

XIX legislatura

**Proposte di riforma costituzionale
(1985-2023)
I testi**

Volume I

novembre 2023
n. 191/1



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

IX legislatura. Estratto della Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bozzi. Doc. XVI- <i>bis</i> , n. 3, testo a fronte degli articoli della Costituzione	5
XI legislatura. Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta prima dall'on. De Mita, quindi dall'on. Iotti. Progetto di legge costituzionale A.C. n. 3597 – A.S. n. 1789	99
XII legislatura. Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, presieduto dal Ministro per le riforme istituzionali sen. Speroni	171

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

Doc. XVI-bis, n. 3

IX LEGISLATURA

I

RELAZIONE

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(Istituita con le mozioni 1-00013, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1983, e 1-00008, approvata dal Senato della Repubblica il 12 ottobre 1983)

PRESIDENTE: **BOZZI ALDO**, *deputato*

COMMISSARI: ANDÒ SALVATORE, *deputato*; ANDREATTA BENIAMINO, *deputato*; BARBERA AUGUSTO, *deputato*; BATTAGLIA ADOLFO, *deputato*; BENEDETTI GIANFILIPPO, *senatore*; BOLLINI RODOLFO, *senatore*; COVI GIORGIO, *senatore*; DE MITA CIRIACO, *deputato*; FOSSON PIETRO, *senatore*; FRANCHI FRANCO, *deputato*; GALLO IGNAZIO MARCELLO, *senatore*; GITTI TARCISIO, *deputato*; GIUGNI LUIGI, *senatore*; INGRAO PIETRO, *deputato*; LABRIOLA SILVANO, *deputato*; LIPARI NICOLÒ GIULIO, *senatore*; MAFFIOLETTI ROBERTO, *senatore*; MANCINO NICOLA, *senatore*; MILANI ELISEO, *senatore*; NATTA ALESSANDRO, *deputato*; PANNELLA MARCO, *deputato*; PASQUINO GIANFRANCO, *senatore*; PERNA EDOARDO, *senatore*; PONTELLO CLAUDIO, *deputato*; PRETI LUIGI, *deputato*; RASTRELLI ANTONIO, *senatore*; RIZ ROLAND, *deputato*; RODOTA STEFANO, *deputato*; ROGNONI VIRGINIO, *deputato*; RUFFILLI ROBERTO, *senatore*; RUMOR MARIANO, *senatore*; RUSSO FRANCO, *deputato*; SCHIETROMA DANTE, *senatore*; SCOPPOLA PIETRO, *senatore*; SEGNI MARIOTTO, *deputato*; SPAGNOLI UGO, *deputato*; TEDESCO TATÒ GIGLIA, *senatore*; TRIGLIA RICCARDO, *senatore*; VASSALLI GIULIANO, *senatore*; ZANGHERI RENATO, *deputato*.

Relatore: **BOZZI ALDO**, *deputato*

Presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985

PAGINA BIANCA

TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE DEI QUALI SI PROPONE LA MODIFICA, NELLA FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA DALLA COMMISSIONE

ARTICOLO 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

ARTICOLO 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela *l'ambiente*, il paesaggio e il patrimonio *storico-artistico* della Nazione.

ARTICOLO 21.

Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato della autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

ARTICOLO 21.

Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'immagine e ogni altro mezzo di diffusione, con i soli limiti tassativamente previsti dalla legge a tutela dei diritti della persona.

Nessuna manifestazione del pensiero può essere soggetta a censura.

La legge stabilisce provvedimenti adeguati a reprimere le manifestazioni contrarie al buon costume nonché a prevenire e a reprimere quelle che possano ledere i minori nella formazione della loro personalità. Particolare disciplina è riservata alle manifestazioni lesive attuate attraverso il mezzo televisivo.

ARTICOLO 21-bis.

Nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti hanno il diritto di cercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano.

Sono vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implicino discriminazioni o lesioni dei diritti fondamentali della persona.

ARTICOLO 21-ter.

La Repubblica garantisce il pluralismo nei sistemi informativi. La legge detta le norme necessarie per impedire la formazione di concentrazioni. Stabilisce la pubblicità della proprietà e dei mezzi di finanziamento della stampa e delle emittenti radiofoniche e televisive. Riconosce carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo e definisce le modalità per l'istituzione e l'esercizio di emittenti radiotelevisive da parte di privati. Disciplina il diritto di rettifica e le condizioni per l'accesso di singoli e di gruppi al servizio pubblico radiotelevisivo.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni.

Si può procedere al sequestro di mezzi di diffusione dell'informazione soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti per i quali la legge esplicitamente lo preveda, o nel caso di violazioni delle norme che la legge prescriva per la indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre 24 ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle 24 ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto.

ARTICOLO 24.

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

ARTICOLO 24.

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, chiunque vi abbia un interesse riconosciuto può agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi e può intervenire nei procedimenti anche amministrativi che li riguardano.

La legge determina i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

ARTICOLO 25.

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

ARTICOLO 25.

Nessuno può essere distolto dal giudice naturale preconstituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso, *né può essere sottoposto a pene o ad altre conseguenze giuridiche sfavorevoli previste da una legge non più in vigore.*

I principi sanciti da questo articolo e dal precedente articolo 24 si applicano anche alle misure di sicurezza.

ARTICOLO 27.

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

ARTICOLO 27.

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. *Non sono ammesse presunzioni di responsabilità né di pericolosità.*

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

ARTICOLO 29.

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

ARTICOLO 29.

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, *nella* garanzia dell'unità familiare.

ARTICOLO 32.

La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

ARTICOLO 32.

La Repubblica tutela la salute *degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività.*

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

ARTICOLO 32-bis.

La Repubblica tutela i disabili e ne promuove il recupero garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale.

ARTICOLO 36.

Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

ARTICOLO 36.

Ogni lavoratore, uomo o donna, ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurargli una esistenza libera e dignitosa. Questa ultima è altresì assicurata alla famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

ARTICOLO 37.

La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

ARTICOLO 37:

Le condizioni di lavoro devono consentire *all'uomo e alla donna* l'adempimento *delle loro funzioni nella famiglia* ed assicurare alla madre, *al padre* e al bambino una *particolare e adeguata* protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

ARTICOLO 39.

L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

ARTICOLO 39.

cale è libera.

L'ordinamento interno e l'attività dell'organizzazione sindacale devono ispirarsi al metodo democratico.

La legge, ai fini del conferimento di efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi di lavoro e ai fini della produzione di altri effetti giuridici, determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati.

ARTICOLO 49.

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

ARTICOLO 49:

Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale.

La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.

La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze.

ARTICOLO 56.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di seicentotrenta.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentotrenta e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

ARTICOLO 56.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di ... (1).

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, *per il numero dei seggi da assegnare*, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

(1) La Commissione si è orientata per una riduzione del numero dei deputati, formulando diverse proposte al riguardo (vedile alle pp. 16-17 della Relazione).

ARTICOLO 57.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

ARTICOLO 57.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Il numero dei senatori elettivi è di ... (2).

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, *ovvero Presidente di una delle due Camere per una legislatura o Presidente della Corte Costituzionale per almeno tre anni.*

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. *Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può essere superiore ad otto.*

(2) La Commissione si è orientata per una riduzione del numero dei senatori elettivi, formulando diverse proposte al riguardo (vedile alle pp. 16-17 della Relazione).

ARTICOLO 59.

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

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

ARTICOLO 59.

Assorbito dall'articolo 57.

ARTICOLO 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

ARTICOLO 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei *votanti*, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Ciascuna Camera organizza i propri lavori secondo il metodo della programmazione.

ARTICOLO 69.

I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge.

ARTICOLO 69.

I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge.

La legge determina i limiti delle spese che i candidati al Parlamento possono affrontare per la elezione e stabilisce norme adeguate a prevenire e a reprimere le violazioni.

ARTICOLO 70.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

ARTICOLO 70.

La funzione legislativa è esercitata *dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, nei casi e nei modi stabiliti dal presente articolo.*

Debbono essere esaminate ed approvate in identico testo da entrambe le Camere le leggi costituzionali ed elettorali, le leggi concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni costituzionali, le leggi di bilancio o impositive di tributi, le leggi che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, le leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche, le leggi di attuazione degli articoli 7 e 8, le leggi di cui al secondo comma dell'articolo 139, le leggi che determinano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo 117 e quelle che determinano i principi generali di cui all'articolo 128, le leggi di approvazione di statuti regionali, le leggi di conversione in legge di decreti-legge, le leggi che autorizzano la ratifica degli accordi o trattati internazionali di cui al terzo comma dell'articolo 80.

Con leggi approvate da entrambe le Camere possono essere stabiliti i principi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali.

Per le leggi diverse da quelle indicate ai commi precedenti la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un terzo dei senatori possono chiedere, entro quindici giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il progetto con proposte di modificazioni alla Camera dei deputati, che si deve pronunciare su di esse in via definitiva entro 30 giorni. In caso di progetti di legge dichiarati urgenti i termini suddetti si intendono ridotti della metà. I regolamenti della Camera e del Senato definiscono le modalità atte ad assicurare l'osservanza dei termini sopraindicati.

ARTICOLO 71.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed 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.

ARTICOLO 71.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta alla Camera dei deputati, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli. Un rappresentante dei promotori può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto.

Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro 24 mesi dalla presentazione. I regolamenti parlamentari stabiliscono modalità e termini per garantire in modo inderogabile l'osservanza di questa disposizione.

Per le proposte di legge presentate dai Consigli regionali ai sensi del secondo comma dell'articolo 121, un rappresentante del Consiglio proponente può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto. Si applica la disposizione di cui al comma precedente.

ARTICOLO 72.

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

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 e 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, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

ARTICOLO 72.

Ogni progetto di legge presentato alla Camera dei deputati è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. *Lo stesso procedimento è adottato per i progetti di legge presentati al Senato della Repubblica nei casi di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 70.*

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, *su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera davanti alla quale sono stati presentati, con votazione a maggioranza assoluta. In tal caso i competenti organi parlamentari decidono, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi di intervento e il termine entro il quale deve essere concluso l'esame del progetto di legge, termine che non può essere complessivamente superiore a 60 giorni. Questa procedura non può essere utilizzata per provvedere in materia costituzionale od elettorale né per l'approvazione di bilanci o consuntivi.*

Il regolamento 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 e 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 progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, *nonché per quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate*

ARTICOLO 73.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano 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.

ARTICOLO 73.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma del terzo comma dell'articolo 70, la promulgazione avviene non prima del quindicesimo giorno dall'approvazione da parte della Camera dei deputati. Se l'esame da parte del Senato è richiesto, la promulgazione ha luogo dopo la scadenza del termine posto per l'esame, oppure, qualora il Senato rinvii il progetto con proposte di modificazioni, immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva.

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.

ARTICOLO 74.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

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

ARTICOLO 74.

Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

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

L'approvazione delle Camere deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti se la legge è stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81.

ARTICOLO 75.

È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

ARTICOLO 75.

È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno 200 mila adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione dei *referendum*.

Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a *referendum* consultivo, su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune.

ARTICOLO 77.

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

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

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

ARTICOLO 77.

In casi di necessità ed urgenza concernenti calamità naturali, la sicurezza nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. 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.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti.

La legge di conversione indica la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare al decreto-legge. Non sono ammessi emendamenti che non siano strettamente attinenti all'oggetto del decreto.

ARTICOLO 77-bis.

I regolamenti di esecuzione delle leggi sono emanati dal Governo, oppure dalle regioni, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di principi fondamentali fissati con legge.

Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto. Entro 60 giorni dalla comunicazione le Camere possono prendere in esame e respingere lo schema predisposto dal Governo; altrimenti, decorso detto termine, il decreto acquista forza di legge.

ARTICOLO 80.

Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

ARTICOLO 80.

Ogni accordo o trattato di natura internazionale è portato dal Governo a conoscenza delle Camere prima della sua sottoscrizione.

Su richiesta di un terzo dei membri di una delle Camere, da presentarsi entro i successivi 15 giorni, il Parlamento si pronuncia sull'accordo o trattato. Il termine può essere ridotto, in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Decorso il termine senza che sia stata presentata la richiesta di esame, si intende che il Parlamento consente, a tutti i fini, l'ulteriore corso dell'accordo o trattato.

È sempre autorizzata con legge bicamerale la ratifica degli accordi o trattati internazionali che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, e di quelli relativi all'assunzione di obblighi militari.

La procedura di cui ai commi precedenti si applica anche in caso di denuncia o di recesso dagli accordi vigenti.

Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza agli accordi e trattati internazionali debitamente conclusi.

L'ordinamento giuridico italiano, con le modalità stabilite dalla legge, assicura la piena vigenza delle norme emanate dagli organi della Comunità europea e direttamente operanti negli Stati membri, e conforma la sua legislazione alle direttive dagli stessi organi adottate.

ARTICOLO 81.

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

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

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

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

ARTICOLO 81.

Le Camere approvano ogni anno il bilancio per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e per le spese per l'ulteriore quadriennio e il rendiconto presentati dal Governo.

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

Sessanta giorni prima della presentazione del bilancio preventivo, le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi.

Nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie.

Con la legge di approvazione del bilancio preventivo non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. La stessa legge può invece variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurne l'ambito operativo. Essa deve, inoltre, contenere l'indicazione dei fondi occorrenti per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi di spese o di riduzione di entrate nel quinquennio successivo, nonché i fondi relativi al gettito derivante da nuove leggi di entrate alla cui approvazione è subordinata l'utilizzazione degli accantonamenti di spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese ovvero riduzioni di entrate deve indicare per l'intero successivo quinquennio i mezzi per farvi fronte utilizzando esclusivamente i fondi previsti per la spesa di cui al comma precedente. In caso di calamità naturali e di pericolo per la sicurezza del paese, nuove spese possono essere eccezionalmente finanziate con il ricorso a nuove entrate.

Le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi non possono avere un'efficacia superiore al quinquennio.

Durante la sessione di bilancio non possono essere approvati provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate.

Lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti e anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.

La Corte dei conti in sede di esame del rendiconto deve valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti. La Corte dei conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo.

Sulle deliberazioni parlamentari che importano variazioni di entrate o di spese la richiesta di votazione palese prevale su quella per scrutinio segreto. I regolamenti delle Camere potranno disciplinare le forme di esercizio della richiesta.

ARTICOLO 82.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

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

ARTICOLO 82.

La funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione è esercitata dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati nei casi e nei modi stabiliti nel presente articolo.

Il Senato della Repubblica controlla in particolare l'attuazione e l'efficacia delle leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, le nomine pubbliche, il funzionamento degli enti pubblici, l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti.

Anche la Camera dei deputati svolge funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti delle interrogazioni e delle interpellanze e nelle altre forme previste dal suo regolamento.

Spetta al Senato decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127, nei confronti di leggi regionali.

Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo il Presidente del Senato nomina tra i senatori una Commissione formata a norma di regolamento. Il Presidente del Senato, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare, in luogo della Commissione, uno o più commissari parlamentari. La Commissione d'inchiesta o i commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ARTICOLO 85.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

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

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

ARTICOLO 85.

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 e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

ARTICOLO 86.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

ARTICOLO 86.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

L'impedimento permanente sussiste quando lo dichiarano concordemente il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Senato, il Presidente della Corte costituzionale e il Presidente del Consiglio dei ministri.

ARTICOLO 88.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato.

ARTICOLO 88.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Negli ultimi sei mesi del suo mandato può esercitare tale facoltà *solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere.*

ARTICOLO 92.

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

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

ARTICOLO 92.

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

Il Presidente del Consiglio nomina, nell'ambito del Consiglio dei ministri, un Consiglio di Gabinetto che lo coadiuva nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'azione di governo.

ARTICOLO 93.

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

ARTICOLO 93.

Il Presidente della Repubblica *designa* il Presidente del Consiglio dei ministri. *Il Presidente del Consiglio designato, entro dieci giorni dalla designazione, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto.*

Le Camere esprimono la fiducia al Presidente del Consiglio mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Ottenuta la fiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri assume le sue funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. I ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, e assumono le funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

I ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

ARTICOLO 94.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

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

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

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

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

ARTICOLO 94.

Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Le due Camere accordano o revocano la fiducia in seduta comune mediante mozione motivata, discussa e votata per appello nominale.

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

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

In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune.

ARTICOLO 95.

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

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

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

ARTICOLO 95.

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

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, *determina le attribuzioni del Consiglio di Gabinetto, del Consiglio dei ministri e dei ministri. Le funzioni del Consiglio dei ministri possono essere delegate, per materie determinate, a Comitati di ministri.*

ARTICOLO 97.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

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

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

ARTICOLO 97.

I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

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. *La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.*

I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.

La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica.

ARTICOLO 98-bis.

La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte.

ARTICOLO 99.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

ARTICOLO 99.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa, *e di esperti*.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

ARTICOLO 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

Determinate materie che non incidono sulla libertà personale e sugli altri diritti inviolabili e sulle libertà fondamentali possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando comunque il contraddittorio tra le parti, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

ARTICOLO 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

L'azione disciplinare è promossa dal Ministro della giustizia, che ne riferisce periodicamente al Parlamento.

I magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altra funzione pubblica o professione privata.

I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni, secondo quanto stabilito dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

ARTICOLO 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite *esclusivamente* con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 111.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

ARTICOLO 111.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere *adeguatamente* motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

ARTICOLO 116.

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

ARTICOLO 116 (*).

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Friuli-Venezia Giulia, alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige *nonché alle province di Trento e Bolzano* sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Alle predette regioni e province sono in ogni caso riconosciute le competenze relative alle materie di cui al successivo articolo 117 ove già non spettanti ai sensi dei rispettivi statuti.

Le regioni e le province autonome devono essere consultate sui progetti degli atti comunitari vincolanti, che incidano sulle loro competenze.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo).

ARTICOLO. 117.

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
circoscrizioni comunali;
polizia locale urbana e rurale;
fiere e mercati;
beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
musei e biblioteche di enti locali;
urbanistica;
turismo ed industria alberghiera;
tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
navigazione e porti lacuali;
acque minerali e termali;
cave e torbiere;
caccia;
pesca nelle acque interne;
agricoltura e foreste;
artigianato;
altre materie indicate da leggi costituzionali.

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

ARTICOLO 117 (*)

La regione ha potestà legislativa, nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato, e sempreché le norme regionali non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni, nelle seguenti materie:

a) *nel settore organico dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa:*
ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;
circoscrizioni comunali e provinciali, forme di collaborazione e di associazione fra enti locali, distribuzione fra gli enti locali delle funzioni ad essi attribuite dalle leggi generali della Repubblica anche nelle materie diverse da quelle di cui al presente articolo;

interventi di sostegno e di assistenza tecnica agli enti locali;

b) *nel settore organico dei servizi sociali:*

polizia locale urbana e rurale;
assistenza sociale, escluse solo le prestazioni economiche di natura previdenziale;
igiene e sanità pubblica, assistenza sanitaria in tutte le sue forme;
formazione professionale;
beni e attività culturali di interesse regionale e locale, tutela delle tradizioni popolari;

organizzazione dei servizi scolastici e di quelli relativi al diritto allo studio, anche universitario, ferma la competenza statale circa le norme generali sull'istruzione e circa l'ordinamento del personale scolastico;
attività sportive e ricreative;

c) *nel settore organico dello sviluppo economico:*

agricoltura e foreste;
assistenza tecnica, incentivi e servizi di sostegno per le attività industriali;
artigianato;
distribuzione commerciale all'ingrosso e al dettaglio, fiere;
turismo e industria alberghiera;
servizi a sostegno dell'occupazione e per l'organizzazione del mercato del lavoro;
risorse idriche minerarie ed energetiche, salvi i limiti definiti dai programmi nazionali;

promozione e sviluppo della cooperazione;

d) *nel settore organico dell'assetto e utilizzazione del territorio:*

disciplina e pianificazione dell'uso del territorio;
protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio; difesa e conservazione del suolo; tutela dagli inquinamenti; caccia e pesca;
trasporti di interesse regionale e locale;
lavori e opere pubbliche, escluse quelle relative ai servizi di competenza statale;
edilizia residenziale pubblica.

Nelle materie di cui al presente articolo spetta alle regioni dare attuazione ai regolamenti e alle direttive delle Comunità europee, ferma restando la competenza dello Stato a determinare i principi fondamentali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti. La regione può altresì emanare norme legislative concernenti interventi di spesa per finalità di interesse regionale, nel rispetto delle competenze espressamente riservate allo Stato dalle leggi della Repubblica.

Le leggi della Repubblica che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corrispondenti funzioni alle regioni sono approvate da ciascuna delle due Camere. L'approvazione di tali leggi è inoltre subordinata all'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Le leggi ordinarie non possono abrogare né modificare le leggi di cui al presente articolo.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo).

ARTICOLO 118.

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

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

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

ARTICOLO 118. (*)

Nelle materie elencate nel precedente articolo spettano alle regioni le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori; le altre funzioni sono attribuite, con le risorse necessarie per il loro esercizio, ai comuni ed alle province con legge regionale in armonia con i principi stabiliti dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128.

Le leggi della Repubblica possono attribuire alle regioni funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui al precedente articolo. In tali materie le regioni possono altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica.

Nelle materie elencate nel precedente articolo le leggi della Repubblica possono riservare allo Stato, nei confronti delle regioni a statuto ordinario, solo poteri di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, in vista di esigenze di carattere unitario.

Le leggi che disciplinano i poteri di indirizzo e coordinamento debbono determinarne l'oggetto, nonché i fini e i criteri per il loro esercizio.

Gli atti di indirizzo e coordinamento sono deliberati dal Consiglio dei ministri, ferma restando la determinazione per legge, a norma del precedente articolo, dei principi fondamentali di disciplina della materia.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo).

ARTICOLO 119.

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

ARTICOLO 119. (*)

Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni.

Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso delle province e dei comuni.

Nel programma regionale di sviluppo sono coordinati gli interventi sul territorio di competenza dello Stato, della regione, delle province e dei comuni.

Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano, in relazione agli obiettivi della programmazione economica nazionale, con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

Salvo quanto diversamente disposto per le regioni a statuto speciale, alle spese necessarie per l'adempimento delle funzioni normali delle regioni si provvede mediante: tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica; quote dei tributi erariali riscossi nella regione; trasferimenti da parte dello Stato, senza vincoli di destinazione, in relazione ai bisogni delle regioni ed agli obiettivi nazionali di riequilibrio.

Fermo restando quanto diversamente disposto per le regioni a statuto speciale, per il finanziamento di servizi di carattere nazionale nonché per provvedere a scopi determinati, in particolare al fine di riequilibrio economico fra le diverse zone del paese, lo Stato, in conformità alla programmazione nazionale, attribuisce fondi a destinazione vincolata a favore delle regioni o di alcune di esse.

Le leggi dello Stato che attribuiscono nuove funzioni o pongono nuovi oneri a carico delle regioni debbono altresì adeguare i mezzi finanziari a disposizione delle medesime.

I mezzi finanziari destinati dallo Stato ai comuni e alle province per investimenti nelle materie di competenza regionale sono attribuiti agli enti locali medesimi in conformità alle leggi ed ai programmi regionali.

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

ARTICOLO 127-bis (**)

La Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui al quarto comma dell'articolo 126 esercita funzioni consultive per l'esercizio, da parte del Senato della Repubblica, dei poteri che gli sono attribuiti dall'articolo 82 in materia di controllo sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali e in materia di decisione delle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere nei confronti di leggi regionali.

Integrata da venti rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge, esercita altresì funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere riguardanti le materie di cui all'articolo 117 o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle regioni e degli enti territoriali.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo).

(**) Testo proposto dalla Commissione.

ARTICOLO 129

Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

ARTICOLO 129.

La Commissione propone la soppressione di questo articolo.

ARTICOLO 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito di una regione sono stabiliti con leggi della Repubblica su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione.

La regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

ARTICOLO 133 (*)

La regione, sentite le popolazioni e i consigli interessati, può con legge istituire nel proprio territorio nuove province e nuovi comuni, nonché modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo).

Norma transitoria ()*

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente norma transitoria sono emanate le leggi della Repubblica che stabiliscono espressamente i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale.

Fino all'entrata in vigore delle leggi predette, e comunque non oltre il suddetto termine, le regioni, nelle materie elencate all'articolo 117, emanano norme legislative nei limiti dei principi fondamentali che si desumono dalle leggi vigenti.

Dopo tale data le regioni sono tenute a rispettare i soli principi espressamente stabiliti.

(*) Testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni.

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 <i>referendum</i> 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. (<i>segue</i>) 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 democraticità, 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 disparate, 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 quadruplici, 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, soventemente 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 competa, 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'esecuzione 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 immanente 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 sistematicamente 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 oppur 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 definitivo 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 la 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. Tendenzialmente 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 sfortimento 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 rinviogimento 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 risulti 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 stampo 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 annacquarelo, 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. Oltreché 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 proposta: 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 implicando 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, implichino 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 resistenze 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 manzoniane ».

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 Province 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 Province, 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) sovrainposte 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 Province e i Comuni sono enti autonomi rappresentativi delle comunità locali. Ad essi è riconosciuta autonomia statutaria e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale.

L'ordinamento e le funzioni delle Province e dei Comuni sono 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.

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.

Stampato su carta riciclata ecologica

RIF-11
Lire 2500



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali

(nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14
luglio 1994, ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400)

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1995

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Relazione finale del Comitato di studio
sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali

(nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 1994, ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400)

Presidente

Sen. Dott. Francesco Enrico Speroni, Ministro per le riforme istituzionali

Componenti

Prof. Avv. Ettore A. ALBERTONI, Prof. Giovanni BOGNETTI, Prof. Avv. Romano CAJELLI, Prof. Avv. Gian Franco CIAURRO, Prof. Vittorio DI CIOLO, Prof. Avv. Giuseppe Franco FERRARI, Prof. Serio GALEOTTI, Prof. Francesco GENTILE, Prof. Pietro GRILLI di CORTONA, Prof. Aldo LOIODICE, Prof. Alberto MARTINELLI, Prof. Avv. Carlo MEZZANOTTE, Prof. Sergio ORTINO, Prof. Ettore ROTELLI, Prof. Avv. Nazareno SAITTA.

Capo dell'Ufficio di Segreteria: cons. parl. Luigi CIAURRO, capo di gabinetto del Ministro per le riforme istituzionali.

INDICE

Decreto di costituzione del Comitato	<i>Pag.</i> 7
Decreto di istituzione dell'Ufficio di segreteria del Comitato	» 9
Lettera del Presidente del Comitato (Sen. Dott. Francesco Enrico SPERONI, Ministro per le riforme istituzionali) al Presidente del Consiglio dei Ministri	» 11

PROGETTO DI REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

Introduzione	» 15
Relazione dei Professori ORTINO e GALEOTTI	» 25
Il progetto unitario di revisione della Costituzione	» 73
Testo riguardante il modello di tipo semipresidenziale (su proposta del Professor CIAURRO)	» 100
Testo concernente il modello fondato sull'elezione diretta del Primo Ministro (su proposta del Professor GALEOTTI)	» 103

Decreto istitutivo del Comitato

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

CONSIDERATI gli impegni assunti dal Governo sulle riforme istituzionali in sede di dichiarazioni programmatiche;

VISTO il proprio decreto in data 27 maggio 1994, con il quale è stata conferita delega di funzioni al Ministro per le riforme istituzionali;

VISTO l'art. 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

DECRETA:

Articolo 1

(Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali)

1. È istituito, ai sensi dell'art. 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400, un Comitato con il compito di studiare e di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali, nonché di revisione costituzionale.

2. In particolare, nell'elaborazione delle proposte il Comitato deve valutare le seguenti finalità:

a) rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa;

b) favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione dell'odierno dibattito sul federalismo;

c) adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico;

d) salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori.

Articolo 2

(Componenti del Comitato)

1. Il Comitato di studio è presieduto dal Sen. Dott. Francesco Enrico SPERONI, Ministro per le riforme istituzionali, il quale provvede all'organizzazione delle strutture al servizio del Comitato.

2. Il Comitato è composto dai seguenti Professori: Ettore A. ALBERTONI; Giovanni BOGNETTI; Romano CAJELLI; Gian Franco CIAURRO; Vittorio DI CIOLO; Giuseppe Franco FERRARI; Serio GALEOTTI; Francesco GENTILE; Massimo Severo GIANNINI¹; Pietro GRILLI DI CORTONA; Aldo LOIODICE; Alberto MARTINELLI; Carlo MEZZANOTTE; Sergio ORTINO; Ettore ROTELLI; Nazareno SAITTA.

3. In caso di assenza il Presidente designa un componente incaricato di esercitare provvisoriamente le sue funzioni.

4. Il Comitato può deliberare la costituzione al suo interno di gruppi di lavoro, stabilendo oggetto, modalità e limiti delle competenze attribuite. I gruppi di lavoro riferiscono al Comitato i risultati della loro attività, per la quale può essere determinato un termine finale.

5. Alle riunioni del Comitato partecipa il Segretario generale della Presidenza del Consiglio, o suo delegato.

Articolo 3

(Relazione conclusiva)

1. Il Comitato dovrà presentare entro il 31 dicembre 1994 le sue conclusioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale promuoverà, d'intesa con il Ministro per le riforme istituzionali, la redazione dei conseguenti disegni di legge da sottoporre all'esame del Parlamento.

Articolo 4

(Compenso dei componenti)

1. Il compenso dei componenti del Comitato sarà fissato con separato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del Tesoro.

Il Presente decreto sarà sottoposto alle procedure di controllo previste dalla normativa vigente.

Roma, 14 luglio 1994

Firmato: Silvio Berlusconi

¹ Dimessosi con lettera del 12 ottobre 1994.

Decreto istitutivo dell'Ufficio di segreteria del Comitato

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Ministro per le riforme istituzionali

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 luglio 1994, con il quale è stato previsto un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali;

RICHIAMATO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 luglio 1994, con il quale è stato costituito il Dipartimento per le riforme istituzionali;

RAVVISATA la necessità di assicurare un adeguato supporto organizzativo al servizio del predetto Comitato;

DECRETA:

Articolo unico

(Segreteria del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali)

1. Ai sensi dell'art. 4, comma 6, del d.P.C.M. in data 13 luglio 1994 e dell'art. 2, comma 1, del d.P.C.M. in data 14 luglio 1994, nell'ambito del Dipartimento per le riforme istituzionali è istituita una segreteria tecnica ed organizzativa del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali.

2. La segreteria del Comitato svolge in particolare i seguenti compiti:

- a) predispone gli atti preparatori per i lavori del Comitato;
- b) assiste la Presidenza del Comitato nella formulazione del programma delle sedute e nella loro organizzazione;
- c) provvede alla predisposizione della documentazione necessaria per l'attività del Comitato, con l'eventuale collaborazione di altri uffici di strutture pubbliche o di enti privati;

- d) presta la propria assistenza al Presidente del Comitato durante le sedute;
- e) cura la redazione dei processi verbali delle sedute e dei comunicati riguardanti l'attività del Comitato;
- f) prepara i testi approvati dal Comitato e sovrintende alla revisione delle relazioni e degli altri documenti del Comitato;
- g) mantiene i contatti con i competenti organi ministeriali e parlamentari, eventualmente interessati all'attività del Comitato;
- h) cura le relazioni con il pubblico, fornendo eventualmente, ove possibile, informazioni sull'attività del Comitato;
- i) provvede alla conservazione ed alla classificazione di tutti gli atti ed i documenti riguardanti il Comitato;
- l) cura gli adempimenti burocratici connessi all'organizzazione amministrativa dell'attività del Comitato.

3. La segreteria del Comitato è così composta: dottor Luigi CIAURRO, Capo della segreteria¹; dottor Andrea MORICETTI FRANCHI²; dottor Claudio TUCCIARELLI³; dottoressa Marina DE MARTE⁴; dottoressa Caterina CITTADINO⁵; Sig.ra Anna Maria GIROLDINI.

4. I componenti della segreteria tecnica ed organizzativa possono partecipare ai lavori del Comitato.

5. La segreteria del Comitato si avvale delle strutture e del personale del Dipartimento per le riforme istituzionali.
Il presente decreto sarà sottoposto alle procedure di controllo previste dalla normativa vigente.

Roma, 7 ottobre 1994

Firmato: Francesco Enrico Speroni

¹ Capo di gabinetto del Ministro per le riforme istituzionali.

² Vice Capo di gabinetto del Ministro per le riforme istituzionali.

³ Capo dell'Ufficio legislazione e studi del Dipartimento per le riforme istituzionali.

⁴ Funzionario dell'Ufficio legislazione e studi del Dipartimento per le riforme istituzionali.

⁵ Dirigente dell'Ufficio del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lettera del Presidente del Comitato al Presidente del Consiglio dei Ministri

Roma, 21 dicembre 1994
 Prot. n. 988/M/21/12

All'On.le Dott. Silvio BERLUSCONI
Presidente del Consiglio dei Ministri

Signor Presidente,

ho l'onore di trasmetterLe ufficialmente il testo definitivo del progetto di revisione della Costituzione elaborato dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, da Lei nominato con decreto del 14 luglio 1994 ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Nel rassegnare i risultati dell'opera del Comitato da me presieduto, mi sia permesso di esprimere la più viva soddisfazione per il puntuale rispetto del termine del 31 dicembre, da Lei fissato nello stesso decreto istitutivo. Tale obiettivo è stato raggiunto grazie all'impegno costante dei componenti del Comitato, che si sono prodigati in ricerche individuali, studi comparatistici e discussioni collegiali.

Il mio personale apprezzamento nei riguardi dei professori membri del Comitato si giustifica altresì per la fermezza dimostrata nel corso della loro attività collegiale, oggetto a volte di pretestuose polemiche, dettate in realtà dalla strumentalizzazione preconcepita di sterili posizioni di scetticismo e di diffidenza verso qualsiasi approfondimento per una migliore organizzazione ed articolazione delle nostre Istituzioni.

Il progetto che rimetto alla Sua attenzione si compone di 50 articoli, con l'aggiunta di due proposte, diverse ma non contrapposte, sull'organo di vertice dell'esecutivo: modello di tipo semipresidenziale «alla francese» (su proposta del Prof. Ciaurro); elezione diretta del Primo Ministro (su proposta del Prof. Galeotti).

Relativamente alle proposte riguardanti la forma di governo, mi sia consentito di richiamare la Sua attenzione sul rapporto che viene disegnato tra governo e opposizione, prevedendosi in particolare un vero e proprio «statuto dell'opposizione», quale contrappeso ai maggiori poteri attribuiti all'esecutivo.

Inoltre, il testo elaborato riforma in modo sensibile il titolo V della Costituzione, al fine di sviluppare il massimo livello di decentramento a favore di Comuni, Province e Regioni.

Al riguardo, mi permetto segnalarLe i seguenti punti fondamentali:

– il rovesciamento dell'impostazione vigente degli articoli 70 e 117 Cost., nel senso di enumerare in modo tassativo le materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, mentre tutte le altre verrebbero automaticamente affidate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni;

- la garanzia costituzionale per l'autonomia statutaria, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria degli enti territoriali, secondo il principio della sussidiarietà;
- autonomia finanziaria ed impositiva di Comuni, Province e Regioni;
- l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi degli enti territoriali.

Nel confermarLe che tutti gli aspetti delle singole questioni sono stati esaminati con cura sotto ogni profilo e nell'auspicio non enfatico di aver così fornito un prezioso contributo per l'avvio del processo di rinnovamento costituzionale, la cui necessità è sempre più avvertita nel Paese, mi è gradita l'occasione per porgerLe i migliori saluti.

*Firmato: Francesco Enrico Speroni
Ministro per le riforme istituzionali*

**PROGETTO DI REVISIONE
DELLA COSTITUZIONE**

INTRODUZIONE

Nell'attuale «fase costituente di fatto» che sta vivendo la Repubblica italiana appare sempre più avvertita l'esigenza di un'«iniziativa costituente» (per usare la formula nel senso suggestivo proprio di Costantino Mortati), che favorisca lo sviluppo di un processo idoneo a portare a compimento normativo le tendenze al rinnovamento istituzionale sempre maggiormente diffuse, seppur a volte in modo disorganico, nella coscienza collettiva del Paese.

In quest'ottica va inquadrata l'attivazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, previsto dal d.P.C.M. del 14 luglio 1994 ai sensi dell'articolo 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Si tratta di una «opzione consulenziale» certamente innovativa ed originale, ma non del tutto «asintonica» rispetto alla nostra storia costituzionale, dal momento che innanzitutto è richiamabile il precedente della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», istituita nel novembre del 1945 con decreto del Ministro per la Costituente Pietro Nenni e presieduta da Ugo Forti¹.

Quanto all'esperienza più recente, ci si limiterà a ricordare il «tavolo» cui tra il 1991 e il 1992 aveva dato vita l'allora Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali Mino Martinazzoli, con una valenza però prevalentemente politica essendo composto dai vice segretari dei partiti della coalizione di governo.

Per quanto concerne il Parlamento, da circa un decennio la questione delle riforme costituzionali ed istituzionali è alla sua attenzione, seppur con forme, modalità e tempi differenti. Tale interesse si è sviluppato soprattutto nell'ultimo decennio, mentre in precedenza la discussione sulle

¹ V. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, *Ministero per la Costituente*, Roma 1946; nonché per la raccolta dei relativi atti v. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna 1979.

riforme dell'ordinamento si era svolta soprattutto a livello di dottrina, se non di pubblicistica in senso lato².

Volendo limitarsi a segnalare le tappe più significative dell'attività parlamentare dedicata a queste tematiche, si ricorderanno — a parte il dibattito sul cosiddetto «decalogo istituzionale» contenuto nella mozione di fiducia al secondo Governo presieduto dal senatore Spadolini (agosto-settembre 1982) — in primo luogo i Comitati di studio, istituiti già nel settembre 1982 su iniziativa dei Presidenti delle Camere, presso le Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, con il compito di elaborare un documento recante un «inventario ragionato» sulla materia delle riforme costituzionali.

Successivamente, è stata costituita la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi, la quale nella seduta del 29 gennaio 1985 ha approvato una relazione conclusiva, nella quale veniva proposta la modifica di 39 articoli della Costituzione repubblicana; relazione definita recentemente da alcuni autori «il più organico progetto di riforma della Costituzione che sia stato sino ad oggi partorito»³.

Ancora. Nelle sedute del 18 e del 19 maggio 1988 contemporaneamente nei due rami del Parlamento si è svolto un ampio dibattito sul tema delle questioni istituzionali, su impulso dei rispettivi Presidenti⁴.

Sempre contemporaneamente nelle due Camere, nelle sedute del 23, 24 e 25 luglio 1991 è stato discusso il messaggio sulle riforme istituzionali (v. *Atti Senato*, X Leg., Doc. I, n. 11) inviato dal Presidente della Repubblica Cossiga⁵.

Finalmente, all'inizio della XI legislatura, Camera e Senato hanno esaminato ed approvato — nelle sedute del 22 e del 23 luglio 1992 — le mozioni concernenti l'attivazione di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

In seguito, è stata approvata la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, riguardante il conferimento di poteri referenti alla c.d. «Commissione

² Per le prime riflessioni in proposito, risalenti all'iniziativa della rivista *Gli Stati*, v. Teresi, *Le riforme istituzionali*, Torino 1994, pp 17 ss. Per una sintetica esposizione generale sul dibattito riguardante le riforme istituzionali, si rinvia a Fusaro, *Guida alle riforme istituzionali*, Catanzaro 1991. Per il periodo precedente v. per tutti Floridia, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, su *Diritto e società*, 1978, n. 2, pp. 261 ss.

³ In riferimento a quel periodo si ricorda, in sede dottrina, il progetto riformatore del cosiddetto «gruppo di Milano», coordinato da Gianfranco Miglio, su AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983.

⁴ Per gli atti del dibattito v. la raccolta: *Le riforme istituzionali in Parlamento*, a cura della Segreteria generale della Camera dei deputati, Roma 1988.

⁵ Analogamente v. la raccolta: *La Costituzione e le riforme istituzionali*, a cura del Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne della Camera dei deputati, Roma 1991.

dei sessanta». In particolare, la vigenza delle procedure previste dalla Costituzione (in particolare dall'articolo 138, ma anche *ob relationem* dall'articolo 72) e dai Regolamenti parlamentari in materia di revisione costituzionale è stata provvisoriamente ed in via transitoria sospesa, anche se poi l'anticipato scioglimento delle Camere non ha consentito l'esame in Assemblea del progetto approvato dalla Commissione in sede referente da ultimo nella seduta del 21 dicembre 1993 (v. *Atti Camera - Senato*, XI Leg., pdl C. n. 3597 - ddl S. n. 1789); progetto che comprendeva 29 articoli.

Questo breve *excursus* circa la riflessione parlamentare sulle riforme istituzionali testimonia come gli approfondimenti del Comitato ministeriale di studio sulle riforme costituzionali non siano sorti *ab imis ed ex abrupto*, ma rappresentino piuttosto un «reagente istituzionale» nell'ambito di un processo di tipo costituente già avviatosi nelle più varie sedi, seppur a livello *aformalistico*.

Del resto, come noto, sin dall'inizio, già nelle dichiarazioni programmatiche il Governo ha espressamente sottolineato che «in materia di riforme istituzionali il Governo riserva per sé un ruolo di stimolo e di proposta, nel rispetto del ruolo centrale ed autonomo del Parlamento».

A tal fine, sotto il profilo organizzativo, per la prima volta è stato costituito nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito Dipartimento per le riforme istituzionali (con d. P.C.M. del 13 luglio 1994), allo scopo di assicurare un adeguato supporto amministrativo all'esercizio delle funzioni riguardanti le riforme istituzionali e costituzionali.

Passando ad esaminare più da vicino l'attività del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, presieduto dal Ministro per le riforme istituzionali Francesco Enrico Speroni, va innanzitutto precisato che l'organo è stato attivato con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali e di revisione costituzionale, valutando in particolare le seguenti finalità:

a) rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa;

b) favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione dell'odierno dibattito sul federalismo;

c) adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico;

d) salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini nei diversi settori.

A latere, si segnala che proprio sulla base delle indicazioni emerse nelle prime riunioni del Comitato di studio è stato presentato dal Governo un disegno di legge costituzionale (*Atti Senato*, XII Leg., ddl n. 783) recante norme transitorie in materia di revisione costituzionale, nel quale si prevede che le leggi di revisione organica della Costituzione e le altre leggi costituzionali approvate dalle Camere nella legislatura in corso vengano comunque sottoposte a *referendum* popolare.

Tale iniziativa legislativa ha richiamato l'attenzione della dottrina sui limiti, impliciti ed espliciti, della procedura di revisione *ex art.* 138 Cost. e sulle valenze «plebiscitarie» di un referendum costituzionale così congegnato.

Non si ha certo la pretesa di affrontare tale *vexata quaestio* in questa sede. Ci si limiterà a ricordare che già gli articoli 1 e 3 della citata legge costituzionale n. 1 del 1993 facevano riferimento ad un «progetto *organico* di revisione costituzionale» da sottoporre comunque a *referendum* popolare (*praeter* quindi le condizioni ed i requisiti di cui al vigente art. 138), in tal modo delineando una procedura «rinforzata» di revisione.

Si potrebbe altresì richiamare alla memoria — pur nella consapevolezza del limitato valore dei lavori preparatori, che tuttavia possono essere considerati quali elementi di ausilio interpretativo — la reiezione in Assemblea Costituente dell'emendamento dell'onorevole Benvenuti, poi fatto proprio dall'onorevole Laconi, volto ad escludere dalla revisione costituzionale le disposizioni in determinate materie (*Atti Assemblea costituente*, V vol., pp. 4328 ss.); nonché i precisi (e non distorti) contenuti delle sentenze della Corte costituzionale 29 dicembre 1988, n. 1146 e 23 luglio 1991, n. 366.

Né si vuole indulgere sulla distinzione di Hans Kelsen tra «legittimità sostanziale» e «legalità formale» a proposito della revisione costituzionale e sulle sue conseguenti conclusioni.

Durante il pur breve periodo di attività del Comitato di studio, nel dibattito politico e giuridico sono state avanzate differenziate ed a volte suggestive proposte metodologiche sulle procedure da adottare ai fini di un'ampia riforma costituzionale: dall'elezione con metodo proporzionale di un'Assemblea costituente alla formazione di una Commissione «mista» (composta da parlamentari in modo proporzionale ed integrata da noti giuristi); da un Comitato costituente (formato da parlamentari e dai Presidenti delle Giunte e delle Assemblee delle Regioni) all'attivazione di più Assemblee costituenti nazionali e regionali, fino ad adombrare addirittura un «governo costituente».

Hic et inde non si intende certo entrare nel merito di ipotesi in cui si mescolano considerazioni gius-pubblicistiche (nell'accezione schmittiana del

termine) e valutazioni politiche, se non per rilevare come queste stesse diversificate proposte siano la «tangibile» testimonianza della ricchezza della fase costituente in atto, inizialmente sottolineata.

Tornando all'attività dell'organo ministeriale, dopo una prima sessione, dedicata alla discussione generale e preliminare sulle materie di competenza, il Comitato si è articolato in due gruppi di lavoro: il primo sulla forma di Stato, che si è riunito a Milano; il secondo sulla forma di governo con sede a Roma.

I gruppi hanno avuto il compito peculiare di redigere i testi normativi — da sottoporre al Comitato in seduta plenaria per l'approvazione definitiva — sulla base degli indirizzi di massima espressi dal Comitato stesso nelle prime riunioni.

Infatti, sin dalla discussione generale è emerso un unanime orientamento favorevole ad una revisione della forma dello Stato in senso federale, che favorisca il massimo livello di decentramento, il potenziamento del sistema delle autonomie locali ed una impostazione basata su moderne forme di autogoverno.

Sul tema della forma di governo è sin dall'origine maturata la convinzione che una revisione in senso federale dovrebbe preferibilmente collegarsi ad un rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo ed ad una sua legittimazione mediante elezione popolare diretta.

Al riguardo, inizialmente si sono confrontate le posizioni, estremamente differenziate, di chi tende a favorire un modello semipresidenziale (alla francese), chi un sistema presidenziale (di tipo statunitense), ed ancora chi preferisce un modello basato sull'elezione diretta del *Premier* e chi, infine, predilige un sistema parlamentare classico («modello Westminster»).

I due gruppi per la forma di Stato e per la forma di governo, in cui si è articolato il Comitato ministeriale per le riforme istituzionali, hanno puntualmente ultimato i propri lavori entro la scadenza prefissata del 10 novembre 1994.

Successivamente, il Comitato di studio ha ultimato la propria attività entro la scadenza prefissata del 31 dicembre (ai sensi dell'articolo 3 del decreto istitutivo).

Il progetto di revisione costituzionale, definito al termine dei lavori, si compone di 50 articoli, con l'aggiunta di due opzioni sull'organo di vertice dell'esecutivo.

Innanzitutto, il testo elaborato riforma in modo sensibile il titolo V della Costituzione, al fine di sviluppare il massimo livello di decentramento a favore di Comuni, Province e Regioni.

In particolare, i punti fondamentali della revisione riguardante la forma di Stato, sono i seguenti:

- il rovesciamento dell'impostazione vigente degli articoli 70 e 117 Cost., nel senso di enumerare in modo tassativo le materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, mentre tutte le altre verrebbero automaticamente affidate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni;

- la garanzia costituzionale per l'autonomia statutaria, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria per gli enti territoriali secondo il criterio di sussidiarietà;

- la ripartizione delle funzioni amministrative avviene con legge dello Stato tra Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale, sempre secondo il criterio di sussidiarietà (similmente è previsto per la delega di funzioni amministrative a tali enti nelle materie di competenza legislativa statale);

- la previsione costituzionale di attività sovranazionali, soprattutto a livello comunitario, delle Regioni;

- autonomia finanziaria ed impositiva di Comuni, Province e Regioni, intesa come reperimento autonomo delle risorse per l'esercizio delle competenze, salvo il trasferimento di fondi statali per esigenze di riequilibrio non determinate da inefficienze tributarie;

- l'autonomia statutaria delle Regioni, le quali possono definire forma di governo e legislazione elettorale regionali, con l'obbligo di prevedere meccanismi di tutela dell'autonomia di Comuni e Province;

- l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, nonché delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali;

- una disciplina più rigorosa dello scioglimento dei Parlamenti regionali (per impossibilità a funzionare; per atti contrari alla Costituzione e per ragioni di sicurezza pubblica, sentito il parere del Senato e del Presidente del Parlamento regionale);

- l'eliminazione della possibilità per il Governo nazionale di promuovere davanti alle Camere la questione di merito per contrasto di interessi nei confronti di una legge regionale; la previsione di un termine tassativo per le pronunce della Corte costituzionale sulle leggi regionali impugnate per motivi di legittimità;

- la previsione di una soglia minima (4 milioni di abitanti) per la fusione o la creazione di nuove Regioni, stabilendo in via transitoria meccanismi incentivanti a tal fine;

- una disposizione finale per il mantenimento, comunque, delle competenze attualmente attribuite alle Regioni a statuto speciale.

Ulteriori proposte normative concernono la condizione del parlamento regionale, le articolazioni territoriali della Repubblica e le modificazioni riguardanti circoscrizioni e denominazioni di Province e Comuni.

Riassuntivamente: l'impostazione «di tipo federalistico» va letta con lo sguardo rivolto verso le *comunità naturali di base*, vale a dire tenendo presente una sorta di «federalismo che parta dal basso», così come si evince innanzitutto dalla nuova formulazione proposta per l'articolo 114 della Costituzione, secondo cui «la Repubblica è costituita da Comuni, Province e Regioni e dallo Stato».

Per quanto concerne invece la forma di governo, è stato ribadito l'orientamento secondo cui una revisione che favorisca il massimo livello di decentramento deve collegarsi ad un rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo ed ad una sua legittimazione mediante elezione popolare diretta.

Sulla base di queste premesse sono state elaborate due ipotesi, diverse ma non contrapposte, con le seguenti impostazioni:

1) elezione diretta del *Premier*, con il Presidente della Repubblica eletto parlamentariamente ed avente funzioni di garanzia;

2) forma di tipo semipresidenziale «alla francese» (senza l'iniziale fiducia parlamentare per il Primo Ministro nominato dal Presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo e capo dell'esecutivo).

Si stabilisce altresì in generale l'incompatibilità tra la carica di ministro ed il mandato parlamentare, nonché la possibilità di istituire ministeri ed altre strutture del Governo nazionale soltanto nelle materie riservate alla competenza dello Stato.

Numerose sono le altre singole proposte innovative.

Innanzitutto, si segnala la parte «comunitaria» della Costituzione, che favorisce la partecipazione dell'Italia a comunità sovranazionali e in particolare all'Unione europea.

Inoltre, conclusioni sono state raggiunte intorno ai seguenti punti: il Senato come Camera delle autonomie (con rappresentanti di Comuni, Province e Regioni) oppure in alternativa come Camera delle Regioni sul modello tedesco; il procedimento legislativo (tendenzialmente monocamerale, salvo che nelle materie più rilevanti); procedure legislative abbreviate (dichiarazioni d'urgenza; Commissioni in sede redigente al posto delle Commissioni in sede deliberante); potestà regolamentare del governo e delegificazione; decreti-legge (tassatività delle materie; non reiterabilità; inemendabilità); controllo parlamentare (specializzazione del Senato; inchieste parlamentari di minoranza). Viene altresì prevista l'iniziativa legislativa referendaria.

Circa il rapporto governo-opposizione, si segnalano il voto bloccato in Parlamento su richiesta del Governo; l'espressa previsione di una serie di garanzie per le minoranze parlamentari, ed in particolare il deferimento preventivo di una legge alla Corte costituzionale; un ruolo formale e precise attribuzioni per il c.d. capo dell'opposizione parlamentare; poteri di richiesta del Governo sull'ordine del giorno delle Camere.

Precise procedure e regole di copertura finanziaria vengono ipotizzate per bilanci, rendiconti, emendamenti e legislazione di spesa (con la previsione a quest'ultimo riguardo di maggioranze assolute in Parlamento, nonché del voto sospensivo su richiesta del Governo); mentre sono state riformulate le norme riguardanti la pubblica amministrazione onde garantirne l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza (in particolare, costituzionalizzando il diritto di accesso agli atti e di intervento nei procedimenti, nonché l'obbligo di decidere in tempi rapidi le istanze dei cittadini).

Particolari innovazioni vengono introdotte in materia di giustizia amministrativa, soprattutto in relazione al nuovo assetto decentrato. Infatti, i TAR giudicano sui ricorsi avverso i provvedimenti di Regioni, Province, Comuni e di enti pubblici dipendenti, con appello a sezioni speciali del Consiglio di Stato istituite presso ogni capoluogo di Regione (le quali sono altresì competenti in primo grado sui ricorsi contro provvedimenti delle autorità statali operanti nella Regione).

Viene altresì disciplinato il procedimento di revisione costituzionale: in particolare, può sempre essere richiesto il *referendum*.

Infine, la Corte costituzionale — la cui composizione viene ridefinita (21 giudici), con possibilità di funzionare pure per sezioni — esamina anche i ricorsi di Comuni e di Province per lesione del diritto di autoamministrarsi, i ricorsi di costituzionalità contro atti della pubblica autorità lesivi di diritti inviolabili, nonché le questioni proposte per pretesa lesione dei diritti fondamentali. Giudica altresì sui ricorsi contro le decisioni delle Camere in materia di verifica dei poteri.

Volendo tracciare un bilancio di tipo metodologico, nella sostanza il Comitato in sede plenaria ha in gran parte confermato le formulazioni dei due gruppi di lavoro. Tuttavia, si richiama l'attenzione sulla proposta di riforma dell'art. 118 Cost. — elaborata dal Sottocomitato sulla forma di Stato ma non accolta dal Comitato in sede plenaria — che prevedeva la residualità delle funzioni amministrative svolte dallo Stato in modo decentrato (solo giustizia, difesa, sicurezza pubblica, finanza e servizi pubblici statali); nonché sulla proposta riguardante l'art. 81 Cost. — formulata dal gruppo di lavoro sulla forma di governo e modificata in sede plenaria — la quale prevedeva tra l'altro l'obbligo di provvedere

nell'esercizio finanziario successivo alla copertura degli eventuali disavanzi aggiuntivi, riscontrati in sede di approvazione annuale del rendiconto consuntivo.

Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali ha tenuto in totale 25 sedute, di cui 10 in sede plenaria e 15 nei due gruppi di lavoro (7 in quello sulla forma di Stato ed 8 in quello sulla forma di governo).

Complessivamente, il Comitato si è riunito per un totale di 123 ore, di cui 51,45 in sede plenaria e 71,15 nei gruppi di lavoro⁶.

Quali testi iniziali di riferimento sono stati presi in considerazione i seguenti progetti:

- 1) disegno di legge costituzionale del Consiglio regionale della Lombardia: «Modifica di norme costituzionali concernenti l'ordinamento della Repubblica» (*Atti Senato*, XI Leg., ddl n. 1665; XII Leg., ddl n. 274);
- 2) progetto contenuto in S. Ortino, *Per un federalismo funzionale*, Giappichelli, Torino, 1994;
- 3) norme costituzionali elaborate dal C.N.R. (nelle materie: Regioni, Province e Comuni; pubblica amministrazione; finanza pubblica);
- 4) progetto elaborato dal Prof. Ettore Rotelli ai fini dell'iniziativa legislativa del Consiglio regionale della Lombardia;
- 5) proposta di legge costituzionale del Deputato Caveri: «Norme per la costituzione della Repubblica federale italiana» (*Atti Camera*, XII Leg., pdl n. 116);
- 6) le sette proposte elaborate dal Prof. Giovanni Bognetti, ai fini della revisione della Costituzione nel senso di un accentuato regionalismo e di una maggiore efficienza nel governo della società e dell'economia;
- 7) progetto di legge costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (*Atti Camera e Senato*, XI Leg., pdl C. n. 3597 - ddl S. n. 1789);
- 8) progetto elaborato dal Prof. Serio Galeotti sull'elezione diretta del *Premier*;
- 9) progetto elaborato dal Prof. Gian Franco Ciaurro sul modello semipresidenziale alla francese;
- 10) progetto elaborato dal Prof. Massimo Severo Giannini sul modello presidenziale.

⁶ *Per incidens* si fa presente che il Professor Martinelli, a causa dei concomitanti impegni accademici, ha potuto partecipare solo ai lavori riguardanti la forma di Stato.

In particolare, ai fini dell'attività del gruppo di lavoro sulla forma di Stato è stato adottato, su proposta in particolare del Prof. Rotelli, quale testo-base il citato disegno di legge costituzionale del Consiglio regionale della Lombardia.

Complessivamente gli articoli approvati nel progetto unitario e finale sono pari a 50, cui vanno aggiunti i 18 articoli dell'opzione basata sull'elezione diretta del Primo Ministro ed i 6 articoli dell'opzione fondata sul modello semipresidenziale.

In conclusione: con l'elaborazione di un progetto articolato di revisione della Costituzione — la cui ampiezza ed organicità è di per sé significativa anche rispetto alle pur pregevoli proposte di riforma in precedenza predisposte — il Comitato di studio reputa di aver adempiuto il compito attribuitogli dal Presidente del Consiglio dei Ministri e spera di aver fornito un documento di interesse per la futura attività del Parlamento in materia di riforme costituzionali.

**RELAZIONE AL PROGETTO DI REVISIONE
DELLA COSTITUZIONE
(SULLA FORMA DI STATO E SULLA FORMA DI GOVERNO)**

RELAZIONE SULLA PARTE RIGUARDANTE
LA FORMA DI STATO

Procedimento costituente o procedimento ex art. 138 Cost.

Il progetto di revisione della Costituzione elaborato dal Comitato non necessita di un particolare procedimento di tipo costituente per essere legittimamente approvato, essendo sufficiente l'*iter* previsto dall'art. 138 della presente Costituzione.

La delegittimazione politica della vigente Costituzione, mediante la convocazione di una assemblea costituente, avrebbe potuto aver luogo a seguito della profonda crisi abbattutasi sulle istituzioni durante la XI legislatura, nell'intento di risolvere radicalmente il problema del rinnovamento della classe politica. Le improcastinabili riforme istituzionali — imposte in particolare dagli ultimi gravi accadimenti giudiziari in cui erano rimasti coinvolti i principali esponenti del mondo politico italiano, e più in generale suggerite dallo scarso rendimento dimostrato dal nostro sistema istituzionale, nonché dettate in conseguenza del nuovo principio elettorale emerso dal voto referendario della primavera scorsa —, avrebbero potuto essere infatti ostacolate da una superstite classe politica, volta soltanto a mantenere il proprio potere e con esso le istituzioni in cui era nata e sviluppata.

Viceversa non essendo stato necessario operare fratture o sospensioni nell'ordinamento costituzionale ed avendo il nuovo parlamento manifestato la volontà di procedere ad un organico riassetto della struttura dello Stato mediante revisione della Costituzione, la richiesta di una assemblea costituente deve essere considerata a questo punto giuridicamente immotivata e politicamente inopportuna.

Non essendo prestabilito in alcuna disposizione del nostro ordinamento non vi è dubbio, infatti, che il procedimento costituente dovrebbe essere deciso *ex novo*. Per rimanere nell'alveo della nostra storia costituzionale potremmo ripercorrere la strada seguita alle origini dell'attuale

ordinamento repubblicano. Si potrebbe allora con legge costituzionale (assimilabile ai dd.ll.lgg., 25 giugno 1944, n. 151 e 16 marzo 1946, n. 98) affidare ad un referendum popolare la risoluzione della questione in merito alla forma di Stato, nonché alla forma di governo, al fine di garantire la sovranità popolare e quindi attribuire ad una assemblea costituente eletta a suffragio universale il compito di formulare la nuova Costituzione relativamente alle parti oggetto del referendum popolare e nei limiti dal medesimo indicati.

La prima questione che sorgerebbe in tale ipotesi è che a differenza del 1946, in cui il quesito monarchia-repubblica poteva essere formulato facilmente ed avere una portata notevole sul futuro assetto costituzionale, oggi il quesito referendario dovrebbe essere predisposto sulla base di un quadro normativo dettagliato. Sarebbe infatti insufficiente la scelta tra semplici formule, quali ad esempio Stato regionale-Stato federale-Stato federale avanzato; ovvero governo parlamentare-governo semipresidenziale-governo presidenziale. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che si dovrebbe comunque tenere conto degli eventuali riflessi di tali alternative istituzionali rispetto ai diritti fondamentali. E' noto infatti che la necessità di una assemblea costituente è prospettata proprio da coloro che temono che con la modifica della forma di Stato (da sola o insieme alla forma di governo) potrebbe venir intaccata la sfera giuridica dei singoli così come configurata dall'attuale Costituzione.

Tutto ciò, attribuendo notevole rilevanza alla prospettazione dei quesiti e quindi al potere di revisione della Costituzione ex art. 138 Cost., assimilerebbe questa procedura, ancorché costituente, alla procedura costituita suggerita dal Comitato. In altre parole il potere di revisione ex art. 138 Cost. diventerebbe il vero e proprio potere costituente, in quanto stabilirebbe le modalità di svolgimento del procedimento costituente, limiti e scopi compresi. L'unica differenza consiste nel fatto che con la procedura così prospettata il popolo interviene preventivamente, ma soltanto su una bozza non ancora completa, con la seconda procedura ex art. 138 Cost., successivamente ma con maggior cognizione di causa (intervento che potrebbe essere previsto comunque anche nel caso della votazione con 2/3 dei componenti le assemblee).

Nel caso invece si adottasse un procedimento costituente, affidato esclusivamente ad una assemblea libera da ogni vincolo espresso preventivamente mediante referendum popolare, le perplessità di natura giuridico-costituzionali aumenterebbero stante il fatto che si eluderebbe nella sostanza la procedura aggravata ex art. 138 Cost., senza essere più in presenza di quei presupposti eccezionali che avrebbero potuto essere invocati durante la XI legislatura.

Se si escludono rotture o sospensioni della Costituzione in seguito ad eventi straordinari e quindi se non si prevede l'instaurazione di fonti *extra ordinem* con veri e propri poteri costituenti, non si può certo riconoscere ad organi diversi, comunque denominati, poteri maggiori di quelli riconosciuti agli organi di revisione ex art. 138 Cost. Proprio perché la nostra Costituzione non distingue tra revisione totale e revisione parziale, l'unico procedimento di revisione previsto (ad esclusione dei casi espressamente disciplinati, come ad esempio dagli artt. 7 e 11 Cost.), deve valere in ogni caso. E difatti l'Italia, come la Germania, a differenza della Svizzera, dell'Austria e della Spagna, non distingue tra revisione totale o parziale, proprio perché ha voluto escludere in ogni caso alcune materie dalla revisione. È per questa ragione che in Italia e in Germania, e non nei Paesi sopra ricordati, si sono individuati i limiti alla revisione della Costituzione. Ad esempio, mentre la forma di governo repubblicana non è modificabile in Italia ex art. 139 Cost., l'istituto monarchico in Spagna è materia da procedura superaggravata (art. 168, comma 1 Cost. spag.) essendo tale modifica paragonata, quanto a procedure, ad una revisione totale. Parimenti in Italia e in Germania alcuni diritti fondamentali dell'uomo, quantomeno il loro nucleo essenziale, non sono suscettibili di revisione, mentre in Austria tale materia è soggetta al procedimento superaggravato della revisione totale (art. 44, comma 3 Cost. austr.).

Vigente il nostro ordinamento costituzionale non è viceversa sostenibile invocare l'istituzione di una assemblea costituente per una revisione totale della Costituzione. In mancanza di una situazione eccezionale il superamento dei limiti alla revisione della nostra Costituzione sarebbe comunque illegittimo, sia che fosse operato in base alla procedura ex art. 138 Cost., sia che fosse operato in base ad una assemblea costituente.

D'altro canto invocare un'assemblea costituente con poteri di modifica assoluti, significherebbe essere in presenza di una condizione, segnalata dalla stragrande maggioranza della nazione, in base alla quale l'opera di ricostruzione istituzionale non dovrebbe trovare alcun limite. Ma non sembra questo il presupposto da cui muovono coloro che chiedono l'elezione di una assemblea costituente.

Sulla linea di pensiero qui sostenuta si è mossa nel passato, recente e meno recente, la dottrina e la giurisprudenza costituzionali in occasione dell'adesione dell'Italia alle Comunità Europee. Il timore che l'adesione potesse comportare la violazione dei diritti fondamentali inderogabili e irrinunciabili fece considerare secondaria, quanto meno sotto il profilo delle fonti, la richiesta di procedura aggravata ex art. 138 Cost., stante il fatto che in ogni caso, né questa procedura, né quella adottata della legge

ordinaria ex art. 11 Cost., avrebbero comunque potuto legittimamente operare tale violazione.

I timori espressi da quanti vedono la procedura ex art. 138 Cost. non sufficientemente garantista essendo il nostro sistema politico fondato non più su un sistema elettorale proporzionale, bensì su uno tendenzialmente maggioritario, sembrano non tener conto di un fatto semplice, ma fondamentale. Fino a quando non viene modificato il bicameralismo di tipo perfettamente paritario, l'adozione del principio tendenzialmente maggioritario per l'elezione di un Parlamento, così come configurata dalle leggi nn. 276 e 277 del 1993, permette con un'alta percentuale di probabilità la presenza di maggioranze diverse nelle due Camere. Tale fatto, previsto in anticipo da molti osservatori, si è già verificato con le elezioni del marzo 1994. La conseguenza è che, già per il raggiungimento della maggioranza assoluta, come prescritto per la seconda votazione dall'art. 138 Cost., la maggioranza che sostiene il governo deve necessariamente tener conto anche delle opposizioni. Inoltre resta sempre la verifica e il dibattito davanti al popolo, che potrà sovraneamente rigettare la proposta.

Ad ulteriore garanzia per l'opposizione si potrebbe inoltre prevedere che il maggior numero di parlamentari all'interno dei partiti della opposizione potrebbe essere abilitato a sottoporre al popolo un progetto di revisione alternativo. Come pure si potrebbe prevedere un *quorum* di partecipazione per la validità del referendum popolare che, se non raggiunto, farebbe cadere qualunque progetto proposto.

Esiste altresì la garanzia del Capo dello Stato che potrebbe non promulgare tale legge di revisione e sollevare egli medesimo un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, adducendo come motivazione la violazione dei diritti fondamentali da parte del legislatore costituzionale. Non è infine da escludere che la Corte costituzionale medesima, investita del giudizio in altra maniera, riconosca l'illegittimità sostanziale di alcune disposizioni della revisione.

L'inopportunità politica del ricorso al procedimento costituente emerge dal fatto che l'assemblea istituita per la formulazione della Costituzione verrebbe eletta (secondo la richiesta di una opinione largamente diffusa) in base ad una legge proporzionale. L'effetto di questa legge sull'attuale sistema partitico in fase di evoluzione verso il bipolarismo, sarebbe devastante e minaccerebbe quella semplificazione ed aggregazione delle forze politiche promosse dalla vigente legge elettorale che, seppur in modo molto imperfetto, contiene elementi del voto maggioritario. Infatti, pur ammettendo che la legge costituzionale disciplinante il procedimento costituente ponga il limite dell'elezione maggioritaria per l'elezione delle assemblee elette dal popolo, stante il fatto che sul punto il popolo si è già espresso

con il referendum dell'aprile 1993, non si potranno disconoscere gli effetti negativi per la vita politica, nei suoi aspetti ordinari, come pure nei suoi aspetti costituenti, della presenza nel nostro ordinamento di due assemblee popolari elette con principi elettorali opposti.

La distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni

In ossequio ad una consolidata dottrina costituzionale che vede in un preciso metodo di distribuzione delle competenze tra Stato centrale e Stati membri il principale elemento di differenziazione tra una forma di Stato federale ed altre forme di Stato di tipo regionale o semifederale, il progetto del Comitato (art. 6) ha introdotto il principio delle competenze enumerate in materia legislativa a favore dello Stato, attribuendo i poteri residui alle Regioni (art. 29), allo scopo di mantenere il centro di gravitazione dell'azione pubblica più spostato verso le Regioni piuttosto che verso lo Stato.

L'inversione del criterio dell'enumerazione delle materie con cui si attribuiscono le competenze legislative allo Stato (in via tassativa) e alle Regioni (in via residuale), non risolve tuttavia di per sé il problema concreto circa le competenze legislative che devono essere attribuite allo Stato centrale e di conseguenza il problema generale circa la nuova articolazione territoriale del potere pubblico. Il principio dell'enumerazione tassativa delle competenze a favore dello Stato centrale, ad esempio, non ha impedito negli Stati federali classici, in particolare tra gli anni trenta e settanta di questo secolo, un rafforzamento dei poteri dello Stato centrale. E non rileva ora sapere se ciò è accaduto o attraverso un aumento del numero delle competenze enumerativamente assegnate dalla Costituzione, o attraverso una estensione del contenuto di quelle esistenti.

Per evitare tali tendenze e per garantire un processo irreversibile di rafforzamento degli ordinamenti territoriali minori, il Comitato si è basato su due criteri principali.

Anzitutto si è cercato di limitare l'elenco delle competenze a favore dello Stato centrale. In particolare il Comitato, sulla scorta anche dei vari progetti avanzati in materia in questi ultimi anni, ha teso a rivalutare la Regione mediante l'attribuzione ad essa di competenze essenziali, come ad esempio nel campo economico o dell'ambiente. Eccezioni rilevanti a tale proposito sono state individuate, prendendo ad esempio la Costituzione federale tedesca, nell'art. 8 (legislazione anticongiunturale) e nell'art. 9 (legislazione di riequilibrio). La loro formulazione è suscettibile di miglioramenti e di aggiornamenti; l'aspetto che il Comitato ha voluto evidenziare

con le due eccezioni è quello della necessità dell'intervento dello Stato in questioni economiche di emergenza e di riequilibrio.

Particolare dibattito ha suscitato la materia dell'ordine pubblico che alcuni componenti del Comitato volevano veder affidata alle Regioni, non tanto per allinearsi ad una tradizionale competenza degli Stati membri degli Stati federali classici, quanto piuttosto per dare un segnale decisivo alla nascita di un autentico federalismo in Italia mediante l'attribuzione alle Regioni di una competenza «forte». La conseguente responsabilizzazione dell'ente Regione mediante il riconoscimento ad essa di un fondamentale potere, intimamente connesso alla sopravvivenza di ogni comunità statale, avrebbe costretto a superare ogni indugio nella fase del decollo federale dello Stato italiano. La soluzione 3b del nuovo art. 70 della Costituzione riflette in parte sostanziale tale esigenza.

In secondo luogo, il Comitato si è dichiarato in maggioranza contrario al ricorso alla categoria delle competenze concorrenti, paventando il pericolo di creare le condizioni per una invadenza preponderante dell'intervento statale rispetto a quello regionale. Soltanto alcuni componenti erano favorevoli alla previsione di una esplicita e distinta legislazione concorrente in alcune materie, per le quali era arduo mantenere un rigido criterio dualista e quindi quasi impossibile decidere quale fosse il soggetto territoriale più idoneo ad esercitare la competenza in via esclusiva.

Il compromesso tra queste due concezioni è stato raggiunto per alcune materie mediante la soluzione (concettualmente non ineccepibile stante l'abbandono del criterio della esclusività su cui viceversa quell'articolo dichiara di basarsi) di affidare allo Stato il potere di dettare i livelli minimi inderogabili dei servizi di competenza regionale, come le prestazioni sanitarie, l'istruzione, i rapporti di lavoro, mentre per l'area «relazioni internazionali e commercio con l'estero» (art. 30) si è preferito ricorrere alla formula del silenzio-assenso (di tipo austriaco) in grado non soltanto di assicurare maggiore libertà di azione alle Regioni, ma nel tempo stesso di garantire comunque la compatibilità tra indirizzo di politica estera nazionale e regionale.

In virtù della disposizione finale di cui all'art. 50 del progetto, gli statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta possono vantare competenze legislative maggiori delle altre Regioni, nel caso che nei loro attuali statuti siano previste competenze non ricomprese nel nuovo progetto di revisione. Ciò in ossequio al principio che la nuova Costituzione, al momento della sua entrata in vigore, può rafforzare, mai diminuire, il grado di autonomia legislativa delle Regioni.

La distribuzione delle competenze indicata dal Comitato non pretende di essere né esaustiva, né tanto meno perfetta. Sono arrivati da più parti,

durante i lavori del Comitato in materia di distribuzione di competenze, utili e preziosi suggerimenti, che spesso tuttavia per ragioni di tempo non è stato possibile prendere in considerazione nella maniera dovuta. Comunque sia, fatti salvi i criteri fondamentali di base necessari al corretto funzionamento di uno Stato autenticamente federale, si dovrà procedere da parte degli organi ufficiali competenti ad un ulteriore approfondimento al fine di giungere ad una sistemazione definitiva del catalogo delle materie (e delle aree) alla luce del maggior numero possibile di alternative.

Soltanto al termine dei lavori del Comitato ed in modo del tutto informale, si è affacciato il dubbio che uno schema rigido di competenze da distribuire tra i diversi enti territoriali (non rileva se in via esclusiva o concorrente), non rappresenti più una soluzione praticabile in presenza di tendenze quali la competizione internazionale e la globalizzazione dell'economia, che impongono tra l'altro lo svolgimento dei servizi da parte degli enti pubblici a costi competitivi e nel migliore dei modi ovvero lo svolgimento di nuovi servizi e l'abbandono di altri. Uno schema più flessibile di redistribuzione delle competenze atto ad adeguare non soltanto le funzioni pubbliche al livello più idoneo, ma anche a rendere molto più agevole il passaggio da servizi gestiti dal pubblico o da privati, potrebbe senz'altro migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica dell'Italia nel suo complesso.

Ancorché tale problematica del c.d. «federalismo funzionale» o a «geometria variabile» non sia stata affrontata in modo approfondito dal Comitato, essa ha trovato qualche riscontro nella previsione dell'ultimo comma dell'art. 6 del progetto, là dove si riconosce il potere al Parlamento nazionale, previa intesa con le Regioni interessate, di delegare a tutte le Regioni o ad alcune di esse la disciplina di materie di competenza statale. Parimenti ciò è riscontrabile nel secondo comma dell'art. 47 del progetto, là dove si stabilisce che la modifica della ripartizione delle competenze tra gli enti territoriali è approvata a maggioranza assoluta dei membri della Camera dei deputati e dalla maggioranza dei 4/5 dei componenti del Senato della Repubblica.

Compatibilmente con le esigenze di garanzia dello Stato, da una parte, e delle Regioni (delle Province e dei Comuni), dall'altra, i due procedimenti menzionati rappresentano infatti una semplificazione della revisione della Costituzione ex art. 138 (nuovo testo).

In questo ordine di idee del c.d. federalismo «funzionale», deve anche leggersi la disposizione (ancorché transitoria) di cui all'art. 49 del progetto che dà facoltà alle Regioni di non assumere l'esercizio delle nuove competenze ad esse attribuite dalla riforma per un periodo massimo di due legislature.

Autonomia costituzionale delle Regioni

Per la nascita di un autentico sistema federale in Italia il Comitato ha ritenuto imprescindibile riconoscere una completa autonomia costituzionale alle Regioni. In uno Stato federale infatti il diritto costituzionale delle Regioni è subordinato al diritto costituzionale dell'ordinamento generale nella misura in cui il diritto costituzionale dell'ordinamento generale, prevedendo norme vincolanti per l'attività delle Regioni, limita l'ambito discrezionale del diritto costituzionale delle Regioni. L'ambito discrezionale che ne risulta costituisce l'autonomia costituzionale delle Regioni.

Tale autonomia si manifesta in primo luogo, ma non esclusivamente, nel dare configurazione alla forma di governo della Regione (art. 28 del progetto). Così, mentre per il nuovo art. 121 Cost. ogni Regione deve avere un parlamento, un governo e un presidente, l'autonomia costituzionale della Regione si svolge nel determinare l'organizzazione del parlamento prevedendo ad esempio un organo unicamerale o bicamerale; nello stabilire i rapporti parlamento governo secondo le regole del regime parlamentare o le regole del regime presidenziale o semipresidenziale; nell'adottare una legislazione elettorale di tipo proporzionale o maggioritaria.

Il principio dell'autonomia costituzionale implica che lo statuto delle Regioni costituisce un atto di per sé perfetto, che entra immediatamente in vigore senza bisogno di un atto esterno che ne completi forma, contenuto ed efficacia. L'eventuale contrasto tra lo statuto di una Regione e la Costituzione italiana dovrà essere evidenziato davanti alla Corte costituzionale che, se del caso, dichiarerà incostituzionale la disposizione statutaria regionale.

In conseguenza di tale autonomia scompare la distinzione tra Regioni a statuto speciale approvato con legge costituzionale e Regioni a statuto ordinario approvato con legge ordinaria. Nella logica del progetto lo statuto di ogni Regione, da approvarsi a maggioranza assoluta dei membri del parlamento regionale e confermato da un referendum popolare, occupa una posizione immediatamente inferiore alla Costituzione, ma intaccabile per il principio della competenza da qualunque altro tipo di norma che non sia la Costituzione o fonti equiparate.

Comuni e Province

L'argomento che ha dato vita al dibattito più acceso all'interno del Comitato è stato quello della definizione della posizione e dei poteri degli enti locali minori. Mentre esisteva una generale unanimità di vedute circa un rafforzamento costituzionale di Comuni e di Province atto a rendere

effettivo il principio di sussidiarietà all'interno non soltanto dell'Unione europea, ma anche dell'ordinamento italiano, le maggiori differenziazioni di opinioni si sono avute circa i modi di garantire tale principio.

È noto che negli Stati federali tradizionali la disciplina dell'ordinamento degli enti territoriali minori è affidata alla competenza dei singoli Stati membri. Ciò, oltre a spiegarsi storicamente (gli Stati federati erano a loro volta organizzati al proprio interno su basi centralistiche secondo i prevalenti assetti giuspubblicistici del passato), trova una giustificazione sul piano del pluralismo organizzativo, che in tale fattispecie viene garantito da un potere dei singoli Stati membri di predisporre la configurazione degli ordinamenti dei propri enti locali. Il Comitato ha in sostanza accolto tale tesi, avendo stabilito all'art. 28 del progetto che lo statuto di ogni singola Regione «definisce l'autonomia normativa dei Comuni e delle Provincie».

Tuttavia il timore, diffusamente manifestato, che il nuovo Stato federale italiano potesse comprimere le autonomie comunali e provinciali in misura maggiore di quanto era accaduto per il passato, ha sensibilizzato il Comitato ad evitare l'insorgenza di tale pericolo. Il risultato è stato di garantire direttamente in Costituzione alcuni principi a favore degli enti territoriali minori, in modo da restringere e delimitare i poteri in materia da parte delle Regioni. Significativo è stato il tentativo, seppur non portato alle estreme conseguenze, di porre su uno stesso piano gli enti territoriali diversi dallo Stato come evidenziato dall'art. 27 del progetto («I Comuni, le Provincie e le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni, articolati secondo il principio di sussidiarietà». / «Hanno tutti autonomia statutaria, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria»). Si è pensato altresì di garantire l'autonomia degli enti territoriali attribuendo alla legge dello Stato, anziché alla legge della Regione, il compito di ripartire tra Regioni, Provincie e Comuni ed altri enti locali le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale secondo il criterio di sussidiarietà (art. 31 del progetto). Tale disposizione comunque è stata dettata anche dalla preoccupazione di dare al principale ente territoriale il compito di disaggregare e trasferire le funzioni amministrative dal centro alla periferia attraverso un atto normativo generale che tenesse conto di tutte le implicazioni di natura sia nazionale che locale.

Un segnale indiscutibile dell'orientamento garantista nei confronti degli enti locali minori, è dato dal nuovo ricorso davanti alla Corte costituzionale dei Comuni e delle Provincie per lesione dei diritti di autoamministrazione (art. 44).

La tutela nei confronti di una eccessiva invadenza degli ambiti di autoregolamentazione degli enti territoriali minori da parte delle Regioni, non è andata tuttavia fino al punto di prevedere in Costituzione veri e

propri poteri legislativi a favore di Comuni e Province come alcune voci isolate in dottrina avevano avanzato.

Alcuni componenti del Comitato hanno comunque ritenuto non soltanto insufficiente la soluzione accolta sotto il profilo di un autentico federalismo scaturente e rifondato *ab imis*, ma hanno espresso la convinzione di vedere nel progetto un serio pericolo di restringimento delle autonomie locali rispetto alla situazione vigente. È convinzione di costoro che gli espedienti configurati dal progetto non impedirebbero la sostituzione del centralismo statale con un centralismo regionale ancor più oppressivo.

Il secondo ramo del Parlamento nazionale

È noto che uno Stato federale si articola non soltanto in un assetto «dualista» rappresentato dallo Stato centrale da una parte e dagli Stati membri dall'altra, ciascuno di essi operante in base ad una distribuzione rigorosa di competenze legislative, bensì si esprime anche per via organica all'interno di un parlamento bicamerale nazionale opportunamente organizzato, in modo tale che un ramo si fondi sulla legittimazione democratica dell'intera comunità e l'altro sulla legittimazione federativa dei vari enti territoriali.

Nella formulazione di tale federalismo organico od aggregativo si sono manifestate all'interno del Comitato le diverse concezioni che si erano già affrontate in materia di ordinamento degli enti territoriali minori. Il Comitato in tale caso ha tuttavia preferito presentare due soluzioni. La prima (di tipo *Conseil* della Repubblica francese) vede il Senato della Repubblica composto per metà dei suoi componenti da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei Comuni e delle Province; tutti i rappresentanti che siedono nel Senato sono eletti in modo indiretto. La seconda (di tipo *Bundesrat* tedesco) stabilisce invece che il Senato della Repubblica sia composto da membri dei governi regionali, che li nominano e li revocano. In tutte e due le soluzioni scompaiono i senatori di diritto e a vita.

Le principali differenze tra questi due modelli sono rappresentate dal fatto che la soluzione *Conseil* tiene conto non soltanto di tre livelli di enti territoriali, anziché uno soltanto come nel caso della soluzione *Bundesrat*, ma anche delle varie componenti politiche presenti sul territorio, mentre nella seconda vengono rappresentati soltanto gli interessi della maggioranza attraverso i membri dell'esecutivo. In tutte e due le versioni, viceversa, il Senato della Repubblica non riflette il principio federativo nella sua essenza fondamentale, che è quella di dare uno stesso peso politico agli enti terri-

toriali rappresentati nel secondo ramo del parlamento mediante l'attribuzione a ciascuno di essi di un identico voto. In tutte e due le soluzioni, infatti, il numero dei rappresentanti è proporzionato alla quantità di popolazione residente sul territorio, sebbene in modo non strettamente rigido. Riflette comunque maggiormente il principio federativo la soluzione *Bundesrat* essendo obbligati i rappresentanti delle singole Regioni a dare il voto in modo unitario.

Non vi è dubbio che per tutte queste differenze la natura del Senato nella versione *Conseil* avrà maggiori elementi di garantismo partitico, mentre nella versione *Bundesrat* certamente l'elemento democratico di natura aggregativa avrà maggior incidenza.

Si segnala infine la possibilità, nel caso dovesse prevalere una soluzione del tipo *Bundesrat*, che ogni Regione nella sua propria autonomia costituzionale potrebbe prevedere un parlamento bicamerale in grado di rappresentare le istanze dei Comuni e della Provincie (cfr. art. 33 del progetto).

In quanto seconda camera del parlamento nazionale espressiva della volontà degli enti territoriali, si è senza indugio sottratto al Senato della Repubblica il potere di dare e ritirare la fiducia al governo nazionale, in modo che soltanto la prima camera eletta con suffragio universale diretto fosse la depositaria della sovranità popolare durante gli intervalli elettorali. Si è parimenti sottratto al Senato della Repubblica il potere di intervenire in quella legislazione espressiva di interessi strettamente legati all'intera popolazione piuttosto che a singole realtà locali, per evitare che al potere in questione non corrispondesse poi la responsabilità politica. All'opposto si è ritenuto opportuno riconoscere al Senato della Repubblica un autonomo potere di nomina di cinque giudici della Corte costituzionale, indispensabile per evidenziare le istanze federali all'interno del massimo organo di giustizia.

Autonomia finanziaria

Nel licenziare l'articolato il Comitato era ben consapevole di aver lasciato incompiuto il progetto federalista sotto l'aspetto dell'autonomia finanziaria, non ritenendo sufficienti le pur innovative disposizioni previste a tal proposito dall'art. 32 del progetto.

Il Comitato nella sua interezza, in opposizione ad alcune posizioni emerse nell'opinione pubblica, non crede che un mero federalismo fiscale, specialmente se attuato in via di legislazione ordinaria e non costituzionale, possa da solo garantire quell'auspicato riassetto delle strutture pubbliche verso l'efficienza, la trasparenza e la democraticità. Infatti è facilmente

intuibile che l'attribuzione di maggiori poteri e maggiore responsabilità in materia fiscale a Comuni, Provincie e Regioni lascerebbe incompiuta la riforma, se ad essa non facesse seguito un contestuale riassetto ordinamentale che, colmando le lacune e razionalizzando le competenze, ridefinisca i rispettivi ruoli di tutti gli enti territoriali, in particolare che renda effettivo il controllo degli amministrati-elettori sugli amministratori-eletti.

Tutto ciò ammesso, è però vero anche che senza un federalismo fiscale fissato direttamente in Costituzione, ogni riforma istituzionale volta al rafforzamento delle autonomie locali rischia di restare lettera morta. I tempi ristretti entro cui il Comitato ha dovuto lavorare e in vigenza di un sistema tributario caotico da cui era impossibile trarre indicazioni utili per una redistribuzione equa ed efficiente del carico tributario all'interno dei vari enti territoriali, hanno impedito che il progetto contenesse disposizioni precise in merito. Ciò tuttavia non significa che il legislatore della revisione costituzionale possa prescindere da tale imperativo, se vorrà veramente avviare la riforma federale dello Stato italiano. Il buon senso e l'esperienza di ogni Stato federale indicano tale strada come irrinunciabile.

I controlli

In merito ai controlli sugli atti amministrativi della Regione da parte dello Stato e sugli atti amministrativi dei Comuni e delle Provincie da parte delle rispettive Regioni di appartenenza, le divergenti posizioni emerse durante i lavori del Comitato sono state superate mediante la decisione di abolire gli artt. 125 e 130 Cost. che, come è noto, prevedono tale tipo di controlli. Tale decisione è stata in sostanza motivata nella convinzione che i meccanismi tipici di una democrazia diretta e rappresentativa e i tradizionali strumenti della giustizia amministrativa opportunamente perfezionati, sono sufficienti per rafforzare sia l'autonomia che il controllo in tale materia.

In tale ottica si è provveduto in particolare ad una ristrutturazione della organizzazione della giustizia amministrativa mediante l'inserimento dell'art. 103-*bis* Cost. L'attribuzione ai tribunali amministrativi regionali della competenza a giudicare esclusivamente sui ricorsi proposti avverso provvedimenti di Regioni, Provincie e Comuni e di enti pubblici dipendenti e la creazione di sezioni speciali del Consiglio di Stato quali giudici di secondo grado in ordine alle sentenze emesse dal Tribunale amministrativo regionale operante nell'ambito della Regione, dovrebbero fornire una risposta adeguata alle carenze attuali del settore in termini di snellimento del lavoro e di chiarezza funzionale.

Si consideri che in questa nuova concezione della giustizia amministrativa si colloca l'art. 25 del progetto che sanziona la pariordinazione sotto il profilo della indipendenza funzionale e soggettiva dei giudici amministrativi (contabili e militari) a quella dei giudici ordinari.

È evidente che dati i poteri in materia di autonomia costituzionale riconosciuti alla Regione dal progetto, ciascuna di esse autonomamente sarà libera poi, nel rispetto dei principi posti dalla Costituzione, di prevedere o meno organi di controllo regionale su atti di Province e Comuni.

Per quanto riguarda viceversa il controllo sugli organi e le leggi della Regione si sono mantenuti, con alcune modifiche non del tutto secondarie volte alla semplificazione e alla funzionalità, gli artt. 126 e 127 Cost. Si è ritenuto infatti che in casi particolari fosse necessario un intervento dello Stato in materia di funzionamento del sistema di governo regionale, come pure di legittimità degli atti normativi primari delle Regioni.

La revisione costituzionale

Il Comitato è partito dall'assunto che la revisione della Costituzione dovesse seguire procedure distinte a seconda delle materie.

Tenuto conto degli effetti prodotti dalla legislazione maggioritaria che tende a privilegiare in seggi i partiti con maggior numero di voti, come pure del federalismo introdotto *ex novo* e dell'intento di accentuare la componente di democrazia diretta, la procedura generale di revisione della Costituzione proposta all'art. 46 del progetto, presenta, rispetto all'attuale disciplina, elementi di aggravamento. In primo luogo la Camera dei deputati deve votare l'identico testo, a distanza non minore di tre mesi, due volte con la maggioranza assoluta (e non soltanto la seconda come stabilisce l'attuale testo costituzionale). Inoltre la richiesta della maggioranza dei 2/3 dei componenti del Senato della Repubblica costituisce un requisito più difficile da raggiungere delle due votazioni ripetute, secondo l'attuale testo costituzionale, una soltanto delle quali deve essere a maggioranza assoluta. Infine il referendum non soltanto è sempre proponibile, ma è necessaria anche la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto oltre alla maggioranza dei voti validamente espressi.

Con la previsione dei due nuovi procedimenti speciali di revisione si sono perseguiti scopi diversi.

Con il nuovo art. 138-*bis* si è voluto senz'altro semplificare il procedimento di revisione della Costituzione rispetto alla procedura ordinaria ex art. 138 (nuovo testo), allorché trattasi di esercizio da parte dello Stato di competenze nell'area delle relazioni internazionali o dell'Unione europea.

Ovviamente il suddetto procedimento costituisce un aggravamento rispetto alla situazione di fatto che si è consolidata grazie all'interpretazione degli artt. 10 e 11 della nostra Costituzione. Infatti, secondo il progetto, per modificare ad esempio i trattati dell'Unione europea, la legge non soltanto deve essere approvata dalla maggioranza assoluta di tutti e due i rami del parlamento, ma deve essere comunque sottoposta a referendum popolare. Il significato principale di tale procedura deve essere rinvenuto nella necessità, da una parte, di facilitare l'adeguamento del nostro diritto interno al diritto internazionale e al diritto europeo, dall'altra, di richiamare ad un maggior senso di consapevolezza sia i parlamentari, come pure i cittadini, allorché il nostro ordinamento decide di assumere impegni con il resto del mondo.

Con il nuovo art. 138-ter, come abbiamo sopra riferito, il Comitato ha voluto tener conto in qualche modo della opportunità di non rendere troppo ardua la modificazione della distribuzione delle competenze tra i vari enti territoriali (nello spirito del c.d. «federalismo funzionale» o «a geometria variabile»), come pure di evitare che ci fosse una eccessiva predominanza da parte di Regioni rispetto ad altre in tale funzione di revisione della distribuzione delle competenze.

La riforma territoriale

L'introduzione della forma federale dello Stato in Italia implica per ragioni economiche e sociali, e più in generale funzionali, una riorganizzazione completa degli ordinamenti territoriali. Il Comitato, pur non accogliendo la tesi di alcuni suoi componenti convinti che l'affermazione di un autentico federalismo avrebbe dovuto veder coinvolte le popolazioni dei vari livelli territoriali, in un processo di riorganizzazione totale *ab imis* di Comuni, Province e Regioni sotto un profilo di razionalizzazione demografica e territoriale, ha manifestato la propria propensione a favorire almeno a livello regionale l'accorpamento delle Regioni esistenti.

È indicativo di tale decisione il fatto che, secondo l'art. 42 del progetto, nuove Regioni possono essere costituite con il limite di dover comunque avere una popolazione di almeno 4 milioni di abitanti.

Tale disposizione si collega direttamente con l'art. 48 del progetto, che detta una disciplina transitoria semplificata in materia di fusione di Regioni. L'articolo prevede vari incentivi, il più qualificante dei quali è che il numero dei rappresentanti nel Senato della Repubblica, cui ogni Regione ha diritto in base all'art. 2 del progetto, resta inalterato anche dopo l'eventuale fusione tra una o più Regioni. In tal modo si è voluto evidenziare l'originarietà

storica delle attuali venti Regioni mediante il mantenimento della stessa rappresentanza numerica nel Senato della Repubblica, indipendentemente dal loro eventuale successivo accorpamento.

Preambolo e diritti fondamentali

Secondo un componente del Comitato l'articolato della Costituzione italiana avrebbe dovuto essere preceduto da un preambolo che rendesse esplicite e comprensibili per tutti le motivazioni che sorreggevano la penetrante riforma costituzionale della Repubblica scaturita dal progetto. Inoltre in questa linea di pensiero il componente ha allegato agli atti, oltre a tale preambolo, anche alcune proposte in merito al titolo primo della Costituzione e alla parte della Costituzione relativa ai rapporti civili, etico-sociali, economici, politici.

Sergio ORTINO
relatore per la parte sulla forma di Stato

RELAZIONE SULLA PARTE RIGUARDANTE LA FORMA DI GOVERNO

1. ORIGINE E SVILUPPO DELLA QUESTIONE ISTITUZIONALE.

La prima *finalità* che il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali (istituito con d. P.C.M. 14 luglio 1994) doveva «valutare nell'elaborazione delle proprie proposte» era quella (nella formula della lett. a) del comma 2 dell'art. 1 del decreto istitutivo) di: «*rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa*». Nella sua concisione, questa formula andava alla radice della «questione istituzionale», intesa nella sua accezione più nota e risalente nel tempo, quale si era venuta ponendo e maturando nella nostra dottrina costituzionalistica e nel nostro dibattito politico, già dalla metà degli anni sessanta (cfr., anche per i riferimenti bibliografici, S. Galeotti, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè Milano 1983, spec. pp. VII, 64 e nota, e 95 ss.). Le prime idee di una riforma costituzionale della forma di governo basate sull'investitura popolare diretta del capo dell'esecutivo (*Premier* o Capo dello Stato, a seconda delle due opzioni che fin d'allora si erano prospettate) muovevano, anche se con intensità diversa, proprio dalla constatazione dell'impotenza decisionale in cui si trovavano i cittadini-elettori nel nostro sistema politico-istituzionale quale si era strutturato fin dalla fondazione della Repubblica, e che era ben espresso nel binomio: *multipartitismo estremo e sistema elettorale proporzionale* (ad un tempo, effetto e causa stabilizzante del multipartitismo). In questo sistema, il voto dei cittadini-elettori, salvo casi eccezionali (come quello del 18 aprile 1948), non era in grado di esprimere una decisione maggioritaria del corpo elettorale determinante la maggioranza parlamentare, e con essa la scelta del governo del Paese. Il voto, proprio per l'effetto analitico delle appartenenze elettorali tipico della proporzionale, si risolveva sostanzialmente in una delega in bianco che gli elettori conferivano al partito di appartenenza, cioè ai vertici dei loro partiti;

ed erano questi che divenivano durante la legislatura (in rapporto al loro potenziale di coalizione) i veri detentori del «potere di fare e disfare i governi», in che stava l'essenza della c.d. partitocrazia. Simmetrica e corrispondente all'impotenza dei cittadini-elettori, alla loro incapacità di far valere, con potere di premio-sanzione, la responsabilità dei governanti, era, al polo opposto del circuito democratico, la debolezza, l'instabilità e la precarietà dei Governi. E ciò, con tutta evidenza, perché la loro legittimazione, anziché scaturire direttamente dal voto popolare, derivava in via mediata, da lunghe, spesso faticose e talora disperanti, negoziazioni partitiche e istituzionali, sicché i Governi avevano i loro referenti, verso cui primariamente si sentivano responsabili, nelle segreterie, direzioni ecc. dei partiti controllanti la maggioranza. Di qui, tutti i fenomeni correlati ed infecondi dell'*ingovernabilità* [l'instabilità e il susseguirsi inarrestabile di governi deboli e precari: 48 governi dalla I legislatura (18 aprile 1948) alla XII attuale legislatura (1994); con una durata media di poco più di 11 mesi ciascuno; crisi di governo a ripetizione, talora cinque o sei, durante una stessa legislatura, col pesante corredo di lunghi tempi morti e di paralisi nell'azione di governo (il Paese retto a lungo da governi dimissionari); infine, dalla V legislatura (1968-1972) in poi, come una regola costante, la fine anticipata della legislatura, per scioglimento anticipato delle Camere].

La questione di una riforma istituzionale-costituzionale, capace di affrontare e risolvere i problemi della ingovernabilità del nostro sistema, con l'adesione e il sostegno di voci sempre più varie e autorevoli della nostra dottrina giuspubblicistica e di cerchie sempre più larghe di opinione pubblica, divenne via via, da problema dottrinale di costituzionalisti e ingegneri-costituzionali, una questione d'interesse nazionale, che sul finire degli anni '70 assume chiaramente una rilevanza politica, emergendo formalmente a livello delle istituzioni. Dagli inizi degli anni '80 in poi è un crescendo di eventi e fatti parlamentari e di governo che attestano il progressivo maturare della «questione istituzionale» nella consapevolezza politica del Paese ed il premere della società civile sulle istituzioni per una sua soluzione: dal c.d. «decalogo istituzionale» del Governo Spadolini II (1982), ai Comitati Bonifacio (Senato della Repubblica) e Riz (Camera dei Deputati) «di studio per l'esame dei problemi istituzionali», che operarono dal settembre 1982 alla fine della VIII legislatura (aprile 1983), fino alla istituzione, nell'ottobre 1983 (IX legislatura) della apposita Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi), che operò intensamente per tutto il 1984: e tuttavia, nonostante i pur apprezzabili contributi di studio e l'indicazione di proposte (alle quali non ha mancato di rifarsi anche questo nostro Comitato) la «questione istituzionale» non veniva mai (quasi per un istinto di autoconservazione al potere del sistema

dei partiti allora dominante) affrontata alla sua radice; si trattava infatti di proposte, anche tecnicamente pregevoli, che però avevano, per lo più, il carattere di «*reformettes*», di piccole riforme, contenendosi tutte accuratamente sull'asse orizzontale del circuito decisionale politico, con preclusione assoluta di ogni escursione che toccasse (come, ad esempio, la problematica del sistema elettorale) l'asse verticale, organizzatorio del circuito democratico, ossia il collegamento tra popolo-partiti e istituzioni rappresentative e di governo. E in ogni caso, sul piano concreto delle riforme, tutti questi studi e indicazioni parlamentari restarono nobili *flatus vocis* e finirono in nulla. Fu necessaria l'iniziativa della società civile, con i referendum elettorali, ideati e preparati negli anni 88-89, e promossi nel 1990, per affrontare, finalmente e di petto, nel suo nodo centrale, la questione ormai annosa delle riforme istituzionali. I referendum popolari sono stati strumenti democratici decisivi nell'intaccare, prima, col referendum del 1991 sulla preferenza unica, e poi nell'abbattere, con il travolgente risultato del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato (18 aprile 1993), il sistema elettorale proporzionalistico, demolendo così il supporto legittimante la dominanza partitocratica sulla vita politico-istituzionale del nostro Paese. Demolizione dell'assetto partitocratico, con la sostituzione di gran parte della dirigenza politica che lo impersonava, in cui risultarono ulteriormente determinanti, da un lato, le inchieste giudiziarie che (a partire dal 17 febbraio 1992) si aprirono a ventaglio dal «pool» milanese di «mani pulite» contro la corruzione politico-economica (c.d. tangentopoli), dall'altro, la crescita e l'espansione di nuovi soggetti politici come il movimento delle Leghe al Nord con la sua lotta, veemente e trascinatrice, contro il centralismo politico-amministrativo, contro lo statalismo assistenziale e dilapidatore, senza dimenticare altri eventi costituzionali concomitanti, quali i messaggi e le esternazioni, acceleratrici della presente fase di transizione costituzionale, dell'ultimo biennio della Presidenza della Repubblica Cossiga.

Ma tutto ciò ha rappresentato un processo prevalentemente distruttivo, una «*pars destruens*», che solo di risulta ed in parte diveniva «*pars construens*». In particolare, il movimento referendario contro le leggi elettorali ha bensì travolto alla fine, come un fiume in piena, il sistema elettorale della proporzionale e la vecchia struttura partitica che su di esso si fondava, ma non poteva, proprio per i limiti del suo congegno giuridico, ricostruire in positivo tutto un nuovo sistema secondo la logica del principio maggioritario emergente dall'abrogazione del referendum. E poiché anche le nuove leggi elettorali, approvate dopo il 18 aprile 1993 si sono limitate essenzialmente a ricalcare il risultato del referendum (ibridando col sistema elettorale maggioritario una quota di seggi col proporzionale), e rinunciando così ad

ogni ulteriore sforzo di ricostruzione sistematica secondo il nuovo principio maggioritario, ecco che resta, e si impone ormai improrogabile, la necessità di sviluppare e realizzare, in una coerente architettura costituzionale, questa fase di rinnovamento istituzionale che è tuttora incompiuta, rimasta a mezzo l'opera, dopo l'entusiasmo del primo avvio. Urge dunque andare innanzi per rimodellare il nostro sistema di governo secondo i principi e la logica del maggioritario, che trovano il loro sbocco naturale nell'attuazione di una *democrazia immediata*, una «democrazia dei cittadini», in cui il popolo, gli elettori siano posti giuridicamente in grado di determinare col loro voto, e con potere di premio-sanzione, la scelta del governo per l'intera legislatura. Sistema e principi questi che hanno del resto già trovato una significativa, seppur perfettibile, realizzazione nella legge 25 marzo 1993, n. 81, sull'*elezione diretta del Sindaco*.

Questa è dunque, nel suo nucleo essenziale e più radicato, la questione istituzionale-costituzionale che il nostro Paese ha una necessità acuta, e ormai non più differibile, di portare a soluzione. Su tale ormai annosa questione, relativa al problema di una legittimazione popolare diretta del vertice dell'Esecutivo, si è venuta poi innestando, tra la fine degli anni ottanta e l'inizio di questi anni novanta, la forte rivendicazione e domanda di autogoverno locale e regionale, espressa dal movimento politico delle Leghe, nel Nord del Paese; rivendicazione che, nelle espressioni politicamente più impegnative, è diventata sostanzialmente la richiesta di una *riforma in senso federalistico o federale*, che ha assunto, nelle sue punte più estreme e provocatorie, anche note e minacce di secessione e separatismo. Spogliata tuttavia dalle asprezze delle sue formulazioni più estreme, quasi dirompenti il tessuto dell'unità nazionale, questa istanza riformistica appare ormai innestata, sul tronco più antico e radicato della «grande riforma istituzionale», come il nuovo pollone che si dirama in senso federalistico e, in ogni caso, nel senso di una forte esaltazione delle autonomie territoriali «fino al limite del federalismo», (come, del resto, si è riconosciuto e affermato anche dalla «Commissione parlamentare per le riforme istituzionali» della XI legislatura (1992-94): cfr. le relazioni della Presidente Nilde Iotti, pp. 5 e *passim*, quelle dei deputati Silvano Labriola e Franco Bassanini, al «Progetto di legge costituzionale - Revisione della parte seconda della Costituzione», comunicato alla Presidenza delle due Camere l'11 gennaio 1994). In verità si tratta sempre, anche per questa nuova istanza riformistica, dell'esigenza di una democrazia più autentica e immediata, di un governo che si realizzi, quanto più è possibile, vicino ai cittadini in corrispondenza del *principio di sussidiarietà* (riscoperto e rivalorizzato in questi anni, per tutti i Paesi dell'Unione europea, e quindi anche per l'Italia, dal recente Trattato di Maastricht).

2. INSCINDIBILITÀ DELLA RIFORMA IN SENSO FEDERALISTICO DALLA RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO FONDATA SULLA ELEZIONE DIRETTA DELL'ESECUTIVO, E COMPLEMENTARIETÀ DELLE DUE RIFORME.

Ora, questo Comitato ha riconosciuto immediatamente, fin dalle modalità di organizzazione dei suoi lavori, l'essenzialità di queste due componenti riformistiche nella problematica delle riforme istituzionali, assegnata al suo compito di studio e di proposta. Si è infatti organizzato, dopo alcune riunioni preliminari in seduta plenaria, in due sotto-gruppi designati, per semplicità e senza troppe sottigliezze concettuali, con le stesse titolazioni (gruppo della «forma di Stato», gruppo della «forma di Governo») usate dalla, già citata, Commissione bicamerale della precedente legislatura. Ed il Comitato è presto giunto nei suoi lavori a fissare concordemente una valutazione fondamentale: *la riforma in senso federalistico* (o comunque di forte accentuazione delle autonomie territoriali), nelle condizioni storico-politiche attuali del nostro Paese, *deve concepirsi* (e potrà concretamente realizzarsi soltanto) *come parte inscindibile di un complessivo disegno di riforma costituzionale che sia incentrato sull'investitura popolare diretta del vertice dell'Esecutivo nazionale* (comunque poi si identifichi questo vertice, nel *Premier* o nel Presidente della Repubblica).

La proposta di riforma costituzionale elaborata dal Comitato costituisce insomma un tutto unitario ed inscindibile nelle sue due parti componenti (revisione della forma di Stato e revisione della forma di governo); perché, anche se astrattamente e concettualmente separabili, esse sono state qui concepite ed elaborate in rapporto di reciproca implicazione e, si direbbe quasi, compenetrazione (la riforma in senso federalistico comporta infatti, a livello dello Stato, anche una forma di «federalizzazione» degli organi costituzionali di garanzia: Senato, Corte costituzionale e, nel modello del governo fondato sull'elezione del *Premier*, anche il Presidente della Repubblica). E quest'unità inscindibile del disegno si fonda e si giustifica sulle ragioni forti di un autentico costituzionalismo da cui il Comitato non ha ritenuto possibile prescindere, avuto riguardo alla presente realtà storico-politica italiana: infatti, da un lato, la proposta in senso federale, col potenziamento per ogni loro aspetto delle autonomie, e astrattamente col rischio anche di spinte disaggreganti l'unità giuridica e morale della Repubblica, richiama chiaramente il potenziamento dell'apparato governante al centro dello Stato. Dall'altro, un Esecutivo autorevole e forte, stante la legittimazione che gli verrà impressa dall'elezione popolare diretta, richiama il potenziamento di tutta la cerchia di garanzie politiche e giuridiche, dei *checks and balances* elaborati dal costituzionalismo moderno; e il sistema che sviluppa le autonomie regionali e locali in senso federalistico costituisce

appunto un'applicazione forte del principio montesquieviano della divisione del potere, e formerà una potente e articolata cintura periferica di contro-potere, un altro baluardo contro ogni rischio, astrattamente temibile, di deriva in senso autoritario di un governo nazionale eletto direttamente dal popolo. E, infine, basta considerare che la stessa realizzazione di un'imponente mutazione come questa, col passaggio da un regionalismo subalterno e mai divenuto adulto rispetto allo Stato, come l'attuale, ad un sistema di autonomie locali forti, sviluppate in senso federalistico, esigerà una traslocazione di competenze, di strutture, di personale burocratico-amministrativo, e via dicendo, con l'assunzione per le Regioni, i Comuni, le Provincie, di funzioni, procedure, responsabilità anche finanziarie, nuove e ben più impegnative di quelle esistenti e fin qui praticate; e allora si vedrà che tutto questo processo di sviluppo innovativo, che non potrà avvenire d'un sol tratto, richiama e presuppone, per necessità imprescindibile, l'esistenza al centro dello Stato, di un Esecutivo autorevole, stabile e capace di operare efficacemente, che sia in grado di cooperare attivamente alla realizzazione di una siffatta impresa cui serviranno tempi medio-lunghi per tradursi nella realtà. Comunque lo si riguardi dunque, il disegno globale e complessivo della proposta riforma comporta la coordinazione e, per così dire, la compenetrazione dell'uno con l'altro versante progettuale: nella realtà storico-politica italiana che guarda al duemila, il federalismo chiama la democrazia d'investitura, con l'elezione popolare diretta del vertice dell'Esecutivo, e reciprocamente, quest'ultima sollecita la riforma delle nostre autonomie territoriali in senso federalista.

3. LA DEMOCRAZIA D'INVESTITURA NELLA PROPOSTA UNITARIA DEL COMITATO.

Quella che si è appena illustrata rappresenta dunque la cornice pregiudiziale e di fondo entro cui il Comitato (nei suoi due gruppi di studio prima, e in seduta unitaria poi) ha condotto i suoi lavori, elaborando le sue proposte complessive. Per illustrarne ora più particolarmente i contenuti relativi alla «FORMA di GOVERNO», è a dire subito che il nucleo più fortemente innovativo della sua proposta, in ordine a tali problemi, consiste nell'introduzione di una democrazia d'investitura, nella quale la Costituzione attribuisce ai cittadini il diritto costituzionale di eleggere a suffragio universale, accanto al Potere legislativo incentrato nella Camera dei Deputati, anche l'organo di vertice dell'Esecutivo: Presidente della Repubblica o *Premier-Primo Ministro*, a seconda dell'uno o dell'altro dei due modelli che il Comitato, dopo attento esame analitico e comparativo, ritiene di sottoporre congiuntamente alla considerazione del Governo.

Per completezza importa ricordare tuttavia che il Comitato aveva inizialmente e nel corso dei lavori portato la sua attenzione anche sul modello di presidenzialismo «puro» di tipo statunitense come pur, al capo opposto, sul modello inglese (c.d. «Westminster») della forma parlamentare evolutasi ormai nel governo del Primo Ministro, che emerge dal voto popolare grazie al bipartitismo storico congiunto al sistema maggioritario tipici dell'esperienza britannica. Peraltro il riferimento a questi due tipi di forma di governo non si è tradotto, durante i nostri lavori, nella presentazione di compiute ed articolate proposte applicabili ai problemi italiani.

Tornando alle due opzioni finali del Comitato, si tratta di due modelli di forma di governo derivanti, bensì, da due famiglie diverse: l'uno, il *modello semi-presidenziale* (proposto dal prof. Ciaurro), che si ispira, pur con significative varianti, all'esperienza francese della V repubblica, e si era già tradotto in un progetto costituzionale della XI legislatura (A.C.871 Altissimo); l'altro, che è in fondo lo sviluppo razionalizzato del c.d. «modello Westminster», e che con il Duverger denominiamo *neo-parlamentare*, o *governo di legislatura*, è proposto dall'odierno relatore (che rinvia a suoi lavori, come): «*Alla ricerca della Governabilità*», sopra citato; e, più specificamente, ad «*Un governo scelto dal Popolo: il governo di legislatura*», Giuffrè, Milano 1984, per la storia e gli sviluppi di questa idea di riforma, fatta propria a suo tempo, unanimemente, dal «Gruppo di Milano», diretto da G. Miglio: cfr: *Verso una nuova Costituzione*, Tomi I e II, Giuffrè Milano 1983, *passim*). Anche questo modello si era tradotto in progetti costituzionali nella scorsa legislatura (A.C.2912 Bianchini, A.C.2963 Segni e A.S.135 De Matteo). Ma, *al di là delle diversità che non vanno certo sottaciute e delle quali si farà illustrazione più sotto*, entrambi questi modelli si caratterizzano per alcuni principi strutturali comuni che dovrebbero costituire, in ogni caso, i cardini organizzativi della riforma del nostro sistema di governo. E i principi comuni sono questi:

1) Investitura popolare diretta a suffragio universale dell'Esecutivo, in quell'organo che, nell'uno o nell'altro modello, si configura come il vertice della funzione di governo, con *elezione a maggioranza assoluta*, stante l'imprescindibile esigenza di dare una legittimazione democratica indiscussa (come non accadrebbe invece con la maggioranza relativa) all'eletto dal popolo su base nazionale, prevedendo conseguentemente il *secondo turno di ballottaggio*.

2) Concomitante elezione a suffragio universale della (sola) Camera dei Deputati (i due Poteri Esecutivo e Legislativo, tratti dal voto popolare, nascono e cadono insieme: *simul stabunt simul cadent*).

3) Incompatibilità tra le funzioni di membro del governo e mandato parlamentare.

4) Bicameralismo differenziato, con la sola Camera dei deputati legittimata a votare la sfiducia, e con un *Senato a struttura federalistica* (proposto in due versioni).

5) Opposizione costituzionale, istituzionalizzata nel suo Capo e nel suo *status*, che opera come potenziale alternativa di governo già nella prospettiva di sottoporsi al giudizio degli elettori.

Fermi questi principi comuni, la proposta del Comitato si biforca poi nei due modelli distinti e diversi da vari profili, che saranno analizzati qui sotto.

Ma qui importa anzitutto soffermarsi sui due primissimi principi, quelli dell'elezione popolare diretta dell'Esecutivo con la simultanea elezione del Legislativo, che formano il nodo cruciale di questa proposta-riforma, tecnicamente intesa a rimuovere alla radice i fenomeni nefasti dell'ingovernabilità che travaglia la vita politica del nostro Paese. Questa prospettiva induce ragionatamente a superare le remore e i timori che una «grande riforma» come questa può suscitare (specie in quelli Italiani che, come noi, fecero esperienza diretta della dittatura o ne ricevettero forte memoria storica), evocando dal nostro subconscio il «complesso del tiranno». Così, potranno ragionatamente superarsi anche le possibili controindicazioni che molti potranno essere indotti a trarre dalle argomentazioni (rivolte, per la verità, contro una riforma in senso presidenziale, di tipo americano), sviluppate nella già citata «relazione sulla forma di governo» al progetto della Bicamerale (cfr. *ibidem*, pp. 38 e ss.). Invero, non risulta decisiva la prima controindicazione tra quelle svolte dal relatore Bassanini, onde sarebbe difficile ricostruire nel contesto italiano, caratterizzato tra l'altro da un assetto dei *media* che si pone agli antipodi di quello americano, l'effettività ed il sistema di freni e contrappesi previsti nel modello presidenziale; e ciò anzitutto, perché la nostra proposta di elezione diretta dell'Esecutivo, che è simultanea a quella della Camera, obbedisce, in entrambi i modelli proposti, al principio distintivo della democrazia parlamentare (l'Esecutivo cade per la sfiducia del Parlamento), eppoi perché, specie dopo l'ultima sentenza (dicembre 1994) in materia di assetti radiotelevisivi della Corte costituzionale, anche il nostro sistema dell'informazione dovrà essere riadeguato, nei suoi assetti e nella disciplina dell'accesso, in guisa da salvaguardare la *par condicio* dei vari attori politici (candidati e partiti) rispetto al confronto elettorale.

Ma veniamo alla seconda, più ricorrente e più impressionante, obiezione che si muove contro l'investitura popolare diretta dell'Esecutivo, e cioè quella del rischio di un'elezione di tipo plebiscitario, che diverrebbe tramite senza ritorno ad un regime autoritario e di dittatura. In proposito si afferma (sempre nella citata relazione Bassanini, *ibidem*, p. 38) che il

meccanismo presidenziale (ma l'argomento potrebbe trasferirsi ad ogni caso di elezione diretta del capo dell'esecutivo), data l'evoluzione recente nel sistema dei *media*, non sarebbe più, come avveniva ai tempi dell'informazione scritta, 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», ma si tradurrebbe 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. Prevarebbero 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*». Ma, di contro, vien fatto di osservare: anzitutto, quest'argomento rischia di provare troppo. Se tale e così pervasivo e assolutamente falsante è l'influsso dei *media* nell'epoca televisiva, nessun meccanismo elettivo si salverebbe, non il meccanismo dell'elezione presidenziale su scala nazionale, ma nemmeno le centinaia di meccanismi elettivi dei deputati nei singoli collegi elettorali: la manipolazione del consenso opererebbe sulla scala dei vari collegi elettorali non meno che su quella nazionale. A far dubitare tuttavia del valore assoluto e ostativo di siffatto argomento, ed a convincere che, pur nell'epoca della telecrazia dominante, non viene ad essere annullata e cancellata la capacità di discernimento e di giudizio critico degli elettori, soccorre proprio un passaggio entro la terza controindicazione che il brillante parlamentare citato adduce contro una riforma in senso presidenziale (e cioè, la crescente difficoltà del regime presidenziale di dominare i processi economico-sociali: *ibidem*, p. 39), là ove si rileva che gli osservatori americani hanno attribuito la sconfitta elettorale del presidente Bush, avvenuta nonostante la sua vittoriosa conclusione della guerra del Golfo, all'incapacità dell'amministrazione federale di ottenere risultati significativi in quattro campi cruciali (risanamento finanziario, lotta alla disoccupazione, garanzia di livelli minimi di prestazioni sociali, degrado del sistema scolastico). Il che dimostra, se le valutazioni degli osservatori americani sono fondate, con tutta evidenza che la capacità di giudizio critico e di discernimento della gente, anche nell'epoca dominata dai persuasori occulti, non è stata spenta del tutto. E se questo è vero di quel vasto e vario aggregato di genti che forma il grande e giovane popolo degli Stati Uniti, resterà vero, noi crediamo, anche per i cittadini di un popolo di vecchia storia e ammaliziato da tante risalenti e disparate esperienze come l'italiano. Ma, a parte questa sorta di fiducia-speranza nella sopravvivenza della capacità di giudizio e di discernimento critico degli elettori italiani, a sormontare decisamente quest'obiezione circa i timori di una scelta di tipo plebiscitario, emotiva e irrazionale, e facilmente prodromica di possibile involuzione autoritaria, stanno queste

oggettive connotazioni di tecnica costituzionale incorporate nella proposta del Comitato:

a) l'elezione popolare diretta dell'organo di vertice dell'Esecutivo è congegnata, come s'è visto, in entrambi i modelli della nostra proposta, *a maggioranza assoluta, a doppio turno* con ballottaggio tra i due più votati del primo. Ciò comporta che gli elettori potranno ben fare al primo turno la loro scelta d'impulso, irrazionale, ideale o tradizionale, o comechessia emotiva (scegliere, cioè, *le parti du coeur*), ma saranno poi indotti a fare una scelta ragionata (cioè, *le parti de la raison*), al secondo turno; (e un secondo turno diverrà quasi sempre necessario: anche De Gaulle, personalità carismatica se altre mai, dovette sottomettersi nel 1965, in Francia, al secondo turno).

b) contro il rischio di derive di tipo autoritario, agitate, spesso *pour cause*, dai nostalgici di una democrazia mediata e partitocratica, la proposta del Comitato, anche se in grado diverso nei due modelli, contempla nei confronti dell'eletto dal popolo, adeguate cautele (ad es., limite massimo dei due mandati, e forti ineleggibilità e incompatibilità) e soprattutto un potenziamento di garanzie giuridiche, vuoi contestuali alla formazione dell'atto dell'Esecutivo (come la permanenza del Presidente della Repubblica garante, nel modello dell'elezione popolare del *Premier*) vuoi di tipo parlamentare (sfiducia, e mezzi di controllo dell'Opposizione) vuoi di tipo federale o diffuso a tutti i cittadini, delle quali si dirà partitamente più innanzi.

4. ANALISI DEI DUE MODELLI ALTERNATIVI DI RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO.

Dopo averne considerati, anche alla luce della critica, i principi comuni, è tempo ormai di analizzare distintamente i due modelli, quello di tipo semipresidenziale e quello dell'elezione diretta del Primo Ministro, al vaglio di alcuni loro *profili* strutturali e funzionali.

I due modelli si differenziano:

a) anzitutto, per *l'organo di imputazione della potestà di governo e per il modo del suo esercizio*, che è, in parte, indiretto nel semipresidenziale, integralmente diretto in quello del *Premier* eletto dal popolo.

Nel modello di tipo semipresidenziale la legittimazione popolare derivante dall'elezione diretta si applica al Presidente della Repubblica (art. 1, progetto Ciaurro), il quale esercita la potestà di governo, principalmente, mediante lo snodo del Primo Ministro, ch'egli nomina e revoca (art. 5, 1° co., prog. Ciaurro cit.), ed al quale Primo Ministro spetta poi proporre al

Presidente della Repubblica la nomina, così come la revoca, di Ministri e Vice-Ministri. Primo Ministro e Ministri costituiscono poi insieme il Consiglio dei Ministri, che è qui presieduto dal Presidente della Repubblica (art. 5 cit.). Quest'assetto corrisponde, per questa parte, al modello francese della V Repubblica (artt. 8-9 Cost. francese), con un «bicefalismo», a due livelli, nella strutturazione dell'esecutivo. Il rapporto col Potere Legislativo è mantenuto infatti solo dal Primo Ministro e dai Ministri. Ma l'analogia col modello francese finisce qui: perché questa proposta di tipo semipresidenziale del Comitato non contiene per nulla quel cumulo inquietante di poteri, molti dei quali esercitabili senza controfirma, che sono propri del Presidente della Repubblica francese (spec. artt. 11-12-16, 54, 56, 61 Cost. francese). Qui i poteri restano gli stessi di cui alle attribuzioni del Presidente della Repubblica nella nostra vigente Costituzione, peraltro, con due importanti variazioni: l'una incrementativa del ruolo del Presidente della Repubblica, quale il potere di revoca, congiunto a quello di nomina del Primo Ministro (di cui all'art. 5, cit.), l'altra invece diminutiva, come quella dell'art. 4 prog. Ciaurro (sostitutivo dell'art. 88 Cost.), che prevede il potere di scioglimento della Camera solo come un potere, vincolato e automatico, del Presidente della Repubblica in caso di voto di sfiducia, o in caso di richiesta di 2/3 dei componenti della Camera.

Invece, nel modello dell'elezione diretta del Primo Ministro (governo neoparlamentare o di legislatura), la forza legittimante dell'elezione diretta si trasmette tutta e integralmente nel Primo Ministro o alternativamente, per il caso di morte, impedimento permanente o dimissioni, nel Vice Primo Ministro, (pure eletto direttamente dal popolo nello stesso *ticket* del Primo Ministro, v. art. 10 prog. Galeotti). Perciò, il Primo Ministro nomina e revoca, con proprio decreto, i Ministri e i viceministri, potendo così strutturare liberamente la composizione dell'esecutivo (art. 15, 2° co. prog. Galeotti); e, come unico titolare dell'indirizzo politico, può operare direttamente, e senza intermediari, nei suoi rapporti con le Camere, ai fini dello svolgimento e dell'attuazione del programma politico su cui, eleggendolo, si sono pronunciati gli elettori.

Questo modello neoparlamentare, o del governo di legislatura, applicando la legittimazione dell'investitura popolare direttamente al Primo Ministro, anziché al Presidente della Repubblica, consente, proprio per questo, di distinguere nettamente l'istituzione del Presidente della Repubblica dalla sfera dell'indirizzo politico, valorizzandone precipuamente la vocazione di *organo di garanzia, super partes* (artt. 2 e 4, prog. Galeotti), quale rappresentante dell'unità e continuità dell'ordinamento globale della Repubblica, nella sua complessità. Conseguentemente, il procedimento della sua elezione è previsto a mezzo di un'*Assemblea generale della Repubblica*

nella composizione paritetica, di cui all'art. 1 del progetto stesso, ed è congegnato in modo da incorporare sia l'espressione del suffragio universale di tutto il popolo, rappresentato nella Camera dei deputati, sia, in modo paritetico, l'espressione dei rappresentanti delle autonomie territoriali (delegati dei Parlamenti regionali, di Comuni e Province); collegio globalmente rappresentativo della Repubblica che dovrebbe scegliere (ad evitare il susseguirsi di defatiganti votazioni, implicanti poi il rischio di ipoteche di politicizzazione gravanti sull'eletto) entro quattro candidature di eleggibili (aventi il requisito dell'eleggibilità a giudice costituzionale), che qui si prevedono proposte dal Senato della Repubblica, a sua volta configurato (come si illustra più oltre) come l'organo in cui trovano rappresentanza giuridica (e non solo politica) le Regioni.

Un'istituzione di garanzia giuridica, come quella di un Presidente della Repubblica eletto con tale procedimento allargato, per la durata di sette anni, e con tale specifico requisito di competenza, che si collochi, come vigile costante guardiano, accanto alla possente struttura governante di un Primo Ministro eletto direttamente dal Popolo, si presenta, insieme, come esigenza imprescindibile e connotazione propria e distintiva di questo modello. Invero, qui il Primo Ministro, come l'organo dotato della più alta capacità di propulsione e decisione politica, richiama, per logica immediata contrapposizione di *check and balance*, la presenza di una garanzia che sia contestuale, cioè inserita nello stesso procedimento di esternazione dell'atto politico, e non successiva, com'è inevitabilmente la Corte costituzionale (anche quando giudica in via preventiva rispetto all'efficacia dell'atto). Si vuole, insomma, la presenza di un'istituzione neutrale *super partes* che, con azione essenzialmente di controllo, di freno, o di ripristino automatico della funzionalità costituzionale interrotta (artt. 4-5-16), assicuri che l'attività legislativa e di governo tra i poteri dello Stato, e tra Stato e Regioni od autonomie federalistiche, si contenga nei canali della regolarità costituzionale. Per consentire poi che tali funzioni di garanzia possano svolgersi liberamente, e nella responsabilità esclusiva del Presidente della Repubblica (responsabilità giuridica, *azionabile qui separatamente* con la messa in stato d'accusa da parte vuoi dell'una vuoi dell'altra Camera), qui si prevede che gli atti tipicamente presidenziali debbano andare esenti da controfirma governativa (art. 6 prog. Galeotti), mentre, ad impedire che il Presidente della Repubblica abusi della propria facoltà di esternazione trascinando dalla sfera della garanzia imparziale in quella propria degli organi della decisionalità politica, che gli è invece preclusa, si specifica ulteriormente che sono soggette alla controfirma governativa, cioè al previo accordo col governo, tutte le esternazioni del Presidente della Repubblica che attengano alle attribuzioni diverse da quelle ivi (art. 6, prog. cit.) espressamente indicate, come esenti dalla controfirma stessa.

b) I due modelli si differenziano anche per il diverso atteggiarsi della simultaneità (simul stabunt - simul cadent) nella legittimazione popolare.

Un altro elemento di dissimiglianza nei due modelli sta nella diversa accentuazione che trova in essi la regola della simultaneità nell'elezione e nella cessazione dei due Poteri, esecutivo e legislativo (*simul stabunt, simul cadent*), che è la caratteristica, per definizione, del governo di legislatura. Invero, nel modello dell'elezione diretta del Primo Ministro, proprio in quanto razionalizzazione formale del governo di legislatura, questa regola è ferrea ed assoluta (ed è prevista espressamente dall'art. 10, 2° co., e, conseguenzialmente, negli artt. 5, 16, e 17, Prog. Galeotti).

Il modello di tipo semipresidenziale si accomuna su tal punto, come s'è visto, a quello del Primo Ministro (ed è questa una delle varianti più significative di questo tipo semipresidenziale, rispetto al modello francese della V Repubblica); e tuttavia, la regola della contestualità nelle elezioni dei due poteri, che in questo modello emerge in via indiretta, deducendosi dal caso dello scioglimento anticipato (art. 4. u. co., prog. Ciaurro, combinato anche con la durata della carica prevista in cinque anni: v. art. 3), vale in esso come regola normale e tendenziale, ma non assoluta. Non sembra infatti applicarsi nel caso di impedimento permanente, morte, dimissioni del Presidente della Repubblica (art. 3, 3° co.): così si produrrebbe sfasamento e discontinuità tra i due Poteri, con sospensione della regola della simultaneità fino a quando non sia adottato uno scioglimento anticipato, con rischio non dissimile da quello della c.d. «anatra zoppa» del presidenzialismo statunitense.

c) i due modelli di fronte al rischio della c.d. maggioranza divisa.

Già l'applicazione del principio di simultaneità nell'elezione popolare di Esecutivo e Camera dei deputati dovrebbe favorire la tendenziale omogeneizzazione della maggioranza parlamentare con quella da cui è stato eletto l'esecutivo, dato l'effetto prevedibile di trascinamento che l'elezione del capo dell'esecutivo produce sulla concomitante elezione del legislativo; tuttavia, affinché ciò avvenga, è necessario che l'elezione della Camera (ove il sistema elettorale fosse, qual è oggi, in unico turno) non si concluda prima dell'elezione del capo dell'esecutivo, che avverrà quasi certamente al secondo turno. Proprio ad evitare questo rischio, il progetto per l'elezione popolare del Primo Ministro (art. 11, 2° co. Prog. Galeotti) prevede che «qualunque sia il sistema elettorale maggioritario adottato per la Camera dei deputati, *il procedimento per l'elezione dei deputati non possa comunque concludersi prima dell'eventuale secondo turno per l'elezione del Primo Ministro*». Nel progetto di tipo semipresidenziale, che non attua peraltro, come s'è appena notato, in via assoluta il principio di simulta-

neità nell'elezione dei due Poteri, manca invece una corrispondente previsione, con probabile perdita quindi dell'effetto di trascinamento che sulle elezioni dei deputati determinerebbe l'altra ed unica elezione popolare del capo dell'esecutivo.

Altra dissimiglianza tra i due modelli, nella prospettiva di prevenire il rischio della c.d. «maggioranza divisa», si riscontra nella disciplina della presentazione delle candidature: nel modello semipresidenziale (art. 2 Prog. Ciaurro) le candidature per l'elezione presidenziale richiedono la sottoscrizione di 50.000 elettori, requisito che viene meno quando la candidatura sia proposta da qualunque gruppo parlamentare costituito in almeno una delle Camere. Nel modello dell'elezione popolare del Primo Ministro (art. 12 Prog. Galeotti: la disposizione proposta, in attesa del coordinamento finale, deve leggersi come già comprensiva anche della candidatura del Vice-Primo Ministro), è posta invece la più stringente previsione per cui «le candidature per l'elezione a Primo Ministro, accompagnate da quelle a Vice-Primo Ministro possono essere presentate soltanto da partiti o gruppi politici organizzati che, singolarmente o congiuntamente, abbiano già presentato con il medesimo contrassegno, o i medesimi contrassegni in caso di coalizione, i propri candidati per l'elezione della Camera dei deputati in almeno due terzi dei collegi uninominali, distribuiti in almeno quindici Regioni». Questa predisposizione normativa, che quanto al radicamento dei partiti sul territorio si riallaccia a norme già vigenti (come l'art. 1, 3° co., L. 2 maggio 1974, n. 195-Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, e come l'art. 5 Regolamento Senato), tende non semplicemente a scoraggiare le c.d. *frivolous candidatures* per l'elezione a Primo Ministro, ma a creare un collegamento visibile, per l'identità dei contrassegni, e diffuso su gran parte del Paese, tra le elezioni del Primo Ministro e quelle per i Deputati alla Camera, così da favorire e promuovere (pur senza i vincoli di voto o di scheda unica, previsti nella vigente legge n. 81/93 per l'elezione diretta del Sindaco) il formarsi alla Camera di una maggioranza omogenea a quella che produrrà l'elezione a Primo Ministro.

d) Differenze nei meccanismi per la stabilità nei due modelli.

Sappiamo già che per entrambi i modelli, in quanto legati al principio di simultaneità nella vita dei due Poteri, il «potere della crisi» non diventa più soltanto un potere premiante per l'organo che lo esercita; poiché esso provoca il rinvio simultaneo dinanzi al Popolo sia del capo dell'Esecutivo sia della Camera che ne vota la sfiducia. E per entrambi vale inoltre il principio, stabilizzante della compagine del Governo, dell'incompatibilità tra Ministri e membri del Parlamento.

Tuttavia, il modello ad elezione diretta del Primo Ministro si presenta qui, rispetto all'altro, corredato di qualche maggiore predisposizione tecnica idonea a difenderne o rinsaldarne la stabilità di governo. Anzitutto il meccanismo della sfiducia, cui è legittimata sempre la sola Camera dei Deputati, presuppone qui la mozione motivata di almeno un $1/4$ dei suoi componenti, e richiede la votazione per appello nominale alla *maggioranza assoluta* dei membri (art. 16 Prog. Galeotti, 2° e 3° co.), mentre nell'altro modello (art. 6 Prog. Ciaurro) basta $1/10$ di presentatori e la maggioranza semplice. In tal modo, nel modello del Primo Ministro eletto, o neoparlamentare, la sfiducia è più difficile, anche se risultano in parte abbandonati quei requisiti particolarmente gravosi, che erano peculiari della proposta originaria, secondo il modello elaborato a suo tempo nella ricerca del già citato Gruppo di Milano: secondo quei requisiti, il primo firmatario della mozione, presentata da almeno un terzo dei componenti, diveniva costituzionalmente designato come il candidato che si sarebbe contrapposto, nel caso di votazione della sfiducia, in unico turno elettorale, al Primo Ministro sfiduciato, o al suo successore, nelle susseguenti elezioni della Camera e del Primo Ministro. Tali requisiti erano apparsi, a taluno, così gravosi da far valutare come concretamente impraticabile in questo modello la votazione della sfiducia, senza dire della introduzione, in tal caso, dell'elezione in unico turno che, oltre a restringere ai soli deputati la scelta del candidato antagonista, escludendo ogni candidatura esterna, avrebbe caratterizzato nettamente le elezioni come un plebiscito-referendum pro o contro il Primo Ministro sfiduciato. Per tutto ciò, è apparso opportuno abbandonare tutto codesto aggravamento della mozione di sfiducia, soprattutto per l'esigenza di tener ferma la già ricordata caratteristica dell'elezione a doppio turno. In secondo luogo, oltre che dalle particolari condizioni ed effetti cui è legata la mozione di sfiducia, l'autorevolezza e la stabilità del Primo Ministro eletto dal popolo, e del suo Governo, viene in questo progetto rafforzata e difesa in rapporto alla Camera dei Deputati mediante altri due strumenti:

a) quello della posizione della «questione di governo», che è nella disponibilità piena del Primo Ministro, per cui egli può «su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi alla Camera dei deputati nella votazione di un testo, mettendo in questione la durata del Governo e della legislatura» (art. 17 Prog. Galeotti);

b) quello del potere del Primo Ministro, di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato e la cessazione anticipata della legislatura, al fine di ottenere, ove ritenesse necessario od opportuno, una ricarica del proprio mandato popolare, per superare le difficoltà politiche

di una maggioranza divisa o comunque non più omogenea. Il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica non sarebbe in tal caso necessario ed automatico, come nei casi previsti di sfiducia o di soccombenza nella questione di governo; ma non sarebbe neppure, com'è oggi nella vigente Costituzione, un potere autonomo presidenziale, non subordinato alla proposta governativa; in questo progetto lo scioglimento del Presidente della Repubblica sarebbe rigorosamente condizionato dalla richiesta del Primo Ministro, che il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle due Camere, potrà accogliere o meno, valutando la necessità oggettiva di ricercare con nuove elezioni un'omogeneità tra i due Poteri che risultasse ormai travagliata e difficile. Va sottolineato a tale riguardo che, in tutti i casi di scioglimento anticipato, secondo tale modello, si prevede, a fini di garanzia elettorale, che il Presidente della Repubblica provveda alla nomina come Primo Ministro del Presidente del Senato e, su proposta di questo, del nuovo Ministro dell'interno (artt. 16 e art. 5, u. co., Prog. Galeotti).

Infine, c'è in questo progetto, a parare il rischio di crisi extra parlamentari, la previsione per il Primo Ministro, che si dimetta volontariamente al di fuori del voto di sfiducia, di una sanzione di ineleggibilità assoluta e permanente ad ogni carica costituzionale (art. 14, 1° co. Prog. Galeotti). Il che dovrebbe azzerare praticamente ogni possibilità di aggirare la regola ferrea della simultaneità nella vita dei due Poteri, esecutivo e legislativo.

Anche nel modello semipresidenziale, ma con minore accentuazione a rinforzo dell'esecutivo, è avvertita l'esigenza di predisposizioni tendenti a infrenare l'instabilità del governo. Oltre alla disciplina della sfiducia, che comporta (come già sappiamo, per il principio *simul stabunt-simul cadent*) la cessazione anticipata della legislatura e il conseguente rinvio di esecutivo e legislativo a nuove elezioni (sfiducia peraltro resa qui meno difficile, come s'è visto, che nell'altro modello), è prevista anche qui una remora contro «dimissioni del Governo non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia»: e cioè (art. 6 cit., 5° e 6° comma) l'obbligo di dichiarare e motivare le proprie dimissioni dinanzi alla Camera, e soprattutto, la sanzione anche se non assoluta (com'è nel caso consimile, previsto dall'art. 14 dell'altro progetto) del divieto di nuova nomina immediata nella stessa carica per il Primo Ministro dimissionario. Del tutto nuova, invece, in questo modello semipresidenziale, rispetto al figurino francese della V repubblica, e tale da indurre qui una verosimile prevalenza del Potere parlamentare sul Potere esecutivo, è la previsione (art. 4, 2° co. Prog. Ciaurro) dello scioglimento anticipato, con conseguente decadenza del Presidente della Repubblica, che questi deve adottare su richiesta di 2/3 dei componenti la Camera. Procedura, questa, più gravosa del voto di sfiducia

(in cui il progetto Ciaurro richiede la maggioranza semplice), e che potrebbe essere attivata dalla Camera per delegittimare precipuamente il Presidente della Repubblica, e non anche il Primo Ministro, ipotizzabile in casi particolari di maggioranza divisa (una *cohabitation*, che la Camera ritenesse di poter sciogliere a proprio vantaggio).

5. IL SENATO DELLA REPUBBLICA E IL BICAMERALISMO DIFFERENZIATO. LA STRUTTURA IN SENSO FEDERALISTICO DEL SENATO.

Come già si è accennato, l'assetto degli organi costituzionali essenziali allo svolgimento della funzione di governo prevede nella proposta del Comitato un'altra novità di grande rilievo: un Senato della Repubblica ricreato secondo la prospettiva della riforma federalistica dello Stato. Con essa si propone la trasformazione del nostro attuale bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato. A fianco della Camera dei deputati, derivata dal suffragio universale e diretto di tutti i cittadini della Repubblica e, come tale, unica Camera propriamente politica capace di condizionare col suo voto di sfiducia la vita stessa dell'Esecutivo e della legislatura, il Comitato ritiene essenziale mantenere una seconda Camera (che resta una struttura garantistica tanto più necessaria nel quadro del rafforzamento dell'Esecutivo), proponendo la ricreazione del Senato della Repubblica come la Camera in cui trovano rappresentanza giuridica e/o politica, a livello dello Stato, le realtà del nostro federalismo regionale oppure, nell'altra ipotesi, le realtà regionali e, pariteticamente, quelle dei Comuni e delle Province (secondo le due versioni che il Comitato congiuntamente e alternativamente sottopone all'attenzione del Governo). In ogni caso, in entrambe le due configurazioni, è soppressa (art. 3) la categoria dei Senatori a vita, prevista dall'attuale art. 59 Cost. (i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore di una siffatta proposta riforma costituzionale conserverebbero ovviamente, a vita, il seggio parlamentare, salvo, con norma costituzionale transitoria, nel rispetto delle attuali loro prerogative e con maggior coerenza con la riforma proposta, disporre l'inserzione nella Camera dei deputati, con voto consultivo).

Ora, la prima soluzione per una «federalizzazione» del Senato della Repubblica, su cui il Comitato, nel suo sotto-gruppo sulla riforma del sistema di governo, ha portato più a lungo la sua riflessione, è mutuata, nella sua struttura e nel suo funzionamento, in larga parte, dal modello offerto dal *Bundesrat* (artt. 38-48) nella vigente Costituzione della Repubblica Federale Tedesca, ed è quella che si riporta nel testo alternativo dell'art. 2 della Proposta del Comitato.

Qui il Senato è concepito come una Camera permanente, composta da membri delegati dai governi regionali, che li nominano e li revocano; il numero dei membri-delegati per ogni Regione viene fissato contemperando il principio di eguaglianza tra tutte le Regioni (per cui ad ogni Regione dovrebbe spettare tendenzialmente lo stesso numero minimo di voti) con l'opposto principio onde un numero maggiore di delegati, cioè di voti, viene attribuito in rapporto alla maggiore popolazione. In tal modo, salvo la Valle d'Aosta e il Molise che ne hanno uno, partendo da una base minima di tre voti per ogni Regione fino a tre milioni di abitanti, le Regioni con più di tre milioni di abitanti ne hanno cinque, quelle con più di cinque milioni ne hanno sette; quelle con più di otto milioni di abitanti ne hanno nove. Cosicché avremmo questa distribuzione di voti: 2 Regioni con 1 voto (Valle d'Aosta e Molise); 9 Regioni con 3 voti (Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzi, Basilicata, Calabria, Sardegna); 5 Regioni con 5 voti (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia); 3 Regioni con 7 voti (Lazio, Campania, Sicilia); 1 Regione con 9 voti (Lombardia); con un totale di 84 voti per l'intera assemblea. Secondo il modello desunto dal *Bundesrat* tedesco, i membri inviati da ogni Regione sono delegati dai Governi regionali, che li nominano e li revocano, e sono vincolati strettamente alle istruzioni del Governo regionale, cosicché i voti di una Regione nel Senato della Repubblica possono essere dati soltanto unitariamente, e soltanto da membri presenti, o da loro sostituti. Si realizzerebbe così, attraverso tale configurazione del Senato, una vera e propria rappresentanza giuridica, e non meramente politica, delle Regioni; la quale renderebbe effettivamente presenti e incisivi, a livello centrale dello Stato, le volontà e quindi gli interessi di ogni Regione, così come sono valutati ed espressi dalle sedi istituzionali proprie e politicamente responsabili, a livello regionale. E, come risulta suffragato anche dall'esperienza largamente positiva del *Bundesrat* tedesco (cfr. in tal senso, di recente nella nostra dottrina, gli studi di due ricercatrici, L. Violini, *Bundesrat e Camera delle Regioni*, Milano Giuffrè 1989 e, più ampiamente, B. Pezzini, *Il Bundesrat della Germania Federale*), ciò garantirebbe la presenza, a livello dell'organizzazione centrale dello Stato, di un'istituzione che, per la sua connotazione federalistica ed il vincolo alle istruzioni dei suoi membri, si pone come la stanza decisionale più autorevole ed idonea ad attuare efficacemente il *federalismo cooperativo*, riducendo drasticamente la conflittualità che ha caratterizzato fin qui in negativo la nostra esperienza regionalistica. Si aggiunga infine, a corroborare questo ruolo del Senato, che i membri del Senato della Repubblica, in questa versione, hanno il diritto di assistere alle sedute della Camera dei deputati e delle sue Commissioni, e di essere sentiti ogni volta che lo richiedano (art. 2, comma ultimo, di questa versione alternativa).

Ferme queste peculiarità della versione del Senato della Repubblica, strettamente legate al modello del *Bundesrat* della Germania federale, il nostro Comitato, sensibile anche ad alcune istanze ed inquietudini, che si erano fatte valere particolarmente nel sotto-gruppo che si dedicò al progetto sulla riforma dello Stato, e sottolineavano il pericolo di un neo-centralismo delle Regioni mortificante le autonomie di Comuni e Province, ha ritenuto di proporre alternativamente una più allargata, e diversa, versione del Senato della Repubblica. In essa la composizione risulterebbe formata per metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni, e per l'altra metà da rappresentanti dei Comuni e delle Province, duplicandosi così numericamente la rappresentanza delle Regioni prevista nell'altra struttura del Senato illustrata qui sopra. I rappresentanti di Comuni e Province avrebbero quindi un numero di rappresentanti pari a quello della Regione di appartenenza. Le modalità di elezione indiretta di tali rappresentanti sono demandate poi alla legge dello Stato (bicamerale e, nella prima applicazione, della sola Camera dei Deputati). Non ci si dissimula che questo elemento strutturale, dei rappresentanti di Comuni e Province, dovrebbe attingersi da una platea vastissima e variegata (6.812 Comuni piccoli, fino a 15.000 abitanti, con una pop. totale di 21.455.277 ab.; 518 comuni medi-fino a 100.000 ab., con pop. tot. di 16.215.343 ab.; 41 grandi comuni, oltre 100.000 e fino a oltre 1.000.000, con pop. tot. di 12.891.973 ab.), il che porrebbe problemi delicati e complessi per organizzarla. Ma ciò che questa proposta già lascia intendere (art. 2, sostitutivo dell'art. 60 Cost.), con la previsione del rinnovo del Senato ogni due anni, è il fatto che, escludendosi il potere di nomina-revoca da parte delle istituzioni di base, si abbandona in essa la logica dei componenti quali delegati-portatori di un mandato vincolato alle istruzioni degli enti rappresentati, che caratterizza in modo specifico la configurazione nell'altra versione, secondo il modello *Bundesrat* tedesco. Questa configurazione del Senato, che non rivestirebbe quindi il rilievo di un corpo di delegati giuridicamente rappresentativo degli enti (regioni) deleganti, riprodurrebbe il tipo di rappresentanza politica, svincolata da mandato imperativo, che caratterizza tutte le nostre assemblee politiche. Il Senato così concepito funzionerebbe naturalmente secondo la logica dell'appartenenza partitica, onde la *party line* e la *party loyalty* tornerebbero ad essere i determinanti criteri e i principi d'azione dei suoi membri. Ne discenderebbe tendenzialmente una Camera nella quale la legittimazione federale resterebbe subordinata a quella democratico-partitica, e il suo ruolo apparirebbe in questa prospettiva assai meno incisivo, così come accade, ad esempio, per il *Bundesrat* austriaco, i cui membri sono eletti non già dai Governi, ma dai *Landesparlamente* con sistema proporzionale.

6. LE FUNZIONI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA.

Quali sono le funzioni, che nella proposta del Comitato, vengono attribuite al Senato della Repubblica, una volta ch'esso viene strutturato come una Camera non eletta direttamente a suffragio universale, bensì in modo indiretto, ed a composizione tratta dalle Regioni o, nell'altra versione, complessivamente dal sistema delle autonomie territoriali?

Ovviamente, le funzioni del Senato non possono più configurarsi in modo eguale e paritario a quelle attribuite alla Camera dei deputati: già sappiamo (dall'illustrazione fatta più sopra dei due modelli proposti di forma di Governo) che il potere di votare la sfiducia al Primo Ministro appartiene, in questo disegno progettuale, esclusivamente alla Camera eletta a suffragio universale da tutto il popolo, in quanto essa è la sola che possiede la stessa legittimazione del Potere esecutivo contro cui la sfiducia è diretta. Ma, inoltre, il bicameralismo differenziato della nostra proposta si coglie in modo particolarmente evidente nella diseguale partecipazione del Senato all'esercizio della funzione legislativa. In ordine alla quale, tuttavia, il progetto del Comitato (art. 7) prevede una larga fascia di *leggi bicamerali* [che non raggiungerà quantitativamente l'ampiezza (circa il 50% della legislazione annuale) che la categoria corrispondente sembra assumere nella Germania Federale], in cui l'esercizio della funzione legislativa è attribuito collettivamente e paritariamente alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica. Si tratta delle proposte di legge: 1) in materia costituzionale ed elettorale; 2) concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali (praticamente ogni legge attuativa della parte organizzativa e procedurale della Costituzione); 3) che prevedono misure restrittive della libertà personale; 4) relative alla tutela delle minoranze linguistiche; 5) concernenti l'attuazione degli artt. 7 e 8 Costituzione; 6) di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; 7) di legislazione anticongiunturale dello Stato (v. art. 8, per cui è richiesta la maggioranza assoluta dei voti assegnati a ciascuna Camera); 8) di legislazione di riequilibrio economico generale, o di garanzia dei livelli dei servizi prestati alle rispettive popolazioni, con aiuti finanziari alle Regioni (v. art. 9, per cui è richiesta una maggioranza speciale e differenziata nelle due Camere: assoluta per la Camera e di 4/5 al Senato); 9) in ogni altro caso in cui sia richiesta dalla presente proposta di revisione della Costituzione (ad es. v. art. 22).

In tutti gli altri casi, diversi da quelli citati, la proposta concorde del Comitato vuole che la funzione legislativa sia attribuita, nel suo momento perfetto e deliberativo, solo alla Camera dei deputati, sicché al Senato della Repubblica spetti essenzialmente un potere di controllo politico even-

tuale, da esercitarsi, in termini brevi, mediante rinvio della legge alla Camera, con proprie osservazioni e proposte. Questo potere di rinvio del Senato si configura, ad un dipresso, *mutatis mutandis*, come quello attribuito rispetto alla legge, dall'attuale art. 74 Cost., al Presidente della Repubblica. Infatti il Senato può qui attivarsi, entro quindici giorni dall'approvazione legislativa della Camera, su richiesta del Governo o di 1/5 dei suoi voti (o componenti), per esaminare la deliberazione della Camera ed effettuarne eventualmente, entro i successivi trenta giorni, il rinvio con richiesta di riesame. In tal caso la Camera si pronuncerà in via definitiva entro trenta giorni, salvo il caso d'urgenza (dichiarato dalla stessa Camera) in cui tutti i termini precedenti sono ridotti alla metà.

Infine, un'ulteriore differenziazione funzionale tra Senato e Camera è prevista dall'art. 18 della proposta del Comitato, là dove si prevede una specializzazione del Senato della Repubblica in ordine a talune peculiari manifestazioni dell'attività di controllo parlamentare, o più precisamente, della funzione ispettiva o di vigilanza parlamentare sull'attività dell'esecutivo e di esecuzione delle leggi: in particolare (art. 18, sostitutivo dell'art. 82 Cost., al 2° comma), mentre la funzione di inchiesta resterebbe esclusiva della Camera (art. 18, 3° comma), il Senato dovrebbe invigilare oltre che «sull'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali, e sull'attuazione delle politiche comunitarie» anche, sull'attuazione e l'efficacia delle leggi, sulle nomine pubbliche in organi o enti con funzioni di garanzia, sul finanziamento degli enti pubblici, sull'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti (dove tuttavia, a parere di taluno dei membri del Comitato, vi è forse il rischio di una estensione troppo larga di compiti ispettivi in rapporto alle specifiche esperienze e attitudini ipotizzabili nel Senato nella struttura che si è configurata).

7. RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITÀ DECISIONALI DEL GOVERNO NEL SUO RAPPORTO CON LE CAMERE.

Nell'elaborazione delle proposte del Comitato, il rafforzamento dell'Esecutivo, e della governabilità, si è perseguito non solo in ordine a quello che può descriversi come il circuito decisionale organizzatorio del Governo, attinente alla sua stabilità, ma altresì in quello che, seguendo la stessa descrittiva, si configura come il circuito decisionale operativo, cioè quello in cui intervengono le decisioni più rilevanti per l'attuazione del programma politico del Governo: qui sono state previste, nella progettazione elaborata unitariamente dal Comitato, innovazioni significative, tutte cospiranti al

fine di potenziare e rendere più incisiva, nel suo rapporto con le Camere, la capacità decisionale operativa del Governo.

a) Viene in primo luogo in considerazione l'art. 10, che prevede due poteri, il primo (mutuato dall'art. 48 Cost. francese) che tende a fare del Governo effettivamente, così come accade nel sistema inglese, e nella Francia attuale della V repubblica, «*le comité directeur du travail législatif*», attribuendo alla sua richiesta un valore determinante sulla formazione dell'ordine del giorno delle Camere (*con la priorità e nell'ordine indicato dal Governo stesso*) per l'esame dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Il secondo potere, mutuato dall'art. 44 Cost. francese, sul c.d. *vote bloqué*, prevede che, se il Governo lo richiede, «ciascuna Camera si pronunci con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo».

b) Inoltre, a ridurre, se non a rimuovere integralmente, un'altra delle concause più rilevanti della proliferazione alluvionale e minuta della nostra produzione legislativa, il Comitato formula qui all'art. 11, 4° comma (in sostituzione dell'art. 72 Cost.) una proposta alquanto innovativa: oltre a disciplinare meglio le procedure legislative abbreviate, prevede che il procedimento in Commissione possa aver luogo soltanto in sede redigente, riservando la votazione finale all'Assemblea, ed *eliminando quindi l'istituto*, originale anomalia italiana nel diritto comparato, *delle Commissioni legislative in sede deliberante*.

c) A combattere il fenomeno fin qui inarrestabile delle deprecabili «leggine» e della c.d. «amministrativizzazione della legge», dovrebbero poi concorrere, oltre alla drastica devoluzione della funzione legislativa alle Regioni, per tutte le materie diverse da quelle espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato, anche un'ulteriore innovazione tra gli strumenti normativi del Governo che il Comitato ritiene di sottolineare nella propria proposta. Si tratta di un'indicazione progettuale già elaborata nella Commissione Bozzi (c.d. decreto sul bancone delle Camere). In materia di organizzazione dei pubblici uffici e nelle altre materie non coperte da riserva di legge né comprese tra quelle indicate nell'u. co. dell'art. 72 Cost. (materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, bilanci e consuntivi), il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, comunicando alle Camere lo schema di decreto predisposto (emanato *sub condizione*); le Camere, entro sessanta giorni, hanno (solo) il potere di prenderlo in esame e respingerlo; non verificandosi tale condizione, decorso tale termine, il decreto acquista forza di legge. Tale tipo di provvedimento, che costituirebbe uno strumento normativo del Governo a struttura per

così dire invertita rispetto al decreto-legge (quello è immediatamente efficace, ma caducabile con l'inerzia parlamentare entro sessanta giorni e quindi provvisorio; questo è inizialmente *in suspensa*, ma l'inerzia parlamentare nei sessanta giorni lo rende definitivamente efficace con forza di legge) potrebbe costituire un mezzo, assai più utile della, fin qui deludente, esperienza di delegificazione, perché il Governo possa riappropriarsi della normazione attuativa, minuta e di dettaglio, riducendo così l'infecundo fenomeno delle leggine e riconducendo la funzione legislativa delle Camere ad essere l'espressione della volontà generale sui problemi politici di rilievo per la generalità del Paese.

d) *Nuova disciplina del decreto-legge*. Sempre in quest'ottica, e seguendo sia indicazioni della dottrina sia indicazioni progettuali elaborate nella Commissione Bozzi e nella Commissione bicamerale della scorsa legislatura, si formula coll'art. 16 della proposta del Comitato (sostitutivo dell'art. 77 Cost.) una nuova rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza. Con essa si tende, anzitutto, ad eliminare gli abusi più ricorrenti nel ricorso da parte del Governo a questa figura normativa, specificando quattro grandi figure ipotetiche della «necessità ed urgenza» (sicurezza nazionale, calamità naturali, urgenza finanziaria — classico decreto-cate-naccio — e conformazione ad atti normativi dell'Unione europea); anche se taluno, pur in seno al Comitato, resta scettico sulla possibilità di delimitare positivamente il presupposto eccezionale di necessità e urgenza («*necessitas non habet legem*»), si può contare tuttavia su un primo sicuro effetto di *self-restraint* sul Governo, offrendo una base positiva alle Camere per verificare costituzionalmente la legittimazione del Governo nel ricorrere a questo strumento normativo d'eccezione. Altri limiti sono poi diretti a colpire gli abusi e le degenerazioni verificatisi più frequentemente nella prassi, snaturando il carattere di provvedimento eccezionale per il caso specifico di necessità e urgenza che lo impone e lo giustifica: il decreto-legge non potrà cioè contenere misure che non siano di immediata applicazione o che non rivestano carattere specifico ed omogeneo (sarebbero segni evidenti che la necessità e l'urgenza non sussiste) come pure non potrà reintrodurre disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale per vizi sostanziali. S'aggiunga ancora, il divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti e la previsione di un lasso di tempo di 180 giorni prima che il Governo possa emanarne altro che ne riproduca il contenuto. A fronte di questi limiti, intesi ad impedirne l'abusivo ricorso da parte del Governo, sta però la drastica previsione dell'*inemendabilità del decreto-legge* (salvo che per la copertura degli oneri finanziari), che elimina in radice una delle cause più gravi della degenerazione e del depotenziamento intervenuti nella prassi di

questo strumento normativo (lo stravolgimento dei contenuti del decreto-legge e l'ostruzionismo, in sede di conversione, erano causa frequente della decadenza, e poi delle reiterazioni del decreto-legge, con la sua degradazione a mero progetto di legge governativo dotato del semplice propellente dell'urgenza e della immediata efficacia provvisoria).

e) *Vincoli costituzionali in materia finanziaria.* Infine, a completare la serie di previsioni volte a potenziare e rendere più efficaci le capacità decisionali del Governo in ordine all'attuazione del proprio programma politico e finanziario nei suoi rapporti con le Camere, sta la proposta di cui all'art. 17, sostitutiva dell'art. 81 Cost., riguardante i vincoli costituzionali in tema di bilancio e di legislazione di spesa. Vanno qui sottolineati, in particolare, i seguenti punti innovativi: il principio della fissazione, nei bilanci annuali e triennali, del limite massimo della pressione tributaria e del ricorso dello Stato al credito; inoltre, nell'ottica del risanamento finanziario e del progressivo adeguamento del nostro Paese agli obblighi di convergenza posti dal Trattato di Maastricht, vanno segnalate proposte come il limite di destinazione a spese in conto capitale delle entrate da nuovi prestiti (art. 17, 6° co.) o, assai importante per evitare scardinamenti degli equilibri del bilancio, il divieto di emendamenti che non abbiano carattere compensativo e la necessità, per quelli compensativi di iniziativa parlamentare ma contrastati dal Governo, dell'approvazione a maggioranza assoluta della Camera in cui sono stati presentati (art. 17, 7° co.); infine, in ordine al problema di nuove proposte incidenti sull'equilibrio finanziario (che prevedano cioè riduzioni di entrate oppure nuovi e maggiori oneri), il Comitato sottopone due versioni degli ultimi due commi dell'art. 17 in esame; la prima, che tende ad infrenare tale fenomeno, con la prescrizione dell'approvazione a maggioranza assoluta (solo peraltro se vi è la contrarietà del Governo) dei disegni di legge e degli emendamenti che abbiano tale portata; l'altra, e più severa, versione (mutuata anche qui dalla Cost. francese, art. 40, avanzata dall'odierno Relatore) che esclude l'iniziativa parlamentare, sia nella proposta sia negli emendamenti, quando comporti riduzione di entrate oppure nuovi e maggiori oneri.

8. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

La riformulazione dell'art. 97 Cost. nell'art. 22 del Progetto tiene conto, da un lato, della esigenza di garantire a livello costituzionale il decentramento delle competenze in materia di organizzazione dei pubblici uffici, per cui mantiene la riserva di legge statale di principi, e introduce una

riserva di regolamento ai diversi livelli di governo regionale, provinciale e comunale; dall'altro lato, propone un ammodernamento della formula del buon andamento, con riferimento alla trasparenza e alla efficienza. Inoltre costituzionalizza esplicitamente i principi già affermati dalla legge 241 del 1990, in materia di accesso agli atti e intervento nel procedimento amministrativo, di termini (per la tempestività delle decisioni) e responsabilità.

Anche la regola dell'accesso alla pubblica amministrazione per concorso viene rafforzata rispetto alla formula attuale, poiché ammette eccezione solo per i casi stabiliti in via generale e preventiva con legge statale bicamerale.

Nell'art. 23 Prog. gen. la formula dell'esclusività del servizio dei pubblici impiegati viene articolata con il riferimento al servizio delle istituzioni statali, regionali o locali da cui dipendono; viene inoltre stabilito che non possano conseguire promozioni altro che per anzianità se membri non solo delle Camere, ma anche del Governo ovvero di Giunte e Consigli regionali. Il divieto di iscriversi e di partecipare all'attività di partiti e movimenti politici *viene posto direttamente dalla norma costituzionale* per le stesse categorie per le quali attualmente l'art. 98 lo consentirebbe (magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari e agenti di polizia, rappresentanti diplomatici e consolari all'estero), saltando quella mediazione legislativa imposta dalla norma attuale che, sino ad oggi, ha comportato l'inattuazione generalizzata della disposizione.

9. LE GARANZIE E I CONTROPOTERI.

9.1. *Garanzie delle minoranze e statuto dell'opposizione costituzionale.*

Il Progetto generale del Comitato attribuisce un valore essenziale al sistema delle garanzie e dei contropoteri, che risultano il complemento indispensabile perché i poteri funzionino correttamente.

Il primo contrappeso all'accrescimento dei poteri del Governo è rappresentato da un più preciso statuto delle minoranze, che renda certi e disponibili gli strumenti di cui esse possano valersi ai fini dell'esercizio del controllo sulla attività e sullo svolgimento delle funzioni di governo e della maggioranza. Vengono in considerazione innanzitutto le facoltà specificamente riconosciute alle minoranze, o più precisamente a frazioni determinate delle Camere, in modo parzialmente o interamente innovativo rispetto all'attuale Costituzione:

- un decimo dei componenti di una Camera o un quinto di una Commissione può ottenere che l'esame di un progetto di legge torni a svolgersi secondo il procedimento ordinario anziché redigente (art. 11

Prog. gen. - la frazione è la medesima attualmente prevista per lo spostamento dalla sede deliberante, che viene invece soppressa);

– un quinto dei componenti di una Camera può ottenerne la convocazione in via straordinaria (art. 4 Prog. gen. - la norma attuale richiede un terzo); e sempre un quinto può richiedere la dichiarazione di urgenza di un progetto di legge che deve essere dichiarata, come attualmente, dalla maggioranza assoluta (art. 11);

– un quinto dei componenti del Senato può attivare l'esame da parte della seconda Camera del progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati (art. 7 - norma innovativa, in relazione alla diversa struttura del procedimento legislativo bicamerale);

– e soprattutto, un quarto dei componenti di una Camera ha la facoltà di deferire in via preventiva alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di una legge, entro cinque giorni dalla sua approvazione (art. 12 - si tratta della innovazione più significativa, che riconosce alla minoranza una sorta di potere di veto sospensivo delle leggi sospette di incostituzionalità, con deferimento della questione alla Corte, e con la previsione di un efficace sistema di controllo preventivo);

– e ancora, un quarto dei membri della Camera dei deputati ha il potere di deliberare l'inchiesta parlamentare su materie di pubblico interesse (art. 18); la proposta può essere fatta da ogni singolo membro della Camera, ed all'accoglimento consegue la nomina da parte del Presidente della Camera di una commissione formata in modo proporzionale, ovvero, d'intesa con i gruppi parlamentari, di un più agile Comitato di tre deputati; in tale nuova configurazione l'istituzione delle inchieste parlamentari viene sottratta alla decisione della maggioranza, e si configura come una vera e propria garanzia per le minoranze.

Interamente nuova è poi la proposta di istituzionalizzazione della *opposizione parlamentare*, che viene formalizzata nella sua composizione (essa risulta composta da tutti i deputati che votano per appello nominale contro il programma del Governo o che manifestano successivamente la propria adesione) e nella sua direzione (il Capo dell'Opposizione è eletto e revocato da tutti i deputati appartenenti alla medesima, e rappresenta l'Opposizione, come potenziale alternativa di Governo, nella Camera e nei rapporti con gli altri organi costituzionali); la norma costituzionale prevede espressamente che il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro abbiano l'obbligo di consultare il Capo dell'opposizione in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, e rinvia al regolamento della Camera e alle leggi l'indicazione di ulteriori attribuzioni, in particolare per la formazione di organi e autorità indipendenti di garanzia, istituiti o istituendi, quali per esempio i garanti per l'*antitrust* e per l'editoria e così via (artt. 20 e 21 Prog. gen.).

9.2. *L'iniziativa referendaria.*

Una ulteriore forma di garanzia è poi rappresentata dal referendum popolare, in quanto istituto di democrazia diretta in grado di inserire nel processo decisionale in modo immediato il corpo elettorale; il referendum popolare rappresenta un contropotere essenziale a correggere o integrare le decisioni delle istituzioni rappresentative.

L'attuale struttura del referendum abrogativo appare tuttavia inadeguata allo scopo, in quanto costretta entro limiti troppo angusti, che da una parte ne accentuano la valenza oppositiva piuttosto che integrativa (con un effetto secondario di de-legittimazione), e dall'altra costringono ad incanalare le proposte e le innovazioni che si vorrebbero veicolare attraverso il referendum entro i binari artificiali di parziali ritagli da una normativa preesistente.

L'istituto del referendum popolare viene quindi ridisegnato nell'art. 15 del Progetto generale: dal tipo del referendum abrogativo si passa infatti al referendum propositivo-approvativo, o iniziativa referendaria, che intreccia l'iniziativa legislativa, ridisegnandola e garantendo al corpo elettorale tempi certi per l'esame del progetto popolare ed il potere decisionale ultimo (resta fermo e non toccato dal progetto generale anche l'attuale più limitato tipo di iniziativa legislativa popolare, attivabile da cinquantamila elettori, con la mera funzione di atto di instaurazione del procedimento legislativo); secondo questo nuovo referendum, il corpo elettorale può infatti essere chiamato ad approvare un progetto di legge redatto in articoli proposto da almeno un milione di elettori (l'adeguamento del numero dei proponenti era stato sollecitato già dalle proposte della Commissione Bozzi, in rapporto alla crescita della popolazione e del corpo elettorale e a garanzia della serietà e della consistenza della iniziativa stessa). Sulla richiesta è previsto comunque il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, dopo il quale decorre un termine di centottanta giorni per consentire eventualmente il compimento del procedimento legislativo ordinario del Parlamento: ove infatti il progetto di legge sia stato approvato integralmente, o con modifiche che comunque ne abbiano rispettato i contenuti normativi essenziali, il referendum non ha più luogo.

Il giudizio di ammissibilità del referendum da parte della Corte costituzionale risulta consistentemente trasformato a causa della modificazione della natura e della funzione del referendum, da abrogativo (e quindi strumento oppositivo, di contestazione rispetto a scelte legislative già compiute) a propositivo (e quindi essenzialmente strumento di partecipazione costruttiva al processo decisionale legislativo secondo un canale alternativo, diretto, rispetto alla mediazione parlamentare); in particolare non troveranno più ragion d'essere i profili di inammissibilità relativi alla coerenza

interna ed esterna del quesito referendario, che in questo referendum propositivo scompare, sostituito da un progetto di legge formulabile in termini pienamente innovativi.

Le categorie di leggi escluse dall'iniziativa referendaria si arricchiscono delle leggi che comunque importino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini e delle leggi costituzionali.

9.3. *La Corte costituzionale.*

La Corte costituzionale rappresenta l'organo costituzionale al quale è assegnato in via principale e specifica la funzione della garanzia costituzionale; nel gioco dei pesi e contrappesi la sua è quindi la posizione cruciale per misurare l'effettività del sistema delle garanzie.

Le funzioni della Corte costituzionale, nella proposta del Comitato, risultano ampliate, in particolare per la protezione dei diritti di autoamministrazione e dei diritti inviolabili, e per il controllo degli organi costituzionali.

In risposta al rischio, specificamente rappresentato e ben tenuto presente nel corso dei lavori del Comitato, dell'insorgere di forme di neo-centralismo delle Regioni a scapito degli enti territoriali minori, alla Corte è stata assegnata innovativamente una ulteriore funzione concernente la garanzia dei diritti di autoamministrazione delle Province e dei Comuni previsti dalla Costituzione e dagli statuti regionali.

Per un più efficace sistema di controllo e garanzia nei confronti degli organi costituzionali, la Corte interviene inoltre come giudice di appello rispetto alle decisioni rese dalle Camere in sede di verifica dei poteri, restituendo a questa delicatissima funzione una veste più opportuna di controllo imparziale ed esterno, e rimuovendo ogni rischio e sospetto di una influenza indebitamente corporativa nella gestione delle questioni attinenti alla regolarità delle elezioni, ed al regime di ineleggibilità e incompatibilità. Il quadro avrebbe dovuto essere completato — e l'omissione va con tutta probabilità ascritta alla fretta ed agli inevitabili errori in sede di ultima fase dei lavori del Comitato — con l'aggiunta della competenza della Corte costituzionale come organo di verifica dei poteri quanto alla elezione diretta popolare del Primo Ministro o del Presidente della Repubblica: diversamente, proprio questa elezione, destinata a diventare perno essenziale del sistema istituzionale, rischierebbe di restare priva di un giudice e di una forma di controllo adeguata.

Sul modello del *Verfassungsbeschwerde* della Legge fondamentale tedesca viene poi introdotto il ricorso diretto di costituzionalità, spettante a chiunque, per la difesa dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dalla

Costituzione che si assumano lesi da parte di un atto della pubblica autorità; il ricorso diretto è normalmente previsto come controllo successivo all'esperimento dei vari gradi di giurisdizione previsti in via ordinaria e amministrativa, tuttavia è stata prevista la facoltà della Corte medesima di giudicare comunque, quando si trovi di fronte a ricorsi di costituzionalità di particolare interesse generale o quando si manifesti l'esigenza di evitare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo occorrente per la tutela giurisdizionale (*periculum in mora*), ovvero, ancora, in via d'ufficio, «ripescando» tra le ordinanze di manifesta infondatezza o di irrilevanza, che dovranno esserle comunque trasmesse, quelle relative a questioni proposte per lesione di diritti fondamentali. Di fronte ad un tale ampliamento dell'accesso, spetterà poi alla Corte stessa stabilire, attraverso le proprie norme regolamentari, misure adeguate a selezionare le questioni, ed in particolare a prevenire e a reprimere la presentazione di ricorsi futili o temerari.

Sempre nel senso del potenziamento del ruolo di garanzia della Corte costituzionale, nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi va ricordato anche il controllo preventivo su ricorso di minoranze parlamentari (pari ad un quarto - v. art. 12, garanzie delle minoranze); in tale ipotesi la Corte è tenuta a pronunciarsi entro trenta giorni; come pure il giudizio preventivo della liceità costituzionale del comportamento presidenziale oggetto del ricorso dello stesso Presidente della Repubblica, ipotizzato nell'art. 4, 5° co. Prog. Galeotti.

La composizione della Corte risulta modificata per rispondere alla esigenza di far risultare anche in riferimento a questo organo la modificazione in senso federale della struttura dello Stato: i giudici aumentano sino a ventuno, essendo scissa la nomina parlamentare in cinque eletti dalla Camera dei deputati e cinque eletti dal Senato della Repubblica, ed accresciuto sino a sei il numero dei giudici di nomina presidenziale, per la ovvia necessità di mantenere dispari il numero totale; con l'aumento del numero dei giudici viene introdotta la possibilità di esercitare le funzioni anche a mezzo di sezioni.

Il Comitato resta comunque consapevole che tali proposte innovative sulle funzioni e la composizione della Corte non esauriscono il tema, e che resta la necessità di una nuova disciplina esaustiva, coerente con tali innovazioni, di tutti i profili strutturali e funzionali dell'organo di suprema garanzia, dell'istituto di chiusura dell'ordinamento nella sua complessità. Non sfugge in particolare l'esigenza di una adeguata riconsiderazione dello *status* di giudice costituzionale, che giunga a porre su basi certe e garantite la posizione di indipendenza dei giudici, presupposto della loro imparzialità, rispetto alle parti politiche, ai corpi, ai soggetti istituzionali da cui sono eletti e nominati; a questo fine bisognerà innanzitutto cancellare quel depotenziamento di garanzie che conseguì alla legge cost. n. 2 del 1967 (che ridusse la durata del

mandato da 12 a 9 anni e abolì la *prorogatio*) e introdurre un regime di incompatibilità e di ineleggibilità successive alla cessazione dalla carica tale da rendere i giudici costituzionali veramente liberi da ogni lusinga e da ogni timore nei confronti delle forze politiche. E' la tirannia del tempo assegnato al Comitato in rapporto alla mole sicuramente sostanziosa delle innovazioni che vengono comunque proposte, che ha impedito quest'opera di coerente ritessitura e rifinitura che andrà successivamente ripresa.

10. LA REVISIONE COSTITUZIONALE.

Il procedimento di revisione costituzionale risulta modificato in relazione alla diversa configurazione del bicameralismo accolta nel progetto generale; l'art. 46 del Progetto generale prevede comunque una reiterazione della approvazione da parte della Camera dei deputati, con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e con la prescrizione della maggioranza assoluta, mentre il Senato interviene solo successivamente alla doppia deliberazione della Camera con una sola votazione a maggioranza dei due terzi.

Il procedimento di revisione costituzionale conserva la possibilità di un intervento di controllo e/o oppositivo con referendum popolare eventuale, su richiesta della minoranza parlamentare (un quinto dei membri della Camera o del Senato), del corpo elettorale (cinquecentomila elettori) ovvero di cinque parlamenti regionali; a differenza che nel testo attuale dell'art. 138 Cost., il referendum sulla revisione costituzionale può sempre essere richiesto, qualunque sia l'ampiezza della maggioranza raggiunta nella seconda votazione alla Camera. Una volta che sia intervenuta una richiesta di referendum, la legge costituzionale viene promulgata solo se venga raggiunto il doppio *quorum* (di partecipazione e di approvazione).

Sono inoltre configurati due procedimenti speciali di revisione: l'uno riguarda le leggi che modificano norme costituzionali in conseguenza dell'esercizio delle competenze dello Stato in materia internazionale o comunitaria, per le quali è richiesta l'approvazione a maggioranza assoluta da parte di entrambe le Camere e la ratifica mediante referendum popolare obbligatorio, entro tre mesi dall'ultima deliberazione parlamentare (art. 47, comma 1, Prog. gen.); il secondo, per la modificazione della ripartizione delle competenze tra i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato, richiede l'approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera e a maggioranza qualificata dei quattro quinti da parte del Senato (art. 47, comma 2, Prog. gen.).

Serio GALEOTTI
relatore per la parte sulla forma di governo

**TESTO DEL PROGETTO DI REVISIONE
DELLA COSTITUZIONE
(SULLA FORMA DI STATO E SULLA FORMA DI GOVERNO)**

Articolo 1

(Partecipazione a comunità sovranazionali)

1. Dopo l'articolo 11 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 11-*bis*

L'Italia, nel rispetto dei diritti inviolabili della persona umana e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità conseguenti al conferimento a comunità sovranazionali dell'esercizio di poteri sovrani previsti dai relativi trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni.

L'Italia promuove e favorisce la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri dell'Unione europea».

Articolo 2

(Senato della Repubblica)

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

«Art. 57

Il Senato della Repubblica è composto per una metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei Comuni e delle Province.

Ogni Regione ha almeno tre rappresentanti, salvo la Valle d'Aosta ed il Molise che ne hanno uno; le Regioni con più di tre milioni di abitanti ne hanno cinque; quelle con più di cinque milioni di abitanti ne hanno sette; quelle con più di otto milioni di abitanti ne hanno nove.

I Comuni e le Province, nell'ambito di ciascuna Regione, hanno un numero di rappresentanti pari a quello della Regione di appartenenza.

I rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni sono eletti in modo non diretto, secondo le modalità stabilite con legge dello Stato approvata dalle due Camere».

2. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

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

«Articolo 60

La Camera dei deputati è eletta per cinque anni ed il Senato della Repubblica si rinnova ogni due anni».

4. In sede di prima applicazione, la legge dello Stato di cui all'articolo 57, quarto comma, della Costituzione, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è approvata dalla sola Camera dei deputati.

oppure

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

«Articolo 57

Il Senato della Repubblica è composto da membri dei governi regionali, che li nominano e revocano.

Ogni Regione ha almeno tre voti, salvo la Valle d'Aosta ed il Molise che ne hanno uno; le Regioni con più di tre milioni di abitanti ne hanno cinque; quelle con più di cinque milioni di abitanti ne hanno sette; quelle con più di otto milioni di abitanti ne hanno nove.

Ogni Regione può inviare tanti membri quanti sono i suoi voti. I voti di una Regione nel Senato della Repubblica possono essere dati soltanto unitariamente e soltanto dai membri presenti o dai loro sostituti.

Il Senato della Repubblica elegge il suo Presidente ogni anno. Il Presidente convoca il Senato. Deve comunque convocarlo se lo richiedono almeno tre Regioni o il Governo.

I membri del Senato della Repubblica hanno diritto di assistere alle sedute della Camera dei deputati e delle sue Commissioni. Sono sentiti ogni volta che lo richiedono».

2. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

Articolo 3

(Senatori di diritto e a vita)

1. L'articolo 59 della Costituzione è abrogato.

Articolo 4

(Garanzie per le minoranze parlamentari)

1. Il secondo comma dell'articolo 62 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un quinto dei componenti».

N.B. Si vedano anche l'art. 70-bis, ultimo comma (per la facoltà di un quinto dei componenti del Senato di richiamare un progetto di legge all'esame della seconda Camera.); l'art. 72, commi terzo (un quinto dei componenti di una Camera ai fini della richiesta per la dichiarazione di urgenza per un progetto di legge) e quarto (un decimo dei componenti di una Camera o un quinto dei membri di una Commissione per la procedura normale d'esame di progetti di legge in luogo della sede redigente); l'art. 72-bis (deferimento preventivo alla Corte costituzionale di una legge da parte di un quarto dei componenti di una Camera); l'art. 82, terzo comma (un quarto dei componenti della Camera per attivare l'inchiesta parlamentare); l'art. 96-bis (ruolo del capo dell'opposizione parlamentare); l'art. 138, secondo comma (un quinto dei componenti di una Camera per attivare il referendum sulle leggi costituzionali).

Articolo 5

(Incompatibilità tra la carica di ministro ed il mandato parlamentare)

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 65 della Costituzione è aggiunto in fine il seguente:

«L'ufficio di Primo Ministro o di Ministro è incompatibile con il mandato parlamentare».

Articolo 6

(Funzioni legislative dello Stato)

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

«Articolo 70

La funzione legislativa è riservata allo Stato nelle seguenti materie:

- 1) politica estera e relazioni internazionali; commercio con l'estero;

- 2) difesa e forze armate;
- 3a) sicurezza pubblica e misure di prevenzione;
- 3b) organizzazione nazionale della sicurezza pubblica e servizi speciali di sicurezza;
- 4) moneta; attività finanziarie, risparmio, credito sovraregionali; contabilità dello Stato;
- 5) ordinamento delle giurisdizioni;
- 6) ordinamento civile, penale e processuale;
- 7) normativa tecnica, pesi e misure, determinazione del tempo;
- 8) trasporti e comunicazioni sovraregionali;
- 9) cittadinanza, stato civile, condizione giuridica degli stranieri;
- 10) ordinamento delle professioni;
- 11) armi, esplosivi e materiale strategico;
- 12) livelli minimi inderogabili delle prestazioni sanitarie;
- 13) contenuti dei vincoli per la tutela dei beni culturali, storici ed artistici;
- 14) livelli minimi inderogabili dell'istruzione;
- 15) parchi nazionali istituiti alla data del 1° gennaio 1995;
- 16) produzione e distribuzione nazionale dell'energia;
- 17) ricerca scientifica e tecnologica di rilievo nazionale;
- 18) poste; telecomunicazioni ed informazione radiotelevisiva nazionali;
- 19a) tutela e sicurezza del lavoro; istituti previdenziali obbligatori;
- 19b) minimi inderogabili di trattamento normativo nei rapporti di lavoro; tutela e sicurezza del lavoro; istituti previdenziali obbligatori;
- 20) lavori pubblici afferenti alle materie di competenza statale;
- 21) tributi erariali;
- 22) statistica nazionale; disciplina generale della raccolta e della diffusione di dati statistici;
- 23) tutela della concorrenza.

Con le competenze dello Stato in materia di relazioni internazionali e di commercio con l'estero concorrono competenze regionali secondo quanto previsto dall'articolo 117-*bis*.

Con legge approvata da entrambe le Camere, previa intesa con le Regioni interessate, lo Stato può delegare a tutte le Regioni o ad alcune di esse la disciplina, a mezzo di proprie leggi, di materie di competenza statale. La legge di delegazione prevede la durata, i casi ed i modi di cessazione della delega».

Articolo 7
(*Funzione legislativa*)

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

«Articolo 70-bis

La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, nei casi e nei modi stabiliti dal presente articolo.

Sono esaminati ed approvati in identico testo da entrambe le Camere i disegni di legge costituzionale ed elettorale, quelli concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni costituzionali, quelli che prevedono misure restrittive della libertà personale, quelli relativi alla tutela delle minoranze linguistiche, quelli di attuazione degli articoli 7 e 8, quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e quelli di cui agli articoli 70-ter e 70-quater.

Per i disegni di legge diversi da quelli indicati al comma precedente la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un quinto dei componenti del Senato della Repubblica possono chiedere, entro quindici giorni dalla approvazione di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il disegno di legge con osservazioni e proposte alla Camera dei deputati, che si pronuncia in via definitiva entro trenta giorni. In caso di un disegno di legge dichiarato urgente i termini suddetti si intendono ridotti della metà. I regolamenti della Camera e del Senato definiscono le modalità atte ad assicurare l'osservanza di tali termini».

Articolo 8
(*Legislazione anticongiunturale dello Stato*)

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

«Articolo 70-ter

Al fine di evitare eventuali pericoli di turbative dell'equilibrio economico generale, la legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, può stabilire:

a) l'ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo del ricorso al credito da parte di enti territoriali e consorzi;

b) l'impegno dello Stato e delle Regioni a mantenere depositi infruttiferi presso la Banca d'Italia».

Articolo 9

(Legislazione di riequilibrio dello Stato)

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

«Articolo 70-quater

Una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati e dai quattro quinti dei componenti del Senato della Repubblica, può prevedere la concessione di aiuti finanziari alle Regioni per investimenti di particolare rilevanza in tali aree, al fine di impedire eventuali turbative dell'equilibrio economico generale o per equilibrare la natura e lo stato dei servizi prestati alle rispettive popolazioni. Gli aiuti finanziari hanno luogo sulla base di contributi per metà a carico dello Stato e per metà a carico delle Regioni. Tali aiuti sono autonomamente ed integralmente registrati nei bilanci dei rispettivi enti territoriali».

Articolo 10

(Rapporti tra il Governo e le Camere)

1. Dopo l'articolo 71 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 71-bis

Su richiesta del Governo l'ordine del giorno delle Camere prevede, con priorità e nell'ordine indicato dal Governo stesso, l'esame dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo.

Sempre su richiesta del Governo ciascuna Camera si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo».

Articolo 11

(Procedure legislative abbreviate)

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

«Articolo 72

Ogni disegno di legge presentato alla Camera dei deputati è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla

Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Lo stesso procedimento è adottato per i disegni di legge esaminati dal Senato della Repubblica.

Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, su richiesta del Governo o di un quinto dei membri della Camera davanti alla quale sono stati presentati, con votazione a maggioranza assoluta dei componenti. In tal caso i competenti organi parlamentari decidono, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi di intervento e il termine entro il quale deve essere concluso l'esame del disegno di legge, termine che non può essere complessivamente superiore a sessanta giorni. Tale procedura non può essere adottata in materia costituzionale od elettorale, né per l'approvazione di bilanci o consuntivi.

Il regolamento può altresì stabilire in quali casi e forme disegni di legge possono essere assegnati a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari, in sede redigente per la deliberazione dei singoli articoli, riservando all'Assemblea la votazione finale. Anche in tali casi, fino al momento della votazione finale da parte dell'Assemblea, il disegno di legge è sottoposto alla procedura normale di esame e di approvazione su richiesta del Governo o di un decimo dei componenti di una Camera o di un quinto dei membri della Commissione.

La procedura normale di esame e di approvazione è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

Articolo 12

*(Deferimento preventivo alla Corte costituzionale
su ricorso di minoranze parlamentari)*

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

«Articolo 72-bis

Entro cinque giorni dalla sua approvazione una legge può essere deferita all'esame della Corte costituzionale, per motivi di legittimità costituzionale, su iniziativa di almeno un quarto dei componenti di una Camera. La Corte costituzionale si pronuncia entro trenta giorni».

Articolo 13

(Promulgazione delle leggi)

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

«Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica non prima di cinque giorni e comunque entro un mese dalla loro approvazione».

2. Dopo il terzo comma dell'articolo 73 della Costituzione sono aggiunti i seguenti:

«Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma dell'articolo 70-bis, terzo comma, la promulgazione avviene non prima del quindicesimo giorno dall'approvazione da parte della Camera dei deputati. Se l'esame da parte del Senato è richiesto, la promulgazione ha luogo dopo la scadenza del termine posto per l'esame oppure, qualora il Senato rinvi il progetto con osservazioni o proposte, immediatamente dopo che la Camera si è pronunciata in via definitiva.

Per le leggi deferite all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 72-bis, la promulgazione non ha luogo fino al completamento delle procedure previste. In caso di reiezione della questione di legittimità costituzionale, la legge è promulgata».

Articolo 14

(Potestà regolamentare del Governo)

1. Dopo l'articolo 74 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 74-bis

I regolamenti di attuazione delle leggi sono adottati dal Governo, su deliberazione del Consiglio dei ministri, oppure dalle Regioni, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non riservate dalla Costituzione alla legge né comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72. Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto. Entro sessanta giorni dalla comunicazione le Camere possono prendere in esame e respingere lo schema predisposto dal Governo; altrimenti, decorso tale termine, il decreto acquista forza di legge».

Articolo 15
(*Iniziativa referendaria*)

1. L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 75

Gli elettori possono essere chiamati ad esprimere il proprio voto su di un progetto di legge redatto in articoli proposto su iniziativa referendaria da almeno un milione di elettori.

Il *referendum* è indetto dal Presidente della Repubblica dopo centottanta giorni dalla dichiarazione di ammissibilità da parte della Corte costituzionale e non ha luogo ove il progetto di legge sia stato approvato in via definitiva integralmente o con modifiche che ne rispettino i contenuti essenziali.

Il progetto sottoposto a *referendum* è approvato se alla consultazione ha partecipato la maggioranza degli elettori e se ha espresso voto favorevole almeno la metà dei votanti.

Non è ammessa l'iniziativa referendaria per le leggi tributarie e di bilancio o che comunque comportino erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi costituzionali.

Il *referendum* si svolge secondo le modalità stabilite con legge dello Stato».

Articolo 16
(*Decreti-legge*)

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

«Articolo 77

In casi di necessità e di urgenza concernenti la sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie che debbono entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti normativi dell'Unione europea, il Governo adotta provvedimenti provvisori con forza di legge. Il Governo, il giorno stesso, presenta il decreto-legge alle Camere per la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti-legge contengono misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo. Non possono reintrodurre disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti il procedimento.

I decreti-legge perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. I decreti-legge non convertiti non possono essere reiterati, né il Governo può emanare decreti che ne riproducano sostanzialmente il contenuto, se non siano trascorsi centottanta giorni dalla reiezione o dalla scadenza del termine per la conversione. Con la legge di conversione non possono essere apportate modificazioni al decreto-legge, salvo che per quanto attiene la copertura degli oneri finanziari.

I regolamenti parlamentari stabiliscono idonee procedure affinché le Camere possano comunque deliberare sulla conversione o sulla reiezione del decreto-legge entro il termine di cui al comma precedente».

Articolo 17

(Bilancio e legislazione di spesa)

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

«Articolo 81

Il Governo presenta ogni anno alle Camere il bilancio di previsione annuale ed il rendiconto consuntivo, che sono approvati con legge.

Nei bilanci annuali e triennali sono stabiliti, con riferimento ai rispettivi periodi, il limite massimo raggiungibile dalla pressione tributaria statale e il limite massimo del ricorso da parte dello Stato al credito sotto qualsiasi forma.

I limiti stabiliti possono essere superati, su iniziativa del Governo, nel caso di impreviste e inderogabili necessità.

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

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

La legge determina i contenuti e la struttura del bilancio di previsione, dei provvedimenti legislativi di variazione e del rendiconto, nonché gli obblighi di informazione al Parlamento sull'andamento delle entrate e delle spese.

In ogni caso le entrate provenienti dall'accensione di prestiti e non destinate ai rimborsi di prestiti già esistenti possono essere impiegate esclusivamente per finanziare spese in conto capitale.

Gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio sono ammessi soltanto se hanno carattere compensativo e, se di iniziativa parlamentare e qualora il Governo esprima parere contrario, sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti della Camera in cui sono stati presentati.

Ogni altra legge che importi riduzioni di entrate oppure nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione. I disegni di legge e gli emendamenti che prevedono riduzioni di entrate oppure nuovi o maggiori oneri sono approvati a maggioranza assoluta, qualora il Governo esprima parere contrario per motivi riguardanti la copertura finanziaria.

Fino alla votazione finale di ogni disegno di legge di spesa o di minore entrata il Governo può chiedere la sospensione dell'esame, per un periodo non superiore a trenta giorni, se motivata con la violazione dei criteri di equilibrio finanziario votati dalle Camere con l'approvazione del disegno di bilancio annuale e triennale. Trascorso tale periodo il disegno di legge può essere approvato solo a maggioranza assoluta».

oppure

(proposta del Prof. Galeotti)

lo stesso testo, ma con la sostituzione degli ultimi due commi con i seguenti:

«Ogni altra legge che importi riduzioni di entrate oppure nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione.

I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa parlamentare non sono ammissibili se la loro approvazione comporta una riduzione di entrate oppure nuovi o maggiori oneri».

Articolo 18

(Controllo parlamentare)

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

«Articolo 82

La funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione è esercitata dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati nei casi e nei modi stabiliti dal presente articolo.

Il Senato della Repubblica controlla in particolare l'attuazione e l'efficacia delle leggi, le nomine pubbliche in organi od enti con funzioni di garanzia, il finanziamento degli enti pubblici, l'attività di indirizzo e di

coordinamento nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti.

La Camera dei deputati dispone inchieste su materie di pubblico interesse, deliberando anche su proposta di ciascuno dei suoi membri. Si procede in ogni caso all'inchiesta se la proposta riceve il voto favorevole di almeno un quarto dei componenti della Camera. A tale scopo il Presidente della Camera nomina una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

Il Presidente della Camera, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare, in luogo della Commissione, un Comitato composto da tre deputati. La Commissione di inchiesta o il Comitato procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Articolo 19

(Ministeri e strutture del Governo nazionale)

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione è aggiunto il seguente:

«I Ministeri e le altre strutture del Governo nazionale possono essere istituiti soltanto nelle materie riservate alla competenza dello Stato».

Articolo 20

(Opposizione parlamentare)

1. Dopo l'articolo 96 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 96-bis

L'Opposizione costituzionale è formata da tutti i deputati che, dopo la presentazione programmatica che il Primo Ministro svolge alla Camera dei deputati entro dieci giorni dalla nomina, votano per appello nominale contro il programma del Governo. I deputati assenti possono manifestare anche successivamente la loro adesione all'Opposizione costituzionale.

Il Capo dell'Opposizione è eletto da tutti i deputati appartenenti all'Opposizione costituzionale ai sensi del primo comma. Con le stesse modalità può essere revocato».

Articolo 21

(Ruolo ed attribuzione del Capo dell'Opposizione)

1. Dopo l'articolo 96-*bis* della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 96-*ter*

Il Capo dell'Opposizione rappresenta l'Opposizione costituzionale, come potenziale alternativa di governo, sia nella Camera dei deputati sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali.

Il Capo dell'Opposizione è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, oltre che in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, nei casi previsti dal regolamento della Camera o dalle leggi, nelle quali è stabilita la formazione di organi o di autorità indipendenti di garanzia».

Articolo 22

(Imparzialità, trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione)

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

«Articolo 97

I pubblici uffici dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni sono organizzati con regolamenti dei rispettivi livelli di governo, sulla base dei principi stabiliti dalla legge dello Stato, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza della amministrazione.

La legge dello Stato assicura il diritto di accesso agli atti e l'intervento nei procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme ed i limiti.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.

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, salvi i casi stabiliti in via generale e preventiva dalla legge dello Stato, approvata da entrambe le Camere».

Articolo 23

(Limiti a garanzia dell'imparzialità dei pubblici impiegati)

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

«Articolo 98

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo delle istituzioni statali, regionali e locali da cui rispettivamente dipendono.

Se sono membri delle Camere o del Governo oppure di un Consiglio o di una Giunta regionali non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Non possono iscriversi né partecipare all'attività di partiti e movimenti politici i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero».

Articolo 24

(Giustizia amministrativa)

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

«Articolo 103-bis

I Tribunali amministrativi regionali, con sede presso ogni capoluogo di Regione, giudicano sui ricorsi proposti avverso provvedimenti di Regioni, Province e Comuni e di enti pubblici dipendenti.

Presso ogni capoluogo di Regione sono istituite sezioni speciali del Consiglio di Stato quali giudici di secondo grado in ordine alle sentenze emesse dal Tribunale amministrativo regionale operante nell'ambito della Regione e quali giudici di primo grado per i ricorsi proposti avverso provvedimenti delle autorità statali operanti nell'ambito della Regione.

Le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato aventi sede in Roma sono giudici di primo grado per i ricorsi proposti avverso provvedimenti delle autorità statali centrali e degli enti pubblici nazionali e ultraregionali e giudici di appello in ordine alle decisioni emesse in primo grado dalle sezioni regionali del Consiglio di Stato.

All'adunanza plenaria del Consiglio di Stato è assegnata anche la competenza di giudice di secondo grado in ordine alle decisioni emesse dalle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato con sede in Roma.

Con legge della Repubblica sono stabilite la composizione delle sezioni regionali del Consiglio di Stato e l'organizzazione dei relativi uffici».

Articolo 25

(Norme sulla Magistratura)

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 108 della Costituzione è aggiunto il seguente:

«I magistrati amministrativi, contabili e militari costituiscono ordini indipendenti con le stesse modalità di assunzione e garanzie stabilite per i giudici ordinari».

Articolo 26

(Enti della Repubblica)

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

«Articolo 114

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

Articolo 27

(Comuni, Province e Regioni)

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

«Articolo 115

I Comuni, le Province e le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni, articolati secondo il principio di sussidiarietà.

Hanno tutti autonomia statutaria, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria.

Ciascuno di tali enti ha una assemblea eletta a suffragio universale diretto.

Se accorpati in enti locali di nuova istituzione, la Provincia ed il Comune possono assumere diverse denominazioni e funzioni».

Articolo 28

(Statuto della Regione)

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

«Articolo 116

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

Lo statuto definisce l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province. Prevede altresì organi e procedure al fine di attuare e di garantire le autonomie di cui all'articolo 115, secondo comma.

Lo statuto è adottato a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento regionale ed è approvato mediante *referendum*».

Articolo 29

(Funzioni legislative delle Regioni)

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

«Articolo 117

La Regione esercita in via esclusiva la potestà legislativa nelle materie che non siano espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione.

In assenza di legislazione regionale si applicano le norme delle leggi statali».

Articolo 30

(Attività sovranazionale delle Regioni)

1. Dopo l'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 117-bis

Le Regioni, nelle materie di propria competenza, possono concludere accordi con altri Stati o con enti territoriali all'interno di un altro Stato. A tal fine la Regione richiede l'assenso del Governo nazionale. Dopo che sono trascorsi due mesi dalla data della richiesta del parere da parte del

presidente della Regione e il Governo nazionale non si è pronunciato, l'assenso si considera dato.

La Regione recede dagli accordi stipulati in base al primo comma su richiesta del Governo nazionale. Se la Regione non adempie tale obbligo, il Governo nazionale stesso procede al recesso.

La Regione partecipa, nelle forme e con l'osservanza delle procedure previste dalla legge dello Stato, alla formazione degli atti dell'Unione europea aventi attinenza con le proprie attribuzioni.

La Regione dà attuazione alle direttive dell'Unione europea nelle materie di propria competenza. In mancanza provvede lo Stato».

Articolo 31

(Ripartizione delle funzioni amministrative)

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

«Articolo 118

Con legge dello Stato sono ripartite tra Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, secondo il criterio di sussidiarietà.

Le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato possono con legge dello Stato essere delegate alle Regioni, alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali».

Articolo 32

(Autonomie finanziarie)

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

«Articolo 119

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

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

Lo Stato trasferisce fondi alle Regioni solo nel caso di limitate capacità fiscali ed esclusivamente allo scopo di promuovere il riequilibrio delle aree meno favorite.

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

Eventuali vincoli di destinazione delle risorse trasferite dallo Stato alle Province e ai Comuni riguardano esclusivamente le materie riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 70».

Articolo 33

(Organi della Regione)

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

«Articolo 121

Sono organi della Regione: il Parlamento regionale, il governo regionale e il presidente della Regione.

Il Parlamento regionale è eletto secondo le norme stabilite con legge regionale ed esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni ad esso conferite dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

Il presidente e il governo regionale sono organi esecutivi della Regione.

Il presidente rappresenta la Regione; presiede il governo regionale; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali.

I casi di ineleggibilità e di incompatibilità relativi a cariche ed uffici regionali sono determinati con legge della Regione».

Articolo 34

(Condizione del parlamentare regionale)

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

«Articolo 122

Nessuno può appartenere contemporaneamente a più di un Parlamento regionale, ovvero ad un Parlamento regionale ed alla Camera dei deputati.

I parlamentari regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali».

Articolo 35

(Contenuti dello statuto della Regione)

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

«Articolo 123

Lo statuto della Regione si conforma ai principi della Costituzione».

Articolo 36

(Commissario del Governo nazionale)

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

«Articolo 124

Il Primo Ministro nomina, in ogni Regione, un commissario del Governo nazionale.

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

Articolo 37

(Controllo di legittimità sugli atti della Regione)

1. L'articolo 125 della Costituzione è abrogato.

Articolo 38

(Scioglimento del Parlamento regionale)

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

«Articolo 126

Salvo i casi di scioglimento che siano previsti dallo statuto della Regione, il Parlamento regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o per ragioni di sicurezza nazionale o quando, per dimissioni

oppure per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere del Senato della Repubblica e sentito il presidente del Parlamento regionale.

In caso di scioglimento le elezioni del nuovo Parlamento regionale hanno luogo entro sessanta giorni».

oppure

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

«Articolo 126

Il Presidente della Repubblica può sciogliere il Parlamento regionale, sentito il suo presidente».

Articolo 39

(Legislazione delle Regioni)

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

«Articolo 127

Al Commissario del Governo nazionale è data immediata comunicazione dell'approvazione di una legge regionale.

La legge approvata dal Parlamento regionale è promulgata non prima di quindici giorni dalla comunicazione al Commissario del Governo nazionale ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione.

Il Governo nazionale, quando ritenga che una legge approvata dal Parlamento regionale ecceda la competenza della Regione, promuove, entro quindici giorni dalla comunicazione della legge stessa, la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, che si pronuncia entro sessanta giorni. Trascorso tale periodo, la legge regionale è promulgata e, quindi, pubblicata».

Articolo 40

(Articolazioni territoriali)

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

«Articolo 129

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

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

Articolo 41

(Controllo di legittimità sugli atti di Comuni e Province)

1. L'articolo 130 della Costituzione è abrogato.

Articolo 42

(Nuove Regioni)

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

«Articolo 132

Con legge costituzionale si possono modificare il numero, i confini territoriali e le denominazioni delle Regioni, sempre che la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni interessate e le nuove Regioni che si costituiscono abbiano almeno quattro milioni di abitanti».

Articolo 43

(Modificazioni riguardanti Province e Comuni)

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

«Articolo 133

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

I Comuni confinanti possono modificare le rispettive circoscrizioni territoriali adeguandole all'evoluzione socio-economica delle rispettive comunità».

Articolo 44

(Funzioni della Corte costituzionale in materia di protezione dei diritti di autoamministrazione e dei diritti inviolabili)

1. Al primo comma dell'articolo 134 della Costituzione sono aggiunti in fine i seguenti periodi:

«sui ricorsi dei Comuni e delle Province per lesione dei diritti di autoamministrazione previsti dalla Costituzione e dagli statuti regionali; sui ricorsi, presentati secondo le modalità stabilite con legge dello Stato, contro le decisioni delle Camere in materia elettorale di cui all'articolo 66».

2. Dopo il primo comma dell'articolo 134 della Costituzione sono aggiunti in fine i seguenti commi:

«La Corte costituzionale giudica altresì sui ricorsi di costituzionalità che possono essere presentati da chiunque si ritenga leso da un atto della pubblica autorità in uno dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

I ricorsi di cui al comma precedente sono ammissibili solo dopo i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa.

In ogni caso la Corte costituzionale può decidere sui ricorsi di costituzionalità comunque presentati, se ritenuti di rilevante interesse generale oppure se al ricorrente possano derivare gravi danni, immediati ed irreparabili, durante il tempo occorrente per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa».

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

«Alla Corte costituzionale sono trasmesse anche le ordinanze di manifesta infondatezza o di irrilevanza emesse nelle varie sedi giurisdizionali. In tal caso la Corte può comunque prendere in considerazione le questioni proposte per la pretesa lesione di diritti fondamentali».

Articolo 45

(Composizione della Corte costituzionale)

1. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dai seguenti commi:

«La Corte costituzionale è composta da ventuno giudici, di cui sei nominati dal Presidente della Repubblica, cinque dalla Camera dei deputati,

cinque dal Senato della Repubblica e cinque dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

La Corte costituzionale può esercitare le sue funzioni anche a mezzo di sezioni».

Articolo 46

(Revisione della Costituzione)

1. L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 138

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate a maggioranza assoluta dei membri della Camera dei deputati con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e, successivamente, dal Senato della Repubblica a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica oppure cinque Parlamenti regionali oppure cinquecentomila elettori. La legge sottoposta a *referendum* è promulgata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se è stata approvata con il voto favorevole della maggioranza dei voti validamente espressi».

Articolo 47

(Procedimenti speciali)

1. Dopo l'articolo 138 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 138-bis

Le leggi che modificano norme costituzionali, in conseguenza dell'esercizio delle competenze dello Stato in materia internazionale o di Unione europea, sono approvate dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e ratificate mediante un *referendum* popolare che si tiene entro tre mesi dall'ultima deliberazione parlamentare».

2. Dopo l'articolo 138-bis della Costituzione è inserito il seguente:

Articolo 138-ter

Le leggi che modificano la ripartizione delle competenze tra gli enti di cui all'articolo 114 sono approvate a maggioranza assoluta dei membri

della Camera dei deputati e dalla maggioranza dei quattro quinti dei componenti del Senato della Repubblica».

Articolo 48

(Disposizioni transitorie in materia di nuove Regioni)

1. In deroga all'articolo 132 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 42 della presente legge costituzionale, ed entro il termine di decadenza di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, le Regioni con popolazione inferiore a quattro milioni di abitanti hanno facoltà di promuovere la fusione con Regioni vicine, secondo una procedura semplificata, sulla base delle deliberazioni concordi dei Parlamenti regionali interessati eventualmente approvate da un *referendum* facoltativo delle popolazioni interessate da indirsi, ove richiesto, entro tre mesi dalla data delle deliberazioni dei Parlamenti regionali. Tale fusione è successivamente approvata con decreto del Governo, da emanarsi secondo le procedure di cui all'articolo 74-bis, secondo comma, della Costituzione, come introdotto dall'articolo 14 della presente legge costituzionale.

2. Fermo restando il numero di rappresentanti delle Regioni esistenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge costituzionale, previsto dall'articolo 57 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, in deroga a tale disposizione, la Regione risultante dalla fusione tra due o più Regioni, che avvenga entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, è rappresentata nel Senato della Repubblica da un numero di rappresentanti pari alla somma dei rappresentanti delle Regioni che hanno proceduto alla fusione.

Articolo 49

(Disposizioni transitorie in materia di esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni)

1. Le Regioni, anche dopo la fusione in conformità alle disposizioni transitorie di cui all'articolo 48, possono deliberare, in occasione dell'adozione del nuovo statuto ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 28 della presente legge costituzionale, di non assumere temporaneamente l'esercizio delle nuove competenze ad esse attribuite dalla presente legge costituzionale. Ove necessario, in base a tale deliberazione,

lo Stato, con legge approvata dalla maggioranza dei presenti della Camera dei deputati e dalla maggioranza dei componenti del Senato della Repubblica, stabilisce le modalità di esercizio delle competenze temporaneamente non esercitate dalla Regione.

2. La deliberazione di mancata assunzione ha effetto fino al sessantesimo giorno successivo alla data della prima riunione del nuovo Parlamento regionale. Le Regioni hanno facoltà di rinnovare la deliberazione di rinuncia soltanto per un'altra legislatura. In caso di mancata pronuncia, le competenze temporaneamente non assunte sono esercitate dalle Regioni stesse.

Articolo 50

(Disposizione finale riguardante le Regioni a statuto speciale)

1. La Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta continuano ad esercitare le competenze legislative nelle materie attribuite al momento dell'entrata in vigore della presente legge costituzionale, anche se ricomprese tra quelle riservate allo Stato dall'articolo 70 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 6 della presente legge costituzionale.

MODELLO DI TIPO SEMIPRESIDENZIALE
(su proposta del Prof. Ciaurro)

Articolo 1

(Elezione del Presidente della Repubblica)

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 83

Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se questa maggioranza non viene conseguita al primo scrutinio, si procede entro quindici giorni ad una votazione di ballottaggio tra i due candidati più votati, nella quale è eletto il candidato che ha conseguito la maggioranza dei voti».

Articolo 2

(Candidature per l'elezione presidenziale)

1. Dopo il primo comma dell'articolo 84 della Costituzione è inserito il seguente:

«Le candidature sono presentate alla segreteria della Corte di Cassazione entro il quindicesimo giorno antecedente alla data fissata per l'elezione, con la sottoscrizione di almeno 50 mila elettori. Ciascun gruppo parlamentare costituito presso almeno una delle Camere ha facoltà di proporre un candidato anche senza sottoscrizione di elettori».

Articolo 3

(Durata del mandato presidenziale)

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 85

Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo non meno di quindici giorni e non più di trenta giorni prima che scada il termine della permanenza in carica del Presidente uscente.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica ha luogo entro quindici giorni.

L'impedimento permanente sussiste quando lo dichiarino concordemente il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Corte costituzionale ed il Primo Ministro».

2. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è abrogato.

Articolo 4

(Scioglimento anticipato della Camera)

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 88

Il Presidente della Repubblica scioglie la Camera dei deputati, sentito il suo Presidente, in caso di voto di sfiducia al Primo Ministro.

Il Presidente della Repubblica scioglie altresì la Camera su richiesta di almeno due terzi dei componenti.

In caso di scioglimento anticipato della Camera, il Presidente della Repubblica decade dal mandato e si procede ad una nuova elezione contestuale alla elezione della Camera».

Articolo 5

(Nomina e composizione del Governo)

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

«Articolo 92

Il Presidente della Repubblica nomina e revoca il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri e i Vice-ministri.

Il numero dei Ministri non può essere superiore a diciotto. La legge determina il numero e le attribuzioni dei Vice-ministri.

Il Primo Ministro e i Ministri costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri, che è presieduto dal Presidente della Repubblica. Per deroga espressa e con ordine del giorno determinato, le riunioni del Consiglio dei Ministri possono essere presiedute dal Primo Ministro.

Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con il mandato parlamentare.

I Ministri e i Vice-ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro».

2. Nel testo della Costituzione e delle leggi, le parole «Presidente del Consiglio dei Ministri», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle altre: «Primo Ministro».

Articolo 6

(Il Governo in Parlamento)

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

«Articolo 94

Il Primo Ministro, entro dieci giorni dalla nomina, espone alla Camera dei deputati il programma del Governo e la sua composizione.

Il Governo è tenuto a dimettersi in caso di approvazione di una mozione motivata di sfiducia, votata per appello nominale dalla Camera dei deputati.

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

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

In caso di dimissioni del Governo non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Primo Ministro deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti alla Camera.

Il Primo Ministro dimissionario non può essere immediatamente nominato di nuovo nella carica».

MODELLO FONDATO SULL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRIMO MINISTRO

(su proposta del Prof. Galeotti)

Articolo 1

(Procedimento di elezione del Presidente della Repubblica)

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 83

Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea generale della Repubblica, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per una metà eletti dai vari Parlamenti regionali con criterio proporzionale ai vari gruppi e, per l'altra metà, da delegati dei consigli comunali e provinciali, secondo le modalità stabilite dalla legge dello Stato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo, per scrutinio segreto ed a maggioranza di due terzi dell'Assemblea, tra i quattro candidati proposti dal Senato della Repubblica. Dopo la terza votazione l'elezione avviene, tra i due candidati più votati nello scrutinio precedente, a maggioranza assoluta».

Articolo 2

(Requisiti di eleggibilità del Presidente della Repubblica)

1. Il primo comma dell'articolo 84 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquant'anni d'età, goda dei diritti civili e politici ed abbia i requisiti di eleggibilità a giudice costituzionale».

Articolo 3

(Durata in carica del Presidente della Repubblica e termini procedurali)

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 85

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

Nel quarantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato il Senato della Repubblica è convocato per deliberare le candidature a Presidente della Repubblica da proporre all'Assemblea generale della Repubblica. Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente del Senato della Repubblica convoca l'Assemblea generale della Repubblica per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea generale della Repubblica è costituito dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati o dall'Ufficio di Presidenza del Senato della Repubblica, che si alternano per ciascuna elezione del Presidente della Repubblica.

Se la Camera dei deputati è sciolta, o manca meno di tre mesi alla sua cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione della nuova Camera. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica».

3. Al secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione le parole: «Presidente della Camera dei deputati» sono sostituite dalle parole: «Presidente della Camera cui compete, a turno, presiedere l'Assemblea generale della Repubblica».

Articolo 4

(Attribuzioni particolari del Presidente della Repubblica in funzione garantistica)

1. Al primo comma dell'articolo 87 della Costituzione le parole: «rappresenta l'unità nazionale» sono sostituite dalle altre: «rappresenta l'unità della Nazione garantita dall'ordinamento autonomistico».

2. Il quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Appone il suo visto ai disegni di legge d'iniziativa del Governo, prima della presentazione alle Camere».

3. Dopo il settimo comma dell'articolo 87 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

«Dichiara, ai sensi dell'articolo 92-*quater*, l'impedimento permanente del Primo Ministro e la sua decadenza in caso di voto di sfiducia.

A fini di garanzia elettorale nomina Primo Ministro, nei casi previsti dagli articoli 88 e 94 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica e, su proposta di questo, il Ministro dell'Interno».

4. All'ottavo comma dell'articolo 87 della Costituzione è aggiunto in fine il seguente periodo:

«È informato di ogni negoziato tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non sia richiesta la ratifica»

5. All'articolo 87 della Costituzione è aggiunto in fine il seguente comma:

«Per gravi ragioni d'incostituzionalità o quando vi sia oggettivamente il pericolo di coinvolgere la sua responsabilità costituzionale a norma dell'articolo 90, prima della promulgazione della legge, della ratifica di un trattato o dell'emanazione di un decreto avente valore di legge o di qualunque altro atto o dichiarazione sottoposti alla sua firma dal Governo, il Presidente della Repubblica può deferire l'atto alla Corte costituzionale, la quale si pronuncia entro quindici giorni o, a richiesta del Governo, in caso d'urgenza, entro otto giorni».

Articolo 5

(Scioglimento della Camera dei Deputati e soppressione del cosiddetto «semestre bianco»)

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Articolo 88

Il Presidente della Repubblica, oltre ai casi di scioglimento necessario previsti dall'articolo 94, può, su proposta del Primo Ministro, sentiti i Presidenti delle Camere, sciogliere la Camera dei deputati. Il decreto di scioglimento produce la contestuale decadenza del Primo Ministro.

Anche in tali casi, il Presidente della Repubblica procede alla nomina del governo di garanzia elettorale previsto dall'articolo 94».

Articolo 6

(Atti presidenziali esenti da controfirma governativa)

1. Il primo comma dell'articolo 89 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Gli atti del Presidente della Repubblica diversi da quelli previsti dagli articoli 74, 87, commi secondo, ottavo, nono, tredicesimo e quindicesimo e 135, primo comma, non sono validi se non sono controfirmati dal Primo

Ministro o dai Ministri proponenti, che con la controfirma ne assumono la responsabilità. Alla controfirma, espressa o tacita, sono soggette anche le esternazioni del Presidente della Repubblica attinenti direttamente o indirettamente a tali attribuzioni».

N.B. Si tratta dei seguenti atti presidenziali, esentati da controfirma governativa: artt. 74 e 87, secondo comma (messaggi alle Camere); 87, ottavo e nono comma (dichiarazione impedimento permanente o decadenza Primo Ministro - nomina Governi di garanzia elettorale, nei casi degli artt. 88 e 94 Cost.); 87, sedicesimo comma (grazia); 87, quindicesimo comma (deferimento atti Corte costituzionale); 135, primo comma (nomina di sei giudici costituzionali).

Articolo 7

(Maggioranze qualificate per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica)

1. Il secondo comma dell'articolo 90 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«In tali casi può essere messo in stato d'accusa dinanzi alla Corte costituzionale su deliberazione adottata su richiesta di un quarto dei componenti della Camera dei deputati o di un quarto dei voti del Senato della Repubblica. La deliberazione dell'accusa nell'una o nell'altra Camera richiede la maggioranza rispettivamente dei tre quarti dei membri o dei voti».

Articolo 8

(Giuramento del Presidente della Repubblica)

All'articolo 91 della Costituzione le parole: «Parlamento in seduta comune» sono sostituite dalle altre: «Assemblea generale della Repubblica».

Articolo 9

(Il Primo Ministro)

1. Nel testo della Costituzione e delle leggi le espressioni: «Presidente del Consiglio dei Ministri» e «Presidente del Consiglio», ovunque ricorrano, sono sostituite dalla seguente: «Primo Ministro».

Articolo 10

(Elezione popolare diretta del Primo Ministro)

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

«Articolo 92

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dal Vice Primo Ministro e dai Ministri.

Il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni della Camera dei deputati.

Contestualmente al Primo Ministro viene eletto direttamente anche il Vice Primo Ministro».

Articolo 11

(Elezione del Primo Ministro a doppio turno con ballottaggio)

1. Dopo l'articolo 92 è inserito il seguente:

«Articolo 92-bis

Il Primo Ministro è eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se al primo scrutinio nessuno dei candidati raggiunge tale maggioranza, si procede entro quindici giorni ad un secondo turno di votazione che si svolge tra i due candidati più votati al primo turno. È eletto chi consegue la maggioranza dei voti espressi .

Qualunque sia il sistema elettorale maggioritario adottato per la Camera dei deputati, il procedimento per l'elezione dei deputati non può comunque concludersi prima dell'eventuale secondo turno previsto per l'elezione del Primo Ministro».

Articolo 12

(Presentazione delle candidature a Primo Ministro)

1. Dopo l'articolo 92-bis è inserito il seguente:

«Articolo 92-ter

Dieci giorni dopo la scadenza del termine per la presentazione delle candidature nei collegi uninominali per l'elezione alla Camera dei deputati,

possono essere presentate le candidature a Primo Ministro, accompagnate da quelle a Vice Primo Ministro, con l'indicazione del cognome, nome, data di nascita e del contrassegno o dei contrassegni con cui sono contraddistinte su di un'unica scheda di voto.

Le candidature per l'elezione a Primo Ministro ed a Vice Primo Ministro possono essere presentate soltanto da partiti o gruppi politici organizzati che, singolarmente o congiuntamente, abbiano già presentato con il medesimo contrassegno, o i medesimi contrassegnati in caso di coalizione, i propri candidati per l'elezione alla Camera dei deputati in almeno due terzi dei collegi uninominali distribuiti in almeno quindici Regioni».

Articolo 13

(Morte, dimissioni, impedimento del Primo Ministro)

1. Dopo l'articolo 92-ter della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 92-quater

Nei casi di dimissioni volontarie, di morte o di impedimento permanente del Primo Ministro, dichiarato dal Presidente della Repubblica congiuntamente con i Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, previo accertamento da parte di un collegio medico dagli stessi designato, il Presidente della Repubblica procede all'insediamento nell'ufficio di Primo Ministro del Vice Primo Ministro, che ne eserciterà le funzioni fino al termine della legislatura».

Articolo 14

(Ineleggibilità ed incompatibilità relative all'ufficio di Primo Ministro)

1. Dopo l'articolo 92-quater è inserito il seguente:

«Articolo 92-quinquies

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Primo Ministro non è più rieleggibile. Il Primo Ministro che volontariamente si dimette al di fuori del voto di sfiducia previsto dall'articolo 94 diviene ineleggibile a questa come ad ogni altra carica costituzionale.

L'ufficio di Primo Ministro comporta l'ineleggibilità e l'incompatibilità rispetto a qualsiasi altra carica. La legge determina altresì i casi di ineleggi-

bilità e di incompatibilità rispetto a tale ufficio, con riguardo particolare a chi detenga posizioni dominanti o interessi che, per la loro entità patrimoniale o per la natura delle imprese gestite o partecipate, possano alterare oggettivamente la genuina formazione del suffragio elettorale ovvero si pongano in attuale o potenziale conflitto con gli interessi generali della Repubblica.

È in ogni caso ineleggibile alla carica di Primo Ministro o di Vice Primo Ministro, salvo che la causa di ineleggibilità sia cessata almeno 180 giorni prima della scadenza della legislatura, chiunque, direttamente o indirettamente, detenga il controllo di imprese editoriali o radiotelevisive a diffusione nazionale. La stessa causa d'ineleggibilità si estende ai direttori di testate della stampa periodica, di giornali-radio e di telegiornali a diffusione nazionale».

Articolo 15

(Assunzione della carica mediante giuramento)

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

«Articolo 93

Il Presidente della Repubblica riceve nelle sue mani la prestazione del giuramento del Primo Ministro entro tre giorni dall'elezione. Dopo il giuramento il Primo Ministro entra nell'esercizio delle sue funzioni. Insieme al Primo Ministro presta giuramento anche il Vice Primo Ministro eletto.

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, i viceministri nelle mani del Primo Ministro.

La legge determina le cause d'ineleggibilità e di incompatibilità riguardanti i Ministri ed i viceministri».

Articolo 16

(Sfiducia e decadenza simultanea di Governo e Camera)

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

«Articolo 94

Entro dieci giorni dal giuramento il Primo Ministro presenta alla Camera dei deputati gli indirizzi programmatici del Governo.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni. La Camera dei deputati può esprimere la sfiducia al Governo soltanto mediante mozione motivata votata per appello nominale a maggioranza assoluta dei suoi membri.

La mozione può essere presentata da almeno un quarto dei componenti la Camera dei deputati e non può essere messa in discussione prima di cinque giorni dalla sua presentazione. Nei primi due giorni di tale periodo possono essere presentate mozioni alternative.

Se la mozione è approvata, il Presidente della Repubblica riceve le dimissioni del Primo Ministro e ne dichiara in ogni caso la decadenza. Contestualmente procede allo scioglimento della Camera dei deputati, indicando le elezioni del Primo Ministro e della nuova Camera dei deputati.

Contestualmente al decreto di scioglimento e alla decadenza del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica nomina, a fini di garanzia elettorale, il Presidente del Senato della Repubblica quale Primo Ministro e, su proposta di questo, il nuovo Ministro dell'Interno».

Articolo 17

(Poteri del Primo Ministro e disposizioni riguardanti la carica di Ministro)

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

«Articolo 95

1. Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Nomina e revoca i Ministri e i viceministri. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La carica di Ministro è incompatibile con quella di membro di una delle Camere. Il parlamentare che assuma la carica di Ministro cessa, entro un mese dal giuramento, dalla carica di parlamentare e non potrà essere rieleggibile né comunque riassumerne le funzioni per tutta la durata della legislatura.

La legge dello Stato provvede all'ordinamento del Governo e determina le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri. I Ministeri possono essere istituiti solo nelle materie riservate dalla Costituzione alla competenza dello Stato».

Articolo 18
(*Questione di Governo*)

Dopo l'articolo 94 della Costituzione è inserito il seguente:

«Articolo 94-*bis*

Il Primo Ministro può, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi alla Camera dei deputati nella votazione di un testo, mettendo in questione la durata del Governo e della legislatura. In tal caso, se il testo non viene adottato, il Primo Ministro è obbligato a dimettersi, decadendo dalla carica e provocando contestualmente la fine della legislatura. Il Presidente della Repubblica provvede in tal caso ad indire le nuove elezioni del Primo Ministro e quelle concomitanti della Camera dei deputati, insediando il Governo di garanzia elettorale previsto dall'articolo 94».

