

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*

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.

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.

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.

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE
NILDE IOTTI**

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.

.....

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

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.

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

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.*

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-

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

ART. 16.

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

« ART. 117-*quater*. La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

Le Regioni designano i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle, secondo modalità stabilite con legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari ».

ART. 17.

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

« ART. 118. Le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Provincie e ai Comuni. La legge regionale riserva alla Regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. La legge regionale attribuisce alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali tutte le altre funzioni amministrative.

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

ART. 18.

1. Dopo l'articolo 118 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 118-*bis*. Nell'esercizio delle funzioni di eminente valore sociale, la Regione garantisce a ciascun cittadino la prestazione minima prevista dalla legge



- 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 ».

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

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;

	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

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 ».

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 imposto e promosso. Ad altri percorsi, diversamente ispirati, e rivolti ad obiettivi che si discostassero dal rispetto formale e sostanziale della continuità del regime costituzionale e dei suoi principi, non saremmo stati disposti, ne ci saremmo sentiti autorizzati nell'esercizio di quella frazione del potere di revisione costituzionale, che è la frazione referente, che ci è stata concessa dalla legge costituzionale n. 1 del 1993 e dalla fiducia delle due camere e dei loro Presidenti.

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

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

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-

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

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

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.

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.

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.

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

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

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.

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).

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

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

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

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;

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

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.*

(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.

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-

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

posto anche in Italia (Carruba-Da Empoli 1984, Cantaro-La Rocca 1986 e, da ultimo, Boggetti, 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 manzoni ».

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

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

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 eminenti necessità collettive, 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

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-

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

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

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

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

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

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

Il secondo comma rinvia ad una legge organica la determinazione delle norme di coordinamento tra la finanza dello Stato, la finanza delle regioni e la finanza di province e comuni. Si tratta, all'evidenza, di coordinamento tra fattispecie che restano reciprocamente e rigorosamente separate: ed il coordinamento ha proprio il contenuto di assicurare la integrità di tale separatezza, oltre a prevenire il pericolo 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

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

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

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

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

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

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

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.

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 specie 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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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, oltreché, 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, oltreché 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

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-

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

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.

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, tuttaiva, 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 proposto: un governo più forte, più stabile, più omogeneo, più responsabile nell'esercizio delle funzioni esecutive intese nel loro senso più lato (dunque, come funzioni di governo in senso pieno), e, a fronte, un Parlamento più forte, più autorevole, più tempestivo

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.

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-

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

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-

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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. Né 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

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.*

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-

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

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

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

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

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

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

