della Repubblica va realizzata sulla base di principi e criteri direttivi che riguardino, tra l'altro: la definizione dei limiti di scostamento in più o in meno dalla media nazionale dei collegi per quel che riguarda la popolazione; il rispetto dei confini provinciali e di quelli comunali; la coerenza del bacino che costituisce il territorio di ogni collegio.

Una commissione di esperti, nominati dai Presidenti delle Camere, predispone le proposte di definizione dei collegi, sentiti i Consigli regionali e quelli delle province autonome. I membri del Parlamento non possono far parte della commissione.

5) La presentazione delle candidature per i singoli collegi è fatta per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura.

Ciascun gruppo di candidati è contraddistinto da un medesimo contrassegno.

6) La presentazione delle candidature — se non avviene da parte di partiti o gruppi politici, anche collegati tra loro, che facciano riferimento a gruppi parlamentari già costituiti, nonché a componenti di gruppi misti — deve essere subordinata a un numero di sottoscrizioni sensibilmente elevato rispetto all'attuale previsione.

Va rafforzato il divieto di presentare simboli che possano essere confusi con i simboli di gruppi già rappresentati in Parlamento.

7) Si ritiene inoltre necessario verificare meccanismi che consentano rappresentatività alle minoranze linguistiche riconosciute.

8) Il Governo della Repubblica sarà autorizzato ad emanare un testo unico delle leggi vigenti in materia di elezione del Senato della Repubblica.

Principi direttivi per la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati.

1) L'elezione della Camera dei deputati è effettuata sulla base di collegi uninominali, nell'ambito di circoscrizioni che non superino i confini regionali, cui sono assegnati seggi in numero non superiore a trenta. I collegi uninominali sono pari ai tre quinti dei seggi assegnati a ciascuna circoscrizione. I due quinti dei seggi vengono attribuiti con metodo proporzionale nell'ambito della circoscrizione.

2) La presentazione delle candidature per i singoli collegi uninominali è fatta per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura. Ciascun gruppo di candidati è contraddistinto da un medesimo contrassegno.

Sono possibili candidature individuali.

3) I candidati per la quota proporzionale dei seggi possono essere anche candidati nei singoli collegi uninominali.

4) I candidati che ottengono la maggioranza dei voti validi nel proprio collegio uninominale sono proclamati eletti.

Non si può essere candidati in più di un collegio.

5) Per l'assegnazione dei due quinti dei seggi da attribuirsi con metodo proporzionale la Commissione prospetta le seguenti ipotesi alternative:

a) I rimanenti due quinti dei seggi sono attribuiti con metodo proporzionale nell'ambito di circoscrizioni, secondo le modalità stabilite dal successivo capoverso, in base ad un secondo voto, di cui dispone l'elettore, tra gruppi di candidati, preventivamente costituiti, contraddistinti da un contrassegno.

L'assegnazione di tali seggi si effettua con una tecnica che consenta di evitare che i voti già utilizzati per eleggere un candidato nel collegio uninominale vengano utilizzati una seconda volta in funzione del riequilibrio proporzionale.

b) I rimanenti due quinti dei seggi sono attribuiti con metodo proporzionale, nell'ambito di circoscrizioni, in base ad un secondo voto, di cui dispone l'elettore, tra gruppi di candidati, preventivamente costituiti, contraddistinti da un contrassegno.

6) Al fine del riparto dei seggi della quota proporzionale si applica il sistema del quoziente.

7) Per quanto riguarda l'utilizzo dei resti e la ripartizione dei seggi non attribuiti in sede circoscrizionale, l'ufficio centrale nazionale determina la cifra nazionale di ciascun gruppo sommando le cifre elettorali riportate nelle singole circoscrizioni dai gruppi aventi

il medesimo contrassegno e accerta quali dei gruppi abbiano una cifra elettorale nazionale pari almeno al tre per cento dei voti validi nonché abbiano ottenuto almeno un quoziente in sede di riparto proporzionale dei voti.

Si procede poi al riparto dei seggi non attribuiti nelle circoscrizioni tra i gruppi che hanno raggiunto i requisiti di cui al capoverso precedente.

A tal fine si procede secondo il sistema del quoziente.

8) La delimitazione delle circoscrizioni e dei collegi uninominali per l'elezione della Camera dei deputati va realizzata sulla base di principi e criteri direttivi che tra l'altro riguardano: il rispetto dei confini regionali; per quanto attiene alla popolazione, la definizione dei limiti di scostamento in più o meno dalla media nazionale delle circoscrizioni e dei collegi; il rispetto dei confini provinciali e di quelli comunali; la coerenza del bacino costituito dal territorio di ciascuna circoscrizione e di ciascun collegio.

Una commissione di esperti, nominati dai Presidenti delle Camere, predispose le proposte per la definizione delle circoscrizioni e dei collegi, sentiti i Consigli regionali e quelli delle province autonome.

I membri del Parlamento non possono far parte della commissione.

9) La presentazione delle candidature — se non avviene da parte di partiti o gruppi politici, anche collegati tra loro, che facciano riferimento a gruppi parlamentari già costituiti, nonché a componenti di gruppi misti — deve essere subordinata a un numero di sottoscrizioni sensibilmente elevato rispetto ai criteri delle attuali previsioni.

Va rafforzato il divieto di presentare simboli che possano essere confusi con i simboli di gruppi già rappresentati in Parlamento.

10) Si ritiene inoltre necessario verificare meccanismi che consentano rappresentatività alle minoranze linguistiche riconosciute.

CAMERA DEI DEPUTATI
N. 3597

SENATO DELLA REPUBBLICA
N. 1789

XI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Progetto di legge costituzionale

Revisione della parte seconda della Costituzione

(Articolo 1 della legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1)

Relazioni: **Nilde IOTTI**, *Presidente della Commissione;*
Silvano LABRIOLA, *relatore per la forma di Stato;*
Franco BASSANINI, *relatore per la forma di governo*

*Comunicato alla Presidenza della Camera dei Deputati e
alla Presidenza del Senato della Repubblica l'11 gennaio 1994*

Si considerano assorbiti dal testo della Commissione i progetti di legge costituzionale:

A.C. 30 Tassi, 34 Tassi, 41 Tassi, 64 Tassi, 100 Tremaglia ed altri, 117 Tassi, 120 Labriola, 281 Formentini, 345 Servello, 519 Savino, 536 Forlani, 539 Fini, 650 Paissan, 654 Cariglia, 655 Cariglia, 792 Borra, 821 Patuelli, 870 Altissimo, 871 Altissimo, 875 Battistuzzi, 945 Casini Carlo, 1124 Strada, 1349 Pecoraro Scanio, 1356 Tassone, 1455 Consiglio regionale Abruzzo, 1516 Consiglio regionale Veneto, 1612 Tassi, 1613 Tassi, 1715 Consiglio regionale Liguria, 1755 Tassi, 1756 Tassi, 1816 Tassi, 1817 Tassi, 1818 Tassi, 1819 Tassi, 1838 Tassi, 1849 Tassi, 1850 Tassi, 1857 Tatarella, 1858 Tatarella, 1873 Tassi, 1880 Mastrantuono, 1952 Consiglio regionale Emilia-Romagna, 1954 Consiglio regionale Toscana, 1966 Tassi, 2026 Tassi, 2051 Zanone, 2340 Tassi, 2376 Parlato, 2413 Matteoli, 2485 Fortunato, 2520 Landi, 2656 Tassi, 2697 Labriola, 2727 Tassi, 2794 Tassi, 2834 Tassi, 2855 Tassi, 2862 Giovanardi, 2912 Bianchini, 2963 Segni, 2999 Poli Bortone, 3012 Lavaggi, 3044 Colaianni, 3047 Fracanzani, 3124 Tassi, 3125 Susi, 3181 Bossi, 3241 Tassi, 3245 Casini Carlo.

A.S.: 20 Speroni, 135 Dematteo, 185 Filetti, 211 Carpenedo ed altri, 322 Visco ed altri, 346 Compagna ed altri, 347 Compagna ed altri, 351 Compagna ed altri, 364 Mancino ed altri, 392 Mancino ed altri, 459 Gava ed altri, 511 Consiglio regionale Calabria, 567 Consiglio regionale Veneto, 568 Consiglio regionale Piemonte, 650 Riz ed altri, 673 Consiglio regionale Liguria, 727 Speroni-Miglio, 808 Consiglio regionale Emilia-Romagna, 955 Martelli ed altri, 1161 Proscia ed altri, 1188 Ronzani, 1655 Consiglio regionale Lombardia.

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE
NILDE IOTTI**

La presentazione del progetto di riforma costituzionale da parte della Commissione bicamerale è avvenuta circa un mese prima della data stabilita dalla legge istitutiva della Commissione medesima, esattamente il 7 febbraio 1994. Il testo prevede:

una ampia riforma del rapporto Stato-Regioni;

nuove regole in materia di formazione del governo con la creazione della nuova figura del Primo Ministro, eletto a maggioranza assoluta del Parlamento, e l'accentuazione del suo ruolo di guida dell'esecutivo;

la cosiddetta sfiducia costruttiva;

nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del governo, organizzazione della pubblica amministrazione;

la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere di inchiesta delle Camere.

Il progetto si presenta quindi organico (coglie infatti i punti fondamentali della seconda parte della Costituzione) ma non compiuto, anche rispetto allo schema approvato nella prima parte del lavoro della Commissione, sotto la presidenza dell'onorevole De Mita.

I motivi di questa incompiutezza sono molti.

In primo luogo, per quanto riguarda la riforma del Parlamento, la difficoltà di trovare soluzioni tali da ottenere il consenso del maggior numero di forze politiche. Va comunque rilevato che si era vicini ad un accordo per quanto riguarda la diminuzione del numero dei membri della Camera da 630 a 400 e del Senato da 315 a 200 e per una certa distinzione dei compiti fra le due Camere.

Non si è invece manifestato alcun accordo su una ipotesi di composizione mista del Senato, per metà eletto a suffragio universale e diretto, per metà costituito dai presidenti delle giunte regionali e in caso di grandi regioni anche da consiglieri di maggioranza e di minoranza eletti dal consiglio regionale.

Non vi è chi non veda come all'interno di una proposta di modifica costituzionale che esalta l'autonomia politica, legislativa e finanziaria delle regioni « fino al limite del federalismo », la presenza delle regioni in uno dei due rami del Parlamento avrebbe costituito insieme una ragione di unità del Paese e di forte riaffermazione della autonomia delle regioni elevate a concorrere alle decisioni del Parlamento nazionale.

Si è preferito perciò non affrontare il tema della riforma del Parlamento se non nella sua interezza. Modifiche parziali avrebbero potuto infatti apparire monche e contraddittorie.

Hanno anche pesato le difficoltà di riunire la Commissione in questa fase affannosa della legislatura impegnata a discutere e approvare le nuove leggi elettorali per la Camera e per il Senato, e successivamente le leggi finanziarie e di bilancio.

Nel testo non è compresa la parte relativa alle garanzie. Giustamente il relatore Acquarone ha insistito per lasciare alla fine, quando il quadro fosse compiuto e le nuove linee tracciate, la definizione delle nuove garanzie. La Commissione è stata d'accordo.

Infine l'atmosfera inquieta e carica di minacce, il sempre maggiore numero di inquisiti che ha tolto prestigio al Parlamento, le sempre più accentuate incer-

tezze della situazione politica, ci hanno indotto a presentare il progetto al punto in cui esso è giunto, perché possa restare come documento per il futuro lavoro.

La Commissione continua la sua attività per quanto riguarda la nuova legge elettorale regionale.

Nilde IOTTI, *Presidente della Commissione.*

**RELAZIONE SULLA FORMA DI STATO
DEL DEPUTATO SILVANO LABRIOLA**

INDICE

	PAG.
1. Le riforme istituzionali e la legge costituzionale n. 1 del 1993. La continuità del regime costituzionale del 1948	11
2. I principi della unitarietà, della democraticità, dell'autogoverno nella Costituzione repubblicana	11
3. La crisi dello Stato nel regime dei pubblici poteri. Le possibili soluzioni	12
4. Il rapporto tra pubblici poteri e soggetto privato: crisi di un equilibrio	12
5. I fini politici e la funzione di governo	13
6. Redistribuzione e qualificazione dei pubblici poteri	13
7. La ridefinizione delle attribuzioni dello Stato	14
8. Il criterio della materia: critica e confutazione della critica	14
9. La enumerazione tassativa delle attribuzioni dello Stato condizione necessaria nella teoria e nella pratica dell'ordinamento. Cenni di classificazione	15
10. Dalla tassatività delle attribuzioni dello Stato alla residualità delle attribuzioni regionali: la generalità delle competenze della regione ...	15
11. Le attribuzioni regionali: limiti	16
12. La legge organica	17
13. Le regioni di diritto speciale	18
14. Il referendum abrogativo per le leggi organiche	18
15. I controlli sugli atti e sulle leggi regionali. Lo scioglimento del Consiglio regionale	19
16. La regione e le relazioni esterne dello Stato	19
17. La potestà amministrativa regionale. La regione e gli enti locali	20
18. Gli accordi tra regioni	21
19. L'autonomia finanziaria ed il sistema della finanza pubblica	21
20. (segue) L'autonomia finanziaria ed il sistema della finanza pubblica ..	22
21. I tributi regionali	22
22. Il principio della economicità	23
23. I casi della finanza di trasferimento: il principio della solidarietà	23
24. L'autonomia politica delle regioni	24
25. La legislazione elettorale	25

	PAG.
26. La forma di governo	26
27. I limiti della potestà regionale in tema di forma di governo	26
28. Gli statuti regionali e il <i>referendum</i>	27
29. Le province ed i comuni nell'ordinamento costituzionale e nell'ordinamento regionale	27
30. La riforma dello Stato e la continuità costituzionale: considerazioni conclusive	28
31. Lo Stato regionale	29
32. Carattere espansivo della forma politica dello Stato regionale in Europa	29
33. Lo Stato regionale e l'esaurimento del principio della divisione dei poteri	30
34. Lo Stato regionale ed il problema della limitazione del potere	30
35. La tendenza alla concentrazione del potere ed i problemi della democrazia nello Stato contemporaneo	31
36. Razionalizzazione e redistribuzione, e non rinuncia, dei pubblici poteri	31
37. Stato federale e Stato regionale: progressiva convergenza	32

1. La riforma dello Stato repubblicano riceve dall'atto formale che ne determina l'avvio, la legge costituzionale 1993 n. 1, e dal dibattito di politica istituzionale ampio e molto articolato che la precede e la prepara, il vincolo della continuità del regime costituzionale. Nell'escludere la parte prima della Costituzione del 1948, soprattutto, dall'oggetto dei possibili mutamenti, si è voluto preservare tale caratteristica.

Ne consegue che espressioni come « Seconda Repubblica » appaiono, riguardo alle intenzioni del legislatore costituzionale, ed allo stesso tenore dei principi posti alla base della legge costituzionale n. 1, scorrette, e di mero rilievo giornalistico: mentre, come si è detto esplicitamente più volte ed in occasione dei lavori preparatori di tale legge speciale di revisione, attributiva di poteri alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e regolatrice dello speciale procedimento di revisione *ad hoc* determinato, si è voluto dar vita, nella continuità del regime costituzionale, ad un secondo tempo dell'ordinamento repubblicano, capace di conciliare i principi fondamentali della Carta del 1948 con l'elevatissima trasformazione della società italiana, dei suoi valori civili e sociali, del sistema delle relazioni intersoggettive, del rilievo internazionale dello Stato, e del suo progressivo ingresso nella realtà sovranazionale dell'Europa unita.

La preoccupazione più viva del processo di revisione così avviato è stata proprio quella di preservare i principi del regime repubblicano dall'inevitabile decadenza insita nel mancato adattamento ai nuovi tratti caratteristici della comunità nazionale: e per questo motivo si è delimi-

tato al campo della costituzione politica l'area di intervento delle riforme.

A questo vincolo ci siamo sentiti di obbedire costantemente nella elaborazione delle proposte di mutamento che si presentano all'attenzione del Parlamento e della pubblica opinione, consapevoli che questo vincolo è assoluto, e che nel suo rispetto risiede la legittimazione del percorso riformatore così come è stato impostato e promosso. Ad altri percorsi, diversamente ispirati, e rivolti ad obiettivi che si discostassero dal rispetto formale e sostanziale della continuità del regime costituzionale e dei suoi principi, non saremmo stati disposti, ne ci saremmo sentiti autorizzati nell'esercizio di quella frazione del potere di revisione costituzionale, che è la frazione referente, che ci è stata concessa dalla legge costituzionale n. 1 del 1993 e dalla fiducia delle due camere e dei loro Presidenti.

2. Il tema generale della forma dello Stato non può dunque essere affrontato se non alla luce delle considerazioni che precedono, e cioè nella piena riaffermazione dei caratteri ad esso impressi dai principi fondamentali della unitarietà, della democrazia, dell'autogoverno. Tali principi sono essenzialmente contenuti nei primi cinque articoli della Costituzione del 1948: da questi, e dal complesso sistema delle relazioni biunivoche che da essi traggono vita, si svolgono e si fissano la trama e l'ordito della forma dello Stato nella Repubblica italiana.

L'unitarietà dello Stato implica la esclusiva della sovranità nel popolo italiano inscindibilmente individuato, poiché la sovranità nello Stato unitario è popolare ed indivisibile: nessun rudimento di

originaria sovranità può convivere con tale assunto, comunque concepita in capo a frazioni distinte della comunità nazionale.

La democraticità assegna al solo popolo il potere politico, che è quello di governare e di fare le leggi, e cioè di fissare gli scopi dell'azione dei pubblici poteri e le regole generali dell'ordinamento: fuori del diretto esercizio del potere politico da parte del popolo, o delle forme indirette proprie della rappresentanza, non può esservi altro fondamento legittimo di potere politico.

L'autogoverno implica che la concentrazione del potere sia l'eccezione, che dunque va giustificata ed adeguatamente motivata, mentre la regola è la diffusione del potere, che si distribuisce secondo gli ambiti territoriali misurati dal patrimonio di cultura civile della comunità nazionale, in dipendenza di un antico processo storico, che in se stesso reca le ragioni e la consistenza degli enti autarchici della Repubblica, dal municipio alla regione.

Nel delineare i nuovi tratti della forma dello Stato ci si è ispirati all'osservanza attenta di questo triplice principio, che è ben riconoscibile nelle scelte generali elaborate, e nei nuovi o rinnovati istituti che ad essa danno corpo e consistenza politica e costituzionale.

3. La crisi dello Stato repubblicano, alla quale essenzialmente si deve porre attenzione e riparo nell'affrontare il tema della sua forma, presenta una prima caratteristica peculiare, che è data dall'intreccio tra la moltiplicazione delle funzioni e dei poteri allo Stato attribuiti o da esso derivanti, e l'elevato, e continuamente crescente, tasso di inefficienza e di trasgressione che ne distingue le singole esplicazioni. È questa una constatazione di fatto non contestabile, la cui gravità è tale, dal punto di vista assoluto come da quello qualitativo, che si impone ad ogni altra considerazione critica, ed anzi tende ad assorbirla.

La spiegazione del fenomeno, se condotta con correttezza di analisi, non può che coincidere con larga parte della storia

dell'Italia repubblicana, nei suoi progressi e nelle sue contraddizioni, in ogni aspetto saliente di essa, dalla evoluzione dei modelli di vita sociale alle condizioni dell'economia e della produzione, dai percorsi dei singoli gruppi sociali al rinnovamento delle relazioni industriali, dalle variazioni dei disequilibri territoriali alle unificazioni ed alle nuove fratture delle culture presenti nella comunità nazionale, dallo sviluppo del modello politico ai nuovi valori che si affermano nella società civile.

D'altra parte, l'affollarsi delle funzioni e dei poteri pubblici contribuisce a provocare inefficienza e deviazione, come è vero il porsi del rapporto inverso, non solo, ma da tale duplice relazione derivano anche due ulteriori fenomeni dello Stato contemporaneo in Italia, generalmente considerati come negativi, e tali da contribuire a determinarne la grave crisi.

Il primo di essi consiste nella creazione e nel rafforzamento di funzioni e di poteri pubblici riferiti direttamente allo Stato, o comunque collegati intimamente ad esso, che danno luogo ad interventi autoritativi nella vita sociale o nella sfera della persona umana che non sono né necessari né opportuni. La causa di ciò sono molteplici, risalendo ora ad un pregiudizio ideologico, ora agli interessi di singoli gruppi sociali.

Il secondo fenomeno riguarda il modo con il quale si delinea e si sviluppa la tendenza politica, concreta, della riduzione dei pubblici poteri e delle funzioni soprattutto nel campo sociale ed economico. Non si assiste infatti al riacquisto puro e semplice della condizione di autonomia del soggetto privato, ed alla corrispondente liquidazione dei pubblici interventi, così ricostituendo (o costituendo *ex novo*?) una sorta di « indifferenza » del potere rispetto allo svolgersi di relazioni economiche e sociali: il rapporto tra il pubblico ed il privato resta, ma ne mutano radicalmente contenuto e finalità.

4. Se la sfera delle attività del soggetto privato si amplia, nella evoluzione dello Stato contemporaneo che si estende anche al nostro sistema civile e politico, non per questo si interrompono i flussi relazionali

tra tale sfera ed i pubblici poteri, ma se ne trasforma in misura considerevole la giustificazione e quindi il regime giuridico istituzionale. Per comprenderne compiutamente il senso basterà considerare con attenzione le vicende anche recenti delle cosiddette privatizzazioni in economia, da un lato, e l'affermarsi di una nuova sezione della pubblica amministrazione, definita indipendente.

La rinuncia da parte dello Stato e di enti autarchici territoriali ad attività produttive di beni e di servizi avviene secondo le regole del mercato e la sola convenienza dell'acquirente al quale si concede il libero acquisto di quanto sia appetibile per valore patrimoniale o per aspettativa di reddito. Ne consegue che il pubblico soggetto conserva ciò che il mercato non accoglie, per cui la diseconomia di un patrimonio così dequalificato si traduce in un onere ulteriore della collettività, non nella cancellazione delle attività di tale natura appartenenti allo Stato ed ai soggetti autarchici.

L'espandersi dei soggetti privati nei campi della produzione di beni e di servizi non elimina né riduce il regime dei sostegni pubblici alle imprese, nelle forme assai diversificate in cui si è consolidato. Ne consegue che, in definitiva, il nuovo equilibrio tra pubblico e privato si risolve nel trasferimento di un certo numero di beni dall'uno all'altro, e nella sensibile riduzione dei controlli e dell'intervento dei pubblici poteri, in generale, nella *regolazione delle relazioni economiche e sociali* (oltre, naturalmente, al prodursi di altri effetti che formano oggetto di attenzione sotto altri profili).

5. La comune lettura dei principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione, secondo cui la funzione esecutiva deve ispirarsi ai principi della efficienza e della convenienza rispetto agli interessi generali, e svolgersi nella piena autonomia dei suoi agenti istituzionali mentre la fissazione dei fini spetta esclusivamente ai soggetti investiti di rappresentanza che li determinano nell'ambito dell'indirizzo politico, deve ora tener conto del delinearsi di una tendenza che, pas-

sando dalle scuole di pensiero all'ordinamento dello Stato, coglie alcuni significativi risultati di spessore politico e giuridico rilevante.

Tale tendenza si manifesta in un punto essenziale, visibile e significativo, che sta nella rescissione del vincolo di supremazia dei soggetti rappresentativi nella individuazione dei fini dell'azione amministrativa: nasce così la cosiddetta amministrazione indipendente, che assume vesti molto differenziate, ed è presente in materie dispartite, dal governo della moneta all'informazione, ma sempre conserva il comune dato della sottrazione ad ogni e qualsiasi rapporto di subordinazione rispetto alla funzione politica.

Non si tratta, come è ben evidente, né di funzione paragiurisdizionale, né tanto meno si è di fronte ad una evoluzione del concetto di controllo: si creano parti di vera e propria amministrazione attiva, che si affranca dalla menzionata relazione con l'attività di indirizzo politico, e dunque dal rapporto di rappresentanza: tale attività, della cosiddetta amministrazione indipendente, viene esentata altresì, per questa via, da ogni e qualsiasi forma di responsabilità politica.

6. Ne consegue che il tema della concentrazione dei poteri e delle funzioni non ha una soluzione sola, ma contiene almeno una doppia via di analisi e di composizione, l'una quantitativa, l'altra qualitativa: esso pertanto non è in alcun modo un tema di ordine tecnico, ma un tema eminentemente politico.

Si tratta infatti di stabilire: se la riduzione dei poteri e delle funzioni dello Stato debba risolversi nella riduzione dei poteri pubblici e delle funzioni pubbliche, oppure se si tratta di una diversa imputazione delle une e delle altre, salvo le correzioni suggerite dalla razionalizzazione delle forme assunte dagli interventi autoritativi; se la natura dei poteri e delle funzioni debba oppur no conservare il rapporto pertinenziale con il potere politico rappresentativo, salvo la definizione di un più ampio sistema delle garanzie, contenute però nell'ambito del controllo e della giurisdizione.

Le proposte che di seguito si illustrano per ciò che attiene la forma dello Stato non ignorano la necessità di questa duplice scelta, dalla chiarezza e dalla inequivocità della quale dipendono i livelli desiderabili di coerenza interna di questa parte, essenziale e pregiudiziale, dell'intero processo riformatore delle istituzioni repubblicane.

I poteri e le funzioni pubbliche sono profondamente rielaborati quanto ai soggetti titolari, e dunque alla redistribuzione tra lo Stato e gli enti autarchici territoriali, e non è seguita la via della loro pura e semplice riduzione. Nella proposta di revisione delle competenze si osserva costantemente l'assunto per il quale la democrazia politica non può discostarsi dalla piena riaffermazione del principio di rappresentanza, e di ciò non può non tenere conto il regime dell'attività di governo e dell'attività amministrativa, quale sia il livello impegnato.

7. Partendo da tali premesse, si è iniziato a riconsiderare in sé la questione dei poteri dello Stato, e la necessità di rivederne radicalmente la dislocazione e la devoluzione di competenza è apparsa preminente rispetto ad ogni pur essenziale obiettivo del processo riformatore.

Il percorso logico di politica istituzionale, indicato dall'alveo delle proposte relative alla forma dello Stato, non si è dunque ispirato alla opportunità di riallineare il confine tra poteri dello Stato e poteri delle regioni, in virtù di un più generoso criterio di applicazione del principio del decentramento politico della Repubblica, ma ad altre e più generali vedute.

La premessa può essere rinvenuta ancor prima del confronto ideale e politico apertosi nella Commissione bicamerale, fin dai lavori preparatori che, nella decima legislatura, hanno condotto nella Commissione affari costituzionali alla redazione di una incisiva riforma del bicameralismo. Si tratta di un'opera complessa ma indispensabile, consistente nel riportare lo Stato nel suo proprio domi-

nio, liberandolo del peso di compiti impropri, accumulatisi nel primo mezzo secolo del regime repubblicano.

L'elencazione delle competenze dello Stato, che si rinviene nel nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione, corrisponde a questo intento: essa ruota attorno alla quadruplica, essenziale determinazione della bandiera (politica estera), della spada (politica militare), della toga (politica della giustizia) e della moneta (governo della finanza), le ulteriori accessioni essendo giustificate in virtù di un pari o prevalente nesso specifico di essenzialità.

8. L'individuazione delle attribuzioni dello Stato secondo l'indice della materia, come ben si sa, non si sottrae a critiche e riserve di carattere dogmatico e politico, e già se ne è avvertita l'eco soprattutto in ambienti scientifici. Non è questa la sede per approfondire tale ordine di discussione, e però si deve ricordare che non si tratta di catalogazioni teoriche, esposte solo ad escursioni di tale natura, ma di nozioni di diritto positivo, destinate a segnare equilibri tra poteri, ad acclarare diritti, facoltà, doveri, obblighi: se si considera questo aspetto essenziale, si deve ammettere che non è dato di conoscere altro criterio materialmente sufficiente a servire a tale scopo, né, malgrado le accennate critiche e censure, risulta essere stato proposto, in sostituzione di quello adottato.

Il carattere tassativo della enumerazione delle competenze dello Stato corrisponde alla necessità di preservare, per quanto a ciò possa soccorrere una norma giuridica pur assistita dal particolare autorevole rango di norma costituzionale, l'essenzialità della sfera oggettiva di tali competenze, prevenendo il riprodursi della crescita quasi alluvionale che ora si lamenta: l'effetto di meglio fissare e garantire la sfera delle attribuzioni regionali, insito in tale qualificazione concettuale e formale, è certamente di grande rilievo, ma non è quello principalmente perseguito.

9. L'enumerazione tassativa delle attribuzioni per materia riservate allo Stato si ispira all'individuazione dei rapporti ritenuti di pari essenzialità rispetto ai quattro, che sono comunque i perni della essenza stessa dello Stato (bandiera, spada, toga e moneta). Poiché alla base di tale elencazione vi sono ragioni di politica legislativa, provviste del particolare spessore storico culturale che è proprio della politica legislativa di ordine costituzionale, è soprattutto nell'essenza di ciascuna che risiede la ragione vera di scelta.

Ne consegue che le riflessioni ulteriori, che qui si espongono per dare conto dell'iter logico seguito, sono di valore eminentemente illustrativo e di esplicazione politica.

Un primo gruppo di attribuzioni concerne le libertà religiose, e la condizione specifica della religione cattolica, come previsto dagli articoli 7 ed 8 della Costituzione. A ciò si accosta la previsione del numero 5 del nuovo testo dell'articolo 70, che riserva allo Stato la tutela dei diritti di cui il soggetto privato gode secondo le previsioni delle corrispondenti disposizioni della parte prima della Costituzione (dalla libertà personale alla cittadinanza, dalla famiglia alla scuola e ricerca superiore, al lavoro, all'associazione politica, all'accesso al pubblico impiego e *ad jus honorum*).

Un secondo gruppo riguarda le norme di organizzazione della giustizia, del diritto processuale, dell'azione e della difesa rispetto al procedimento. Ad esse si collega con affinità funzionale la disciplina dei controlli (*ex* articoli 99 e 100 della Costituzione).

Un terzo gruppo concerne la finanza (moneta, regole della contabilità, attività finanziarie e del credito sovranazionale, tributi statali), e l'economia (programmi economici generali, interventi o azioni di riequilibrio, partecipazioni statali, qualora ci si avvalga della facoltà di costituirle, politiche industriali e politiche dell'energia, trasporti e grandi comunicazioni).

Un quarto gruppo ha per elemento distintivo le azioni di tutela dell'*habitat*, dalla prevenzione per le grandi calamità

naturali alla tutela dell'igiene pubblica, alla conservazione dell'ecosistema.

Un quinto gruppo è comprensivo dei beni immateriali di eminente apprezzamento culturale e sociale, come i beni culturali e naturali di interesse nazionale, la proprietà letteraria, artistica ed intellettuale: ad esso si aggrega l'istruzione universitaria.

Un sesto gruppo annovera rapporti di specifico rilievo costituzionale, attinenti alla organizzazione politica e civile, come la materia elettorale (salva la competenza regionale per quanto si riferisce alla forma di governo), e la disciplina generale della organizzazione e del procedimento amministrativo.

Un settimo gruppo comprende sia il regime di beni e di servizi ritenuti di preminente interesse statale, come le opere pubbliche funzionali alle competenze dello Stato, le poste e telecomunicazioni, sia rapporti di varia natura la cui disciplina è attratta a tale ordine di attribuzioni per ragioni inerenti la certificazione, l'ordine pubblico, l'affidamento dei cittadini (statistica, pesi, misure e tempo; armi ed esplosivi, ordinamento delle professioni).

Con tipica norma di chiusura si dispone infine che è riservata allo Stato la definizione del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti nella parte prima della Costituzione: e vale in questa fattispecie quanto comunemente si ritiene per tale genere di norme.

10. Come si è rilevato, l'enumerazione tassativa delle attribuzioni dello Stato discende dalla volontà di assicurare argini adeguati allo straripamento e quindi alla adulterazione della sfera delle competenze statuali: il carattere residuale impresso alle attribuzioni regionali implica certamente un forte e qualitativamente significativo slargamento dei poteri regionali, essendo peraltro questo un effetto indotto e non quello voluto in via principale.

E però non si tratta nemmeno solo di ciò. In effetti, per l'impianto sistemico del nuovo criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, si produce anche

una diversa qualificazione delle garanzie apprestate dall'ordinamento costituzionale per l'effettivo rispetto di tale criterio, il che si traduce nel rafforzamento delle competenze delle regioni rispetto alle tendenze invasive ed abusivamente occupatrici da parte dello Stato, che rappresentano storicamente e politicamente l'unico vistoso caso di abbattimento dei confini tra poteri dello Stato e poteri regionali, che è costantemente avvenuto a senso unico, e non mai nell'opposta direzione, dell'invasione ed abusiva occupazione da parte delle regioni.

Ciò posto, conviene aggiungere ulteriori considerazioni su tale questione, alla quale le proposte riformatrici dedicano ancora la loro attenzione, indicando nuove disposizioni che sono parimenti orientate, nel senso di meglio proteggere l'integrità del confine tra i poteri repubblicani, dello Stato e delle regioni, in particolare difendendo questi ultimi, che ne hanno maggiormente bisogno.

Ma, prima, appare utile fare cenno ad una critica che si è avvertita riguardo al criterio residuale per la determinazione della sfera di competenza delle regioni, distinguendosi tra altre critiche tradizionali della concezione politica centralistica.

Si è obiettato che quando l'enumerazione delle attribuzioni dello Stato sia tassativa, e non consenta altra integrazione che non sia quella disposta da ulteriori interventi della revisione costituzionale, può crearsi un vuoto nella disciplina giuridica di rapporti, non mai regolati prima, ma tuttavia per l'evoluzione dei valori sociali o per altre cause idonee, richiedano per la prima volta un regime legislativo *ad hoc*.

L'argomento ha una illustre origine, che però ha dato luogo a dispute teoriche tuttora non sopite, e cioè la *vexata quaestio* della (pretesa) completezza dell'ordinamento giuridico: e pertanto non si sottrae, a sua volta, alle importanti obiezioni che quella teorica si è attirata e si attira.

Ma indipendentemente da ciò, la questione rivela un modo di intendere la partizione tra competenze dello Stato e com-

petenze delle regioni, secondo un criterio di valore concettualmente inaccettabile e, dal punto di vista dei principi del regime costituzionale repubblicano destituito formalmente di fondamento. Secondo questa visione dei poteri repubblicani, i più importanti andrebbero allo Stato, i meno importanti alle regioni: infatti, per ciò che attiene alla questione delle lacune, poiché i rimedi per rinvenire una disciplina applicabile ai rapporti mai prima regolati dal legislatore condurrebbero comunque alla competenza regionale, che è quella generale perché residua, ciò implicherebbe una sorta di attrazione da parte delle regioni, e quindi una regolazione inopportuna di quei rapporti.

Ma ciò è, ripetiamo, inaccettabile e fuori del sistema costituzionale delle competenze. Non vi è una gerarchia di valori nella distinzione delle competenze, ma una selezione di opportunità, che è rimessa esclusivamente all'apprezzamento positivo del legislatore costituente e del legislatore costituzionale. E questo è un dato genetico dell'intero impianto della Costituzione del 1948, non a caso immune dalle suggestioni teoriche sia del diritto naturale, sia del cosiddetto Stato etico: esso, per restare sul terreno del regime delle fonti del diritto, non si limita alla fissazione dei limiti reciproci tra Stato e regioni, ma concerne parimenti la distinzione tra competenze del legislatore e competenze del Governo. Questo stesso dato genetico non lascia certo indisturbato lo stesso assioma della completezza dell'ordinamento giuridico.

11. Tornando ora alla garanzia della integrità dei poteri della regione, si ricordano le ulteriori norme proposte in questa direzione, oltre alla affermata tassatività delle competenze enumerate dello Stato.

Tali norme toccano direttamente la potestà legislativa regionale, sotto il triplice profilo dei limiti, dei controlli, e delle materie devolute (oltre la stessa asserzione del carattere generale, perché residuale, della sfera delle competenze della regione).

Per ciò che attiene i limiti, mantenendosi la competenza legislativa regionale distinta tra esclusiva e concorrente, le modifiche proposte appaiono di notevole rilievo.

La regione di diritto comune acquista *ex novo* la competenza legislativa esclusiva, fin qui accordata alle sole regioni di diritto speciale: infatti, il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione prevede tale forma di competenza legislativa, ed anche in campi di notevole rilievo, come l'agricoltura, il commercio, l'industria, l'artigianato, l'assetto urbanistico del territorio, il turismo, la formazione professionale.

Per tale competenza risultano sostanzialmente confermati i limiti ora vigenti a proposito della attribuzione di essa alle sole regioni speciali.

Radicalmente innovato è il regime dei limiti (ulteriori) imposti alla competenza regionale concorrente. In particolare, la legge organica prende il posto della legge cornice.

Non si tratta di un mutamento solo nominale, poiché muta radicalmente il contenuto di principio di tali leggi, e quindi dei limiti che attraverso di esse si costituiscono in concreto per l'attività legislativa regionale del tipo concorrente.

12. La legge organica è, in primo luogo, espressione di un potere il cui esercizio è facoltativo non dovuto, a differenza del diritto vigente, che qualifica come facoltativa la scelta della legge (cornice) quale forma del limite regionale, mentre la fissazione del limite è necessaria: tanto che, secondo la comune opinione, mancando la legge cornice, sarà l'interprete (giudice, Governo, pubblica amministrazione) che ricostruirà i principi-limite dall'ordinamento positivo, i quali dunque sussistono, anche quando non siano posti nella forma della legge cornice.

Così non è, secondo ciò che espressamente prevede il penultimo comma, prima parte, del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, per il quale lo Stato può (non deve), nelle materie in cui

le regioni non hanno la competenza legislativa esclusiva, intervenire con le leggi organiche.

Il contenuto delle leggi organiche è del tutto diverso da quello delle cosiddette leggi cornici: esso infatti si estrinseca non nei « principi dell'ordinamento », ma solo nei « principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario ». Pertanto: a) non si tratta di qualsiasi principio, ma solo di alcuni; b) i principi della legge organica riguardano le funzioni, non le materie; c) i principi contenuti nelle leggi organiche devono essere puntualmente giustificati dal rapporto con esigenze di carattere unitario, aprendosi così, quanto ad essi, la via per un (ulteriore) profilo di accertamento di legittimità da parte della Corte costituzionale.

Da questo punto di vista è notevole come per la legge organica sia prevista una specifica facoltà di impugnativa da parte delle regioni, alla Corte costituzionale, in via principale, da esperirsi entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

Il procedimento per l'approvazione della legge organica è soggetto ad un regime speciale, che ne fa un caso di legge rinforzata: quanto al *quorum*, quanto alla iniziativa che è, riservata al Senato della Repubblica, quanto alla necessità della clausola di espressa denominazione, la cui previsione corrisponde al fine di prevenire casi di surrettizia manipolazione della disciplina posta in essere dalle leggi organiche, o ad opera dello stesso legislatore ordinario, oppure del potere regolamentare del Governo, e della pubblica amministrazione, o dei giudici: come purtroppo, per ciascuno di questi casi, sovente si deve lamentare per ciò che attiene le leggi cornici, nel vigente ordinamento, attraverso una prassi tanto abusiva, quanto difficilmente contrastabile.

La legge organica, infine, ha per destinatarie le regioni soltanto, e dunque non costituisce diritto per la generalità dei cittadini e degli altri soggetti sottoposti alla sovranità nazionale, come dispone espressamente il penultimo comma, seconda parte, del nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione.

La norma è di grande importanza e, se rettamente applicata, scoraggerà ogni illegittima pretesa politica rivolta ad intaccare la competenza legislativa regionale mediante incursioni del legislatore ordinario, e del Governo legislatore ancora di più (sempre temibili, malgrado si debba escludere nella materia l'ammissibilità della figura del decreto-legge, trattandosi di legge rinforzata).

13. L'espansione della potestà legislativa regionale di diritto comune, e specialmente la sua estensione alla forma esclusiva, avrebbe potuto suggerire la liquidazione di ogni diversità di regime costituzionale tra regioni di diritto comune e regioni di diritto speciale: così come, d'altronde, da qualche parte si è pur ventilato, per ragioni di indole varia. Ma l'idea non ha avuto alcun seguito, per l'apprezzamento prevalente della persistente giustificazione storico-politica offerta da ciascuna delle cinque aree geografiche interessate, mentre si è aggiunta la considerazione degli impegni liberamente assunti dalla Repubblica in sede internazionale per quanto riguarda la regione speciale Trentino-Alto Adige.

Tuttavia il regime delle cinque regioni subisce sensibili modifiche, a mente del nuovo testo dell'articolo 116 della Costituzione, che dispone per esse forme e condizioni particolari di autonomia, con la devoluzione di competenze esclusive nelle materie non riservate allo Stato, con apposita legge costituzionale.

Gli statuti speciali, inoltre, sono adottati con legge costituzionale speciale, frutto di una sorta di regime di intesa atipico tra Stato e regione, tanto che, nella prima lettura del procedimento di approvazione, il testo approvato da entrambe le Camere deve avere l'intesa con la regione interessata. Considerato il regolamento vigente della revisione, che fa divieto di emendare il testo in seconda lettura, ne consegue che lo Stato non può alterare l'intesa raggiunta ma solo astenersi dal perfezionare il procedimento.

Da questo punto di vista è significativo che la forma di legislazione concorrente

possa essere prevista (e regolata) solo attraverso lo statuto, e quindi solo se vi è l'intesa tra lo Stato e la regione.

Gli statuti speciali, infine, definiscono forme ed istituti di cooperazione tra Stato e regioni autonome: la assoluta generalità della formulazione testuale dell'ultimo comma del nuovo articolo 116 della Costituzione consente di non escludere dal suo oggetto lo svolgimento dello stesso potere legislativo.

14. Tornando sull'argomento del nuovo regime delle leggi organiche, contrapposto a quello vigente per le leggi cornice, conviene a questo punto fare un cenno ad una ulteriore caratteristica impressa, relativamente alla sottoponibilità a referendum abrogativo ordinario: caratteristica solo apparentemente contraddittoria rispetto ai principi che si sono posti fin qui in luce.

Malgrado una prima opinione prevalsa nel Comitato ristretto, rivolta ad escludere il referendum abrogativo, si è invece affermata tale ammissibilità, poiché si è ritenuto di non dover contrastare la tendenza della cultura istituzionale democratica di ampliare e non di restringere l'area del diretto esercizio della sovranità popolare (ed a ciò non essendo parso sufficiente, nella opinione di alcuni, l'argomento circa la non esecutività delle leggi organiche alla diretta regolazione dei rapporti intersoggettivi, che pure era stato avanzato, insieme con altri argomenti).

Il referendum abrogativo, tuttavia, si propone che sia regolato diversamente, quando abbia per oggetto una legge organica, sia per ciò che attiene la promozione di esso, sia soprattutto per ciò che concerne la validità del risultato e quindi l'efficacia abrogatrice: eventi che sono subordinati al duplice requisito della partecipazione di due terzi degli aventi diritto, e della maggioranza dei voti favorevoli calcolata sugli elettori votanti.

Ne risulta ridotto il margine di efficacia del referendum abrogativo. Ma ciò non si ricollega ad una sorta di recupero del potere statale di intervento per la limitazione della potestà legislativa regionale

(concorrente), ma discende invece, ed è importante rilevarlo, dalla concezione unitaria della Repubblica, che qui trova un riscontro altamente significativo: il legislatore della revisione costituzionale ha infatti inteso garantire che sia la comunità nazionale nel suo insieme, e non una frazione per avventura geograficamente concentrata di essa, a disvolere l'esistenza di limiti a parti della potestà legislativa regionale (limiti, si noti, posti dal Parlamento nazionale in virtù della volizione della legge organica, e la cui posizione non è configurabile, ad opera del Governo, o dell'amministrazione o dei giudici).

15. Come si è detto, la nuova e radicalmente diversa qualificazione della sfera di attribuzioni delle regioni discende specialmente dal mutamento del regime delle competenze, per ciò che attiene il limite reciproco con lo Stato, i controlli ed il merito.

In particolare, per quanto concerne i controlli, vanno segnalate alcune rilevanti riforme delle disposizioni costituzionali vigenti, che tengono conto del diverso grado di autonomia che si ha intenzione di accordare alla regione, nonché degli aspetti negativi emersi nella prassi ultraventennale circa le disposizioni vigenti, affermatasi a partire dalla istituzione delle regioni di diritto comune.

Il controllo sulle leggi regionali risulta profondamente modificato, soprattutto grazie alla eliminazione della figura del controllo mediante richiesta di riesame: tale figura infatti, originariamente concepita in omaggio alla economia dei conflitti tra Stato e Regione, si è venuta sensibilmente alterando, assumendo, per l'uso fatto dai Governi del relativo potere, i contorni di una assai impropria tecnica vessatoria, anche a fini di pressione politica.

Si propone di abrogare il terzo ed il quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione, riformulando il primo comma, con il solo obbligo di comunicazione della avvenuta approvazione della legge regionale al commissario di Governo, che

deve vistarla nel termine di quaranta giorni, salvo che nel medesimo termine il Governo non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito, per contrasto di interessi, davanti al Parlamento (sulla quale le Camere decidono nei modi e nei termini stabiliti dai regolamenti parlamentari).

Ne consegue, inoltre, che è il Governo responsabile di individuare l'ipotesi del conflitto di merito, ora rimessa nel caso di dubbio alla decisione della Corte, mentre viene meno l'obbligo di riapprovazione della legge con maggioranza qualificata nel caso di riesame, appunto soppresso.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione si propone sia esercitato nei casi, nei limiti e con le modalità stabilite con legge dello Stato da sezioni decentrate della Corte dei conti, e non più da un organo dello Stato la cui individuazione viene rimessa al legislatore ordinario senza alcun particolare vincolo di osservare i requisiti della terzietà e della generalità della funzione del controllo (e inoltre viene soppressa la eventualità del controllo di merito: nuovo testo del primo comma dell'articolo 125 della Costituzione).

Lo scioglimento del Consiglio regionale viene infine diversamente regolato, poiché se ne sopprimono alcuni presupposti (la commissione da parte del Consiglio di gravi violazioni di legge, nonché la mancata adesione all'invito di sostituire la giunta regionale o il Presidente per atti contrari alla Costituzione, nonché la sicurezza nazionale), e si precisano meglio i poteri di ordinaria amministrazione.

16. Per ciò che attiene il merito della potestà legislativa regionale, oltre quel che si è detto circa la nuova formulazione della ripartizione delle attribuzioni tra Stato e regioni, acquistano eminente rilievo politico ed istituzionale le nuove competenze nella materia delle relazioni esterne dello Stato: il che, per quanto riguarda l'ordinamento regionale, rappresenta un *novum* assoluto nella tradizione costituzionale repubblicana.

L'articolo 117-ter configura la fattispecie di accordi tra le regioni ed enti territoriali di altri Stati. Perché tali accordi possano essere fatti è prevista la condizione esplicita di trattati stipulati dalla Repubblica nell'ambito delle relazioni internazionali (mentre si deve ritenere che una condizione implicita debba essere ritenuta quella della analogia dei soggetti di altri Stati, sia sotto il profilo dell'ordinamento ad essi spettanti nel diritto interno di quegli Stati, sia sotto il profilo delle norme straniere che ciò consentano a quei soggetti, rispetto a quel che si ha nell'ordinamento interno della Repubblica). Vi è inoltre una espressa riserva al legislatore ordinario per la disciplina delle relative procedure (la cui fissazione in linea generale ed astratta è dunque sottratta al Governo).

La disposizione è poi integrata dal primo comma del successivo articolo 117-quater che rimette ancora una volta al legislatore ordinario la determinazione delle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale. Va osservato che il legislatore può definire tali modalità, ma non scalfire il principio per cui spetta, nei casi detti, alla regione la partecipazione al procedimento del diritto interno: in particolare non può, il legislatore, paralizzare il riconoscimento di tale principio astenendosi dal fissarne le modalità di esercizio.

Nei successivi commi dell'articolo 117-quater si consolida notevolmente il ruolo costituzionale delle regioni in rapporto all'ordinamento comunitario. La regione infatti dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza, senza la interposizione di alcun atto dello Stato, né generale, né speciale: e questa è una disposizione veramente significativa, capace di offrire prospettive di vasto respiro alla integrazione politica dell'Europa, per ciò che riguarda il diritto pubblico interno della Repubblica italiana.

Non limita quanto detto la norma, contenuta nella medesima disposizione, per la quale lo Stato esercita il relativo

potere sostitutivo, poiché l'ordinamento comunitario ancora si colloca sul piano delle relazioni internazionali pattizie, a cui è lo Stato, e non anche la regione, ad obbligarsi, e quindi è lo Stato, non la regione, il soggetto titolare dell'obbligo di adempiere che dai patti internazionali ratificati discende.

Va del pari inquadrata in questo ordine di considerazioni la norma, contenuta nel successivo terzo comma, in virtù della quale la regione è titolare del potere di nomina dei componenti gli organi comunitari destinati a rappresentare le regioni stesse e gli enti territoriali degli altri Stati della Comunità ad esse affini, secondo modalità stabilite con legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari.

17. La devoluzione della potestà amministrativa alle regioni sembra discostarsi alquanto dalle linee generali impresse dal costituente alla Carta del 1948. Ma va detto subito, ciò non avviene per un diverso equilibrio rispetto alla potestà amministrativa dello Stato.

Sotto questo profilo l'ordinamento non è toccato dalle proposte riforme. Lo Stato conserva solo le attribuzioni amministrative per le materie rimesse alla sua competenza: e dunque, così come la potestà legislativa dello Stato è definita per materia e secondo una enumerazione tassativa, così, per le stesse materie e con le stesse modalità, si individua la potestà amministrativa dello Stato.

Non solo, ma con norma che si ritrova nella parte della forma di Governo si dispone il divieto di istituire Ministeri se non nelle materie riservate alla competenza dello Stato, in forza del combinato disposto del nuovo testo degli articoli 70 e 117 della Costituzione.

Il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione ripartisce invece assai diversamente dalle vigenti norme costituzionali, la potestà amministrativa tra le regioni, le provincie ed i comuni, per tutto quanto non resti riservato allo Stato: oltre dunque il principio positivo che demanda alla legge dello Stato la fissazione delle

competenze degli enti autarchici territoriali minori, e, per quanto alla regione compete, alla legge regionale.

Secondo la norma proposta, alla regione spettano le funzioni di indirizzo e di coordinamento, e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale, tutte le altre essendo riservate alle provincie ed ai comuni: la legge regionale che provvede al riparto è atto a contenuto vincolato, poiché provvede ad una ricognizione di accertamento, non costitutiva.

Queste affermazioni sono rafforzate dal successivo nuovo testo dell'articolo 128 della Costituzione, che definisce le provincie ed i comuni quali enti autonomi rappresentativi delle comunità locali, ai quali viene riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale: il loro ordinamento è disciplinato dalle leggi regionali secondo i principi fissati dalla legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria.

Appare evidente l'accrescimento che si è inteso provocare della nozione di autonomia costituzionalmente garantita delle provincie e dei comuni, elevando ed organizzando spunti già contenuti nella recente legge generale sulle autonomie locali n. 142 del 1990. In ciò si è anche tenuto criticamente conto delle tendenze neocentraliste manifestate in molti comportamenti delle regioni di diritto comune, che potrebbero ritenersi suscettibili di estendersi ed approfondirsi in conseguenza del progresso della stessa condizione costituzionale e politica dell'autonomia delle regioni.

18. Concerne sia la nuova potestà legislativa sia la nuova potestà amministrativa delle regioni la disposizione dell'articolo 117-bis della Costituzione, che prevede la facoltà delle regioni, per ciascuna materia rimessa alla loro competenza, di stipulare accordi fra di loro ed istituire organismi comuni.

Va ricordato che tale fattispecie è stata concepita e proposta nell'intento di corrispondere alla obiezione, fatta da più parti anche se con intenti assai differenziati,

secondo cui l'aumento dei poteri delle regioni, pari per tutte, troverebbe alcune di esse in condizioni non adeguate per sopportarne l'onere, con prevedibili, e gravi, crisi di funzionalità se non addirittura vere e proprie paralisi.

La disposizione individua nel presidente della regione l'organo competente a stipulare gli accordi, previa autorizzazione della giunta o del Consiglio regionale, secondo le rispettive competenze: le relative procedure sono disciplinate con legge organica.

19. Il valore costituzionale e politico dell'autonomia regionale si accresce per un triplice ordine di riforme, di cui quello relativo alle potestà legislative ed amministrativa è solo il primo, mentre il secondo tocca il sistema finanziario.

Le norme proposte si orientano a superare radicalmente l'assetto della finanza pubblica, instaurato contemporaneamente alla attuazione dell'ordinamento regionale di diritto comune, all'inizio degli anni '70, nella parte in cui dà vita alla finanza regionale derivata.

Tale principio, che secondo una diffusa e ben argomentata opinione già si discosta dalle vigenti disposizioni costituzionali, viene criticato per due ragioni, che concorrono a suggerirne l'urgente superamento. La prima censura riguarda il principio in sé, perché separando i centri di spesa dal comune centro di entrata, concentrato nei poteri fiscali dello Stato, favorisce la formazione di una parte assai consistente del *deficit* pubblico.

L'esperienza avutasi al riguardo sostiene concretamente l'obiezione. La spesa regionale ha per oggetto la produzione di servizi e di beni di eminente necessità collettiva, ed è, altresì, per gran parte obbligatoria: diviene politicamente inefficace la fissazione di limiti superiori da parte dello Stato, soggetto erogatore delle risorse finanziarie, tanto che l'assunzione dell'onere per la parte eccedente si verifica puntualmente *ex post*. Il meccanismo, così sommariamente richiamato, provoca l'antieconomicità della spesa pubblica regionale, concorre all'accumularsi di forti

costi passivi, e deresponsabilizza gradatamente l'insieme dei centri di spesa regionale, distogliendoli dall'apprezzamento delle priorità nella scelta degli obiettivi politici ed amministrativi, e dall'osservanza del metodo della programmazione nelle funzioni di governo.

La seconda censura tocca invece specificamente il rapporto tra il sistema della finanza regionale derivata, e la nozione costituzionale di autonomia regionale.

Non vi è dubbio che tale rapporto sia di insanabile contrasto: non può esservi alcuna veritiera autonomia politica della regione se non si realizza compiutamente un sistema di finanza propria, se la regione non è dotata di una compiuta autonomia finanziaria, rapportata, quanto ad ampiezza, alle attribuzioni che alla regione stessa riconosce direttamente l'ordinamento costituzionale.

Sotto questo profilo, la sussistenza del principio della finanza derivata nella disciplina dell'approvvigionamento delle risorse per il funzionamento delle regioni, rende inattendibili molte critiche che sono state mosse alle vicende dell'ordinamento regionale, e specialmente quelle che si fondano sull'asserito *deficit* di idoneità delle regioni: quando ad un soggetto titolare di potestà di governo, compresa quella di fare le leggi, si sottrae il *munus* forse principale, e cioè l'onere di raccogliere le risorse finanziarie per l'esplicazione di quelle potestà, non è poi concettualmente possibile misurarne l'idoneità pratica nell'azione quale soggetto di governo della comunità amministrata.

20. La nuova disciplina costituzionale che regola la finanza regionale, contenuta nel nuovo testo dell'articolo 119 e nell'articolo 119-bis della Costituzione, nel rafforzare e rendere non reversibile il principio della finanza propria, si ispira al triplice criterio della adeguatezza, della economicità e della solidarietà: i tratti comuni e generali di tale disciplina si ritrovano in coordinamento logico e formale con la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, che rientra nella parte dedicata alla forma di Governo.

Il primo comma del nuovo testo dell'articolo 119 reca l'enunciazione del principio, definendo l'autonomia finanziaria e l'autonomia della imposizione tributaria, parte costitutiva dell'autonomia di regioni, province e comuni. L'inserimento della finanza degli enti autarchici minori nella previsione costituzionale, non implica il voler porre sullo stesso piano la regione da una parte e le province ed i comuni dall'altra, ma invece la volontà di evitare che gli inconvenienti lamentati per il principio della finanza derivata nei riguardi delle regioni, si riproducano per gli enti minori, riproducendo per essi lo stesso principio.

Il secondo comma rinvia ad una legge organica la determinazione delle norme di coordinamento tra la finanza dello Stato, la finanza delle regioni e la finanza di province e comuni. Si tratta, all'evidenza, di coordinamento tra fattispecie che restano reciprocamente e rigorosamente separate: ed il coordinamento ha proprio il contenuto di assicurare la integrità di tale separatezza, oltre a prevenire il pericolo imminente nella distribuzione tra più centri di imputazione della potestà tributaria, che è la duplicazione dell'imposizione, e l'eccesso di gravosità ai danni del soggetto passivo del rapporto fiscale, fermo restando il rispetto del principio della progressività, che rimane intatto insieme con ogni altra disposizione della prima parte della Costituzione repubblicana, e che deve intendersi nella sua valenza positiva, come nella sua valenza negativa.

Torna in evidenza, a questo riguardo, la peculiarità della legge organica, che appartiene dunque anche alla legge organica prevista a fine di coordinamento dal nuovo testo dell'articolo 119, ossia il fatto di avere per destinatarie esclusivamente le regioni, e non i cittadini: tale legge dunque regola le relazioni tra i poteri dei soggetti investiti di funzioni tributarie, non è in alcun caso legge idonea a contenere disposizioni sostanziali, costitutive di obblighi e di doveri.

21. Altra legge organica stabilisce i principi che regolano le entrate delle regioni, tripartite, come prescrive l'articolo

119-bis, in: a) tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali; b) sovrainposte e addizionali su tributi erariali; c) proventi dalla vendita di beni e di servizi e quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

Sono utili alcuni chiarimenti circa l'intento che ha ispirato la formulazione del testo.

Le regioni sono titolari di potestà piena nell'istituire e nel regolare i tributi propri: la legge organica fissa principi sulle modalità dell'una e dell'altra fattispecie, l'istituzione e la regolazione del tributo, non mai predisponendo forme di compartecipazione tra Stato e regione.

Le sovrainposte e addizionali, nonché le quote di partecipazione al gettito prodotto da tributi erariali soprattutto riferiti alle imposte indirette, introducono ad una tematica di notevole delicatezza, la cui corretta lettura dovrà tener conto della necessità di assicurare un ragionevole equilibrio tra la diversità delle ricchezze prodotte e detenute nelle singole aree territoriali dello Stato, e l'accesso del cittadino al godimento paritario dei benefici derivanti dall'attività dei pubblici poteri dovunque esplicata.

Su questo aspetto della disciplina dei poteri tributari riconosciuti alla regione si tornerà ancora: per il momento si deve annotare che tra i principi di tale disciplina non può non incidere il già menzionato principio di solidarietà, che prima di ogni altra considerazione relativa ai dati del diritto costituzionale positivo, discende direttamente dalla unitarietà della Repubblica.

22. Il principio della economicità della finanza regionale sorregge alcune norme costituzionali di principio, contenute nello stesso articolo 119-bis.

L'assunzione di prestiti e di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle regioni nei limiti stabiliti da una legge organica. Il fine della disposizione non può non essere vincolato alla salvaguardia del rapporto di compatibilità del futuro indebitamento con le previsioni

pluriennali del bilancio. Si deve inoltre osservare che il suddetto vincolo deve avere i requisiti della generalità ed astrattezza, né può essere posto altrimenti che con una legge organica *ad hoc* (meno che mai con le leggi del bilancio dello Stato ed altre leggi ad esse connesse).

Infine il contenuto della legge organica che fissa limiti per l'assunzione di prestiti ed impegni di spesa in annualità delle regioni non può discendere da una valutazione dell'indirizzo politico dello Stato, perché se così fosse l'autonomia delle regioni sarebbe compressa oltre ogni limite ammissibile dal punto di vista del (nuovo) ordinamento costituzionale delineato dalla riforma. In verità, si deve ritenere che l'unico metro di misura per la ragionevolezza della legge organica in questione sia quello derivante dal pieno rispetto delle norme e dei principi posti nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione.

Altra norma che si segnala su questo piano è quella in virtù della quale le leggi dello Stato che attuano delega di funzioni alle regioni, adeguano i mezzi finanziari a disposizione delle stesse regioni, attraverso una corrispondente ridefinizione delle quote di partecipazione al gettito di tributi erariali. Si deve aggiungere, e forse sarà utile precisarlo nel testo definitivo della disposizione, che tale ridefinizione comporta un accrescimento della quota di pertinenza della regione, ma contemporaneamente una riduzione della quota dovuta allo Stato.

23. Non mancano, nell'articolo 119-bis, previsioni di trasferimenti di risorse dallo Stato alle regioni, ma è inequivocabile la preoccupazione duplice, assunta nella loro formulazione: da un lato si tratta di ipotesi tassativamente enumerate e rigorosamente delimitate, in modo tale da prevenire il riprodursi in qualsiasi modo del sistema della finanza diretta, sia pure solo parzialmente, e da un altro lato si persegue la coerenza tra ciascuna di tali previsioni, e l'osservanza dei principi della solidarietà, della economicità, e dell'autonomia politica delle regioni.

Dispone il terzo comma dell'articolo 119-bis che, per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate, lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo, il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazionale per abitante.

È inoltre istituito un secondo fondo, le cui quote possono essere devolute alle regioni di minore dimensione demografica per compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di servizi. I trasferimenti di questo secondo fondo sono fissati di intesa con la regione.

È fatto divieto di imporre vincoli di destinazione per i trasferimenti di ciascun fondo perequativo: la ragione di ciò è evidente, e deriva dall'esperienza avutasi al riguardo, che insegna come, attraverso il trasferimento di risorse dello Stato con vincolo di destinazione si produce un completo svuotamento dei poteri, riducendosi le regioni a meri terminali amministrativi e contabili della spesa pubblica statale.

Vi è da aggiungere che il primo fondo perequativo, che nasce dalla necessità di contrastare gli squilibri territoriali, misurerà il suo valore assoluto non solo rispettando il limite superiore espressamente predeterminato nella sua stessa previsione costituzionale, ma anche rapportandosi sistemicamente ad altra (nuova) disposizione, che è quella contenuta nell'articolo 118-bis, in virtù della quale la Repubblica garantisce a ciascun cittadino la prestazione minima prevista dalla legge organica: e ciò è tanto più corretto ritenere, considerando la comune premessa delle due disposizioni richiamate, che sta nel più volte menzionato principio di solidarietà, ed inoltre quanto significativamente prescrive la seconda parte dello stesso articolo 118-bis, nel rinviare ad una apposita legge organica la fissazione delle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della regione dopo motivato richiamo. Nessuno può essere censurato e sostituito nell'esercizio di poteri propri, quando l'inadem-

pienza sia dovuta a fattori indipendenti dalla sua responsabilità (politica), come quelli della impossibilità materiale ad adempiere.

Il secondo fondo rappresenta una ulteriore risposta al quesito della disparità di condizioni territoriali e sociali delle diverse regioni, in relazione all'accrescimento rilevante di compiti e doveri: così come si è notato riguardo alla disposizione dell'articolo 117-bis, sugli accordi interregionali e sui relativi organismi comuni, si tratta di misure preordinate al fine di prevenire difficoltà e paralisi funzionali, scartando la soluzione da alcuni vagheggiata e caldeggiata degli accorpamenti più o meno cospicui di gruppi di regioni nelle cosiddette macroregioni.

Fuori delle ipotesi che precedono, è infine prevista una mera facoltà dello Stato di intervenire con finanziamenti aggiuntivi per provvedere a scopi determinati: ma in questo caso deve esservi la previa intesa delle regioni interessate.

Sono previsti sia il demanio, sia il patrimonio delle regioni, ma secondo le modalità stabilite con legge dello Stato, con la quale, evidentemente, se ne assicura una soglia minima di omogeneità con il regime delle analoghe fattispecie di pertinenza dello Stato.

24. Il terzo profilo della riqualificazione della posizione costituzionale delle regioni è quello che concerne l'autonomia politica: e per esso deve, anzitutto, parlarsi di vera e propria innovazione, anziché accrescimento, più o meno cospicuo.

La disposizione su cui si sorregge essenzialmente l'autonomia politica regionale è contenuta nel nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione, e segnatamente è rappresentata dal sesto comma.

In virtù di esso, la regione può adottare una diversa disciplina della forma di Governo con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al Consiglio regionale e, con la stessa maggioranza, può adottare con legge regionale un sistema di elezione diverso da quello stabilito dalla legge dello Stato.

Non intacca tale valore di autonomia politica la parte finale della disposizione, che prevede una forma di *referendum* di convalida *ad hoc*, attribuendone la facoltà di promozione ad un quinto di consiglieri della Regione, o ad un ventesimo degli elettori, e subordinando l'approvazione delle relative norme statutarie o legislative al consenso della maggioranza degli aventi diritto al voto: infatti, l'appello al corpo elettorale appare una giusta garanzia a disposizione delle minoranze politiche rappresentate in Consiglio per sventare l'uso dell'autonomia regionale al fine della *perpetuatio imperii* di gruppi oligarchici, che si trovino a controllare la maggioranza dei rappresentati, ma non quella dei rappresentati.

La potestà della regione di darsi una propria forma di Governo, e/o una propria legge elettorale, distaccate dallo schema, la cui definizione resta in astratto attribuito per la prima al legislatore costituzionale, e per la seconda al legislatore ordinario, rappresenta una innovazione oltremodo significativa, che quasi interviene a suggellare e dare compiutezza alla riqualificazione costituzionale e politica della regione nell'ordinamento repubblicano.

Per la prima volta infatti ad un soggetto diverso dallo Stato si riconosce, nella tradizione unitaria dell'Italia moderna, il potere di fissare le regole del proprio autogoverno, compresa la legge sulla rappresentanza.

25. La disciplina elettorale delle regioni di diritto comune, nel caso in cui esse non si avvalgano della facoltà di darsene una propria, o se non vi sia stata la convalida positiva del corpo elettorale regionale, o ancora se la regione abbia abrogato la propria legge elettorale senza sostituirla con altra, è tuttora attribuita alla competenza del Parlamento nazionale, che però deve procedere osservando il procedimento previsto per la legge organica (articolo 122, nuovo testo, primo comma).

È notevole come, per un fenomeno imitativo non raro nel diritto pubblico, si

utilizzi uno schema formale per fini diversi rispetto a quelli per i quali è stato preordinato: il procedimento rinforzato per l'approvazione della legge organica viene applicato per una legge che organica non è, essendo priva dei vari requisiti che sono tipici della legge organica (contenuto, oggetto, destinatari). Il vincolo del procedimento vieta, in questo caso, che si provveda alle regole elettorali per le regioni di diritto comune, nell'ambito della legislazione nazionale elettorale, o in quella per gli enti locali minori: si deve infatti seguire un *iter* diverso, e si deve dar vita ad un distinto provvedimento legislativo.

Si deve ancora osservare che appartiene allo Stato la determinazione del numero e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali, provvedendo a ciò una legge dello Stato adottata con lo stesso procedimento previsto per la legge elettorale regionale (non necessariamente deve infatti trattarsi di una stessa legge). Qualche dubbio può sorgere circa tale regime, se sia compreso oppure no nella facoltà di deroga da parte del legislatore regionale: poiché il tenore letterale del nuovo testo dell'articolo 122 della Costituzione fa riferimento specifico al sistema di elezione, mentre non ricorre mai l'espressione legge elettorale, e quindi dovrebbe propendersi per la conclusione negativa. Il fatto è che ci si è concentrati, nella elaborazione del testo sul punto del sistema elettorale, essendo questa la questione politicamente significativa che ha assorbito ogni altra cura ed attenzione.

D'altra parte, non avrebbe molto senso limitare la competenza del legislatore regionale al sistema di elezione ed escluderla nella materia delle incompatibilità e della ineleggibilità che è tradizionalmente e razionalmente connessa a quello del sistema elettorale, tanto più che in ogni caso una parte di tale regime rientra nell'oggetto della forma di governo, e quindi comunque è compreso nella potestà regionale di deroga alla disciplina nazionale. Sarà peraltro opportuno precisare il punto nella formulazione definitiva del testo.

26. Non è frequente che in un testo costituzionale rientri la locuzione forma di Governo, ed è la prima volta che questo accade nella tradizione unitaria italiana: e d'altra parte si tratta di una nozione esclusivamente elaborata in sede scientifica, il cui trasferimento dal linguaggio degli studiosi al linguaggio del legislatore esige chiarezza ed inequivocità.

Seguendo il percorso che la stessa Commissione bicamerale ha seguito nella partizione interna dei propri lavori, frazionando l'oggetto della materia ad essa rimessa per affidarla ai singoli Comitati, si nota come per forma di Governo essa abbia inteso l'insieme delle regole che disciplinano la funzione dell'indirizzo politico, dalla individuazione degli organi a cui è devoluto, alla loro formazione, al sistema delle relazioni fra essi, al regime degli atti in cui la funzione si estrinseca, ai limiti imposti ad essa: in altri termini, tutto ciò che rientra, o può farsi rientrare, nello statuto giuridico del potere.

Ciò posto, la facoltà delle regioni di derogare alla disciplina della forma di governo, essendo posta nel nuovo testo dell'articolo 122 al sesto comma, sicuramente deve intendersi riferita a quanto il comma che precede dispone, con riferimento alla materia della forma di Governo.

Tale comma adotta lo schema cosiddetto parlamentare della forma di Governo, del tipo razionalizzato. Esso infatti dispone che il Presidente della giunta sia eletto a scrutinio palese tra i suoi componenti, e revocabile dal Consiglio con votazione a maggioranza assoluta dei componenti, su mozione che indica testualmente il nome del nuovo Presidente della giunta. Si prevede inoltre che il Presidente della giunta nomini e revochi i componenti della giunta stessa, il cui ufficio è dichiarato incompatibile con quello di consigliere.

Ora non vi è dubbio che tali rapporti siano compresi nella forma di Governo, e quindi costituiscano materia sulla quale si esercita la potestà derogatoria del legislatore regionale, che dovrà assumere la forma delle deliberazioni per lo statuto

della regione. E quindi la regione potrà scegliere la elezione diretta del Presidente della giunta, rimuovere la incompatibilità tra componente della giunta e componente del Consiglio, o invece estendere e rafforzare i poteri ed il ruolo del Presidente della giunta e dell'esecutivo regionale in genere con la formula del Governo di legislatura (*simul stabunt aut simul cadent*), e così via.

27. Ma il quinto comma del nuovo testo dello articolo 122 della Costituzione non è, la sola disposizione che ha per oggetto rapporti relativi alla forma di Governo regionale: vi è l'articolo 121, per il quale pure sono proposte modifiche, che tocca sicuramente la materia, poiché prevede gli organi costituzionali della regione, ne fissa le attribuzioni, e almeno in parte ne disciplina i rapporti reciproci.

Si pone quindi il problema di quale relazione possa esservi tra l'autonomia politica delle regioni, riconosciuta con la devoluzione ad esse di derogare mediante proprie disposizioni statutarie ai lineamenti della forma di Governo, evidentemente posti in Costituzione poiché non vi può essere altra fonte che li disciplini tra le fonti rimesse alla competenza dello Stato, ed ogni altra disposizione come questa dell'articolo 121, che tocca la materia (mentre il problema, come si è, osservato, non si pone per il quinto comma dell'articolo 122, nuovo testo, per evidenti ragioni letterali e di posizione della norma sulla potestà di deroga).

Non può seguirsi l'ipotesi negativa, perché essa confligge insanabilmente con il tenore definitorio dell'oggetto dell'autonomia politica regionale, la disponibilità della forma di Governo: e se anche esplicitamente si volesse delimitarne l'area escludendo questa o quella disposizione costituzionale, finché resta la locuzione forma di Governo, resterebbero pur sempre legittimi e ben fondati dubbi sulla validità di quelle esclusioni.

Nemmeno però può accedersi ad una interpretazione del tutto estensiva, per una ragione che deriva dal significato assunto dalle norme costituzionali sulla

forma di Governo regionale, come quelle contenute nell'articolo 121 ed eventualmente in altre disposizioni della Costituzione.

La sopravvivenza di queste norme, nel momento in cui l'autonomia politica e costituzionale delle regioni si accresce nella quantità e nella qualità dei poteri attribuiti, e si eleva la posizione delle regioni fino al vertice dell'ordinamento repubblicano, può rappresentare se non un non senso, almeno un reliquato di scarso significato.

Ma questo dubbio è destinato rapidamente a dissolversi, se si considerano non tanto le norme regolatrici dell'ordinamento regionale di diritto comune, quanto i principi di cui sono la espressione, e quando si consideri, inoltre, che di tali principi il costituente si è reso interprete e garante della misura di coerenza con i principi del regime costituzionale repubblicano, specialmente per quel che concerne lo statuto del potere politico: principio della democraticità, giusto equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, rappresentanza quale fonte esclusiva di legittimazione del potere politico, distribuzione fra più organi della funzione di indirizzo politico e principio di tendenziale equilibrio tra essi, garanzia del principio di legalità negli atti di Governo, indipendenza e responsabilità nella esplicazione dei pubblici poteri.

Da ciò discende la chiave per intendere compiutamente e ricostruire con certezza quale sia il margine derogatorio implicito nelle potestà regionali connesse all'autonomia politica: esso può comprendere singoli aspetti e parti delle norme costituzionali sulla forma di Governo regionale, non mai i principi di cui esse devono rappresentare permanentemente la fedele e puntuale traduzione dei richiamati principi del regime costituzionale repubblicano.

28. Nella materia statutaria sono presentate alcune modifiche al primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, che consistono nella diversa disciplina del referendum nell'ambito dell'ordinamento delle regioni.

Al referendum regionale si estendono i limiti per materia previsti per tale istituto in Costituzione nella sua applicazione relativa all'ordinamento dello Stato, tale estensione essendosi resa necessaria a causa della assunzione, da parte delle regioni, di attribuzioni in quelle materie per le quali i limiti sono posti in virtù dell'articolo 75 della Costituzione, e fin qui escluse, come ad esempio la legislazione tributaria, o l'attuazione delle direttive comunitarie.

Si amplia anche la tipologia dei referendum regionali, quanto a contenuto ed efficacia, aggiungendosi la previsione dei referendum confermativi e di quelli consultivi. Se si richiama la fattispecie prima ricordata dello speciale referendum previsto per le leggi di deroga alla forma di Governo, che possono riguardare quindi anche le disposizioni statutarie, si può apprezzare quanto diversa e tendenzialmente più radicale sia la sfera di applicazione di tale istituto di democrazia diretta nel nuovo ordinamento costituzionale delle regioni.

Qualche dubbio di ordine sistematico potrebbe far sorgere l'ipotesi di un referendum regionale abrogativo sulle disposizioni statutarie concernenti la forma di Governo, che è dotato di forza capace di porre nel nulla norme le quali sono formalmente legge dello Stato. Ma il dubbio si disperde agevolmente, se si considera che quella legge è di mera approvazione estrinseca, che costituisce la espressione di un controllo esterno di legittimità devoluto al Parlamento su di un provvedimento il cui contenuto è determinato esclusivamente dalla volontà del Consiglio regionale, e inoltre che l'effetto abrogativo del referendum si unisce indissolubilmente all'effetto di far rivivere, per quella determinata regione, le norme dello Stato concernenti la parte della disciplina di Governo regolata dalle disposizioni statutarie assunte in deroga, ed abrogate con il referendum.

29. Le considerazioni già svolte sul diverso ruolo e sulla posizione nuova che assumono nelle riforme proposte i cosid-

detti enti locali minori, le province ed i comuni, rispetto alle quali di conferma ancora una volta il significato in generale che deve attribuirsi alle relative disposizioni nello spirito del legislatore della revisione costituzionale, trovano approdo finale e conclusivo nel secondo comma del nuovo testo dell'articolo 128 della Costituzione, con il quale si attribuisce l'ordinamento di tali enti alla competenza legislativa concorrente delle regioni.

La disposizione infatti prescrive che l'ordinamento e le funzioni delle province e dei comuni sono disciplinati dalle leggi regionali secondo i principi fissati dalla legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria.

È trasparente la preoccupazione che ha ispirato tale norma attributiva di competenza, la quale, come si è ricordato prima, muove dalla constatazione delle tendenze compressive dell'autonomia degli enti autarchici territoriali minori sviluppate dalle regioni fin dalla entrata in vigore dell'ordinamento regionale di diritto comune, e quindi mira a prevenirne il riprodursi, aggravato dall'accrescimento delle competenze regionali. In ciò, d'altronde, ci si è mossi anche sulla scorta delle pressanti richieste affluite dalle organizzazioni rappresentative delle province e dei comuni, più volte consultate.

La natura concorrente della competenza regionale permette quindi una prima garanzia in tal senso, che opera con la *reductio ad unum* in sede di legislazione statale organica, la quale dovrà osservare, nella fissazione dei principi, le dichiarazioni costituzionali sul carattere originario ed indefettibile della rappresentatività comunitaria degli enti autarchici territoriali minori.

Vi è inoltre la prescrizione specifica che vincola le legge organica a riaffermare il potere statutario degli enti, e determinarne le sole forme, così come ora già prevede la vigente disposizione dell'articolo 128 della Costituzione, sia pure implicitamente (ma il legislatore ordinario ne ha già dato una determinata lettura interpretativa con l'innovazione della potestà statutaria delle province e dei comuni con la legge n. 142 del 1990).

La potestà statutaria degli enti, prescritta in Costituzione, limita inferiormente la potestà legislativa regionale, superiormente limitata dalla legge organica dello Stato, in materia di ordinamento e di funzioni delle province e dei comuni. Tenzialmente dunque tale potestà regionale dovrà trattenersi nei limiti più generali ed astratti, e certamente ad essa non si accompagna alcuna potestà di tipi regolamentare.

30. Al termine di questa relazione si può porre ora il quesito, che volutamente non si è anteposto, se sia possibile, ed in che senso, parlare di Stato regionale, come esito finale delle riforme qui presentate ed illustrate; ed anche l'altro quesito si può porre, su quale rapporto si possa istituire tra tale forma di Stato e la forma dello Stato federale tradizionalmente intesa. A tale duplice quesito sono dedicate le considerazioni conclusive e finali che seguono.

Prima di svolgere tali considerazioni si vuole dare conto del perché si collocano alla fine e non al principio della relazione, dove pure si ritrovano spunti di carattere affatto generale e di principio concernenti la forma dello Stato repubblicano, e specialmente la riaffermazione della continuità dell'ordinamento costituzionale del 1948.

Si è voluto segnalare, anche nell'impianto della relazione, che altro non è, come suggerisce la corretta lettura della tradizione parlamentare, se non la esposizione delle ragioni prime di politica istituzionale che sostengono lo schema legislativo presentato, e che costituiscono pertanto il fondamento interpretativo per ciò che concerne l'intento del legislatore stesso, un dato di notevole importanza, che merita di essere distintamente segnalato.

La qualificazione dello Stato in senso regionale, e la pertinenza del cosiddetto Stato regionale al *genus* dello Stato federale, non soltanto non toccano l'integrità della caratteristica unitaria della Repubblica, ma rappresentano il risultato dei dati positivi innovativi, un *posterius* delle riforme, non un *prius* rispetto ad esse, quasi la loro premessa ideale e politica.

31. I lineamenti che assumono la posizione ed il ruolo delle regioni nella Costituzione politica della Repubblica permettono di associare lo Stato italiano a quella forma di Stato contemporaneo che suole catalogarsi come Stato regionale.

Si tratta, infatti, di uno Stato unitario, caratterizzato dalla presenza di comunità territoriali distinte nell'ambito della comunità nazionale, che sono dotate di ampie potestà e, soprattutto, di autonomia finanziaria e politica: tali requisiti sono posti in Costituzione, e da norme costituzionali essenzialmente regolati e garantiti.

Non così può dirsi si configura l'ordinamento regionale nella originaria ispirazione del costituente repubblicano, restato a mezza strada tra l'antico Stato accentrato, portatore di limitate forme di autonomia in favore di province e comuni, ed un vero e proprio Stato regionale.

Il punto di equilibrio tra le due caratterizzazioni è rimesso alla determinazione del legislatore ordinario e del Governo, tanto che nella evoluzione del regime repubblicano si verificano versioni positive di esso molto differenziate. Si parte, infatti, dalla pura e semplice negazione della entrata in vigore dell'ordinamento regionale di diritto comune, che contraddistingue una prima fase, dal 1948 al 1970, che può essere definita della inattuazione costituzionale.

È notevole porre in evidenza un dato, che scaturisce da questa esperienza: un determinato assetto politico istituzionale, per le forme assunte in Costituzione, permette ad un determinato indirizzo politico delle maggioranze di Governo di porre nel nulla l'autonomia regionale, malgrado la rigidità della Costituzione. Ciò è importante per comprendere quanto prima si è affermato, riguardo all'impianto costituzionale rinnovato che viene assegnato all'ordinamento politico delle regioni di diritto comune, dalla ripartizione di competenze con lo Stato, all'autonomia finanziaria e politica, e rafforza e dà un senso concreto alla affermata appartenenza dello Stato italiano al *genus* dello Stato regionale.

La seconda fase, che va dal 1970 ad oggi, è contrassegnata da un sensibile progresso verso l'idea dello Stato regionale, che però non è compiutamente raggiunta, e non soltanto perché l'azione politica e legislativa della attuazione delle regioni di diritto comune non procede fino in fondo con assoluta determinazione e coerenza, ma anche perché i limiti posti nelle stesse disposizioni costituzionali vigenti non permetterebbero comunque tale risultato. Basterà, a titolo puramente indicativo, ricordare che l'autonomia politica delle regioni non è prevista nella Costituzione del 1948, ed anzi è esclusa.

32. Lo Stato regionale, i cui lineamenti si sono sommariamente richiamati con l'affermarne la sussistenza nell'insieme delle riforme proposte e qui illustrate nelle motivazioni di principio e quando occorra anche puntuali, non è il frutto di una astrazione degli studiosi, ma è invece un vero e proprio schema concettuale, per l'utile classificazione di una forma politica dello Stato contemporaneo che si riscontra in varie vicende, soprattutto di quella parte dell'Europa che si riconosce nel progressivo ordinamento comunitario.

Lo Stato regionale rappresenta, come indica il caso spagnolo, una evoluzione possibile, non il superamento, dello Stato nazionale, che questo secolo con molta fatica ed a prezzo di crisi talvolta esiziali ha ereditato dal secolo precedente.

È notevole considerare un elemento della esperienza contemporanea, che sembra indicare come, quando questa evoluzione non si compie, la crisi dello Stato nazionale può produrre fenomeni dissolutori dell'unità dello Stato.

Non si vuole certamente affermare che ciò corrisponda ad un rigido nesso di causalità, come vorrebbe una corrente di opinione più vivace nella sua espressione di propaganda che salda nel suo fondamento teorico e nel suo stesso procedere logico: ma il dato è innegabile, e, sicuramente concorre con altri fattori peculiari di alcune singole vicende statuali a produrre il fenomeno dissolutorio.

Lo schema dello Stato regionale trova peraltro applicazione non limitata ai casi della ricordata Costituzione spagnola post-franchista, e della nostra Costituzione repubblicana soprattutto nelle sue prospettive evolutive, ma anche in altre situazioni degli Stati della Europa occidentale. È anzi riprova della validità sostanziale di tale schema il fatto che esso possa trovare utile applicazione anche per fronteggiare problemi della forma di Stato che si presentano tipicamente acuti e caratterizzati in modo del tutto specifico e proprio, come sembrerebbe indicare il caso belga.

33. Lo schema dello Stato regionale trae origine e fondamento dalla esistenza all'interno della comunità statale di singole, distinte comunità, caratterizzate da concrete specificità storiche, sociali, economiche, talvolta linguistiche, etniche, religiose, e si sviluppa come forma politica di una coesistenza possibile delle comunità stesse nella unitarietà dello Stato. Da questo punto di vista, e sia pure solo o prevalentemente per ragioni di indole strutturale e formale, lo schema dello Stato regionale confluisce in quel ricondursi dello Stato nelle sue originarie, indefettibili ed esclusive attribuzioni, di cui si è detto riguardo al modo per la soluzione della crisi dello Stato italiano all'apertura di questa relazione.

Su questo punto, che è nevralgico e centrale dell'intera tematica della forma dello Stato repubblicano, sono possibili ulteriori riflessioni, anche partendo da tale premessa, ma andando ben oltre essa, ed il suo significato di principio.

All'origine del costituzionalismo moderno si pone il problema, presente in ogni stagione della storia dell'idea di Stato, di società politicamente organizzata, della limitazione del potere: ed a tale assillante esigenza si è opposto il principio della divisione dei poteri. Ma due secoli di storia politica successivi alla teorizzazione del principio ne dimostrano il completo esaurimento formale.

Da un lato, la qualificazione democratica della forma di Stato, ricostruendo l'idea della sovranità nel fondamento po-

polare e riservando alla rappresentanza la legittimazione al governo della società, ha svuotato il principio della sua originaria genesi, legata al passaggio dallo Stato assoluto allo Stato cosiddetto costituzionale. Da un altro lato la divisione dei poteri, se sopravvive, ricade sulla distinzione tra poteri devoluti agli organi della rappresentanza, e poteri cosiddetti neutrali o di garanzia, dalla contrapposizione dei quali può derivare il duplice effetto della compromissione democratica, o della paralisi istituzionale, che sono ambedue fattori di crisi e non di soluzione della crisi.

34. Lo Stato regionale, ammettendo la coesistenza nell'ambito dello Stato unitario, di una pluralità di enti autarchici territoriali dotati di ampia autonomia politica, finanziaria, di predisposizione normativa e di governo, rappresenta un rimedio possibile e concreto alla crisi che si produce per la decadenza del principio classico della divisione dei poteri, in quanto mezzo rispetto al fine della limitazione del potere politico, che è un tema dominante delle moderne democrazie.

Bisogna insistere su questa ultima affermazione, perché contiene una precisazione importante.

Non si vuole sostenere che sia decaduto il principio della divisione dei poteri in sé: anzi, qui si afferma che esso resta del tutto valido e vitale, e fattore genetico del moderno Stato democratico, tra i principi di regime del quale si annovera l'autonomia della funzione di controllo, l'indipendenza del giudice, la piena libertà nella esplicazione della funzione di giustizia.

Ciò che sopravvive del principio della divisione dei poteri, rispetto alla sua genesi storica, non può però corrispondere all'esigenza rispetto alla quale il principio è stato originariamente concepito e teorizzato, ossia il fine della limitazione del potere politico, che viene realizzato con la spartizione del potere tra sovrano e gruppi sociali economicamente forti (elettori censuari). A tale fine, nelle democrazie contemporanee, come quella del regime repubblicano italiano, il principio

non serve più (mentre resta indispensabile per assicurare la legalità nell'esercizio del potere, che cosa distinta e diversa dalla limitazione del potere: il potere politico è o non è legalmente esercitato, è o non è limitato, l'una alternativa essendo assolutamente separata ed indipendente rispetto all'altra).

35. Lo Stato regionale può dunque colmare vantaggiosamente un vuoto che di fatto si è creato, essendosi progressivamente rivelato inconsistente il principio che, all'inizio del cammino dello Stato nelle sue forme moderna e contemporanea, risulta predisposto al fine vitale per la qualificazione democratica del regime, della limitazione del potere politico.

Questa attitudine, originaria o derivata che si voglia ritenere in omaggio a singole vedute di indole del tutto teorica, ancor più si segnala nella sua importanza, se si considera un duplice ordine di questioni, che in parte sono state in precedenza oggetto di qualche fugace cenno di richiamo.

La prima di esse è quella relativa alle tendenze immanenti nella evoluzione stessa del potere politico e di governo.

In Italia, fin dalla fine degli anni '70, si è sviluppata una cultura politica mirante a denunciare i ritardi, le lentezze, le nocive complicazioni del modello di azione politica e di governo: si sono affermate le nozioni di efficienza, di capacità e tempestività di decisione, come valori desiderabili e non realizzati nello svolgimento dei pubblici poteri.

Poiché la critica è apparsa fondata sul piano tecnico formale, ed apprezzata socialmente, essa ha fatto strada, ottenendo alcuni parziali ma significativi risultati nella evoluzione delle istituzioni, e contribuendo notevolmente non solo a promuovere, ma in qualche modo anche a caratterizzare ed orientare il movimento riformatore.

Si può dunque ragionevolmente prevedere che, al termine del processo di mutamento in atto del modello politico ed istituzionale italiano, il regime dei pubblici poteri risulterà nettamente orientato

a conseguire un grado assai elevato di capacità di provvedere, di decidere, di scegliere, in tempi certi e rapidi, con immediata efficacia, e concentrazione soggettiva di responsabilità.

In tale quadro, le ragioni del dissenso recedono sensibilmente, mentre avanzano quelle della volontà prevalente, e la stessa formazione del consenso finale risente di una logica fortemente spostata dalle ragioni del primo, all'interesse della seconda.

La distribuzione del potere politico tra lo Stato centrale e le regioni, secondo i principi enunciati a proposito della forma regionale dello Stato, corrisponde adeguatamente alla necessità di rendere virtualmente compatibili le caratteristiche menzionate con la qualificazione in senso democratico del regime costituzionale repubblicano. Non sembra che ciò si possa dire, perdurando l'attuale forma dello Stato, che è tuttora accentrato, con alcune imperfette caratteristiche in senso pseudo regionale.

Ed anzi, si deve rovesciare una falsa silloge, dovuta agli affezionati assertori dello Stato accentrato, secondo cui, poiché si va ad un regionalismo anarchico e quasi sfrenato, bisogna porre mano ad un rafforzamento assai generoso del potere centrale di governo. È vero l'esatto contrario di ciò: poiché si afferma con crescente energia l'idea della concentrazione e dell'autorità del potere politico e di governo, è vitale nell'interesse della democrazia che questo potere si suddivida, non affollandosi tutto nel centro dello Stato.

36. La seconda questione, rispetto alla quale deve misurarsi la forma regionale dello Stato, è quella relativa al tema della moltiplicazione dei pubblici poteri, o come si dice correntemente del loro affollarsi sulla scena della vita di relazione nella società contemporanea.

Il fenomeno ha una sua consistenza obiettiva, innegabile: non è univoca la soluzione dei gravi problemi che esso provoca nel tessuto stesso dello Stato, e degli ordinamenti politici.

Vi è una corrente di pensiero, che nel presente della nostra storia è molto forte ed agguerrita, secondo cui la moltiplicazione dei poteri pubblici costituisce un fattore degenerativo del regime costituzionale, invasivo in modo iniquo della sfera del soggetto privato, e strumento di vantaggio per ceti o gruppi sociali singoli, ad ingiusto danno della intera comunità.

L'esito di tale dottrina, che non è certo nuova nel pensiero politico moderno, e tanto nota quanto note ne sono le molte confutazioni teoriche, e parimenti le non secondarie smentite pratiche (pur presenti nelle vicende italiane, prossime e remote), è che il potere anziché formare oggetto di dispute tra idee sulla concentrazione e idee sulla distribuzione, debba invece essere sottoposto alla più energica cura di sfoltimento e potature. Secondo gli assertori di tali vedute, il potere deve ritirarsi e di molto, non diffondersi all'interno della comunità nazionale.

Questa concezione, che è (anche) eminentemente politica dà luogo ad un assetto della forma dello Stato che non è quella a cui si è inteso dare vita con la proposta per lo Stato regionale, nella quale il potere politico si redistribuisce tra lo Stato e le regioni, ma non si riduce, oltre alla eliminazione di improprie invasioni, sotto la soglia alla quale si ritiene, in contrasto con la menzionata teoria, possa regolare le relazioni sociali di una comunità fortemente evoluta, e segnata da squilibri aggravati rispetto al passato anche recente, come quella italiana, giunta al termine del primo tempo della Repubblica.

In effetti, si è tenuto conto proprio delle caratteristiche economiche e sociali di uno sviluppo assai intenso, che è stato lo sviluppo italiano a partire dalla entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948. Di fronte a queste caratteristiche, la riduzione dei pubblici poteri, e in particolare del potere politico e di governo, conterrebbe potenzialità assai incisive di carenza di intervento per riequilibrare le posizioni dei soggetti e dei gruppi sociali, che proprio il progresso, tanto più se rapido ed intenso, contribuisce a distanziare considerevolmente. E se la iniquità pro-

duce scontento, lo scontento indebolisce le istituzioni, privandole della loro principale legittimazione che è il consenso popolare diffuso.

37. La questione del rapporto tra la nozione di Stato regionale e la nozione di Stato federale si è posta fin dall'inizio della discussione nella Commissione bicamerale, proseguita poi nei lavori del Comitato per la forma dello Stato.

Si è sempre sostenuto, e qui si riafferma in piena convinzione, che tale distinzione ha valore molto più apparente che reale, fino a ridursi molto vicino al piano dei temi semantici veri e propri.

È ben noto come la nozione stessa di Stato federale mostra ormai segni vistosi di sgretolamento logico, ed ha perduto la univocità di riferimento oggettivo. Se la distinzione tra Unione di Stati e Stato federale conserva un senso effettivamente percepibile, per il duplice elemento del possesso della soggettività nella comunità internazionale e del carattere originario della sovranità, così non può dirsi per altre classificazioni, che facciano leva, ad esempio, sulla diversità tra Stato federale e Stato confederale, o anche Confederazione di Stati.

Ciò premesso, la Commissione ha condiviso l'opinione, che qui si riporta e si riafferma, secondo la quale la distinzione tra Stato federale e Stato regionale appare fondata più su elementi quantitativi che qualitativi, e partecipa maggiormente di una tradizione storico-politica che di una qualificazione di stretto diritto positivo, di teoria formale dello Stato.

Alla luce di queste considerazioni va intesa la nozione di regionalismo al limite del federalismo, che ha fatto la sua apparizione nel dibattito in Commissione, e che altrimenti avrebbe un valore meramente giornalistico: mentre invece si può affermare che la forma dello Stato regionale, delineata con le riforme proposte, nel quadro della riaffermata unitarietà della Repubblica, corrisponde ad una organizzazione costituzionale e politica dell'Italia in cui il regionalismo si caratterizza, al pari del federalismo, mediante la

coesistenza di comunità territoriali distinte nella Comunità nazionale, dotate di autonomia politica e di Governo, di autonomia finanziaria propria, e delle corrispondenti potestà di predisposizione normativa primaria e secondaria.

Allo Stato sono attribuite le competenze corrispondenti alla garanzia della sua unitarietà, e della sua originaria sovranità, che è indivisibile, le quali sono enumerate in considerazione della pienezza delle attribuzioni riservate alle regioni, e della loro generalità. Le competenze dello Stato, così misurate, comprendono le materie che sono naturali di uno Stato unitario, nel diritto pubblico interno e nelle relazioni della Co-

munità internazionale della quale lo Stato è l'unico soggetto, oltre a quelle ulteriori materie associate a queste per l'apprezzamento che ne fa il legislatore costituzionale. Identificazione della sfera di attribuzioni dello Stato e posizione e ruolo delle regioni nell'ordinamento della Repubblica formano oggetto di una disciplina costituzionale compiuta, e al tempo stesso rappresentano elementi del regime, norme supercostituzionali vere e proprie, che segnano la continuità dello Stato e del suo regime costituzionale.

Silvano LABRIOLA, *Relatore
per la forma di Stato.*

**RELAZIONE SULLA FORMA DI GOVERNO
DEL DEPUTATO FRANCO BASSANINI**

1. La riflessione della Commissione ha preso le mosse da un'analisi severa e rigorosa della crisi di rappresentatività, autorevolezza, governabilità ed efficacia che ha colpito il nostro sistema istituzionale, anche per effetto del rapido disgregarsi della costituzione materiale che ha retto l'Italia negli ultimi decenni. La Commissione è consapevole che questa crisi ha dimensioni e complessità tali da non potere essere risolta solo mediante riforme istituzionali, per quanto coraggiose ed incisive. Essa richiede mutamenti profondi di culture, comportamenti, ceti e soggetti politici (di cui già si comincia a vedere qualche segno); richiede un'impegnativa opera di ricostruzione di un'etica collettiva e di un tessuto di valori comuni (opera che continua ad avere nella prima parte della Carta costituzionale un solido e ancora attuale punto di riferimento); e richiede una riforma radicale del sistema politico.

La consapevolezza della insufficienza, e dunque dei limiti della riforma istituzionale non può tuttavia costituire un pretesto per negarne la necessità, o per ridimensionarne la portata a marginali ritocchi. La Commissione non ha rinunciato dunque a porre la questione della riforma della parte seconda della Costituzione nei suoi termini più impegnativi: quali innovazioni di ordine costituzionale introdurre per concorrere a superare la crisi di legittimità, rappresentatività ed efficacia delle nostre istituzioni; per costruire, dunque, istituzioni più salde, più stabili, più rappresentative, più autorevoli, più efficienti e più efficaci.

La riforma della forma di Stato in senso accentuatamente regionalista, se non federalista, di cui si è detto nelle

pagine precedenti, costituisce una prima risposta. Che tuttavia implica e presuppone una parallela e coerente riforma della forma di governo delle istituzioni centrali della Repubblica. Il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri di autogoverno e delle responsabilità delle Regioni esige un parallelo rafforzamento della rappresentatività, stabilità e capacità di decisione e governo delle istituzioni centrali; e insieme esige una ridefinizione dei loro ruoli, compiti e struttura rappresentativa. Non solo per potere assicurare l'indispensabile funzione di coordinamento, a tutela della indivisibilità della Repubblica e a garanzia dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione a tutti gli italiani, ma anche per adeguare l'ordinamento delle istituzioni nazionali alla impegnativa operazione di redistribuzione di compiti, poteri e funzioni, che la Commissione propone, in primo luogo attraverso la riscrittura dell'articolo 70 e del titolo V della parte seconda della Carta costituzionale. Una redistribuzione di poteri e di funzioni che, peraltro, di per sé concorre al rinvigorimento delle istituzioni nazionali: alleggerendole di compiti e funzioni che meglio possono essere esercitati in forma decentrata; evitando il rischio del sovraccarico di domande al centro del sistema istituzionale; applicando in modo corretto quelle tecniche di divisione del lavoro e delle responsabilità che sole consentono di far fronte agli impegnativi compiti di governo di società sempre più complesse.

2. La Commissione ha attentamente valutato e a lungo dibattuto l'opportunità di rivedere in radice la scelta operata dall'Assemblea Costituente a favore della forma di governo parlamentare, optando

invece per una forma di governo di tipo presidenziale. È appena il caso di ricordare qui che, nella sua forma classica, esemplarmente rappresentata dal modello statunitense, la forma di governo presidenziale si basa su una netta separazione di poteri fra legislativo ed esecutivo, sulla separata legittimazione rappresentativa dell'esecutivo e del Parlamento, sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo. Il forte potere del Presidente, eletto dal popolo e capo dell'esecutivo, è equilibrato da potenti *checks and balances*: un Parlamento dotato di forte rappresentatività e incisivi poteri di legislazione e di controllo (il veto presidenziale sulle leggi, superabile con una riapprovazione a maggioranza qualificata, non basta a compensare la mancata attribuzione all'esecutivo dei poteri di ingerenza nell'attività legislativa — per esempio: questioni di fiducia — che gli sono invece assegnati nei sistemi parlamentari); una garantita indipendenza del potere giudiziario; una consolidata autonomia estese competenze delle istituzioni locali; un sistema dell'informazione pluralistico, e capace di assicurare un controllo penetrante e quotidiano su chiunque sia chiamato ad esercitare il potere.

A queste condizioni, una riforma in senso presidenzialistico può essere valutata — ed è stata valutata — senza pregiudizi negativi. Si tratta, infatti, di una soluzione istituzionale che favorisce fortemente il funzionamento in senso alternativo del sistema democratico, la diretta efficacia della scelta democratica degli elettori, la responsabilità dei governanti.

Ma vi sono — a tacer d'altro — almeno tre controindicazioni di notevole peso. Innanzitutto: non appare facile ricostruire in un diverso contesto l'effettività (e, soprattutto, l'efficacia) del sistema di freni e contrappesi previsti dal modello presidenziale. Per esempio: un sistema dell'informazione libero, critico e pluralista non si inventa per decreto (anche se efficaci leggi *antitrust* possono, in qualche misura, favorirne lo sviluppo); comunque, è certo che l'assetto italiano del sistema dei *media* si colloca agli antipodi rispetto al modello accennato, grazie al suo altissimo grado di

concentrazione, alla prevalenza negli assetti proprietari di grandi gruppi finanziari e industriali, all'intreccio tra gli interessi di questi gruppi e il potere politico-amministrativo (anche per l'elevato grado di discrezionalità consentita dall'ordinamento alla manovra degli incentivi finanziari e fiscali, e all'esercizio dei poteri amministrativi). Ma la stessa divisione dei poteri tra Parlamento ed esecutivo non è facilmente ricostruibile *in vitro*. Nel sistema statunitense essa è favorita dall'assenza di partiti coesi e fortemente organizzati: si evita così il rischio che il sistema oscilli tra due alternative non auspicabili: quella della paralisi decisionale, quando il partito del Presidente risulta in minoranza nel Parlamento; quella della inoperatività del contrappeso parlamentare al potere presidenziale, nel caso opposto.

Secondo. L'evoluzione recente del sistema dei *media* rischia, come ormai anche la dottrina americana segnala, di trasformare il meccanismo presidenziale (che, ai tempi dell'informazione *scritta*, era la scelta di un uomo per il suo programma, per le sue idee, e per i valori e le coerenze politiche e ideali espresse in una vita) in una decisione che prescinde totalmente dalle idee, dai programmi, dai valori e dalle coerenze politiche, per privilegiare gli elementi più superficiali della politica-spettacolo o della politica dell'immagine. Prevalgono le personalità carismatiche, o i manipolatori del consenso. Non vince chi propone il programma migliore, o interpreta meglio le idee e le esigenze dei cittadini, ma chi ha i migliori *spotwriters*. Le più recenti indagini americane dimostrano che l'elettorato fluttuante (che decide dell'esito delle elezioni) ignora pressoché totalmente i programmi dei candidati presidenziali; non viene convinto neppure dai dibattiti e dai programmi televisivi di approfondimento (ai quali assistono per lo più coloro che hanno già scelto, così come alle partite di calcio assistono i « tifosi » delle squadre in campo); decisivi sono gli *spot*, e le brevissime battute raccolte dai telegiornali (che tendono sempre più ad accor-

ciarsi, fino alla media di 6-7 secondi per candidato: il tempo per uno slogan, non per un ragionamento politico o programmatico, per quanto elementare). In queste condizioni, il modello presidenziale rischia di degenerare nella sua versione sudamericana. Che può non essere necessariamente peronista, ma non perciò appare un buon esempio di democrazia governante.

Terzo. Proprio sul terreno cruciale del governo dei processi economico-sociali, il presidenzialismo non registra, oggi, brillanti successi. Nella sua patria d'origine, gli Stati Uniti, gli osservatori attribuiscono il netto crollo di popolarità del Presidente Bush, dopo la vittoriosa conclusione della guerra nel Golfo, e la sua successiva sconfitta elettorale all'incapacità dell'amministrazione federale di ottenere risultati significativi su quattro terreni cruciali: il risanamento della finanza federale, la lotta alla disoccupazione, la garanzia di un livello minimo di prestazioni sociali (assistenza sanitaria, pensioni, casa), la qualità del sistema scolastico e formativo.

Ma quel che più conta: se sul terreno della difesa dell'occupazione, del *welfare*, e in genere della politica sociale, i risultati non soddisfacenti di un decennio di amministrazione repubblicana possono anche essere attribuiti all'effetto di opzioni pregiudiziali e di scelte politiche di stampa ultra liberalista, ciò non spiega il clamoroso insuccesso registrato in tema di risanamento della finanza federale. La compressione della spesa sociale, un iniziale ancorché limitato contenimento della spesa per la difesa, e le consistenti riduzioni apportate ai trasferimenti finanziari agli Stati avrebbero dovuto in effetti favorire la riduzione del disavanzo: viceversa, il deficit federale per l'anno finanziario 1991 ha superato di oltre quattro volte il « tetto » stabilito dalla tanto celebrata legge Gramm-Rudman (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* del 1985), pur già rimodulato da una successiva novella del settembre 1987 (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*), e nonostante le nuove procedure e le nuove regole introdotte con il

Budget Enforcement Act del novembre 1990 (tra le quali l'introduzione di maggioranze qualificate dei tre quinti per l'adozione di una serie di decisioni di spesa). Nel dibattito politico, che ha raggiunto toni inusitatamente aspri durante la campagna elettorale del 1992, la responsabilità degli insuccessi registrati nella politica di stabilizzazione finanziaria e nelle politiche sociali è stata scaricata polemicamente dal Presidente sul Congresso e dal Congresso sul Presidente e sull'amministrazione federale. Si è registrata così — con modalità diverse, ma con effetti pratici non dissimili da quelli che caratterizzano negativamente l'esperienza italiana — quella confusione di responsabilità e di ruoli tra forze di governo e forze di opposizione, che rende difficile una scelta razionale da parte dell'elettorato, e non giova al buon funzionamento delle istituzioni. Nè l'elezione del democratico Clinton alla Presidenza sembra avere risolto il problema: proprio sul terreno della politica di bilancio e di stabilizzazione finanziaria Clinton ha incontrato, infatti, le maggiori difficoltà con la maggioranza democratica del Congresso, tanto da dovere notevolmente annacquare il suo piano di risanamento (che, ciononostante, è stato alla fine approvato con una maggioranza assai risicata).

Tanto in sede scientifica quanto in sede politica, comincia così anche negli Stati Uniti a diffondersi il dubbio che la crisi non possa essere affrontata solo con una sia pur radicale revisione degli indirizzi della politica economica, finanziaria e sociale, e con una nuova riforma delle procedure, delle regole e dei vincoli della decisione finanziaria e di bilancio (l'affannoso susseguirsi di riforme procedurali dall'85 ad oggi dimostra semmai che quest'ultima soluzione non può produrre risultati decisivi). Per la prima volta, si pone apertamente la questione della revisione della forma di governo in senso parlamentare (beninteso, secondo la versione britannica, l'unica comunemente nota negli U.S.A.). Si prospetta, in altri termini, l'ipotesi di una radicale inadeguatezza del sistema presidenziale a far

fronte a situazioni di *stress* fiscale: la dialettica fra il Presidente e la maggioranza congressuale (del tutto coerente con la fisiologia del sistema presidenziale) produce infatti la sostanziale paralisi della capacità di adottare quelle decisioni impopolari (almeno nel breve periodo), che in tale situazione si rendono necessarie (cfr. da ultimo J.A.Thurber e al., *Divided Democracy*, Washington D.C., 1991).

Il Presidente è infatti costretto, per così dire, a contrattare con il Congresso la definizione parlamentare e legislativa del suo programma, con la necessità di annacquarlo, di correggerlo e di renderlo anche, per certi versi, inevitabilmente contraddittorio.

Se poi questa tensione, che deriva dalla doppia e separata legittimazione politico-democratica del Governo rispetto al Parlamento e alla sua maggioranza, viene risolta invece attraverso una forte spinta verso l'attenuazione dei poteri dell'organo rappresentativo o attraverso la sua emarginazione, si giunge allora a soluzioni di tipo sudamericano, che la grande maggioranza della Commissione ha ritenuto non raccomandabili, perché comportano una forte riduzione del carattere democratico-rappresentativo del sistema istituzionale nel suo complesso. Si metterebbero così in discussione valori fondamentali come quelli che si rifanno ai principi della democrazia rappresentativa, dai quali non intendiamo derogare.

3. Non sembra dunque che le ipotesi presidenzialistiche offrano, sotto il profilo della idoneità del sistema istituzionale ad affrontare i problemi del governo di una società complessa e del governo dei processi economico-sociali in situazione di *stress* fiscale, soluzioni preferibili rispetto a riforme ispirate al modello parlamentare nordeuropeo, britannico o tedesco. Par vero invece il contrario, come emerge anche, a ben vedere, dalle ormai cospicue ricerche sul « rendimento economico » dei sistemi istituzionali. Si tratta, com'è noto, di ricerche che, secondo un'ottica dominata dall'esigenza di contenimento del disavanzo, adottano criteri di valutazione

limitati e discutibili (indebitamento pubblico, tasso di inflazione, *deficit* di bilancio) e tali da sottovalutare notevolmente gli elementi qualitativi del rendimento dei sistemi politico-istituzionali (rappresentatività e partecipazione democratica, qualità delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini, risultati ottenuti in termini di tutela dei diritti di cittadinanza, di protezione dell'ambiente, ecc.). Ma esse offrono comunque indicatori utili per quanto concerne i profili che qui più interessano. I migliori risultati sono ottenuti non dai sistemi presidenziali, ma da sistemi parlamentari, con leggi elettorali maggioritarie, e con governi di legislatura (risultando molto forte, in particolare, la correlazione positiva con la stabilità dei governi). La correlazione negativa più significativa concerne i paesi con sistemi elettorali rigorosamente proporzionali e con governi instabili (cfr., da ultimo Grilli, Masciandaro e Tabellini, *Political monetary Institutions and public financial Policies in the industrial Countries*, in « Economic Policy », 1991).

La Commissione ha dunque compiuto una scelta netta e chiara a favore di una forma di governo parlamentare. Ma ciò non significa rinunciare ad apportare innovazioni assai rilevanti rispetto alla configurazione che questa forma di governo ha ricevuto nella Carta costituzionale del 1947, nell'intento di introdurvi, sul modello delle grandi democrazie parlamentari nordeuropee, elementi istituzionali che favoriscano la stabilità, la governabilità, la responsabilità, l'efficacia delle scelte legislative e dell'attività di governo, l'effettività dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa. Queste innovazioni vanno considerate in stretta connessione con la riforma delle leggi elettorali politiche in senso maggioritario e uninominale già approvata dalle Camere, e di cui è ovvia la rilevanza ai fini della concreta configurazione della forma di governo.

Gli obiettivi complessivi che questo complesso di innovazioni (costituzionali ed elettorali) tende a conseguire possono

essere riassunti, in estrema sintesi, nel modo seguente. Restituendo ai cittadini il potere di compiere scelte precise, tra programmi, coalizioni e maggioranze alternative; affidando un mandato e responsabilità chiare, a chi è chiamato a governare e a chi è chiamato a svolgere il ruolo democratico dell'opposizione; prevedendo governi di legislatura; rafforzando il ruolo del primo ministro, e indebolendo il potere di « coalizione » (*rectius*, di veto, ricatto o spartizione) delle segreterie dei partiti; restituendo agli eletti, attraverso il collegio uninominale, autonomia e responsabilità nell'esercizio del mandato, si dovrebbero produrre decisi passi avanti in direzione:

a) del rafforzamento della legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative (Governo, Parlamento);

b) del potenziamento della capacità del Governo di assumere decisioni impegnative e tempestive e di attuarle; e, insieme, dal potenziamento dell'effettività dei poteri di indirizzo e di controllo parlamentare;

c) del superamento della confusione di responsabilità e delle logiche consociative che hanno fin qui coperto l'irresponsabilità finanziaria, fiscale e politica (consentendo a chi governa di svolgere anche il ruolo dell'opposizione, e così di sommare vantaggi del potere e quelli della critica e della protesta);

d) dell'attivazione di quei meccanismi di autodisciplina e innovazione nel comportamento dei governanti, che sono stati atrofizzati dalla troppo lunga assenza di ogni prospettiva o minaccia di alternativa e di ricambio;

e) della riduzione dell'occupazione delle istituzioni e delle amministrazioni da parte dei partiti, e del ridimensionamento di pratiche lottizzatorie e spartitorie.

4. Nel corso dei lavori della Commissione, un interesse crescente ha suscitato — in parallelo con l'evoluzione del dibattito

politico-istituzionale nel Paese — l'ipotesi di una diretta legittimazione elettorale del primo ministro, come elemento di coesione e di stabilità della compagine governativa e incentivo alla ristrutturazione (tendenzialmente) bipolare del sistema politico. Tra i sostenitori di questa riforma emerge tuttavia una divaricazione non irrilevante (ancorché non sempre esplicita e consapevole), tra un'ipotesi sostanzialmente riconducibile al modello presidenziale, ed una tuttora ascrivibile al modello parlamentare (ed anzi ad una sua razionalizzazione, che tenda a favorirne una interpretazione di tipo nordeuropeo). Nella prima, il *premier* ottiene col voto una legittimazione indipendente e separata da quella della maggioranza parlamentare, alla quale può trovarsi contrapposto sul terreno politico-programmatico. Nella seconda, il *premier* è eletto in quanto *leader* o candidato della maggioranza parlamentare e dispone in Parlamento di una maggioranza in grado di approvare i provvedimenti necessari per l'attuazione del programma presentato agli elettori.

Le riflessioni e le considerazioni sopra accennate, in relazione alla forma di governo presidenziale, hanno indotto la maggioranza della Commissione a respingere la prima ipotesi. Quanto alla seconda ipotesi, essa appare compatibile con l'opzione per una forma di governo parlamentare, se resta in capo al Parlamento il potere di rimozione del Primo ministro, ancorché esso sia inizialmente prescelto in forza del voto dei cittadini, congiuntamente alla maggioranza parlamentare; se dunque permane come elemento coesenziale per la legittimazione del Governo, accanto alla elezione diretta del corpo elettorale, la persistenza del rapporto di fiducia con il Parlamento (*rectius*, con la sua maggioranza).

5. In realtà, la Commissione ha ragionato a lungo sui modi per realizzare il cosiddetto modello Westminster, e dunque una forma di governo parlamentare analoga a quella britannica o tedesca, in un Paese che ha tradizioni politiche e culturali e presenta una configurazione del si-

stema politico allo stato assai diversa da quella delle grandi democrazie parlamentari anglossassoni. Nel sistema britannico (ma anche, nella sostanza, in quello tedesco), determinante è il congiunto effetto di meccanismi elettorali e istituzionali e della configurazione assunta nel corso dei tempi dal sistema politico in senso sostanzialmente (anche se non rigidamente) bipolare. Formalmente, gli elettori eleggono, in Gran Bretagna, solo il deputato del loro collegio. In realtà, dal loro voto nasce — in modo indiretto, ma trasparente, esplicito, non contestabile — la designazione del primo ministro. Nel loro voto sta dunque l'inizio della fase genetica della formazione del nuovo governo. Ed anche la prima garanzia della stabilità dei governi, della normale loro configurazione come governi di legislatura.

Ragionando su questi modelli, la Commissione ha identificato alcune innovazioni rilevanti, tendenti a favorire la stabilità dei governi, l'omogeneità delle maggioranze, l'efficacia dell'azione governativa, la chiara distinzione delle responsabilità fra maggioranza ed opposizione. Fra queste innovazioni vanno subito ricordate: l'investitura del primo ministro da parte del Parlamento in seduta comune all'inizio della legislatura, così da stabilire un rapporto di fiducia diretto tra il Parlamento ed il primo ministro stesso; il mandato al primo ministro di strutturare liberamente la composizione dell'esecutivo; il potere, attribuito al primo ministro, non solo di nomina, ma anche di revoca dei ministri, che rappresenta uno strumento molto forte di mantenimento dell'omogeneità del governo; l'istituto della fiducia costruttiva, che consente al Parlamento di sostituire il primo ministro solo deliberando, contestualmente, l'investitura di un nuovo capo dell'esecutivo. Naturalmente, la sfiducia costruttiva non esclude la cessazione dall'incarico del primo ministro per altre cause: la morte, l'impedimento all'esercizio delle sue funzioni o anche le dimissioni spontanee, poiché nessuno può essere costretto a conservare un incarico contro la sua volontà: ciò avviene anche nei paesi che, come la Germania, già pre-

vedono l'istituto della sfiducia costruttiva, e ne hanno fatto buon uso. Ma, a parziale garanzia che lo strumento delle dimissioni non venga utilizzato per aggirare l'efficacia dell'istituto della sfiducia costruttiva, la Commissione ha approvato una norma che vieta la immediata rieleggibilità del primo ministro dimissionario. Questi ha dunque tutti gli strumenti necessari per modificare, integrare, adeguare la composizione del suo Governo attraverso la revoca dei ministri e la nomina dei loro successori, ma non può aggirare l'istituto della sfiducia costruttiva attraverso dimissioni preordinate a una sua reinvestitura.

Occorre sottolineare che, di per sé, avere previsto (*rectius*, proposto) che il primo ministro sia eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti, non esclude la possibilità di innovazioni che incentiverebbero maggiormente un'evoluzione del sistema verso forme di elezione diretta o semidiretta del primo ministro, quali ad esempio quelle che, attraverso un collegamento con una nuova legge elettorale, stabilissero, per esempio, che la votazione del Parlamento in seduta comune al principio della legislatura avvenga inizialmente sul candidato alla carica di primo ministro che abbia già ricevuto una designazione dal voto dei cittadini, attraverso una delle forme che le leggi elettorali potrebbero prevedere. Niente impedisce, allorché il sistema elettorale preveda qualche forma di esplicita indicazione da parte degli elettori, della maggioranza parlamentare e del suo candidato alla guida del governo, di riconoscere all'investitura parlamentare solo il significato di una formale e solenne registrazione e convalida del voto degli elettori.

Per rimanere nell'ambito della forma di governo parlamentare, non vi è dubbio che un'eventuale forma di elezione popolare del primo ministro dovrebbe essere collegata a qualche strumento che preveda l'elezione popolare del primo ministro congiuntamente alla sua maggioranza. Va da sé, infatti, che per restare nell'ambito della forma di governo parlamentare occorre mantenere l'istituto che la caratte-

rizza, rappresentato dal mantenimento di una consonanza tra maggioranza parlamentare e Governo, di cui rappresentano elementi ineludibili gli istituti della fiducia e della sfiducia. Ne deriva che un'innovazione siffatta richiederebbe modificazioni alle leggi elettorali, testé approvate dalle Camere, di non modesta portata. La Commissione, a maggioranza, ha ritenuto che questa questione (la riforma della riforma elettorale) non può che essere affidata alla prossima legislatura.

6. La sfiducia costruttiva rafforza la stabilità del Governo e impone razionalità e coerenza nell'espressione del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo. La maggioranza parlamentare non può togliere la fiducia ad un primo ministro e ad un Governo se non esprime un nuovo primo ministro in grado di costituire un nuovo Governo. Con ciò, tuttavia, resta pur sempre fermo e vitare il meccanismo della fiducia, evitando così quelli che, a giudizio delle maggioranze della Commissione, sembrano i difetti e i rischi della forma di governo presidenziale, basata sulla separata legittimazione del Governo rispetto al Parlamento e sulla rigida separazione fra i due poteri: una contrapposizione paralizzante tra Governo e Parlamento; o una ricerca trasformistica del consenso da parte di un Governo e di un primo ministro che, eletti sulla base di un programma, devono trovare una maggioranza in un Parlamento che può avere un diverso orientamento politico-programmatico; o, infine, spinte e tensioni di tipo plebiscitario tendenti a risolvere questa contrapposizione paralizzante facendo leva sulla separata legittimazione del Governo e del suo primo ministro.

La Commissione ha ragionato anche sulla struttura del governo. La conclusione a cui si è arrivati è quella di prevedere, oltre che il rafforzamento del ruolo e dei poteri del primo ministro, anche una struttura più snella dell'esecutivo, in qualche modo ispirata a quella del governo britannico: un numero relativamente ridotto di ministri (stabilendo in Costituzione il limite massimo dei ministri nel

numero di diciotto); e, in luogo degli attuali sottosegretari di Stato, alcuni viceministri. Il numero ridotto dei ministri rafforza la effettiva collegialità del Consiglio dei ministri nella adozione delle grandi scelte di indirizzo; e comporta un rafforzamento del livello politico di direzione dell'amministrazione e dell'esecutivo immediatamente inferiore a quello dei ministri, che è quello dei viceministri, pur rinviando alla legge la precisa determinazione delle loro attribuzioni. Oltretutto giovare alla effettiva collegialità delle scelte di indirizzo politico generale, la riduzione del numero dei ministri consentirà una riorganizzazione della struttura dell'amministrazione centrale per grandi aree dipartimentali, senza penalizzare l'esigenza di specializzazione funzionale, alla quale può essere dato rilievo con l'attribuzione di specifiche funzioni di direzione politica ai viceministri. Va del resto sottolineato che la riduzione del numero dei ministri si ricollega anche al divieto di istituzione di ministeri in materie diverse da quelle riservate espressamente alla competenza dello Stato, a norma del nuovo articolo 70, proposto dalla Commissione.

Tanto per i ministri, quanto per i viceministri (di cui viene anche in tal modo sottolineata la natura di membri del Governo, a tutti gli effetti), la Commissione propone di introdurre il regime dell'incompatibilità con il mandato parlamentare.

L'incompatibilità fra funzioni di governo e mandato parlamentare — adottata, come è noto, nell'ordinamento della quinta Repubblica francese — accentua la divisione del lavoro, dei compiti e dei ruoli fra Parlamento e Governo, che la Commissione ha inteso promuovere, in vista di una più limpida distinzione di responsabilità e di poteri, e nel perseguimento dell'obiettivo generale che, sul punto, la Commissione si è proposto: un governo più forte, più stabile, più omogeneo, più responsabile nell'esercizio delle funzioni esecutive intese nel loro senso più lato (dunque, come funzioni di governo in senso pieno), e, a fronte, un Parlamento più forte, più autorevole, più tempestivo

ed efficace nell'esercizio delle funzioni e delle responsabilità che ne caratterizzano il ruolo in una democrazia parlamentare governante, e dunque nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, di controllo, di grande legislazione.

7. Al perseguimento dell'obiettivo da ultimo accennato concorrono alcune rilevanti innovazioni, che la Commissione prospetta in tema di ripartizione delle funzioni e disciplina dei rapporti fra Parlamento e Governo.

Si tratta, innanzitutto, delle disposizioni in materia di poteri regolamentari del Governo, di delegificazione, e di disciplina della decretazione d'urgenza. Non si tratta solo di porre rimedio ai problemi derivanti dalla iperlegificazione del nostro ordinamento, di decongestionare il Parlamento da un sovraccarico di microdecisioni che finiscono per soffocare l'esercizio delle sue funzioni primarie e naturali, di restituire al Governo gli strumenti per assolvere in modo tempestivo ed efficace ai propri compiti. Si tratta anche di restituire alla funzione legislativa e alla legge la sua funzione e natura propria, di determinazione di regole, di disciplina dei rapporti intersoggettivi, di determinazione dei programmi e degli indirizzi, di definizione delle grandi scelte allocative e distributive.

La Commissione ha, come si è detto, inteso ribadire l'attribuzione della funzione legislativa al Parlamento, e dunque il principio della divisione dei poteri e delle funzioni fra Parlamento e Governo, nei termini di una chiara distinzione fra funzione legislativa e funzione esecutiva e di governo. Non ha dunque ritenuto di accogliere le suggestioni derivanti dall'ordinamento della quinta Repubblica francese, che attribuisce al Governo una quota rilevante, se non prevalente, della funzione legislativa. Ma essa ha anche respinto soluzioni ambigue e di controversa interpretazione, come quella che, consentendo l'esercizio della potestà regolamentare del Governo in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge, senza peraltro espressamente riservare alla fonte

regolamentare la disciplina di tali materie, lasciava margini assai ampi di incertezza sugli effetti di una (assai prevedibile e frequente) concorrenza fra fonte legislativa e fonte regolamentare (con il rischio di un'alternativa interpretativa fra due soluzioni entrambe ritenute inappaganti: il sostanziale *status quo*, laddove l'interprete tenesse fermo il principio della preferenza di legge; lo scivolamento verso il modello francese, laddove si ritenesse la fonte legislativa non più competente ad intervenire nella disciplina delle materie non coperte da riserva di legge).

La Commissione, con il nuovo articolo 95-bis, propone di riservare alla fonte regolamentare la competenza per la normativa di attuazione di leggi e atti con forza di legge; di riservare al Parlamento la disciplina delle materie coperte da riserva assoluta di legge; di riconoscere al Parlamento la potestà di determinare, nelle altre materie, le « linee fondamentali » della disciplina del settore normativo, mediante la definizione legislativa di « principi e criteri direttivi », che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della potestà regolamentare; di riservare al Governo, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, la potestà di disciplina normativa, in attuazione delle linee fondamentali definite dalla legge, e dunque nel rispetto dei principi e criteri direttivi definiti dal Parlamento, sempreché (e allorché) tale definizione legislativa di principi e criteri sia effettivamente intervenuta. Ad evitare « sconfinamenti » nell'esercizio della potestà regolamentare (in tal modo fortemente potenziata, ma non senza limiti), viene attribuita alla Corte dei conti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, la legittimazione a sollevare avanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità del regolamento per violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui si è detto. Analoga legittimazione è riconosciuta ad una frazione dei membri di ciascuna Camera.

8. In tema di decretazione d'urgenza, la Commissione ha ripreso e sviluppato le

indicazioni a suo tempo prospettate dalla Commissione Bozzi, tendenti — a ben vedere — ad operare un ritorno allo spirito e alla *ratio* dell'istituto, secondo la originaria ispirazione del Costituente.

Si propone dunque di introdurre nella norma costituzionale la tassativa elencazione delle materie nelle quali, ricorrendo ragioni di necessità ed urgenza, è ammessa l'adozione da parte del governo di provvedimenti provvisori con forza di legge (sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie cosiddette catenaccio, recepimento e attuazione di norme comunitarie, quando dal ritardo della loro entrata in vigore possa derivare responsabilità per inadempimento di obblighi comunitari). Si esplicita, e si costituzionalizza, il vincolo alla specificità ed omogeneità di contenuto dei decreti-legge, e la loro limitazione a misure di immediata applicazione (destinate ad entrare immediatamente in vigore e di cui è « necessaria » l'immediata entrata in vigore).

Per converso, si introduce l'obbligo delle Camere di giungere alla deliberazione finale sulla conversione del decreto-legge entro il termine costituzionale dei sessanta giorni, e il divieto di introdurre emendamenti al testo del decreto-legge in sede di conversione, salvo che per quanto attiene alla clausola di copertura finanziaria. Ai regolamenti parlamentari spetterà dotare i Presidenti delle Camere dei poteri necessari (iscrizione d'ufficio all'ordine del giorno delle commissioni e delle assemblee, contingentamento dei tempi di discussione e votazione, dichiarazione di inammissibilità di emendamenti, ecc.) per rendere effettive queste innovazioni; che sono ovviamente coerenti con la progettata restaurazione della originaria *ratio* dell'istituto della decretazione d'urgenza, e dunque con il ritrovato carattere di eccezionalità, puntualità, provvedimentalità dei decreti-legge.

In connessione, si introduce (e diventa possibile introdurre, senza effetti negativi in termini di efficacia e tempestività dell'azione governativa), il divieto di reiterare decreti-legge respinti dalle Camere in sede di conversione, o comunque non con-

vertiti, e il divieto di ripristinare con decreto-legge l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Il complesso di queste importanti innovazioni dovrebbe, ad avviso della Commissione, risolvere alla radice l'annosa questione dell'abuso della decretazione d'urgenza, e dell'uso delle leggi di conversione come provvedimenti legislativi *omnibus*, ristabilendo nel contempo una chiara distinzione di responsabilità e ruoli fra potere legislativo e governo.

Va in proposito sottolineato: *a)* che le disposizioni proposte in materia di delegificazione, incidendo in modo significativo sull'abnorme iperlegificazione del nostro ordinamento, avrebbero di per sé l'effetto di restringere l'ambito e i casi nei quali il Governo abbisogna di un atto legislativo per dare attuazione a sue deliberazioni; *b)* che il consistente decongestionamento operato nei compiti legislativi del Parlamento (per effetto della attribuzione di più ampi poteri legislativi alle Regioni, oltretutto, ancora, per effetto delle norme sulla delegificazione), dovrebbero consentire al Governo di ottenere più facilmente dal Parlamento una rapida decisione sui disegni di legge ordinari per i quali il Governo chiede la procedura d'urgenza, anche sotto questo profilo riducendo dunque l'esigenza di ricorrere alla decretazione d'urgenza.

In ogni caso, le proposte ricordate in tema di decreti-legge e loro conversione tendono a ridefinire in termini limpidi la funzione e il ruolo del Parlamento, come organo di grande legislazione, oltretutto di indirizzo politico e di controllo. È appena il caso di ricordare che, in connessione con la introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, e con il conseguente rafforzamento della stabilità dell'esecutivo, il Governo viene privato di un rilevante potere di interferenza sull'esercizio della funzione legislativa del Parlamento, quale è stato fino ad ora il potere di porre la questione di fiducia su leggi, articoli o emendamenti. Alla rafforzata stabilità del Governo, e all'incremento dei suoi poteri e strumenti nell'esercizio delle funzioni e

dei compiti di direzione dell'amministrazione e di attuazione dell'indirizzo politico governativo, si accompagna dunque un rafforzamento del ruolo, dei poteri, dell'autonoma responsabilità del Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa.

9. Nel medesimo disegno istituzionale si colloca il rafforzamento della efficacia ed effettività dei poteri di controllo del Parlamento, e la definizione di una sorta di statuto della opposizione (sul modello delle grandi democrazie liberali, ispirate al principio secondo cui la maggioranza ed il governo debbono avere i poteri necessari per decidere e governare, l'opposizione i poteri necessari per controllare).

La Commissione non ha potuto approfondire l'argomento in modo esaustivo, per l'anticipata conclusione dei suoi lavori. Si può quindi far riferimento soltanto alla attribuzione ad una minoranza qualificata di ciascuna Camera (un quinto dei componenti) della legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale per far valere i limiti imposti dall'articolo 95-bis alla potestà regolamentare del Governo; alla attribuzione ad una minoranza qualificata (ancora, un quinto di ciascuna Camera) del potere di promuovere un'inchiesta parlamentare, sul modello di quanto previsto dalla Costituzione federale di Bonn (e già dalla Costituzione di Weimar); e alla attribuzione alle Camere del potere di acquisire atti, documenti o informazioni, « con i soli limiti derivanti dalle leggi penali », anche al di fuori della attività di commissioni di inchiesta, e quindi nell'ambito di indagini conoscitive, o nell'esercizio della normale attività di controllo sul Governo e sulla amministrazione. Il relatore si augura che queste indicazioni possano essere ulteriormente sviluppate in futuro, anche valutando la possibilità di introdurre nel nostro ordinamento strumenti e istituti che, in altri Paesi di forti e radicate tradizioni democratiche, hanno efficacemente contribuito a rendere effettivi i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, a garantire la trasparenza, l'efficacia e la legalità dell'attività del Governo e dell'amministrazione,

a dotare l'opposizione parlamentare di strumenti adeguati allo svolgimento di ruolo che, in una democrazia vera, non è meno importante di quello della maggioranza.

10. La Commissione ha a lungo riflettuto sulle modifiche da apportare alla cosiddetta costituzione finanziaria, sinteticamente contenuta nell'articolo 81 della Costituzione vigente. Pacificamente risolta, con la costituzionalizzazione del bilancio pluriennale, l'esigenza di disporre di strumenti di programmazione finanziaria di dimensione temporale meno angusta di quelli ricompresi nei termini dell'esercizio annuale, la Commissione ha esaminato soprattutto tre questioni assai rilevanti ai fini della concreta configurazione della forma di governo: la ripartizione fra Parlamento e Governo delle competenze in materia di programmazione finanziaria e di bilancio, gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio, l'opportunità di costituzionalizzare alcuni obiettivi sostanziali della politica di bilancio.

Quanto alla prima questione, le tendenze favorevoli ad un rafforzamento dei poteri del Parlamento sono oggi, come è noto, nettamente recessive: del resto, proprio l'esperienza statunitense, dalla riforma del 1974 in poi (e nonostante le recenti ripetute correzioni) dimostra che, nelle democrazie contemporanee, il Parlamento, ancorché rappresenti i contribuenti, non è necessariamente più rigoroso del governo nella gestione delle risorse pubbliche. Maggiori sostenitori ha invece la tesi opposta secondo cui l'innovazione decisiva (se non di per sé sola risolutiva), ai fini del governo della finanza pubblica, sarebbe rappresentata dal trasferimento al Governo di ogni potere di decisione in materia finanziaria, riservando al Parlamento il solo potere di approvare o respingere i relativi strumenti legislativi, senza apportarvi emendamenti. Se questa proposta, che si assume ispirata al regime in vigore nei principali paesi dell'Occidente, comportasse l'estensione del principio dell'inemendabilità anche alle leggi in materia di spesa e di entrata

adottate in corso d'anno, si tratterebbe ovviamente di una revisione della forma di governo di notevolissima portata, comportando, di fatto, la sostanziale abolizione del potere di emendamento delle Camere e il trasferimento all'esecutivo di una quota rilevante, se non prevalente, del potere legislativo.

Il disegno di legge costituzionale Andreotti-Martinazzoli, presentato dal Governo alle Camere nell'agosto 1991, suggeriva per vero innovazioni meno radicali, ancorché orientate nella stessa direzione. Il disegno di legge proponeva innanzitutto di sopprimere la legge finanziaria, dando carattere sostanziale alle legge di approvazione del bilancio: ma l'innovazione appare, a ben vedere, più nominale che sostanziale. Esso ammetteva emendamenti alla legge di bilancio solo se a carattere compensativo, e richiedeva, per la loro approvazione, la maggioranza assoluta dei componenti le Camere. Dava inoltre al Governo la facoltà di sospendere per due mesi l'esame di qualunque altra legge, purché la richiesta fosse motivata « con riferimento alla violazione dei criteri di equilibrio finanziario », richiedendo, trascorsi i due mesi, che la legge fosse approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il presupposto da cui queste ed altri consimili proposte muovono è chiaro: dell'irresponsabilità finanziaria è colpevole il Parlamento. Basta attribuire al Governo pieni poteri in materia, « come negli altri grandi Paesi dell'Occidente », e raggiungeremo l'obiettivo del risanamento finanziario e di un più razionale impiego delle risorse pubbliche. Ma la solidità di questo presupposto è dubbia.

Da una parte, recenti studi sulla dinamica incrementativa delle grandezze di bilancio nel corso dell'*iter* decisionale delle manovre finanziarie annuali (E.D'Albergo, 1992) hanno dimostrato che il Governo ha contribuito alla dilatazione della spesa e del disavanzo in misura ben superiore a quella attribuibile alle decisioni parlamentari. La negoziazione con le *lobbies*, i gruppi di pressione, le organizzazioni di categoria caratterizza anche la

fase intragovernativa della procedura di formazione delle leggi finanziarie e dei bilanci, con effetti incrementativi della spesa anche più rilevanti: che il conflitto allocativo e distributivo si svolga, in questa fase, al coperto da occhi indiscreti non giova, a ben vedere, né all'equilibrio del bilancio dello Stato, né alla trasparenza democratica del processo decisionale.

D'altra parte, dopo l'introduzione dello scrutinio palese per ogni votazione implicante conseguenze finanziarie e le nuove regole introdotte dalla legge 362 e dalle novelle ai regolamenti parlamentari sull'esame e approvazione degli strumenti della manovra finanziaria annuale, il Governo dispone ormai di grandi poteri di condizionamento delle decisioni parlamentari. In assemblea, il Governo è in grado di controllare gli umori della maggioranza e ricorrere, quando non basti il richiamo alla coesione politica della coalizione, alla questione di fiducia (non più vanificata dal cosiddetto doppio voto sulla conversione dei decreti-legge). Nelle commissioni, dove si approvano in via definitiva oltre due terzi delle leggi ordinarie (e dove più agevole è far pesare la pressione di *lobbies* e organizzazioni settoriali o corporative), il Governo dispone del potere di rimessione del progetto di legge in assemblea, che spesso equivale al suo insabbiamento (e comunque restituisce al Governo forza contrattuale, impiegabile per ottenere una correzione delle misure che implicano conseguenze finanziarie).

Orbene, un'analisi accurata dell'*iter* parlamentare delle leggi, dall'introduzione del voto palese ad oggi, dimostra: *a*) che il Governo non ha fatto quasi mai uso del potere di rimessione in aula dei progetti all'esame delle commissioni in sede legislativa (la frequenza è inferiore al 1 per cento del totale delle leggi approvate in commissione); *b*) che è modestissimo il numero degli emendamenti aventi implicazioni finanziarie approvati in assemblea nonostante il parere contrario del Governo.

Infondata è anche la convinzione che la regola in uso nei maggiori Paesi dell'Occidente sia quella della inemendabilità

delle decisioni in materia di bilancio e di spesa. La questione è ovviamente improponibile per gli Stati Uniti, dove il Congresso ha pieni poteri in materia, pur dovendo restare entro i tetti da esso stesso stabiliti (da ultimo con il *Budget Enforcement Act* del 1990): in dottrina (Fisher 1990), si discute anzi se la carenza di un vero e proprio potere di iniziativa del Presidente in materia non produca una pericolosa irresponsabilità dell'esecutivo. Maggiori sono, com'è noto, i poteri del Governo nei maggiori Stati europei, nei quali il potere di emendamento del Parlamento in materia finanziaria è sempre ammesso per la riduzione di spese (Francia, Inghilterra, Spagna, Germania), quasi sempre per l'aumento di entrate (Francia, Spagna, Germania), non di rado per gli aumenti di spesa o la riduzione di entrate, purché compensati da equivalenti riduzioni di spese o aumenti di entrata (Germania, Spagna, e anche Francia, ma limitatamente agli emendamenti compensativi sulle entrate). In Inghilterra, singolarmente, sono ammessi, infine, oltre gli emendamenti riduttivi della spesa, anche gli emendamenti tendenti a ridurre le entrate, ancorché non compensati da equivalenti riduzioni di spesa (retaggio della antica concezione del Parlamento come rappresentanza dei contribuenti).

Del resto: la concentrazione di tutti i poteri di risoluzione dei conflitti allocativi e distributivi in una sede « coperta » come quella intragovernativa, rischia di rendere la negoziazione con le *lobbies* e gli interessi settoriali meno trasparente; l'eliminazione del confronto parlamentare può favorire scelte meno rigorose, oltre che meno democratiche.

Non si può negare, naturalmente, che esista un problema di disciplina del potere di emendamento in materia finanziaria. Ma essa va posta nei termini di un vincolo generale, che: *a)* concerne il potere di iniziativa legislativa, quello di proporre emendamenti e quello di approvarli; *b)* si estende a tutti i soggetti titolari dei poteri medesimi (ministeri della spesa compresi); e *c)* comporta per tutti una regola di

responsabilità e di coerenza. In concreto, una volta fissati con strumenti di programmazione finanziaria pluriennale scorrevoli i limiti del *deficit spending* considerati sostenibili, in coerenza con gli obiettivi programmatici sostanziali, le uniche iniziative legislative o emendative ammissibili, per tutti, sarebbero quelli compensativi, ovvero quelli che riducendo spese o aumentando entrate creano spazio finanziario aggiuntivo per una nuova redistribuzione di risorse.

In tal senso la Commissione propone alcune importanti integrazioni all'attuale dettato dell'articolo 81, concernenti l'effettivo rispetto dei vincoli di copertura per tutte le leggi, di entrata come di spesa, sia l'emendabilità delle leggi di bilancio e degli altri disegni di legge che concorrono a formare la manovra di bilancio, la cui iniziativa è riservata al Governo. Non si propone dunque di ribaltare, ma di arricchire e integrare la linea di fondo che ha ispirato le riforme di questi anni in materia di governo della finanza pubblica, e in ispecie la legge 468 del 1978 e la legge 362 del 1988. Questa linea di fondo muove dalla convinzione che non vi sia ragione, o non vi sia sufficiente ragione per mettere in discussione i fondamenti di un modello costituzionale che ripartisce fra Governo, Parlamento e enti decentrati i poteri in materia, riservando in esclusiva al Governo, oltre alla attività di gestione del bilancio dello Stato, e alle decisioni di politica monetaria e creditizia non affidate alla Banca d'Italia, solo la predisposizione e l'iniziativa degli strumenti fondamentali della programmazione finanziaria (la cui approvazione è rimessa alla decisione delle Camere, che hanno potere di emendarli e che sole possono approvare nuove spese e nuove entrate: provvedimenti per i quali non vi è riserva di iniziativa al Governo). E muove, dunque, dalla connessa convinzione che il problema sia piuttosto quello di configurare procedure, vincoli e strumenti che obblighino ciascuno dei soggetti costituzionali in campo ad assumersi piena responsabilità delle decisioni adottate e delle relative conseguenze sull'assetto complessivo della

finanza pubblica; di delineare dunque meccanismi e regole tali da imporre al processo di decisione finanziaria e di bilancio una sufficiente razionalità, una coerenza fra mezzi e fini, ferma la piena libertà di determinare i fini riconosciuta agli organi politico-rappresentativi dall'ordinamento costituzionale.

Razionalizzare dunque il processo, più che puntare tutte le carte sulla sua semplificazione; nella convinzione che le decisioni relative alla allocazione e gestione delle risorse pubbliche coinvolgono necessariamente un complesso sistema di competenze interrelazioni e responsabilità della amministrazione, del governo, del Parlamento, dei centri di spesa decentrati; e che la via della semplificazione e dell'accentramento delle responsabilità, come dimostrano del resto i risultati della riforma fiscale operata in Italia negli anni settanta, non conduce necessariamente al risanamento dei conti della finanza pubblica e al recupero di una maggiore efficacia e razionalità nella allocazione delle risorse.

L'obiettivo è quello di rafforzare contemporaneamente sia il potere di governo della finanza pubblica attribuito all'esecutivo che il potere di controllo e di decisione assegnato al Parlamento, interpretando quest'ultimo in modo innovativo (rispetto alla costituzione materiale) come un potere di partecipare responsabilmente alla definizione delle grandi scelte sulla allocazione delle risorse e del quadro complessivo della programmazione finanziaria, anziché tentare di inserirsi nelle pieghe o negli interstizi del sistema finanziario pubblico per ricavarne benefici o privilegi per questa o quella categoria, settore o campanile.

Ma la Commissione non ignora che le pur rilevanti riforme introdotte in questi anni in materia di programmazione finanziaria e di bilancio hanno il loro tallone d'Achille nella fragilità degli strumenti che dovrebbero garantire il rispetto e l'osservanza di vincoli, regole e procedure, soprattutto quando siano in gioco questioni che implicano forte contrapposizione politica. La riforma del 1978 (legge

468) sembrava del tutto ignorare il problema, quasi desse per scontata la spontanea disponibilità del legislatore a prestare ossequio ai vincoli e alle regole imposte alla sua « sovrana » discrezionalità, peraltro con un atto, la legge ordinaria, liberamente modificabile e, soprattutto, liberamente derogabile dal legislatore stesso; o, forse, quasi si confidasse che la natura di legge attuativa del dettato costituzionale in materia, che va certo riconosciuta alla legge n. 468, comportasse di necessità il conseguente riconoscimento alle sue disposizioni di una forza o « durezza » (nel senso di « resistenza all'abrogazione e alla deroga ») superiore a quella delle altre leggi ordinarie: conseguenza che non pare tuttavia fondata su basi solide, a giudicare dagli indirizzi giurisprudenziali finora prevalsi, in sede di sindacato sulla costituzionalità delle leggi. Va del resto ricordato che le leggi di spesa, non sempre possono essere agevolmente sottoposte a un giudizio di costituzionalità; salvi i casi di invasione di competenza legislativa di regioni o province autonome, infatti, è raro il caso che esse, nel prevedere erogazioni, interventi o benefici privi di adeguata copertura finanziaria, implicino una lesione di specifici ed individualizzati diritti soggettivi o interessi legittimi, tale da intestare a qualche soggetto dell'ordinamento la legittimazione a sollevare la relativa eccezione di legittimità costituzionale (controinteressati sono, per lo più, i contribuenti nella loro generalità; ma è più che dubbia la tesi che l'ordinamento riconosca a ciascuno di essi la legittimazione a eccepire l'illegittimità di leggi che violino le regole poste a tutela della regolarità e coerenza del processo di decisione finanziaria e di bilancio).

I riformatori degli anni ottanta, consapevoli della inadeguatezza di questa soluzione, anche grazie alle dure lezioni dell'esperienza, hanno optato per una soluzione più sofisticata, che fa leva su una sorta di *linkage* tra legge e regolamento parlamentare. La legge stabilisce le regole sostanziali da osservare, disciplina gli strumenti di programmazione, decisione e gestione della finanza pubblica, e regola i

rapporti fra i vari organi costituzionali. I regolamenti parlamentari, nel disciplinare i relativi procedimenti legislativi, rinviano alle regole di legge, e vi ricollegano obblighi vincoli o, in caso di violazione delle regole, specifiche sanzioni (improcedibilità di proposte, obblighi di stralcio di disposizioni, inammissibilità di emendamenti, rimessione in aula di provvedimenti, eccetera). Al servizio della legge, che di per sé impone regole e vincoli sempre derogabili dal legislatore ordinario, si pone dunque la fonte regolamentare, che è invece in grado di dettare regole vincolanti in procedendo per gli organi parlamentari (assemblea, commissioni) non modificabili né derogabili dal legislatore ordinario in virtù dell'articolo 64 della Costituzione.

La soluzione appare astrattamente convincente: ma fa affidamento su un grado di « effettività » della fonte regolamentare che non trova conferma nell'esperienza. Nella realtà costituzionale, l'applicazione delle norme dei regolamenti interni delle Camere dipende non di rado dai rapporti di forza tra maggioranza e opposizione, dalla rilevanza politica degli interessi in gioco, dalla maggiore o minore determinazione e dalla maggiore o minore « tenuta » dei Presidenti di assemblea nello svolgimento del loro ruolo di garanzia istituzionale. I noti limiti del sindacato di costituzionalità sugli *interna corporis* attenuano, del resto, allo stato, la possibilità di far intervenire un soggetto « terzo », dotato del potere di ricollegare effetti sanzionatori alla violazione di norme regolamentari, tanto più che anche in questo caso opera la già accennata limitazione della legittimazione ad agire di fronte alla Corte costituzionale, quando oggetto del giudizio debba essere un provvedimento legislativo che non lede direttamente diritti soggettivi o interessi legittimi di singoli, ma interessi generali della collettività (quelli a una oculata e corretta gestione della finanza pubblica, e innanzitutto al rispetto delle norme di attuazione dei principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione).

Il problema può essere, tuttavia, agevolmente risolto mediante una piccola ri-

forma costituzionale che valga a introdurre nel nostro ordinamento due modeste ma decisive innovazioni. La prima consiste nell'espresso riconoscimento alla disciplina attuativa delle disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione della natura di « norme interposte », disponendone l'immodificabilità in forma tacita e l'inderogabilità da parte delle leggi ordinarie in materia di bilancio, finanza pubblica, spesa ed entrata. Una disposizione costituzionale siffatta avrebbe, ovviamente, l'effetto di rinforzare (in senso tecnico) la legge n. 468 e la legge n. 362; esse potrebbero bensì essere modificate espressamente, ma non derogate, né disattese dalle singole leggi di spesa e di entrata (compresa, tra esse, la legge finanziaria).

La seconda innovazione consiste nella attribuzione espressa alla Corte dei conti (ed eventualmente ad una frazione dei membri di ciascuna delle Camere) della legittimazione a promuovere di fronte alla Corte costituzionale in via di azione il giudizio di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi prive di idonea copertura finanziaria, ed in generale dei provvedimenti adottati in violazione dell'articolo 81 della Costituzione e delle relative norme di attuazione (ivi comprese le norme dei regolamenti parlamentari). Siffatta innovazione consentirebbe di superare la difficoltà di identificare, nell'attuale disciplina dei giudizi di legittimità costituzionale, soggetti legittimati ad agire a tutela dell'interesse collettivo al rispetto dei vincoli contenuti nell'articolo 81 della Costituzione. E permetterebbe altresì al giudice della costituzionalità delle leggi di intervenire tempestivamente, prima che la legge di spesa abbia esplicato effetti difficilmente reversibili.

La Commissione propone la prima innovazione con l'ultimo comma del nuovo articolo 81. Mentre contava di formulare la seconda nell'ambito della revisione delle disposizioni in materia di garanzie.

Quanto all'ultimo dei grandi temi sopra ricordati, è noto che, riecheggiando proposte elaborate dalla scuola americana di *Public Choice* e ampiamente discusse negli Stati Uniti e in Germania, si è pro-

posto anche in Italia (Carruba-Da Empoli 1984, Cantaro-La Rocca 1986 e, da ultimo, Bognetti, 1993) di « costituzionalizzare » alcuni vincoli sostanziali o taluni obiettivi generali di politica finanziaria, come il pareggio di bilancio di parte corrente, ovvero un limite alla pressione tributaria, o all'incidenza della spesa pubblica rispetto al Pil. Il primo di questi vincoli-obiettivo fu recepito nella relazione conclusiva della Commissione parlamentare Bozzi nell'ambito di una complessa riformulazione dell'articolo 81 della Costituzione, proposta da Nino Andreatta.

La proposta ha incontrato in dottrina (Tobin 1979, Spaventa 1979 e 1983, Pedone 1985) obiezioni assai consistenti, concernenti la difficoltà di garantire l'effettivo rispetto di tali vincoli-obiettivo, i non desiderabili effetti che, in talune condizioni, possono derivare dal loro irrigidimento in una norma di livello costituzionale, e le incertezze interpretative connesse all'applicazione delle accennate norme di principio: le vicende della applicazione della legge Gramm-Rudman negli Stati Uniti, già due volte riformata nel volgere di un quinquennio, dimostrano del resto che anche meccanismi abbastanza sofisticati di riduzione automatica del disavanzo incontrano difficoltà quasi insuperabili allorché sono forti le resistenze politiche al contenimento della spesa o all'aumento della pressione tributaria (è ovvio, peraltro, che questi meccanismi non hanno difficoltà ad operare se queste resistenti sono deboli; ma in tal caso, farvi ricorso è, in sostanza, del tutto superfluo).

Avvertita e consapevole degli elementi emersi nel corso di tale dibattito (che sembrano invece per lo più ignorati dalla pubblicistica corrente), nonché delle difficoltà e delle obiezioni che hanno suggerito ai riformatori di altri Paesi grande cautela in argomento, la Commissione ha tuttavia ritenuto opportuno introdurre nel nuovo testo dell'articolo 81 la più ragionevole formulazione del più ragionevole di questi vincoli-obiettivo, e cioè il vincolo per i bilanci dello Stato (annuale e pluriennale) a rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. Il relatore

deve segnalare che da nessuna parte, nel corso dei lavori della Commissione, sono state avanzate le proposte più radicali di cui da ultimo si è discusso in sede di polemica politica, quali la fissazione di un tetto costituzionale alle entrate dello Stato o alla spesa delle pubbliche amministrazioni (rispetto al Pil): anche per la consapevolezza del rischio che tali vincoli e limiti, nella impossibilità di essere effettivamente rispettati senza gravi e non desiderati effetti economici e sociali, finissero per fare la fine delle « grida manzoni ».

12. Il disegno di riforma della forma di governo (e, inevitabilmente) della stessa riforma della forma dello Stato che la Commissione propone necessita di essere completato mediante una coerente revisione della struttura, dell'organizzazione, e dei principi regolatori dell'attività del Parlamento. Più che l'anticipata conclusione dei lavori della Commissione, ha pesato al riguardo l'impossibilità di trovare un compromesso fra le diverse proposte espresse nel corso dei lavori della Commissione. La grande maggioranza della Commissione, concordando sulla riduzione a quattro anni della legislatura (l'unica innovazione approvata in materia) e su una consistente riduzione del numero dei parlamentari, ha convenuto sulla impossibilità il modello bicamerale paritario adottato dal vigente testo costituzionale. Ma, respinta a maggioranza la soluzione monocamerale, non ha raggiunto alcuna intesa sulla riforma del bicameralismo nel senso della differenziazione della struttura, dei ruoli e dei compiti delle due Camere.

La riforma della forma dello Stato in senso accentuatamente regionalista, se non federalista, proposta dalla Commissione, avrebbe dovuto suggerire, ad avviso del relatore, di adottare per la riforma del Parlamento quel classico strumento del regionalismo o del federalismo cooperativo che consiste nella configurazione di un ramo del Parlamento come Camera delle Regioni e delle autonomie, accanto alla Camera eletta a suffragio universale

diretto. Non sono facilmente comprensibili le ragioni per le quali questa soluzione, che in Europa — come si sa — è adottata in varie forme anche da Stati non federali (si pensi al Senato francese), trova in Italia insufficienti consensi. Si tratta, forse, di ragioni non apertamente confessabili, se, come a me pare, sono in realtà riconducibili ad un riflesso di autodifesa corporativa del ceto politico nazionale. Eppure questa soluzione consentirebbe di risolvere il problema della incongrua convivenza di due Camere uguali per funzioni, poteri e struttura rappresentativa nel modo più lineare: distinguendo la base rappresentativa delle due Camere, e perciò anche i poteri e i compiti ad esse assegnati. Solo la differenziazione della legittimazione rappresentativa giustifica infatti l'attribuzione di poteri differenziati alle due Camere. E il ruolo differenziato e il più ridotto carico di lavoro attribuiti ad una delle due Camere (il Senato delle Regioni) sono tollerabili solo se questa Camera risulta formata da un personale politico che continuerebbe a dedicare una parte consistente del suo tempo e del suo lavoro alle istituzioni regionali da cui è eletto. L'annosa diatriba tra monocameralismo e bicameralismo verrebbe così risolta adottando una soluzione realmente intermedia fra il modello monocamerale e quello del bicameralismo paritario. Infatti, non spetterebbe alla Camera delle Regioni votare la fiducia al Governo né farne valere la responsabilità politica, mentre sarebbe necessario il suo concorso per le leggi incidenti nelle materie di competenza regionale e locale (leggi-cornice, leggi di programmazione settoriale nei settori di competenza regionale o locale), per le leggi costituzionali, e per le materie per le quali si ritengano necessarie speciali garanzie. Per il resto, la partecipazione della Camera delle Regioni alla formazione delle leggi potrebbe esprimersi mediante un rafforzato potere di iniziativa legislativa, la facoltà di presentare emendamenti alla Camera dei Deputati nel corso dell'iter delle leggi di competenza esclusiva di

quest'ultima, e, in determinati casi, la facoltà di richiedere alla Camera dei Deputati medesima il riesame, entro termini determinati e brevi, di decisioni già adottate o di parti di esse. Un *mix* di questi poteri di interlocuzione e di intervento potrebbe essere previsto, in particolare, per l'adozione degli strumenti di programmazione e di bilancio, ferma restando la competenza deliberante della Camera dei Deputati.

Una soluzione siffatta, com'è evidente, non risolverebbe soltanto i già accennati problemi di partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle decisioni legislative e programmatiche nazionali. Ma risolverebbe alla radice anche il problema della confusione di competenze e responsabilità e della continua interferenza della legislazione nazionale nelle materie di competenza regionale e locale, contribuendo fortemente a restituire al Parlamento la concreta possibilità di dedicarsi alla « grande legislazione ». L'istituzione di una Camera delle Regioni, opponendo un ostacolo pressoché insuperabile all'invasione delle competenze normative regionali e locali, sgombrerebbe automaticamente i tavoli del Parlamento dalla gran pletora di provvedimenti di microlegislazione locale e settoriale. Il Parlamento ritroverebbe così lo spazio e il tempo necessario per le « grandi scelte » che ne qualificano il ruolo: di programmazione, di indirizzo, di riforma.

Sulla soglia della conclusione dei lavori della Commissione, il relatore, raccogliendo di buon grado una sollecitazione della Presidente Iotti, ha tentato di verificare se sussistesse una estrema possibilità di compromesso su una soluzione mista e, per così dire, eclettica, formulata utilizzando, da una parte, una ipotesi elaborata tempo fa dall'attuale ministro per le Regioni Livio Paladin e, dall'altra, le proposte di riforma approvate da alcuni Consigli regionali e in particolare e da ultimo, in forma assai elaborata e argomentata, dal Consiglio regionale della Lombardia. La proposta, incentrata su una composizione mista del Senato (per metà a suffra-

gio universale e diretto, per metà in rappresentanza delle Regioni) e su una attenuata differenziazione delle funzioni e dei poteri fra le due Camere, non ha tuttavia ottenuto il consenso di una maggioranza sufficiente ampia da suggerirne l'inserimento nel testo che la Commissione ha

deciso di licenziare. Resta dunque, in materia, una lacuna non irrilevante, che dovrà trovare, in altra sede, una adeguata e coerente soluzione.

Franco BASSANINI, *Relatore
per la forma di governo.*

PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

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

ART. 2.

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

« ART. 70. La funzione legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni.

Lo Stato ha la competenza legislativa nelle seguenti materie:

- 1) politica estera, commercio con l'estero e relazioni internazionali;
- 2) rapporti regolati dagli articoli 7 ed 8;
- 3) difesa nazionale;
- 4) sicurezza pubblica;
- 5) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 29, 30, 31, 33, 39, 40, 49 e 51;
- 6) ordinamento giudiziario e degli organi ausiliari previsti dagli articoli 99 e 100;
- 7) ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile;
- 8) ordinamento civile e penale e sanzioni penali;
- 9) contabilità dello Stato; moneta; attività finanziarie e credito sovraregionali;
- 10) tributi statali;
- 11) programmi economici generali e azioni di riequilibrio; partecipazioni dello Stato;

12) politiche industriali; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

13) trasporti e comunicazioni nazionali; *disciplina generale della circolazione*;

14) grandi calamità naturali e condizioni essenziali dell'igiene pubblica;

15) tutela dell'ecosistema; beni culturali e naturali di interesse nazionale;

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

17) previdenza sociale; assicurazioni; *ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro*;

18) ordinamenti e programmazione generale dell'istruzione; ordinamento universitario;

19) materia elettorale, salvo quanto disposto dall'articolo 122;

20) disciplina generale dell'organizzazione e del procedimento amministrativi;

21) opere pubbliche strettamente funzionali alle competenze riservate allo Stato;

22) ordinamento delle professioni;

23) statistica nazionale; pesi e misure; determinazione del tempo;

24) armi ed esplosivi;

25) poste e telecomunicazioni;

26) ordinamenti sportivi di interesse nazionale.

È comunque riservata allo Stato la definizione del contenuto essenziale dei diritti riconosciuti nella parte prima della Costituzione.

La Regione ha la competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in ogni altra materia.

Lo Stato, nelle materie in cui le Regioni non hanno la competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche i principi fondamentali delle funzioni che

attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

I progetti di legge organica sono presentati al Senato della Repubblica e sono approvati a maggioranza dei componenti, previa consultazione con le Regioni. Può essere promosso *referendum* abrogativo, totale o parziale, di una legge organica solo con il consenso preventivo di cinque Consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da cinquecentomila cittadini.

Il quesito sottoposto a *referendum* è approvato se hanno partecipato alla votazione i due terzi degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Le leggi organiche possono essere derogate solo con espressa previsione.

Le Regioni possono ricorrere alla Corte costituzionale perché sia dichiarata l'illegittimità di una legge organica entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge stessa ».

ART. 3.

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

« 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 il recepimento e l'attuazione di atti normativi delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione 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, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, né ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

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

Le Camere sono tenute a deliberare sulla conversione in legge dei decreti entro sessanta giorni dalla pubblicazione e non possono modificarli salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari. I regolamenti parlamentari 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. 4.

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« 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 agli altri disegni di legge che costituiscono la 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.

Le norme per l'attuazione dei precedenti commi sono stabilite con legge. Le disposizioni di tale legge non possono essere abrogate né derogate dalle leggi di approvazione o di variazione del bilancio, né dalle leggi di spesa o di entrata ».

ART. 5.

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

« ART. 82. Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti. Si procede comunque all'inchiesta, se la proposta è sottoscritta da un quinto dei componenti la Camera.

Per lo svolgimento di una inchiesta ciascuna Camera 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. 6.

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 92. Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dai ministri e dai viceministri.

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri.

Il numero dei ministri non può essere superiore a diciotto. La legge determina il numero e le attribuzioni 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 quinto, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica.

Se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non è eletto, il Parlamento è sciolto ».

ART. 7.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« 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 e i viceministri. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica e i viceministri prestano giuramento nelle mani del Primo Ministro ».

ART. 8.

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

« ART. 94. Il Parlamento 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 il Parlamento 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, previo accertamento da parte di un collegio medico dagli stessi designato.

Il Primo Ministro dimissionario non è immediatamente rieleggibile ».

ART. 9.

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

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

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

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

ART. 10.

1. Dopo l'articolo 95 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 95-bis. Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Co-

stituzione 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 quinto dei componenti di ciascuna Camera ».

ART. 11.

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

« ART. 97. I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione.

La legge assicura il diritto di 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 in via generale e preventiva dalla legge ».

ART. 12.

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

« ART. 116. Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite, con legge costituzionale, forme e condizioni particolari di autonomia con competenze esclusive nelle materie non riservate allo Stato.

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

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

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

ART. 13.

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

« ART. 117. La Regione ha la competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato.

La Regione ha la competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico-sociale dello Stato, nelle seguenti materie:

- 1) agricoltura e foreste;
- 2) commercio;
- 3) industria;
- 4) artigianato;
- 5) assetto urbanistico del territorio;
- 6) turismo;
- 7) formazione professionale;
- 8) polizia urbana;
- 9) musei e biblioteche di enti locali;

- 10) trasporti locali e regionali;
- 11) navigazione e porti lacustri;
- 12) cave e torbiere;
- 13) pesca nelle acque interne.

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

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

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

ART. 14.

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

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

L'accordo è stipulato dal Presidente della Regione previa autorizzazione del Consiglio o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze.

Lo Stato disciplina con legge organica le relative procedure ».

ART. 15.

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

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

La legge dello Stato disciplina le relative procedure ».

ART. 16.

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

« ART. 117-quater. La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

Le Regioni designano i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle, secondo modalità stabilite con legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari ».

ART. 17.

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

« ART. 118. Le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Provincie e ai Comuni. La legge regionale riserva alla Regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. La legge regionale attribuisce alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali tutte le altre funzioni amministrative.

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

ART. 18.

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

« ART. 118-bis. Nell'esercizio delle funzioni di eminente valore sociale, la Regione garantisce a ciascun cittadino la prestazione minima prevista dalla legge

organica. La legge organica prevede le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della Regione dopo motivato richiamo ».

ART. 19.

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

« ART. 119. L'autonomia finanziaria e l'autonomia della imposizione tributaria sono parte costitutiva dell'autonomia di Regioni, Province e Comuni.

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

ART. 20.

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

« ART. 119-bis. Alle Regioni competono, secondo i principi stabiliti da legge organica:

1) tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali;

2) sovraimposte e addizionali su tributi erariali;

3) proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi;

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

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

Per la tutela delle Regioni economicamente svantaggiate lo Stato istituisce un apposito fondo perequativo il cui ammontare è definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettiti tributari e contributivi rispetto alla media nazio-

nale per abitante. Quote di un ulteriore fondo possono essere devolute alle Regioni di minore dimensione demografica per compensare le maggiori spese per abitante cui queste sono soggette per l'erogazione di servizi. I trasferimenti sono fissati d'intesa con la Regione.

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

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

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

Le Regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge dello Stato ».

ART. 21.

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

« ART. 121. Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e ogni altra funzione conferitagli dalla Costituzione e dalla legge; determina con legge i limiti e le modalità di esercizio della potestà regolamentare del Consiglio, della Giunta e del Presidente della Regione. Può presentare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione.

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

I pubblici uffici della Regione sono organizzati con regolamenti sulla base di

principi stabiliti dalla legge regionale, in modo che siano assicurati il buon andamento, il diritto di accesso, la trasparenza e l'imparzialità dell'amministrazione ».

ART. 22.

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

« ART. 122. Il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge dello Stato, approvata secondo il procedimento fissato per le leggi organiche.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere o al Parlamento europeo o ad un altro Consiglio regionale.

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

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

Il Presidente della Giunta è eletto a scrutinio palese dal Consiglio tra i suoi componenti, e nomina e revoca i componenti della Giunta medesima. L'ufficio di consigliere regionale è incompatibile con quello di componente della Giunta. Il Consiglio revoca il Presidente della Giunta con votazione a maggioranza dei propri componenti, su mozione che indica contestualmente il nome del nuovo presidente della Giunta.

La Regione può adottare una diversa disciplina della forma di governo con disposizioni statutarie approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati al Consiglio regionale e, con la stessa maggioranza, può adottare con legge regionale un sistema di elezione dei consiglieri regionali diverso da quello stabilito dalla legge dello Stato. Un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della Regione possono chiedere che le disposizioni statutarie o legislative di cui al presente articolo vengano

sottoposte a *referendum* popolare entro tre mesi dalla pubblicazione delle disposizioni medesime nel *Bollettino Ufficiale* della Regione. Le disposizioni sono approvate se ottengono il consenso della maggioranza degli aventi diritto ».

ART. 23.

1. Nell'articolo 123 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

« Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi dello Stato, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e dei *referendum* abrogativi, confermativi o consultivi, su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. Ai *referendum* si applicano i limiti stabiliti dall'articolo 75 in relazione a materie di competenza regionale. Lo statuto regola inoltre la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ».

ART. 24.

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

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

ART. 25.

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

« ART. 126. Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge e quando si verificano dimissioni o decadenza di oltre la metà dei consiglieri ovvero sia accertata l'impossibilità di formare una maggioranza.

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

Con il decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio ».

ART. 26.

1. Nell'articolo 127 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

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

2. Nel medesimo articolo 127 della Costituzione i commi terzo e quarto sono abrogati.

ART. 27.

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

« ART. 128. Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi rappresentativi delle comunità locali. Ad essi è riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale.

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

ART. 28.

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

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

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

ART. 29.

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