

CAMERA DEI DEPUTATI N. 120

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LABRIOLA, AMATO, ANDÒ, ANIASI, ARTIOLI, BALZAMO, BARBALACE, BORGOGLIO, BREDÀ, BUFFONI, CALDORO, CERUTTI, FRANCESCO COLUCCI, CRESCO, D'AMATO, DEL BUE, MARTE FERRARI, GARESIO, LA GANGA, LUCARELLI, MASSARI, MASTRANTUONO, MUNDO, OLIVO, PIERMARTINI, POTÌ, ROMANO, RENZULLI, SALERNO, ANTONIO TESTA

Riforma dell'ordinamento regionale dello Stato e nuova struttura bicamerale del Parlamento. Modifiche agli articoli 11, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 72-bis e 95-bis

Presentata il 23 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. La posizione ed il ruolo del Parlamento nazionale nel sistema dei poteri politici della Repubblica sono al centro del dibattito sulla riforma delle istituzioni. Questo è il punto nevralgico di ogni processo intellettuale e di ciascun disegno pratico di revisione costituzionale, a cominciare dal tema della forma di governo e delle relative congetture di mutamento, poiché dalla riaffermazione o dalla diversa qualificazione della preminenza del principio rappresentativo dipende in larga misura la definizione stessa dell'ordinamento nel senso della democrazia.

Di questo dato essenziale si è tenuto conto nella elaborazione di un testo che affronta la questione della struttura del

Parlamento, nel quadro, che vi si propone, della riforma dello Stato in senso compiutamente regionale. È stato il punto di arrivo di un difficile travaglio nella decima legislatura, da noi delineato con il concorso e con il conforto di un amplissimo schieramento di forze politiche nell'ambito della Commissione Affari costituzionali della Camera: pervenuto alla discussione dell'Assemblea dei deputati, lo sottoponiamo alla vostra valutazione all'inizio di questa undicesima legislatura, da tutti auspicata come legislatura costituente.

2. Riteniamo che la posizione ed il ruolo del Parlamento debbano conservare e rafforzare il carattere preminente conferito dal costituente, quale espressione

della centralità del principio rappresentativo nel sistema dei poteri politici, perché il processo riformatore delle istituzioni repubblicane si concluda con il consolidamento della qualificazione democratica del vigente regime costituzionale.

Da questa preoccupazione siamo stati mossi nella elaborazione del testo per un nuovo bicameralismo nella struttura del Parlamento italiano, e questa è anche una condizione decisiva per la riforma regionale dello Stato.

3. I caratteri assunti dalle nuove relazioni sociali, dall'assetto dei pubblici poteri, e le relazioni che nella società e nell'ordinamento si sono andate sviluppando per ciò che concerne il soggetto privato ed i suoi diritti, convergono nel far assumere un grande valore al rapporto tra il principio rappresentativo e la qualificazione in senso democratico dei tratti essenziali dello statuto del potere politico.

Sono state fatte numerose esperienze che hanno comprovato questa affermazione, a cominciare dalla crisi della fine degli anni sessanta, e dal suo esito nella società e nel pensiero politico. Né la crisi di alcuni grandi sistemi ideologici, e la disgregazione rovinosa dei modelli politici che ne sono stati la diretta filiazione, esplosa di recente ma già percepita dalle correnti culturali dell'Occidente più attente ai problemi del potere, conduce ad altra conclusione che questa.

E infine, l'analisi critica delle vicende della forma partito in Italia, quando si muova nella preoccupazione di assicurare la crescita e non il declino dei valori democratici nel sistema, mette in evidenza soprattutto l'antinomia tra le degenerazioni dei partiti ed il pieno dispiegarsi del principio rappresentativo.

La democrazia rappresentativa si conferma storicamente come il sistema che conferisce le migliori opportunità per creare durevole consenso, per reintrodurre le perdute equità, e per salvaguardare la laica dignità della persona umana nella complessa e sempre più sofisticata società che viene formandosi dalla evoluzione dell'era industriale e nel trapasso all'era informatica e della grande cultura scientifica.

4. La stessa tendenza, rivolta ad affermare con forza il peso culturale e politico che spetta all'istituto della democrazia diretta noto nel nostro ordinamento, il *referendum* abrogativo delle leggi, malgrado il considerevole impegno intellettuale di coloro che a ciò si sono per primi applicati a partire dalla metà degli anni settanta, ed in primo luogo del Partito Radicale di quel tempo, non ha potuto scalfire il ruolo decisivo del principio di rappresentanza nella democrazia repubblicana: e puntualmente questo limite si è riprodotto nel tempo, fino alle recenti sperimentazioni, rivolte ad uso politico o anche costituente.

In effetti, l'uso dello strumento referendario non ha potuto smentire alcune coordinate in qualche modo tradizionali della disciplina strutturale di esso. Ciò si è verificato sia quando tale uso si è applicato al controllo popolare delle grandi opzioni del Parlamento (legge sul divorzio), sia quando si è voluto saggiare il suo valore di accertamento ed integrazione del consenso dei cittadini alle politiche del Governo e del Parlamento (provvedimenti in materia di contratti di lavoro e di misure di finanza pubblica), sia quando altri fini si è tentato di perseguire, ma senza successo, per fare di questo istituto un altro modo di esercizio della sovranità popolare rispetto a quello che si esplica nel quadro della preminenza del principio rappresentativo.

5. La questione del ricorso al *referendum* per ciò che concerne le riforme istituzionali, da più parti e per diversi aspetti sollevata, e di cui si è discusso e si discute, appartiene ad un ordine di considerazioni assolutamente distinto rispetto a quello fin qui tenuto, che è il piano della politica di revisione costituzionale e costituente.

Si deve osservare che non si tratta di ipotesi di revisione di singole disposizioni costituzionali, ma di modifiche di regime, la cui consistenza è tale, dal punto di vista della qualificazione del sistema politico, da rendere inadeguato il procedimento previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

In casi come questi, è diffusa la convinzione sulla necessità di ricorrere alla

manifestazione della volontà popolare, o per integrare le deliberazioni costituzionali del Parlamento, *ex post*, o per procedere a scelte preliminari su punti centrali delle prospettate modifiche, *ex ante*.

L'ipotesi in questione richiama la distinzione tra funzione costituente e funzione di revisione costituzionale: nell'una e nell'altra restano comunque centrali la posizione ed il ruolo del principio di rappresentanza politica, che entra in relazione con la fase referendaria, ma non ne è travolto.

6. Prima di affrontare la questione del bicameralismo, e la revisione che se ne propone della disciplina positiva, si dà conto di una opinione, che si stacca nettamente da ogni altro criterio definitorio della struttura del nostro Parlamento.

Secondo tale concezione, oltre i dati comunemente ritenuti del principio di rappresentanza come è posto in Costituzione, dovrebbe enuclearsi un qualificato rapporto che darebbe distinta rappresentanza a singole categorie (o classi) di cittadini, individuati per professionalità, cultura, competenza tecnica, o altri requisiti analoghi: su questa specifica forma di rappresentanza si fonderebbe poi la distinzione fra le due Camere parlamentari.

Lo schema è da respingere per il suo contenuto: esso, in generale, introduce gravi soluzioni di continuità con molti dei principi di regime, e in primo luogo con il fondamento stesso della legittimazione della Repubblica, che risiede nella qualificazione e nella pertinenza popolare della sovranità, valore denegato se il potere politico proviene da cittadini non più uguali nella designazione elettorale dei propri rappresentanti, ma divisi da una barriera, entro la quale si raccolgono i beniamini della comunità, e fuori della quale devono stare tutti gli altri.

Questo ordine di idee non condurrebbe alla revisione ma alla rottura della Costituzione, patto di convivenza civile della democrazia repubblicana.

7. Il Senato ha affrontato, nella decima legislatura, la questione della struttura bicamerale del Parlamento sotto l'esclusivo

profilo della incidenza che il principio del bicameralismo perfetto esercita sull'esplorazione delle funzioni parlamentari, e specialmente della funzione legislativa. Nello schema a suo tempo predisposto dal Senato, nulla è stabilito che vada nel senso del superamento di tale principio, avendo per suo oggetto il solo procedimento, senza in alcun modo intaccare la parità assoluta e speculare delle attribuzioni delle due Camere.

Lo schema prevede che la Camera, nella quale è iniziato l'esame del singolo progetto di legge, ne sia la « culla », e in qualche modo ne assuma una competenza eminente.

Se infatti, dopo l'approvazione del testo da parte di questa Camera, l'altra Camera, o il Governo, non facciano richiesta di proseguirne l'esame nell'altro ramo del Parlamento, entro un termine dato in generale, il procedimento legislativo sarà concluso, e la legge formata e sottoposta alla promulgazione del Presidente della Repubblica.

Il vantaggio che ci si ripromette, nell'esplorare questa soluzione, è ben evidente, e consiste nell'eliminare la indefettibilità del procedimento di deliberazione collettiva delle leggi da parte del Parlamento, con risparmio di tempo e semplificazione politica notevole.

Restano comunque escluse le leggi di revisione costituzionale, di bilancio di previsione e consuntivo, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, elettorali, di delegazione legislativa e di conversione in legge dei decreti-legge: in tutti questi casi il procedimento resterebbe immutato, e quindi a struttura collettiva perfetta.

8. L'altra Camera conserva comunque la facoltà di disporre l'esame e la deliberazione del testo, approvato dalla prima Camera che se ne sia occupata: tale facoltà essendo imputata all'organo, e non ad una sua frazione o parte, sarà attivata dalla maggioranza dei membri della Camera stessa, come d'altronde chiarisce il dibattito svolto a suo tempo, che su questo punto è stato inequivoco e alquanto vivace.

In questa norma si racchiude la garanzia del fine, generalmente assegnato al bicameralismo dai fautori della sua conservazione nell'ordinamento costituzionale, di prevedere la possibilità per il Parlamento di riesaminare il testo legislativo in un intervallo corrente tra la sua approvazione e la conclusione del procedimento per la formazione della legge.

Meno netta è la giustificazione della facoltà concessa al Governo di provocare tale riesame, se tale facoltà è vista alla luce della precedente considerazione. In realtà, la via da battere è un'altra, per intendere correttamente l'attribuzione al Governo di un simile qualificato potere incidente sul procedimento legislativo.

Il Governo è titolare della funzione di indirizzo politico, e lo è esclusivamente per i profili della iniziativa e della attuazione: questo almeno è un dato pacifico nel quadro della vigente forma di governo parlamentare. Ne consegue che la facoltà riconosciuta al Governo di provocare il riesame del testo legislativo deliberato da un ramo del Parlamento da parte dell'altro ramo si colloca nella funzione governativa dell'indirizzo, non nel fine generale della seconda lettura parlamentare.

9. Se il testo deliberato dal Senato risolveva la questione della semplificazione procedimentale per la produzione delle leggi parlamentari, esso non toccava il tema della distinzione tra le due Camere, che restano dunque, in esso, perfettamente speculari nei poteri e nelle facoltà.

Il rilievo racchiude due interrogativi, di cui si deve dare conto, perché è da ciascuno di essi che scaturiscono le modifiche introdotte dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati a quel testo, e ancor più ampiamente la nuova formulazione del principio regionalista nella organizzazione dello Stato.

Si pone una prima generalissima questione, che concerne la legittimità del bicameralismo perfetto nell'ordinamento costituzionale repubblicano, tenuto conto dei mutamenti impressi alla Costituzione materiale, che hanno posto in discussione la ragione stessa del principio, così come

delineato e fissato dal costituente del 1947.

Il bicameralismo perfetto è del tutto estraneo alla tradizione unitaria: persino dubbio è che nella fase statutaria si sia avuto un vero e proprio bicameralismo, posto il ruolo politicamente evanescente del Senato del Regno. La struttura unitaria dello Stato esclude che possano valere le ragioni giustificatrici che comunemente ricorrono nel tipo di Stato federale.

Il tema pertanto della distinzione tra le due Camere non corrisponde ad una pur apprezzabile esigenza di indole strettamente teorica, ma è questione politicamente ineludibile in un processo riformatore delle istituzioni, e spetta ai sostenitori del mantenimento del principio bicamerale di indicare tale distinzione: in mancanza di ciò, sul tavolo resta attendibile e plausibile la sola forma monocamerale del Parlamento della Repubblica.

10. Ma si pone anche una seconda questione, non meno grave e stringente della prima, riguardo al testo di revisione deliberato dal Senato nella precedente legislatura.

Mancando ogni traccia di distinzione tra le due Camere, manca pure ogni e qualsiasi indizio per individuare la « culla » delle leggi, e cioè a quale delle due Camere, per una data materia, spetti l'iniziativa dell'esame delle leggi, ed anche la deliberazione definitiva, se l'altra Camera non eserciti l'atto di richiamo. Peraltro dovrebbe essere il caso, o una particolare solerzia, o l'intesa tra gli organi direttivi dei due rami del Parlamento, a fissare la « culla » delle leggi.

In ciascuna di queste ipotesi sorgono gravi ed insolubili problemi di indole costituzionale e politica fin troppo evidenti per esigere una qualche illustrazione. Ma in realtà i dati effettivi di questo schema, nella sua concreta e prevedibile esplicazione attuativa, sono ancor più preoccupanti.

Mancando ogni e qualsiasi elemento oggettivo per predeterminare la « culla » delle leggi, tale fondamentale scelta finirebbe, per il tramite della maggioranza di indirizzo e del principio della solidarietà

politica che è connesso alla relazione fiduciaria, nelle mani del Governo, che disporrebbe quindi della chiave vera del procedimento legislativo.

Si può e si deve essere sensibili alla necessità di rafforzare l'Esecutivo, ma non a questo prezzo, pagando il quale non si rafforza l'Esecutivo, ma lo si sovrappone al Parlamento.

11. Si è ritenuto, in forza di questa duplice obiezione, che non appare superabile né dal lato teorico né da quello della politica di revisione costituzionale in senso stretto, di allargare la visuale dei problemi connessi al principio del bicameralismo, rivolgendo l'attenzione al tema più generale della posizione e del ruolo del Parlamento repubblicano, nel quadro della organizzazione dello Stato nel suo insieme.

In questo ordine di idee, è apparso naturale partire dalla crisi dei poteri dello Stato, ed in questa prospettiva porre al centro dell'analisi l'esperienza ormai ventennale del regionalismo, considerandone tutti gli aspetti negativi, le delusioni, le carenze, e però riaffermandone la validità di fondo, così come intuita dal Costituente, e accresciuta nello sviluppo storico della società italiana, e della stessa idea politica di Europa. E ci si è mossi nella preoccupazione essenziale della crisi dello Stato, alla cui soluzione, è sempre utile ribadirlo, convergono gli sforzi e le finalità dell'intero processo riformatore delle istituzioni.

12. Lo Stato repubblicano soffre, tra i suoi mali, ed oltre le disfunzioni che vi esportano carenze e difficoltà del sistema politico, di una sorta di obesità strutturale, sovraccarico come è di poteri e di attribuzioni, il cui numero e la cui diffusività si estendono quotidianamente in guisa di una mostruosa ed inarrestabile metastasi.

Gli inconvenienti gravi di questo stato di cose sono sotto gli occhi di tutti.

La straordinaria quantità dei poteri dello Stato impedisce un effettivo collegamento tra l'esercizio di essi e l'assunzione di responsabilità politica, con il conse-

guente sostituirsi dei corpi separati agli organi costituzionali nella reale detenzione dei pubblici poteri.

A ciò si deve aggiungere il corollario di una insufficiente e diseguale cura nella gestione della cosa pubblica, con decadimento dei principi della imparzialità, della efficienza e della tempestività nell'azione dello Stato e dei suoi organi.

Lo Stato infine, malgrado tutto questo, tende ad accrescere la sua influenza, comprimendo sia il soggetto privato che vede ridotta la sua sfera di interessi e di diritti, sia i centri di autogoverno democratico delle comunità territoriali, regioni in primo luogo, e gli enti locali.

Non è questa la sede per approfondimenti teorici, ma non si può fare a meno di notare, in sintesi di questa analitica esposizione, che l'antico principio della divisione dei poteri conserva intatta la sua importanza per la caratterizzazione democratica dell'ordinamento, che tale principio nelle sue forme primigenie è peraltro oggi inapplicabile, e che una delle forme di una sua possibile rivitalizzazione è proprio quella che si riconnette al decentramento regionale dello Stato e dei suoi poteri (a cominciare da quello legislativo).

13. Appare dunque indispensabile ricondurre lo Stato alle sue ragioni essenziali di esistere e di agire, sollevandolo da ogni altro compito che a questa premessa strutturale non sia correlato, che deve invece trasferirsi alle Regioni, che costituiscono l'altro polo della imputazione democratica dei poteri politici.

Conseguenza immediata di questa assunzione di principio è la sostituzione del criterio che distingue i poteri dello Stato, legislativo ed amministrativo, dai corrispondenti poteri delle Regioni: fuori discussione resta l'unità dell'impianto della giurisdizione ordinaria o amministrativa, di ogni ordine e grado.

Si deve invertire la logica distintiva tra le due sfere di attribuzioni legislative, indicandosi, enumerandole tassativamente, le attribuzioni dello Stato, tutte le altre intendendosi attribuite alle Regioni di diritto comune.

Ne deriva il nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione, che determina le attribuzioni legislative dello Stato, che possono, secondo una prima classificazione oggettiva, raggrupparsi in attribuzioni concernenti: l'ordinamento dello Stato in genere (revisione costituzionale, formazione ed ordinamento degli organi costituzionali, Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo e Corte costituzionale, rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e tra Stato e altre confessioni religiose), le relazioni internazionali (politica estera, commercio con l'estero, relazioni internazionali e della Comunità europea), la sicurezza esterna ed interna (difesa nazionale, sicurezza pubblica), il sistema dei diritti pubblici soggettivi (diritti previsti dagli articoli da 13 a 21, 39, 49 e 51 della Costituzione), il sistema delle garanzie (ordinamento giudiziario e degli organi ausiliari previsti dagli articoli 99 e 100 della Costituzione, ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile, ordinamento civile e penale e sanzioni penali), il sistema della finanza pubblica (bilanci di previsione e consuntivo, contabilità di Stato, moneta, attività finanziarie e credito sovregionali, tributi statali), il sistema dei pubblici poteri nelle relazioni economiche (programmazione economica generale, partecipazioni statali, politiche energetiche ed industriali nazionali), il sistema dei pubblici poteri sul territorio incidenti l'intera comunità statale (trasporti e comunicazioni nazionali, grandi calamità naturali, tutela dell'ecosistema, beni culturali e paesistici di rilievo nazionale, parchi e riserve nazionali), le politiche per l'alta cultura e l'istruzione superiore (ricerca scientifica e tecnologica, tutela della proprietà letteraria, artistica ed intellettuale, istruzione universitaria), il sistema dei diritti sociali (previdenza sociale, tutela e sicurezza del lavoro).

14. Le attribuzioni delle Regioni di diritto comune, desunte per sottrazione delle competenze enumerate dello Stato, sono del tipo già vigente, e cioè in concorso con la legislazione di principi dello Stato.

Ma l'esperienza che si è avuta nel primo ventennio di vita dell'ordinamento regionale non può lasciare indifferente il procedimento di revisione costituzionale. In particolare si deve tener conto dei mezzi con i quali l'antico, indomito centralismo ha riguadagnato importanti spazi, che pure erano stati assegnati alle leggi regionali dallo spirito e dalla lettera delle disposizioni costituzionali.

Ne conseguono alcune importanti innovazioni, dirette al fine di prevenire la possibilità di ricorso a quei mezzi che hanno abusivamente sottratto poteri, e responsabilità, alle Regioni.

Il terzo comma del nuovo testo dell'articolo 70 della Costituzione dispone che lo Stato, nelle materie di competenza delle Regioni, può fissare con leggi organiche esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Inoltre, la seconda parte del secondo comma del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione chiarisce che le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Sembra evidente la *ratio juris* delle norme contenute in queste disposizioni. Le leggi organiche (ora comunemente note come leggi quadro o leggi cornice) sono le sole fonti destinate a fissare i principi limite della potestà legislativa regionale concorrente: non è più dunque ammissibile desumere tali principi limite da altre fonti, e soprattutto ricavarli da operazioni di ermeneutica astraendoli dall'ordinamento (come si è fatto ad opera del Governo, della pubblica amministrazione e dello stesso Parlamento).

Lo Stato può fissare i principi emanando le leggi organiche, ma può anche astenersi dal farlo: in questa ultima ipotesi la competenza legislativa regionale non sarà né sospesa né menomata, ma si esplicherà legittimamente senza questi limiti, che sono pertanto eventuali.

In logica coerenza con tali norme, si introduce una rilevante qualificazione specifica dei principi fondamentali positivamente contenuti nelle leggi organiche: i

principi infatti hanno come oggetto le funzioni, ed inoltre attengono ad esigenze di carattere unitario.

L'obiezione che può essere mossa al valore oggettivo di tale qualificazione, e cioè che essa sarebbe pur sempre rimessa all'apprezzamento politico del legislatore statale, soprattutto per ciò che concerne l'individuazione delle esigenze di carattere unitario, da un lato prova troppo, perché tale dimensione discrezionale non può, in ultima istanza, non sussistere, e da un altro lato riceve una risposta nella garanzia implicita che la fattispecie racchiude in sé, essendo questo apprezzamento discrezionale del legislatore statale ben censurabile dinanzi alla giurisdizione costituzionale, in sede di legittimità e in sede di conflitto di attribuzioni.

Si segnala infine la norma, che assume il significato anche di norma di chiusura della nuova disciplina dei principi-limite, secondo cui le leggi organiche sono efficaci nei confronti dell'esercizio della potestà legislativa regionale, non nei confronti dei singoli soggetti (cittadini).

15. Altre disposizioni costituzionali si rendono necessarie, quali misure di coordinamento con il mutato rapporto tra potestà legislativa dello Stato e potestà legislativa delle regioni.

In particolare, si esclude l'ammissibilità del *referendum* abrogativo ordinario per le leggi organiche e conseguentemente si integrano le fattispecie indicate al secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, perché il nuovo contenuto che identifica tali leggi sconsiglia l'ipotesi di una loro cancellazione ad opera della maggioranza del corpo elettorale, anche allo scopo di consolidare le garanzie delle esigenze di carattere unitario della comunità nazionale.

Si esclude inoltre, in forza del comma aggiuntivo che si propone all'articolo 77 della Costituzione, che rientri nella facoltà del Governo di emanare decreti-legge in tema di legislazione organica, e così anche che possa delegarsi il Governo ad emanare decreti legislativi in argomento.

Le ragioni di questa duplice esclusione sono evidenti: la natura stessa della legi-

slazione organica risulta incompatibile con i requisiti costituzionali richiesti per il corretto ricorso alla decretazione legislativa d'urgenza, e analoga antinomia insorge a proposito della delegazione legislativa, che essendo essa stessa legislazione di principi non può farsi in campi che sono della stessa natura.

16. Ulteriori norme valgono a precisare l'ambito costituzionalmente definito per la legislazione regionale concorrente.

Oltre il rispetto dei principi fissati dalle leggi (statali) organiche, a cui sono vincolate le leggi regionali (nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, prima parte del secondo comma), si impone altresì che le norme della legge regionale non debbano essere in contrasto con l'interesse nazionale, o con quello di altre Regioni (*ibidem*, prima parte del terzo comma).

Questo duplice limite riproduce la vigente disciplina, ma si chiarisce (ultima parte del predetto terzo comma del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione) che le relative controversie sono definite dal Parlamento della Repubblica.

La precisazione è importante, poiché attribuisce al Parlamento, e non al Governo, il potere di risolvere conflitti che sono di natura politica, ed insorgono tra il legislatore regionale e l'organo titolare dell'indirizzo politico nazionale. Si deve intendere che la risoluzione del conflitto avvenga con atti bicamerali non legislativi.

Il fine della innovazione è riferito alla necessità di prevenire il ricorso da parte del Governo alle fattispecie dell'indirizzo e del coordinamento per comprimere abusivamente l'autonomia politica delle Regioni.

17. Così delineato il nuovo confine tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale, e per conseguenza individuata la nuova categoria delle leggi organiche, è apparso ben concludente collegare a tale distinzione di massima il fondamento del criterio distintivo delle attribuzioni di ciascun ramo del Parlamento.

Ma prima di dare conto di questa parte della riforma, conviene sottolineare

un dato. È apparso opportuno non solo conservare il principio del bicameralismo nella struttura del Parlamento repubblicano, ma anche di interpretarlo come espressione della pari legittimazione democratica, e della pari dignità politica, delle due Camere: ciò implica che la formazione delle due Camere avvenga per elezione diretta, e che a ciascuna di esse sia attribuito di conferire e di revocare la fiducia politica al Governo.

Si esclude infine la tesi di riservare ad una delle due Camere la potestà legislativa, ed all'altra quella del controllo, che sarebbe una ripartizione tale da indebolirle entrambe, e quindi il Parlamento nel suo insieme.

18. Si assegna, pertanto, ad un ramo del Parlamento (Camera dei deputati) la « culla » delle leggi dello Stato e all'altro ramo la « culla » delle leggi organiche (Senato della Repubblica). Ciò implica, essendosi confermato il congegno procedimentale prima richiamato, il principio della competenza prevalente, non esclusiva di ciascuna Camera nelle materie attribuite (articolo 72-bis della Costituzione).

Il progetto di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende definitivamente approvato se entro quindici giorni dall'annuncio questa non deliberi (*scilicet* a maggioranza semplice) che il progetto di legge sia sottoposto anche alla sua approvazione: successive richieste di riesame da parte di ciascuna Camera sono possibili, ma se deliberate dalla maggioranza assoluta dei componenti la Camera. Il Governo dispone della facoltà di richiedere ogni volta il riesame.

Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere nell'identico testo, o quando manchi una richiesta di riesame alle condizioni dette (si deve intendere che il termine di tempo viga anche per la richiesta del Governo).

19. A questa distinzione funzionale tra le due Camere in ordine alla potestà legislativa, si premette l'individuazione di alcune categorie di leggi, per le quali, attesa la loro natura, si è ritenuto di conservare

il procedimento di discussione ed approvazione collettiva (leggi bicamerali).

Nel primo comma del nuovo testo dell'articolo 72 della Costituzione sono annoverate come bicamerali le leggi in materia di revisione costituzionale, elettorale, di bilanci di previsione e consuntivi, di autorizzazione a ratificare trattati ed accordi internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale.

Si è escluso di poter inserire altre materie in questa elencazione, sia perché non ve ne sarebbe una giustificazione obiettiva, sia perché si attenuerebbero il senso e la utilità del criterio distintivo, fino al punto di riproporre la questione centrale della possibilità di mantenere in vita la struttura bicamerale perfetta del Parlamento.

Come si è già ricordato, gli atti con forza di legge del Governo sono emanati esclusivamente nelle materie riservate alla competenza legislativa dello Stato, e dunque l'iniziativa per i relativi atti legislativi (legge di delegazione e legge di conversione) è presentata alla Camera dei deputati.

20. Il nuovo testo dell'articolo 72 della Costituzione contiene altre norme sul procedimento legislativo, che largamente confermano l'attuale disciplina, e in parte se ne discostano.

È notevole, in particolare, la prescrizione del comma terzo, che rinvia ai regolamenti parlamentari la disciplina dei procedimenti abbreviati per i progetti di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza, definisce tali « in ogni caso » i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sottraendo alla deliberazione delle Camere, per tali atti, la dichiarazione di urgenza.

Non si è ritenuto di espungere il principio del decentramento legislativo, naturalmente confermandone la inapplicabilità per le materie per le quali già oggi è inammissibile, perché non può prevedersi in quale misura la facoltà di richiamo sarà concretamente esercitata, e perché, inoltre, si tratta pur sempre di una facoltà, il cui uso è rimesso ai regolamenti parlamentari, che potranno tener conto della futura esperienza.

Resta infine da considerare, sotto questo profilo, il caso delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, che dovrebbe inquadrarsi tra quelli delle leggi bicamerali.

21. Se la distinzione funzionale tra le due Camere è resa in modo articolato e compiuto nel campo dell'esercizio della potestà legislativa, essa non trascura il campo della potestà di inchiesta.

Le due Camere conservano la potestà di inchiesta che nell'attuale disciplina detengono, ciascuna nella sua esclusiva responsabilità ed in ogni materia di pubblico interesse. Ciò implica non soltanto la riaffermazione della potestà di inchiesta monocamerale, ma, poiché nulla è mutato al riguardo, anche l'inesistenza di limiti oggettivi al campo di esplicazione della inchiesta: in particolare non sono introdotti limiti che potrebbero derivare dalla distinzione funzionale posta per l'esercizio della potestà legislativa.

Viceversa, come recita il comma finale che si propone di aggiungere all'articolo 82 della Costituzione, se l'inchiesta si dispone per legge, il relativo progetto viene presentato alla Camera che è « culla » della materia sulla quale verte l'inchiesta.

Ciascuna Camera pertanto può assumere l'iniziativa legislativa per l'inchiesta solo nelle materie che sono rimesse alla sua competenza prevalente (delle quali cioè sia la cosiddetta « culla »).

22. Il testo non comprende alcuna disposizione nella materia elettorale, e non solo perché estranea alla natura costituzionale della riforma proposta.

Il fatto è che si ritiene arbitraria ogni previsione di una nuova legislazione elettorale politica, sulla cui urgenza pure si conviene senza remora alcuna, prima che sia definito il nuovo assetto della struttura bicamerale del Parlamento e sia delineato il nuovo Stato regionale. Ad esempio, non appare in alcun modo possibile la diversificazione delle discipline per la formazione delle due Camere, se prima non sia definito il ruolo di ciascuna: in particolare del Senato della Repubblica, visto il collegamento speciale che se ne intravede ri-

spetto al fine della garanzia della integrità dei poteri delle Regioni.

23. Integra la rinnovata disciplina dell'ordinamento regionale dello Stato il nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, che al primo comma contiene il principio secondo cui le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Si coglie già una modifica rispetto alla norma ora vigente, nel senso che la imputazione costituzionale di competenza amministrativa ai Comuni ed alle Province si fa prescrittiva e non meramente indicativa.

Il significato di questa innovazione si rende ancora di più evidente, e rilevante, quando si consideri il secondo comma del nuovo testo dell'articolo 118, secondo il quale la legge regionale attribuisce alla Regione le funzioni amministrative, di indirizzo, di coordinamento e di intervento che attengono alle esigenze di carattere unitario regionale, mentre attribuisce alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali le funzioni amministrative di interesse locale. Ciò implica la fissazione in Costituzione della garanzia per l'attribuzione di competenze amministrative agli enti locali, bloccando in questo modo la scarsa inclinazione di molte Regioni a riconoscere tali competenze, che esse tendono a trattenere per sé.

Resta inoltre la facoltà delle Regioni di delegare con legge proprie funzioni amministrative agli enti locali, e di avvalersi dei loro uffici (che quindi agiscono in quanto uffici della Regione per questo tipo di funzioni amministrative).

24. Ulteriori norme sono introdotte nel nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione, per ciò che concerne la funzione amministrativa della Regione.

La funzione amministrativa regionale rispetta le leggi regionali e l'indirizzo regionale; concorrendo così la norma ad escludere ogni intervento su questo piano degli organi dello Stato.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative (norma diversa, che sarà illu-

strata in seguito è quella che consente alla legge dello Stato di prevedere che la sua attuazione avvenga con l'esercizio della potestà regolamentare della Regione).

Infine, si dispone che le Regioni danno attuazione ai regolamenti ed alle direttive delle Comunità europee nelle materie di propria competenza: è però evidente che si tratta di esercizio di potestà non solo amministrativa, ma anche regolamentare e legislativa, e che essa è rivolta al prevalente fine di prevenire invasioni di competenza da parte di organi dello Stato, riaffermando al tempo stesso che le obbligazioni nascenti dall'ordinamento comunitario vincolano la Repubblica, e quindi le Regioni, oltre che lo Stato. In vista di quest'ultima considerazione è previsto espressamente l'esercizio da parte dello Stato del relativo potere sostitutivo.

25. L'ordinamento delle Regioni a statuto speciale, se pure non rientra direttamente nella revisione costituzionale qui proposta, registra comunque e notevolmente gli effetti delle nuove norme introdotte sul sistema costituzionale e specialmente sul principio autonomistico dello Stato. Il tema pertanto merita ulteriori approfondimenti, anche alla luce delle indicazioni che emergeranno dalla discussione in Assemblea, e si prevedono misure di coordinamento e di adeguamento tra la disciplina delle Regioni di diritto comune e quelle delle Regioni ad autonomia speciale.

In altro ordine di questioni, sembra opportuno istituire una particolare facoltà delle Regioni di diritto comune, rivolta ad estendere l'ambito delle materie riservate agli statuti, alla materia elettorale, nonché a quella della forma di governo. Secondo la disposizione che si propone, la legge elettorale comune per le Regioni, e la forma di governo delineata per esse in Costituzione, possono essere modificate da ciascuna Regione con una propria disciplina, adottata nell'ambito dello statuto (e quindi da sottoporre all'approvazione con legge del Parlamento nazionale) ed a maggioranza dei due terzi dei componenti il consiglio regionale (e dunque tendenzial-

mente sottratta alla maggioranza di indirizzo della Regione).

26. Il testo affronta quindi un terzo argomento, che è quello del sistema delle fonti normative, operante per un riequilibrio tra legge e regolamento, anche sulla scorta degli orientamenti già espressi nel dibattito svoltosi al Senato nella precedente legislatura.

Si pone in primo luogo, e per la prima volta nella tradizione dell'ordinamento repubblicano, la riserva di regolamento governativo.

Stabilisce infatti il nuovo testo del primo comma dell'articolo 97 della Costituzione che i pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

La portata innovativa di questa formulazione è evidente. Si passa dalla riserva di legge, oggi posta dal testo vigente per ciò che concerne l'organizzazione amministrativa, ad una separazione netta di competenze tra Parlamento e Governo, al primo spettando solo di fissare con legge i principi, al secondo la normativa di specie, conservandosi il vincolo sostanziale della tutela del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione.

27. Si propone inoltre l'articolo 95-bis della Costituzione che al primo comma attribuisce al Governo la potestà di disciplinare con regolamento materie non riservate dalla Costituzione alla legge e non regolate dalla legge.

Si tratta dell'ipotesi conosciuta agli studiosi come quella del regolamento cosiddetto indipendente, e già introdotto, al termine di un lungo dibattito che ha impegnato scuole di pensiero e gli operatori del diritto, nella legge 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

Con questa proposta si mira a sciogliere definitivamente ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del regolamento indipendente, ed a permettere in questo modo un ricorso più agile ad una delle

tecniche che vanno sotto il nome di delegificazione, fine al quale sollecitano convergenti pareri tecnici e proposte di varie parti politiche.

Al secondo comma di detto articolo 95-bis si prescrive che la Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge, sottopone la questione al giudizio della Corte costituzionale, con provvedimento delle sezioni riunite.

La garanzia è aggiuntiva rispetto al normale regime di controllo sui vizi di legittimità dei regolamenti, e introduce un mezzo di attivazione della giurisdizione di legittimità della Corte costituzionale, speciale per il profilo soggettivo (Corte dei conti a sezioni unite), e per quello oggettivo (violazione della riserva di legge da parte del Governo, nell'esercizio di questo potere regolamentare).

Norma affine, ma provvista di diversa natura e di finalità complementari al nuovo regime delle relazioni tra Stato e Regioni, è quella contenuta nell'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, in forza della quale le leggi statali possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

28. Si dispone poi una importante precisazione del primo comma dell'articolo 127 della Costituzione, in chiave di maggior garanzia dell'autonomia politica e costituzionale della Regione.

Secondo il nuovo testo che si propone, infatti, il Commissario del Governo è obbligato a vistare le leggi regionali che gli sono inviate dopo l'approvazione, tranne il caso in cui il Governo promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito davanti al Parlamento, e solo in una di queste due ipotesi, e non genericamente, come si legge nel testo vigente della disposizione costituzionale, « salvo il caso di opposizione da parte del Governo ».

Conseguentemente sono soppressi il terzo ed il quarto comma dell'articolo 127. Si conferisce così maggior certezza nelle relazioni tra Governo e Regione in ordine al delicato tema della funzione le-

gislativa regionale, espungendo la fase quasi contrattuale che si era venuta inopportunamente a creare.

29. Una importante innovazione chiude la disciplina dell'ordinamento regionale, a consolidare definitivamente il valore pieno ed effettivo della autonomia delle Regioni, ed è costituita dal nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione.

In virtù di esso, la Regione dispone di tributi propri, che può imporre nei limiti fissati con legge organica, che raccorda l'imposizione tributaria regionale con la finanza pubblica. La Regione inoltre riceve quote delle entrate erariali, e sono altresì previsti finanziamenti per il riequilibrio economico territoriale, e per specifiche esigenze di intervento.

L'autonomia finanziaria delle Regioni implica il raccordo tra la riforma dello Stato in senso regionale e la soluzione di uno dei più acuti problemi che sono a base del dissesto della finanza pubblica, ossia la dissociazione tra centri di entrata e centri di spesa.

Resta insoluto un problema che andrà previamente quantificato nelle sue dimensioni reali, ed è rappresentato dal disavanzo fin qui accumulato, in generale, e specificamente per le funzioni che ora si trasferiscono dallo Stato alle Regioni.

Non è certo questa la sede formale per delineare la soluzione di tale problema, ma è necessario chiarire che non può aversi né il mantenimento dei valori del disavanzo nei conti dello Stato, né tanto meno deviarne l'onere sui conti delle Regioni. Ne deriva che l'intervento di ripiano deve avvenire subito, e ad esso si deve provvedere in via straordinaria e reale.

30. Un quarto gruppo di norme, riferito alla materia internazionale, completa il testo di revisione costituzionale.

All'articolo 11 della Costituzione sono aggiunti due commi, in virtù dei quali si precisa il principio internazionalista dell'ordinamento repubblicano.

Il primo di questi commi prescrive che l'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, con-

sente, 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 trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni.

Rispetto al testo deliberato dal Senato è apparso opportuno porre il vincolo delle condizioni di parità con gli altri Stati, e chiarire che si tratta delle sole limitazioni di sovranità derivanti dal conferimento dell'esercizio di poteri sovrani, quelle a cui l'Italia può consentire.

Nel secondo comma si consacra, con un formale atto di revisione costituzionale, quanto la prassi degli anni a partire dai Trattati di Roma istitutivi delle Comunità Europee ha già posto, ossia il *favor* della Repubblica al processo di unificazione politica dell'Europa comunitaria: il testo del Senato è stato integralmente fatto proprio dalla Commissione.

31. Nella scorsa legislatura non si è potuto, per ostacoli prevalentemente politici, definire un provvedimento già utilmente avviato in materia di contenimento delle spese per le campagne elettorali e di trasparenza sul finanziamento delle stesse.

Si ritiene utile introdurre una norma in virtù della quale la legge ordinaria

stabilisca un limite alle spese individuali che i candidati possono affrontare, nonché prescriva l'obbligo di pubblicità della provenienza dei fondi a disposizione dei candidati stessi e l'impiego di tali fondi.

32. Resta da ricordare la disposizione che regola la disciplina costituzionale transitoria, in materia di riparto di competenze legislative dello Stato e della Regione.

Il Parlamento ha un tempo di tre anni, dalla entrata in vigore della riforma, per deliberare sulle leggi organiche (quali approvare, e quali non). In questo periodo, le Regioni possono ugualmente esercitare la potestà legislativa, nelle condizioni oggi vigenti, ossia nel rispetto dei principi fondamentali secondo ciò che dispone l'articolo 117 della Costituzione nella versione applicativa fin qui seguita.

Per ciò che concerne il trasferimento della organizzazione amministrativa, essa avverrà comunque allo scadere del triennio, o, per le materie nelle quali è intervenuta prima di tale termine la corrispondente legge organica, alla entrata in vigore di questa legge, o ancora, se pure il triennio non è compiuto e la legge non è stata approvata, quando vi sia l'intesa tra Stato e Regione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. All'articolo 11 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« L'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, consente altresì, 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 trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni.

L'Italia promuove e favorisce la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri delle Comunità europee, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana. ».

ART. 2.

1. All'articolo 69 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La legge determina i limiti delle spese che i candidati possono affrontare per l'elezione al Parlamento e assicura la pubblicità della provenienza e della destinazione delle stesse spese. ».

ART. 3.

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

« ART. 70. — Lo Stato ha la competenza legislativa nelle seguenti materie:

revisione costituzionale;

formazione ed ordinamento degli organi costituzionali: Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo e Corte costituzionale;

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

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

difesa nazionale;

sicurezza pubblica;

diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 21, 39, 49 e 51;

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

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

ordinamento civile e penale e sanzioni penali;

bilanci di previsione e consuntivi;

contabilità di Stato;

moneta; attività finanziarie e credito sovraregionali;

tributi statali;

programmazione economica generale; partecipazioni statali;

politiche energetiche ed industriali nazionali;

trasporti e comunicazioni nazionali; grandi calamità naturali;

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

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

previdenza sociale, tutela e sicurezza del lavoro.

La Regione ha la competenza legislativa in ogni altra materia.

Lo Stato, nelle materie di competenza delle Regioni, può fissare con leggi organiche esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. ».

ART. 4.

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

« ART. 72. — La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere nelle materie di revisione costituzionale, elettorale, di bilanci di previsione e consuntivi, di autorizzazione a ratificare trattati ed accordi internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale.

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

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

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

ART. 5.

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

« ART. 72-bis. — Il progetto di legge approvato da una Camera è trasmesso all'altra e si intende definitivamente ap-

provato se entro quindici giorni dall'annuncio questa non deliberi che il progetto di legge sia sottoposto anche alla sua approvazione.

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

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

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

ART. 6.

1. Al secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le parole: « e per le leggi organiche contenenti i principi fondamentali dello Stato, previste dall'articolo 70. ».

ART. 7.

1. All'articolo 77 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il Governo può essere delegato ad emanare decreti legislativi, o può emanare decreti-legge, soltanto nelle materie che sono riservate alla competenza dello Stato. I progetti di legge di delegazione legislativa e i disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge sono presentati alla Camera dei deputati. ».

ART. 8.

1. All'articolo 82 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Se l'inchiesta si dispone per legge, il relativo progetto di legge viene presentato alla Camera che riceve i progetti di legge nella materia sulla quale verte l'inchiesta. ».

ART. 9.

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

« ART. 95-*bis*. — Il Governo disciplina con regolamento materie non riservate dalla Costituzione alla legge e non regolate dalla legge.

La Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità riscontri violazione della riserva di legge, sottopone la questione al giudizio della Corte costituzionale, con provvedimento delle sezioni riunite. ».

ART. 10.

1. All'articolo 97 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

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

ART. 11.

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

« ART. 117. — La Regione emana le leggi nelle materie che non sono riservate alla competenza legislativa dello Stato.

La legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

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

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

ART. 12.

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 attribuisce alla Regione le funzioni amministrative di indirizzo, di coordinamento e di intervento che attengono alle esigenze di carattere unitario regionale; attribuisce alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali le funzioni amministrative di interesse locale.

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

La funzione amministrativa regionale rispetta le leggi regionali e l'indirizzo regionale.

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

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

ART. 13.

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

« ART. 119. — Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge organica, che la coordina con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle spese necessarie per l'adempimento delle funzioni delle Regioni si provvede mediante tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali nei limiti stabiliti da una legge organica; quote dei tributi erariali; trasferimenti generali e speciali da parte dello Stato, senza vincoli di destinazione, in relazione ai bisogni

delle Regioni ed agli obiettivi nazionali di riequilibrio.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare le aree depresse, lo Stato può intervenire con propri finanziamenti, d'intesa con le Regioni interessate.

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

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

ART. 14.

1. All'articolo 121 della Costituzione, dopo il secondo comma, è inserito il seguente:

« 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 e l'imparzialità dell'amministrazione. ».

ART. 15.

1. All'articolo 122 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La Regione può deliberare il sistema d'elezione dei consiglieri regionali e la disciplina della forma di governo, diversamente da quanto stabilito nei precedenti commi, con disposizioni statutarie adottate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale. ».

ART. 16.

1. Al quarto comma dell'articolo 126 della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La stessa Commissione esprime altresì parere per la decisione della questione di merito per contrasto di interessi promossa dal Governo davanti al Parlamento. ».

ART. 17.

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

« ART. 127. — Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario il quale deve vistarla nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione, sempre che nel medesimo termine il Governo non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti al Parlamento. Sulle questioni di merito, le Camere decidono nei modi e nei termini stabiliti dai regolamenti parlamentari.

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

ART. 18.

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