

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori SALVI, VILLONE, BARBIERI,
BUCCIARELLI, DE GUIDI, GUERZONI, PELLEGRINO,
CARPINELLI, MICELE, PARDINI, D’ALESSANDRO PRISCO,
MORANDO, RUSSO, SENESE, ROGNONI, ANGIUS, GIOVANELLI,
SCIVOLETTO, DE LUCA Michele, BERTONI, DE MARTINO Guido,
MIGNONE, VIVIANI, STANISCIA, FERRANTE, VELTRI,
BERNASCONI, VEDOVATO, CONTE, CAZZARO, UCCHIELLI,
GAMBINI, BATTAFARANO, BRUNO GANERI, BONAVITA, CIONI,
SARACCO, PETRUCCI, DIANA Lorenzo, PIATTI, GRUOSSO,
TAPPARO, FORCIERI, CALVI, SARTORI e SQUARCIALUPI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 1997

Riforma della parte II della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - È comune la consapevolezza della gravità della crisi del nostro sistema politico costituzionale e che il perdurare della fase della transizione, aperta dal voto popolare in direzione di un sistema di democrazia maggioritaria, competitiva e governante, aprirebbe problemi gravi al Paese e segnerebbe il fallimento storico della intera sua classe dirigente.

Già nel lontano 1972 un padre costituente, un insigne costituzionalista, Costantino Mortati, aveva rilevato, nell'affrontare il tema della Costituzione duale - i supremi principi da un lato, gli strumenti organizzativi ordinamentali dall'altro - l'insufficienza e l'incapacità di questi ultimi a garantire l'attuazione piena delle mete di uguaglianza e di giustizia sociale programmate nella prima parte della Costituzione.

Il superamento dei radicali conflitti ideologici, la condivisione generale dei principi della democrazia, nella sua essenza di pluralismo che riconosce le diversità delle scelte politiche, hanno portato ad esaurimento un sistema di democrazia consociativa che componeva essenzialmente nel Parlamento le linee di divisione profonda nel popolo. Il sistema rischia di precipitare in forme di degenerazione oligarchica. Si è affievolita, fino al limite della scomparsa, la sua capacità di governo della nostra società complessa. La debolezza delle autonomie politiche territoriali, dopo il fallimento dell'istituto regionalista, unitamente alla spinta popolare per forme avanzate di autogoverno dei municipi e al riconoscimento della validità del principio di sussidiarietà per garantire i diritti sociali di cittadinanza, sollecitano la definitiva rottura degli apparati dello Stato centralista, nel quadro di una rinnovata unità e indivisibilità nazionale.

Anche da una nuova articolazione dello Stato in senso federalista discende la necessità di un governo nazionale, stabile, dura-

turo, in grado di attuare, nel corso dell'intera legislatura, il programma sottoposto alla valutazione del corpo elettorale.

Una forma di Stato, di ispirazione e struttura federale nella distribuzione delle funzioni legislative, nell'acquisizione e nella gestione delle pubbliche risorse, nella diffusa ripartizione territoriale delle competenze amministrative, nell'ambito di una competizione solidale, attenta alla originalità italiana delle autonomie delle città, e una nuova forma di governo, caratterizzata dal collegamento organico del potere esecutivo con i cittadini, debbono segnare la nascita di un nuovo ordinamento costituzionale.

Nelle materie e nelle funzioni di diretta rilevanza, ordinamentale e finanziaria, per le autonomie territoriali, le regioni e i comuni assumono un ruolo fondamentale nella composizione stessa del Senato. Per realizzare il federalismo le autonomie vengono dunque portate al centro dello Stato, in un Senato che, al ruolo generale di equilibrio e garanzia del sistema associa quello di continuo supervisore del decentramento effettivo delle funzioni e delle risorse. Per riconoscere ed esaltare l'originalità italiana delle municipalità, i comuni e le province assumono specifico rilievo costituzionale e partecipano direttamente al processo di decentramento amministrativo, nell'ambito di una accentuata autonomia e della eliminazione delle ingerenze e dei controlli centralistici.

La forma di governo deve realizzare una istituzione forte, per la sua legittimazione, la sua capacità di durata, l'adeguatezza degli strumenti per l'attuazione del programma, che dev'essere libera dai mutevoli condizionamenti determinati dalle reazioni ai singoli provvedimenti, sottratta ai veti e ai condizionamenti delle forze interne alla coalizione, in un quadro di difesa del pluralismo dal pericolo della tirannia della maggioranza. Nell'ambito delle forme di gover-

no delle democrazie competitive non riteniamo adeguata alla realtà, alla storia, alla cultura e alla tradizione italiana e al suo sistema politico tuttora frammentato e in corso di faticosa costruzione bipolare, l'adozione di un modello presidenziale, caratterizzato da una netta e assoluta separazione dei poteri, in cui il Presidente, capo dello Stato e capo del Governo, può governare anche contro il Parlamento. Una forma di governo così diviso, sottratto al rapporto fiduciario con gli altri eletti del popolo, può garantire certamente stabilità ma prospetta pericoli di personalizzazione della politica, tanto più insidiosi quanto più la nostra società è condizionata dai mezzi di comunicazione di massa; presenta un *deficit* di democrazia nel sistema del controllo democratico dell'azione di governo; infine manifesta scarsa efficienza e operatività sia nelle fasi di consonanza che di dissonanza fra maggioranza presidenziale e maggioranza dell'assemblea elettiva. Di qui la nostra scelta per un modello neoparlamentare, che associ la forte legittimazione popolare del capo dell'esecutivo alla permanenza di un circuito fiduciario tra l'esecutivo e l'assemblea politica.

Il sistema tuttora frammentato delle forze politiche italiane e la nostra tradizione parlamentare conduce a ritenere più adeguato, nella scelta della forma di governo, un modello di premierato. Il modello proposto da una parte, con l'obbligo per i candidati all'Assemblea nazionale di indicare al corpo elettorale il *Premier* cui intendono collegarsi e la nomina automatica a Primo ministro del candidato a cui sia collegata la maggioranza dei deputati eletti, conserva rigidità al sistema; dall'altra, con la possibilità di sostituzione parlamentare del *Premier* all'interno della maggioranza, una sola volta nella legislatura, rende il sistema più rispondente e funzionale alla nostra peculiare realtà, che vede non tutti i movimenti politici organizzati all'interno delle due coalizioni maggiori e che deve essere in parte incentivata a strutturarsi più coerentemente dalle regole costituzionali e in parte affidata alla libera maturazione dei soggetti politici.

Il rafforzamento dell'esecutivo, nella strutturazione del *continuum* corpo elettorale-Governo-Parlamento nel senso della democrazia governante, trova il suo naturale corollario nella costituzione di un insieme di poteri che, accanto alla rigida limitazione della decretazione d'urgenza, prevedono, nella sfera dell'esecutivo, l'attribuzione di competenza normativa propria (ampia potestà regolamentare, restrizione dell'area riservata alla legge), di priorità nella formazione dell'ordine del giorno e del calendario dei lavori dell'Assemblea, la certezza dei tempi di esame e approvazione dei provvedimenti governativi di attuazione del programma, la rigorosa disciplina delle leggi di spesa e di bilancio.

Si creano dunque le condizioni per il funzionamento pieno del principio di responsabilità, in capo al Governo e alla sua maggioranza, dei risultati raggiunti o mancati. Si realizza nel Parlamento il ruolo nuovo di produttore della grande legislazione e del controllo incisivo e penetrante, condizione primaria per la affermazione dell'etica pubblica della responsabilità e del servizio.

Il superamento del bicameralismo, nel senso della attribuzione in via esclusiva all'Assemblea nazionale del rapporto fiduciario con il Governo e in via prevalente della funzione legislativa, risolve uno dei fattori di disfunzione e di paralisi del meccanismo istituzionale di governo e di formazione delle leggi.

La disciplina dei contropoteri, il delimitato ricorso diretto alla Corte costituzionale, la nuova disciplina dei *referendum*, il potere di inchiesta attivabile anche dalle minoranze, la maggioranza qualificata necessaria per le modifiche della prima parte della Costituzione, la previsione di Autorità indipendenti e di garanzia, integrano il sistema. In questo disegno complessivo di riforma, il Capo dello Stato, eletto da un collegio più ampio di quello attuale con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le autonomie locali, riacquista la sua funzione di garante dell'equilibrio costituzionale del sistema.

A queste scelte di fondo è ispirata il presente disegno di legge costituzionale

di revisione della seconda parte della Costituzione.

Forma di governo

La forma di governo del Primo ministro, individuata nella proposta e avente la sua norma chiave nell'articolo 94, configura un sistema «neoparlamentare» in cui la fiducia tra maggioranza parlamentare e Governo rimanda alle scelte di coalizione espresse in sede elettorale, secondo le esperienze delle grandi democrazie.

Il modello non nasce quindi all'improvviso, nè è isolato da un contesto comparatistico, da cui attinge. Ciò però non significa trasporre acriticamente altrui schemi nel nostro ordinamento, ma assumerli come termine di paragone senza trascurare la specificità della nostra storia e della nostra realtà.

In tale tipo di forma di governo, il corpo elettorale esprime l'indirizzo politico fondamentale, sceglie le linee di fondo tra le proposte alternative in campo, determinanti per la maggioranza e per il Governo. Il passaggio parlamentare successivo non ha per obiettivo quello di ridiscutere tali orientamenti, ma di precisarli, come è possibile ed opportuno grazie al carattere più mediato di tale sede.

Nelle Costituzioni più recenti delle democrazie parlamentari consolidate, infatti, la fiducia può considerarsi un sostanziale automatismo rispetto alle scelte del corpo elettorale, anche laddove si prevede l'elezione del Primo ministro da parte della Camera bassa (Germania - articolo 63; Spagna - articolo 99, Svezia - articolo 2 del capo 6) o ancor più la presentazione del programma senza obbligo di voto (Portogallo - articolo 195). Negli esempi stranieri ricordati, l'obiettivo della stabilità unitamente a quello di evitare ripetute consultazioni elettorali hanno suggerito l'opportunità di un'investitura a maggioranza relativa, normalmente in procedimenti sussidiari, come prevede la presente proposta all'articolo 94, quarto comma.

Anche la parziale costituzionalizzazione della legge elettorale, attraverso l'obbligo di

collegamento tra i candidati alla Camera politica e il candidato *Premier*, trova riscontro nelle più recenti Costituzioni. Parziali costituzionalizzazioni di alcuni segmenti del sistema elettorale sono, tra l'altro, previste in Spagna (articolo 68) e in Portogallo (articolo 155). La Costituzione greca prevede (articolo 37) una rigida sequenza di incarichi per la formazione del Governo ai segretari dei primi tre partiti rappresentati in Parlamento. In sintesi la logica neo-parlamentare si caratterizza per l'esistenza di un rapporto fiduciario nato in sede elettorale, ma poi specificatosi nelle aule parlamentari.

Come impone la logica di un sistema parlamentare incentrato sul Primo ministro, questi viene a disporre del potere di nominare e revocare i ministri, e di chiedere lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, salva la volontà contraria dell'Assemblea stessa, consegnata in una mozione di sfiducia costruttiva (articolo 95, nono comma).

La posizione ed il ruolo del Governo nel sistema istituzionale, peraltro, non sono disegnati unicamente nel procedimento di formazione. Uguale rilievo assume la definizione dei poteri.

Proprio perchè il Governo è espressione della maggioranza del corpo elettorale, ratificata dalla maggioranza parlamentare, esso deve poter disporre dei mezzi per attuare il suo programma, senza che ciò comporti un uso improprio del decreto-legge, la cui operatività subisce una drastica limitazione in oggetto e presupposti, in linea con la sua natura di mezzo eccezionale (articolo 78). Nel contempo si riserva un ambito, non occupabile dalla legge, alla fonte regolamentare (articolo 97), mentre il Governo concorre a determinare l'ordine del giorno della Camera con precisi limiti di tempo per i disegni dichiarati urgenti dallo stesso Governo (articolo 71, che ha un suo parziale precedente nell'articolo 48 della Costituzione francese) e fatte salve le garanzie per la programmazione di iniziativa parlamentare e per quella alternativa dell'opposizione.

Analogamente alle Costituzioni parlamentari più recenti, il potere delle Camere di mettere in discussione il rapporto fiduciario

attraverso la mozione di sfiducia è rigorosamente delimitato (articolo 95, quarto e settimo comma). Infatti, un sistema fondato su un rapporto di fiducia che coinvolge anche il corpo elettorale deve poter prevedere come ipotesi normale la prosecuzione per l'intera legislatura dell'indirizzo fissato o, comunque, contemplare limitazioni tali per cui al termine del mandato il corpo elettorale possa chiaramente pronunciarsi sui cambiamenti intervenuti senza degenerazioni oligarchiche del sistema. Vari potevano essere i meccanismi possibili: tra essi si è preferito quello della sfiducia (senza automatismo dello scioglimento), ammissibile per una volta sola a legislatura, perchè il mezzo in discorso consente, scaduto il mandato, che gli elettori si esprimano comparativamente sull'unico cambio intercorso, come nell'esperienza tedesca tra 1982 e 1983 (cambio di alleanze dei liberali dal centro-sinistra al centro-destra).

Di fronte al *continuum* corpo elettorale-maggioranza-Governo si pongono le opposizioni parlamentari, quale alternativa potenziale, distinta dalle ulteriori minoranze, riconosciute dai Regolamenti parlamentari (articolo 61, primo e quarto comma, della proposta), aventi un adeguato spazio nella programmazione dei lavori della Camera analogamente a quanto previsto dagli *Standing Orders* della Camera dei Comuni (articolo 71, terzo comma), unitamente al potere di porre in essere Commissioni d'inchiesta come nella Costituzione tedesca (articolo 84 della proposta e articolo 44 della Legge fondamentale di Bonn). Un'altra norma di garanzia a favore dell'opposizione è poi quella relativa al contenzioso elettorale, per il quale si prevede la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale.

Al di sopra e al di fuori delle dinamiche politiche tra maggioranza ed opposizione, si ridisegna la figura del Capo dello Stato, ricondotto ad un ruolo di garante dell'unità nazionale (prova ne sia la stessa composizione del suo collegio elettorale, tipica del modello federale: cfr. il comparabile articolo 54 della Legge fondamentale di Bonn), titolare in proprio, senza controfirma, di una serie di delicati poteri di nomina, che non

obbediscono alla logica politico-rappresentativa, bensì a quella neutrale-garantista (articolo 91).

La nuova Europa

La Costituzione vigente non contiene alcuna norma specifica sull'Europa. La disciplina degli articoli 10 e 11 regge con difficoltà e palesi insufficienze lo svolgersi di un processo di integrazione che raggiunge proprio ora una fase di particolare delicatezza e complessità. Al tempo stesso, le disposizioni menzionate - collocate nella prima parte della Costituzione - sono formalmente sottratte alla competenza della Commissione bicamerale. Ciò non impedisce, peraltro, che trovi spazio nella proposta di revisione della seconda parte una disciplina nuova, che colga i profili essenziali dell'esperienza fin qui svolta e ponga in essere indirizzi chiari per l'ulteriore sviluppo del processo di integrazione, che si manifesta oggi come un passaggio fondamentale per la modernizzazione del Paese.

In questa prospettiva si pone con chiarezza (articolo 82, primo comma) l'obiettivo della realizzazione di un'Europa unita. Ma è vivo il dibattito sul *deficit* democratico dei processi decisionali comunitari disegnati dalle norme vigenti, ed è largamente condivisa la necessità che nelle istituzioni della futura Europa sia maggiore il peso dei popoli e dell'istanza rappresentativa rispetto all'attuale preponderante peso dei governi. Da questo riequilibrio deve venire la legittimazione delle politiche. Per questo, all'individuazione dell'obiettivo si affianca la affermazione di una necessaria coerenza con i principi di democrazia, di libertà e di tutela dei diritti fondamentali che ispirano la Costituzione italiana, e che sono espressione immediata di un patrimonio comune a tutto il costituzionalismo moderno.

Parimenti necessaria è la definizione di un chiaro fondamento costituzionale per il processo di integrazione, e di un modello procedimentale specifico. Si prevede, pertanto, che le leggi che approvano i Trattati istitutivi delle Comunità europee e le relati-

ve modifiche e integrazioni siano strumento per il necessario trasferimento di poteri sovrani, e richiedano la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere. Tale previsione si accompagna alla affermazione di un coinvolgimento necessario del Parlamento nella fase ascendente, essendo il Governo tenuto ad informare le Camere fin dall'apertura del negoziato per qualsiasi revisione dei Trattati, ed a sottoporre ad esse - prima di ogni scelta definitiva - il progetto di revisione. Dunque, si assicura una efficace presenza dell'istanza rappresentativa nel processo decisionale, tale da poterne con effettività condizionare lo svolgimento. Con tale scelta si assicura anche sul versante interno una piena legittimazione democratica.

Completa il quadro descritto la norma per cui (articolo 82, ultimo comma) il Governo sottopone senza ritardo alle Camere le proposte di atti normativi dell'Unione europea. Si pone così riparo ad una lacuna, che vede oggi il Parlamento intervenire nella fase di attuazione di decisioni nella cui formazione non ha avuto parte.

Pubblica amministrazione e autorità indipendenti

L'entrata in Europa pone al nostro Paese problemi di competitività non solo del sistema produttivo, ma di tutti gli apparati pubblici. Un aggiornamento della disciplina costituzionale vigente sulla pubblica amministrazione si mostra indispensabile.

Si stabilisce, anzitutto (articolo 99, primo comma), una riserva di regolamento sull'organizzazione degli uffici rimanendo l'intervento del legislatore limitato alla definizione di principi. Tale riserva tende ad utilizzare la maggiore flessibilità, propria della fonte secondaria, per le scelte organizzative, che possono in tal modo mantenersi più agevolmente aderenti agli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Vengono espressamente affermati, peraltro, i necessari principi di imparzialità, trasparenza, efficienza, facendo altresì menzione della separazione tra funzioni ammi-

nistrative e responsabilità politiche, secondo una tendenza che deve ritenersi ormai consolidata.

Anche al diritto di accesso viene conferita una espressa dignità costituzionale. L'innovazione consiste, dunque, nel configurare l'accesso come istituto necessario, e principio informatore del rapporto tra pubbliche amministrazioni e cittadini. Il rilievo di tale obiettivo non è sminuito dal necessario rinvio al legislatore della determinazione delle modalità.

Il segnale di una necessaria modernizzazione dell'amministrazione si coglie, infine, nell'espresso richiamo alle Autorità indipendenti. Si è voluto anzitutto ovviare ad una difficoltà ben nota alla dottrina, che nel silenzio della Costituzione vigente aveva avanzato dubbi sulla conformità alla Costituzione medesima delle Autorità. Il richiamo esplicito consente di leggere senza esitazioni nel sistema costituzionale la previsione di un soggetto non rappresentativo, ed anzi in linea di principio sottratto al potere politico e alla dialettica maggioranza-opposizione, le cui scelte trovano criteri e parametri al di fuori dell'indirizzo politico e di governo. Il riferimento alle Autorità e alle Agenzie concorre alla costruzione di un'amministrazione moderna, che non si esaurisce nel richiamo al modello di amministrazione per ministeri.

Referendum

Un passaggio cruciale nella definizione di un nuovo impianto costituzionale è dato dal ruolo che si riconosce agli strumenti di democrazia diretta. Le iniziative referendarie degli ultimi anni hanno segnato momenti importanti nella vita del paese, anche tra vivaci polemiche politiche e dottrinarie. Indubbiamente, il costituente del 1948 intendeva assegnare al *referendum* un ruolo subsidiario, rispetto alla centralità riconosciuta alla rappresentanza politica ed alla funzione legislativa. E mentre la valutazione sull'uso o abuso del *referendum* si può assegnare al campo della dialettica in senso proprio politica, la trasformazione dell'isti-

tuto da abrogativo a manipolativo, e dunque creativo di norme nuove al di là di quanto una mera abrogazione comunque comporterebbe, si colloca in un'area di indubbia valenza giuridica.

Una riflessione sul *referendum* consapevole e aggiornata, peraltro, non può prescindere dalla constatazione del ruolo svolto dall'istituto, e del peso ormai acquisito nell'esperienza costituzionalistica degli ultimi anni. Sarebbe dunque impensabile una drastica riduzione dell'ambito della decisione popolare diretta in nome di un'astratta primazia della rappresentanza politica. Al contrario, si pone l'esigenza di articolare ed arricchire la disponibilità di strumenti per la decisione popolare, mantenendo un equilibrio di sistema anzitutto in nome di una complessiva efficienza del sistema delle istituzioni.

In questa prospettiva deve essere valutata l'introduzione del *referendum* deliberativo. Questo si connette alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare sostenuta da un numero di firme pari a quello necessario per il *referendum* abrogativo (un milione). La mancata decisione parlamentare conduce automaticamente alla attivazione del meccanismo referendario. Il modello adottato dunque si caratterizza: per la necessità di raccogliere il consenso non sulla richiesta di *referendum*, ma sulla proposta, e dunque sui contenuti della decisione che si chiede al Parlamento di assumere; per la consapevolezza da parte delle forze politiche in Parlamento che quella particolare iniziativa, sostenuta da ampio consenso, nel caso di inerzia vedrà automaticamente attivarsi senza ulteriori passaggi la verifica referendaria. Si perviene così ad una chiara responsabilizzazione del Parlamento, chiamato ad una scelta ineludibile, dando al tempo stesso nuova vitalità e sostanza ad un istituto finora recessivo, come l'iniziativa legislativa popolare.

Nel *referendum* deliberativo si prevede una griglia di cause di inammissibilità largamente coincidente con quella prevista per il *referendum* abrogativo. In particolare, si dispone per entrambi l'inammissibilità per i *referendum* che comporterebbero oneri per

la finanza pubblica. Tale norma è particolarmente importante nel momento in cui si appoggia il *referendum* su una iniziativa popolare che potrebbe ben essere mirata a produrre benefici per categorie determinate; ed è comunque necessaria nell'ambito di uno sforzo di complessivo riordino e contenimento della spesa. Si introduce, altresì, l'inammissibilità derivante dal prodursi di effetti di incostituzionalità a seguito dell'esito referendario. In tal modo si risolve una questione che nell'attuale sistema verrebbe affrontata dalla Corte costituzionale solo successivamente al *referendum*, con le ovvie conseguenti difficoltà. Quindi, l'anticipazione della valutazione alla fase della ammissibilità si giustifica in base ad un principio di opportuna economia nell'uso dei mezzi giuridici.

Quanto al *referendum* abrogativo, si punta su una razionalizzazione che tiene conto dell'esperienza referendaria fin qui svolta. A questo obiettivo risponde l'aumento a un milione del numero di firme necessarie per l'iniziativa referendaria. Questo riflette in primo luogo l'aumento del numero dei componenti del corpo elettorale rispetto al 1948, riproducendo una percentuale più vicina a quella originariamente esistente. Inoltre riflette la condizione, assai diversa oggi, del sistema della comunicazione, caratterizzato da una disponibilità di mezzi e da una facilità di accesso assai maggiori. Il numero di firme previsto si può dunque ritenere ragionevole e nel contesto odierno tale da consentire un giusto equilibrio.

Si tende, inoltre, a porre un freno alle forme più estreme di *referendum* manipolativo, individuando nell'«articolo» l'unità minima assoggettabile a *referendum*. Questa innovazione va vista in parallelo con l'introduzione del *referendum* deliberativo, che consente di pervenire ad una «vera» approvazione di norme legislative attraverso la decisione popolare, senza dover ricorrere ad un uso del *referendum* abrogativo in chiave ultra-manipolativa, con la conseguente occasionalità del prodotto normativo.

Si assumono nella norma costituzionale alcune linee giurisprudenziali emerse dalle

pronunce della Corte costituzionale come connotati genetici dell'istituto referendario: anzitutto, il profilo della omogeneità del quesito, certamente da vedere come un momento qualificante del rendimento complessivo dell'istituto e condizione per un voto libero e consapevole. Si ridefiniscono, altresì, i profili di inammissibilità secondo linee consigliate dall'esperienza. Come si è detto, si prevede l'inammissibilità del *referendum* qualora dall'esito referendario possano derivare oneri per la finanza pubblica o effetti di incostituzionalità.

Forma di Stato

La scelta federalista costituisce uno dei cardini principali della proposta. Il centralismo delle istituzioni e degli apparati pubblici è ormai con chiarezza ostacolo alla necessaria modernizzazione del Paese. Un sistema-Paese competitivo sul piano europeo e mondiale richiede un salto di qualità, che solo attraverso una fondamentale revisione può essere conseguito.

In questo senso è chiara l'insufficienza dell'impianto costituzionale attuale, che vede i soggetti di autonomia subordinati ad uno Stato unitario, assoggettati a limiti pervasivi nella titolarità e nell'esercizio dei propri poteri ed a controlli altrettanto penetranti. Nel sistema vigente l'autonomia è vista con sospetto, temuta negli eccessi. La proposta concepisce le autonomie come segmento essenziale del sistema delle istituzioni, titolare alla pari dello Stato, e, in modo pieno, dei poteri necessari per il governo delle comunità locali.

Al tempo stesso, si intende valorizzare l'articolazione del sistema delle autonomie. Rispetto al primo regionalismo, che a partire dagli anni '70 seguì l'istituzione delle regioni a statuto ordinario, oggi si correggono gli sviluppi di quel sistema, che si sono rivelati dannosi.

Inoltre, occorre tener conto che le innovazioni introdotte con la legge sulla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province hanno rifondato il sistema delle

autonomie locali, riconoscendo loro un diverso e più incisivo ruolo.

Il federalismo che vogliamo realizzare tiene conto della duplice specificità italiana: la ricchezza storica delle autonomie delle città e la verticalità del processo di decentramento. Si tende all'attuazione di un federalismo regionale e delle città, incentrato soprattutto su tre caposaldi:

1) realizzazione piena e garanzia costituzionale del principio di sussidiarietà nella funzione legislativa ripartita fra Stato e regioni, capovolgendo il principio dell'attuale Costituzione che affida tutto allo Stato e limita la competenza delle regioni alle materie tassativamente indicate. Lo Stato così si risolve nei poteri locali, nella legittimazione, nell'azione e nel controllo diretto e immediato dei cittadini;

2) valorizzazione del processo federalistico attraverso la nomina di un quadro dei giudici costituzionali da parte delle assemblee regionali; la possibilità di intervento nella procedura di revisione costituzionale; la partecipazione diretta delle rappresentanze delle autonomie al Senato federale in occasione della elaborazione e approvazione della legislazione di rilevanza interregionale e di garanzia dell'eguale godimento dei diritti fondamentali del cittadino;

3) l'autonomia dei comuni e delle province è esaltata non solo nei confronti dello Stato ma anche e direttamente nei confronti delle regioni, attraverso la diretta attribuzione delle risorse sufficienti per la cura degli interessi delle comunità (autonomia finanziaria di entrata e di spesa, autonomi poteri impositivi, trasferimenti diretti e dallo Stato e dalle regioni, eliminazione dei controlli, ricorso diretto alla Corte costituzionale) e l'attribuzione di una competenza amministrativa generale in relazione alle funzioni compatibili con la loro dimensione territoriale.

La ricaduta di questi principi comporta una riscrittura della seconda parte della Costituzione per quanto concerne le Camere e la formazione delle leggi e una pressoché integrale sostituzione del Titolo V (le regioni, le province, i comuni).

In primo luogo, si ridefinisce la distribuzione della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni. Allo Stato si attribuisce la potestà in via esclusiva per la cura di interessi di effettivo ed indiscutibile rilievo nazionale (articolo 67, primo comma). Mentre, per un ristretto numero di casi, si riconosce allo Stato una potestà legislativa limitata alle questioni di rilievo interregionale, nazionale ed internazionale. Per il resto, la potestà legislativa è attribuita integralmente alle regioni ed alle province di Trento e di Bolzano, e dunque si tratta di una potestà generale.

Va dunque anzitutto sottolineato il capovolgimento rispetto all'impostazione attuale che, invece, riconosce allo Stato la competenza generale mentre ai soggetti di autonomia riconosce una potestà normativa nelle sole materie tassativamente enumerate. Ma all'innovazione in tema di riparto di competenza per materia si accompagna un'altra novità, relativa quest'ultima alla tipologia della potestà legislativa ammessa. Infatti, la legge dello Stato non è più in termini generali sovraordinata rispetto alla legge della regione attraverso lo schema della legislazione di cornice, proprio del vigente articolo 117 della Costituzione, che costituisce secondo la lettura della dottrina un'applicazione insieme dei principi di gerarchia e competenza; ovvero attraverso l'individuazione di altri limiti parimenti posti dalla legge dello Stato, quali le riforme economico sociali; ovvero ancora con la definizione degli interessi nazionali. Questo anche a non voler considerare che la legge dello Stato è andata ben oltre quanto ad essa consentito, finendo così per occupare uno spazio che avrebbe dovuto ritenersi riservato alla legge regionale. Ma, secondo il nuovo impianto, la legge della regione è in grado di esplicitarsi pienamente, senza l'osservanza dei limiti posti dalla legge statale, salvo che nelle materie riservate allo Stato. Ciò vale anche per le materie di cui all'articolo 67, terzo comma, in cui la legge dello Stato persegue profili di rilievo interregionale, nazionale, internazionale, senza che ciò comprima la piena potestà della regione sulle restanti questioni. La legge della regio-

ne e delle province non incontra dunque nessuno dei limiti attualmente previsti dal sistema vigente. Si conferma unicamente una clausola generale di prevalenza della legge statale in difesa del pari godimento dei diritti e libertà costituzionalmente protetti o di preminenti interessi nazionali. Dunque, il riparto di competenze si svolge con linearità, senza la costruzione di complessi modelli di concertazione legislativa che in un sistema frammentato comporterebbero inevitabilmente l'inefficienza istituzionale. La garanzia dell'equilibrio viene trovata non nell'esercizio di una potestà legislativa statale definitoria dei confini per la regione, e magari nella partecipazione a questa di esponenti delle autonomie, bensì nelle pronunce del giudice di costituzionalità. Ed è ovvio che alla soppressione dei limiti di legittimità si accompagni anche il superamento del limite di merito, attualmente previsto.

Quanto alle funzioni amministrative, va tenuto conto da un lato dell'esperienza del regionalismo fin qui svolta e dall'altro delle novità intervenute. È stata sempre oggetto di censura da parte della dottrina la propensione delle regioni a concentrare su di sé le funzioni di gestione a scapito delle funzioni legislative e di programmazione. È dunque necessario evitare che tale tendenza trovi occasione di consolidarsi con il trasferimento massiccio di funzioni rafforzato dalla nuova ripartizione di potestà legislative. Contro tale pericolo si afferma con puntualità il principio secondo cui l'amministrazione deve in ogni caso collocarsi al livello più basso e nell'ambito territoriale più ristretto possibile (cosiddetto «principio di sussidiarietà»).

Questa scelta è resa necessaria anche dalla soppressione di tutti i controlli preventivi sulla amministrazione regionale e locale che hanno costituito finora uno dei più gravi motivi di inefficienza degli apparati pubblici, senza peraltro impedire le gravi deviazioni degli stessi apparati da basilari criteri di correttezza e di legalità dell'azione amministrativa. È dimostrata oltre ogni dubbio la inutilità dei controlli giuridico-formali cui il nostro sistema si è fin qui attenuto.

Ma tale scelta deve correlarsi ad un potenziamento delle condizioni oggettive per la trasparenza dell'amministrazione e il controllo sociale sulla medesima, altrimenti si creerebbe un'amministrazione locale irresponsabile. Occorre fare in modo che i cittadini possano in concreto essere posti in condizione di scrutinare in modo ravvicinato l'operare dei pubblici poteri, azionando strumenti di controllo di ogni devianza. È per questo che l'affermazione in Costituzione del principio di sussidiarietà, inteso appunto nel senso della collocazione al livello più vicino ai cittadini dell'azione degli apparati pubblici, è strumento essenziale della nuova concezione dell'amministrare e del nuovo rapporto tra pubblici poteri e cittadini che caratterizza la proposta, in cui i secondi non sono solo i destinatari passivi degli atti ma, in qualità di utenti, diventano i controllori dell'efficienza dell'azione dell'amministrazione locale.

La novità dell'impostazione, peraltro, non si limita alla definizione di poteri forti correlata alla soppressione di tutti i controlli. Viene infatti ridisegnata profondamente la mappa della partecipazione delle autonomie a rilevanti funzioni statali.

Anzitutto, va sottolineata la partecipazione alla funzione legislativa, che vede la presenza in Senato dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nonché dei sindaci dei comuni capoluogo di regione, per le leggi di cui all'articolo 67, terzo comma, e cioè nelle materie in cui lo Stato può disciplinare unicamente i profili di rilievo ultraregionale. Ugualmente, si prevede la partecipazione laddove la legge dello Stato, per realizzare la eguale garanzia per i diritti e le libertà protette in Costituzione, oltre che per preminenti interessi nazionali, pone in essere discipline che prevalgono su quella regionale. Per queste leggi si prevede infatti la forma bicamerale (sono tra i pochi casi di legislazione bicamerale) ed attraverso il Senato si ha la presenza diretta delle autonomie, che fanno sentire la propria voce nel momento di formazione della legge, e hanno altresì la possibilità di difendere la loro sfera di competenza impugnando gli atti

statali, normativi o amministrativi, davanti alla Corte.

Parimenti importante, peraltro, è la partecipazione delle regioni alla nomina di un quarto dei componenti della Corte costituzionale, che vede potenziato il suo ruolo di arbitro nella definizione dei conflitti sulla competenza dello Stato. Si crea quindi un coerente parallelismo tra la presenza delle autonomie nel momento delle scelte, e la presenza nella formazione dell'organo preposto alla risoluzione dei conflitti. Così come le autonomie partecipano, in misura paritaria rispetto alla rappresentanza parlamentare, all'elezione del Capo dello Stato.

Al Capo dello Stato, dal canto suo, spetta un potere di veto sulla presentazione di disegni di legge di iniziativa governativa che presentino vizi di costituzionalità: ecco dunque un primo filtro in cui la sensibilità per i temi delle autonomie può evitare lo stravolgimento degli equilibri disegnati in Costituzione.

Di grande significato politico ed istituzionale, infine, è la partecipazione alla funzione di revisione della Costituzione. La modifica delle norme di cui all'articolo 67, ed all'intero Titolo V - dunque di parti rilevanti della Costituzione - si può avere solo con il consenso della metà più uno dei consigli regionali, secondo uno schema tipicamente federale.

Parimenti funzionale ad un impianto federale è la scelta di puntare molto fortemente sullo statuto della regione, come fonte cui sono affidate le fondamentali scelte di ordinamento e di organizzazione dell'ente. È infatti lo statuto che determina la forma di governo regionale, con il solo limite della necessaria previsione di un'assemblea elettiva a suffragio universale, suscettibile di scioglimento per impossibilità di funzionamento, e di un presidente. Nell'ambito dei confini posti possono trovare spazio scelte che vanno dal modello parlamentare a quello presidenziale, nelle varie forme e modalità. Ancora allo statuto si affidano gli istituti di partecipazione ed in particolare la disciplina del *referendum* regionale. Alla legge regionale, parallelamente, si lascia la scelta dei sistemi elettorali (con il solo limi-

te, come già detto, del suffragio universale diretto per l'assemblea rappresentativa). Infine, lo statuto viene sottratto ad ogni forma di codecisione da parte dello Stato, rimanendo la scelta nelle mani dell'organo rappresentativo, con la sola prescrizione per l'approvazione di una soglia di maggioranza qualificata (quella assoluta dei componenti).

Alla innovazione radicale nel rapporto tra le autonomie e lo Stato si propone in parallelo una altrettanto radicale innovazione nel rapporto tra regioni ed enti locali all'interno del sistema delle autonomie. La filosofia di fondo è che a regioni forti devono corrispondere enti locali parimenti forti: è così evitato il pericolo che al centralismo statale se ne sostituisca uno di tipo regionale non meno dannoso del primo.

L'equilibrio del sistema passa attraverso il riconoscimento agli enti locali di una diretta tutela, che - diversamente da quella prevista nel sistema vigente nella scarna formula dell'articolo 128 della Costituzione - non si affida al mero rinvio alla «legge generale» dello Stato, che non si sarebbe - con ogni evidenza - rivelato utile nel contesto di un impianto «federale» dello Stato. Si definisce invece (articolo 123) una garanzia che copre la denominazione, il territorio, la potestà di auto-organizzazione, l'autonomia normativa, la disponibilità di risorse proprie. Per i profili ordinamentali si fa riferimento ad una legge approvata da entrambe le Camere (alla cui formazione partecipano, nel Senato, gli esponenti delle autonomie). Ciò si aggiunge alla espressa esclusione di ogni forma di controllo preventivo di legittimità o di merito sugli atti degli enti locali, capovolgendo dunque l'attuale dettato dell'articolo 130 della Costituzione. Si coglie, così, l'indirizzo da tempo espresso dalla dottrina più attenta, nel senso della impossibilità di mantenere il sistema dei controlli secondo l'articolazione imposta dalla norma costituzionale vigente. Del resto si era già concretata una tendenza anche legislativa alla semplificazione dei controlli medesimi. Il riscontro più recente si ha in alcune proposte ancora all'esame del Parla-

mento, tendenti a ridurre al massimo i controlli a Costituzione invariata.

Il richiamo in Costituzione garantisce le autonomie locali nei confronti sia dello Stato che delle regioni, costruendo le autonomie stesse come l'effettivo secondo pilastro di un impianto federale che le valorizza per ricchezza e diversità. Tuttavia, la sola menzione nella norma costituzionale avrebbe potuto far dubitare dell'effettività di una innovazione radicale come quella descritta. Si è dunque prevista la possibilità dell'impugnativa da parte degli enti locali di leggi ed atti amministrativi dello Stato e delle regioni a tutela dell'autonomia costituzionalmente protetta. Si estende così ad una platea ben più ampia di quella attuale sia l'istituto del ricorso in via principale - finora limitato al rapporto Stato-regioni/province autonome - sia quello del conflitto di attribuzione. Con tale ridefinizione dell'accesso la Corte costituzionale diviene a pieno il perno effettivo degli equilibri centro-periferia, essendo arbitra di tutta la conflittualità che può scaturire dal sistema.

Va sottolineato che anche sul punto dei rapporti regioni-enti locali non esistono soluzioni genuinamente federali a fronte di altre che sarebbero spurie. In particolare, non è parametro di genuino federalismo che la regione disponga di poteri ordinamentali nei confronti degli altri soggetti di autonomia. Anche negli Stati federali possono esserci garanzie direttamente per gli enti locali, o nella stessa costituzione federale o in quella degli Stati membri della federazione. Tale garanzia è in realtà strumento indispensabile per garantire, da un lato, che non sopravvengano nuovi centralismi; ed assicurare, dall'altro, l'indipendenza dei circuiti politici locali e regionali, che è chiave per una utile competizione e per la qualificazione complessiva della rappresentanza politica.

Conclusivamente, si è di fronte ad un modello di chiara e forte impostazione federalistica ed autonomistica, aderente alla storia del nostro Paese e ai connotati fondamentali degli assetti odierni. La necessità di tale aderenza dà ragione della costruzione di un modello che presenta caratteri origi-

nali e non si fonda sulla adesione acritica a modelli sperimentati in altri Paesi. La elasticità costituisce uno dei principali vantaggi del federalismo. Non esiste il federalismo: esistono tanti federalismi. Sarebbe stato dunque un errore davvero grave non pensare nei termini di un federalismo adatto al Paese, aderente alla sua storia. Ma si tratta di un modello indiscutibilmente forte, di ampia prospettiva, che consente al Paese il salto di qualità nel rendimento delle istituzioni e degli apparati pubblici di cui vi è bisogno.

Certo, dobbiamo essere consapevoli che l'adozione di innovazioni tanto radicali impone anche una maturazione culturale e politica.

Anzitutto è chiaro che la scelta per l'autonomia, la cancellazione di ogni funzione di tutela del centro sulla periferia, l'attribuzione di vasti poteri di legislazione e di gestione ai vari segmenti del mondo delle autonomie impone una parallela accentuazione del circuito delle responsabilità, politiche e giuridiche. Le nuove istituzioni devono procedere parallelamente alla nuova politica. Ad un'amministrazione che - in chiave di efficienza - viene liberata da controlli e legami deve far da contrappeso una classe di amministratori libera dalle clientele e chiamata a rispondere in pieno e con chiarezza agli elettori che quella classe hanno scelto con il voto. Si rende così chiara l'equazione secondo cui ad un maggior potere deve corrispondere una maggiore ed effettiva responsabilità.

Inoltre il non aver scelto schemi di perenne concertazione, preferendo riparti di competenze chiari e un sistema delle fonti semplice nelle articolazioni fondamentali, comporta accettazione di un modello significativamente competitivo nella sua impostazione. Ma ciò si è fatto nella convinzione che un sistema di impianto federale non può non essere intrinsecamente competitivo. I profili cooperativi e di solidarietà sono profili correttivi del modello, non possono costituirne la ossatura fondamentale. Soprattutto alle parti deboli dell'insieme conviene sia chiaro che una rete di concertazione globale sarebbe soltanto lo schermo

per la prevalenza in ogni caso degli interessi forti. È illusorio che meccanismi di codecisione siano strumento per la tutela degli interessi deboli. È dunque meglio una chiara definizione degli strumenti istituzionali per la inevitabile competitività di sistema e, parallelamente, la altrettanto chiara individuazione dei correttivi. Nella proposta questi si trovano nella prevalenza della legge statale per garantire a tutti l'eguale godimento dei diritti e delle libertà fondamentali (articolo 67, quinto comma); nella previsione di attribuzione di risorse nazionali per politiche pubbliche di riequilibrio (articolo 118, quarto comma); nella istituzione di un fondo di solidarietà nazionale per le aree svantaggiate (articolo 118, quinto comma).

Ai timori di un'insufficiente garanzia degli interessi deboli si risponde con la considerazione che anche a questi interessi è chiesto di compiere un salto di qualità nella capacità di presenza e di proposta politica. Del resto il sistema centralistico non era più, con ogni evidenza, strumento di tutela per le aree deboli del Paese. La garanzia di una vera ed effettiva solidarietà è nella politica. Rispetto a questo assunto bisogna costruire la strumentazione istituzionale. In questo senso, l'opzione federalista può e deve essere, anche per il Mezzogiorno e le altre aree deboli, una occasione positiva comprendendone la filosofia di sistema e le esigenze che ne caratterizzano il funzionamento.

Bicameralismo

In stretta connessione con il tema del federalismo vanno visti i problemi concernenti il superamento del bicameralismo paritario. Sul punto, non può sorgere dubbio alcuno circa la necessità di un fondamentale ripensamento. La defatigante lunghezza del processo legislativo è indiscutibilmente uno dei maggiori motivi dell'inefficienza complessiva del sistema. Non sembra, peraltro, di dover necessariamente giungere ad una scelta nel senso del monocameralismo. Anche l'esperienza recente sul piano compara-

to mostra una tendenza a modelli bicamerali, purchè differenziati, in modo tale da esaltare le sinergie possibili tra Camere diverse per funzioni, legittimazione, composizione senza dar luogo ad inutili duplicazioni di processi decisionali.

L'innovazione proposta è radicale. Una Camera - l'Assemblea nazionale - è vista come la sede in cui si dispiegano l'azione di governo, l'attuazione del programma, lo svolgimento della funzione di indirizzo politico. In questa Camera si svolge la dialettica maggioranza-opposizione, ed essa diventa la Camera del maggioritario. Nell'altra Camera, sottratta alla dialettica maggioranza-opposizione, si concentrano funzioni di garanzia e di equilibrio del sistema complessivamente inteso ed in particolare delle autonomie.

Le scelte conseguenti all'impostazione descritta si riflettono, anzitutto, nella ripartizione delle funzioni. Più specificamente, alla sola Assemblea nazionale si riconosce il potere di accordare o negare la fiducia al Governo. È sempre nell'Assemblea nazionale che si dispiega la logica del collegamento dichiarato tra candidati all'elezione nella stessa Assemblea e candidato Primo ministro. Ed è ancora in questa che può attivarsi la sfiducia costruttiva, con la sostituzione del Primo ministro inizialmente in carica. Parallelamente, è nell'Assemblea nazionale che si fanno le scelte di governo ed in particolare le scelte di distribuzione delle risorse che si concretano nel bilancio. Infine è nell'Assemblea che si colloca la pienezza della potestà legislativa, come strumento della iniziativa politica per l'attuazione del programma di governo. Conseguentemente, è l'Assemblea nazionale che può essere sciolta, secondo il disposto degli articoli 95, nono comma, e 90.

Nel Senato, per contro, si collocano funzioni di controllo e garanzia, oltre ad una limitata partecipazione alla funzione legislativa. In specie, sono attribuite al Senato la elezione dei componenti di estrazione parlamentare della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura e la designazione dei candidati per le Autorità indipendenti tra i quali il Capo dello

Stato provvede alla nomina. Si definisce una forte funzione ispettiva, che radica nella normale attività delle Commissioni permanenti un incisivo strumento di controllo, in particolare sulle amministrazioni pubbliche. Si limita, invece, la partecipazione alla funzione legislativa, che viene riferita alle leggi di ordinamento (leggi costituzionali, elettorali, disciplina di organi costituzionali e di rilievo costituzionale) ed a quelle che incidono sul sistema delle autonomie. Per queste, come si vedrà, la composizione del Senato è integrata da esponenti delle autonomie medesime. Oltre a questa limitata partecipazione alla funzione legislativa, si prevede unicamente una richiesta di riesame, su cui l'Assemblea nazionale delibera in via definitiva. Infine, e coerentemente con la natura attribuita all'organo, il Senato non può essere sciolto.

Un punto nodale della proposta va visto nella definizione della composizione del Senato. Sul punto, nell'esperienza del federalismo sul piano comparato si riscontrano scelte molto diverse. Nell'esperienza più importante ed antica - quella degli Stati Uniti - si è passati, dopo una prima fase in cui i componenti del Senato erano scelti dalle assemblee degli Stati, all'elezione popolare diretta. Nella repubblica federale tedesca i membri del *Bundesrat* (69 per una popolazione di oltre 80 milioni) sono scelti dai governi dai *Länder*: scelta, questa, che ha antiche radici storiche, risalenti alle modalità di unificazione nel secolo scorso. In Spagna è stato adottato un modello di composizione mista, con 47 membri scelti dalle Comunità su un totale di 255, e quindi con larghissima prevalenza di senatori eletti direttamente. Ed ancora altri modelli possono proporsi: dalle regioni viene ad esempio anche una proposta di elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali.

Si dimostra anche per questo profilo che non esiste una soluzione genuinamente federale, a fronte di altre incompatibili con un «vero» federalismo. E si è dunque ritenuto che l'elezione popolare diretta dei componenti, secondo la scelta di fondo propria del modello degli Stati Uniti, fosse coerente con la natura dell'organo ed i poteri

ad esso attribuiti. Solo dall'elezione diretta, infatti, può discendere il peso sufficiente a sostenere una scelta efficace per un moderno bicameralismo differenziato, tesa a configurare per il Senato una funzione di garanzia, equilibrio e controllo per l'intero sistema istituzionale, autonomie incluse. Per questo, in particolare, si prevede che la composizione sia integrata - nella formazione delle leggi rilevanti per le autonomie - con i presidenti delle giunte di regioni e province autonome e i sindaci dei comuni capoluogo di regione. Si persegue l'obiettivo di dare rappresentanza ad entrambi i segmenti del sistema delle autonomie (regioni, enti locali), con soggetti titolari comunque di una legittimazione elettiva propria, sia pure in una qualità diversa, ed in tal senso non incompatibili rispetto alla scelta di un Senato eletto a suffragio universale diretto, e in una misura sufficientemente ampia da incidere sulle scelte (la proporzione è superiore, ad esempio, a quella esistente nel Senato spagnolo tra componenti eletti e rappresentanti delle comunità). Il temperamento al principio dell'elezione diretta risponde in modo specifico e puntuale alle esigenze del sistema delle autonomie, senza indebolirne il modello generale.

Non si è ritenuto, dunque, di seguire scelte diverse, ed in particolare il modello *Bundesrat*, che - come si è detto - trova solide radici nella storia di quel Paese ma rimarrebbe privo di riscontri in un'esperienza del tutto diversa e che oggi si orienta per un federalismo parimenti diverso rispetto a quello tedesco. Infatti qui si prospetta un federalismo di legislazione e programmazione, mentre il federalismo tedesco può essere correttamente definito come un federalismo - nel concreto dell'esperienza - essenzialmente amministrativo. In secondo luogo, il modello tedesco presenta notevoli complessità, soprattutto nel sistema delle fonti, di volta in volta unicamerale o bicamerale. In un sistema frammentato ed ancora in evoluzione, peraltro, la complessità non favorisce il consolidarsi di modelli istituzionali equilibrati, agili ed efficienti. Si è dunque privilegiata un'opzione più semplice e lineare.

Analogamente, non si è ritenuto di adottare modelli a composizione in senso stretto mista, sull'esempio spagnolo. Anzitutto sono forti le perplessità su tale modello che non sembra aver prodotto risultati particolarmente positivi e versa attualmente in una crisi piuttosto profonda. La diversa legittimazione dei componenti pone al regolare funzionamento dell'organo ed al *political process* che in esso si svolge ostacoli considerevoli.

Una composizione compiutamente mista avrebbe prodotto difficoltà anche nella configurazione del Senato qui proposta. È chiaro, ad esempio, che una incisiva funzione ispettiva e di controllo, che assume anzitutto ad oggetto in modo penetrante le amministrazioni pubbliche, male si concilierebbe con una composizione dell'organo in cui entrassero a pieno titolo - anche per l'esercizio della funzione anzidetta - soggetti titolari di poteri di gestione, quali presidenti di giunta o sindaci. È evidente la possibile sovrapposizione tra controllori e controllati. Inoltre non si vedrebbe giustificazione nella partecipazione di esponenti delle autonomie a funzioni quale la elezione di componenti del Consiglio superiore della magistratura o la scelta di candidati per le Autorità indipendenti. E meno ancora si giustificherebbe la partecipazione a funzioni o scelte nelle quali le autonomie sono presenti ad altro titolo: la legislazione costituzionale, che viene sottoposta per la parte relativa alle autonomie alla approvazione delle assemblee regionali; la nomina di componenti della Corte costituzionale, direttamente eletti per un altro quarto dalle assemblee regionali.

Per questi motivi si è scelta la via della integrazione nella composizione del Senato limitatamente alla funzione legislativa, per la parte in cui l'incidenza sul sistema delle autonomie è *in re ipsa*. La partecipazione in misura significativa, e non certo simbolica, degli esponenti delle autonomie consente un peso effettivo nella definizione del rapporto tra interessi regionali, affidati comunque alla legge regionale, ed interessi interregionali, nazionali ed internazionali, su cui la legge dello Stato può intervenire.

In tal modo, si raggiunge il risultato di una effettiva tutela del sistema delle autonomie, tra l'altro presente in modo equilibrato nelle sue due componenti fondamentali (regioni ed enti locali). L'effetto concreto non è lontano, per ciò che conta, da quello che si avrebbe con una composizione mista *tout court*. Ma sembra che le obiezioni ed i dubbi sorti sul modello spagnolo possano al tempo stesso essere superati, dal momento che - al di fuori della funzione legislativa concretamente rilevante per le autonomie - il Senato è compiuta espressione di una legittimazione propria, autonoma, e radicata nel voto popolare. Con l'ulteriore vantaggio di mantenere separazione e competizione fra i circuiti di selezione della classe politica, con potenziale beneficio per la qualità della rappresentanza a vari livelli istituzionali.

La soluzione raggiunta, quindi, sembra dare pieno significato a un bicameralismo realmente differenziato per funzioni.

Le garanzie: magistratura, Corte costituzionale, revisione della Costituzione

I. La magistratura

La disciplina costituzionale vigente della magistratura e della funzione giurisdizionale richiede un incisivo aggiornamento che, tenendo ferme le essenziali garanzie di autonomia e di indipendenza, consenta una risposta efficace - al di fuori di ogni polemica - ai molteplici problemi che si sono, anche in tempi recenti, evidenziati.

Una prima fondamentale linea di innovazione della proposta tende a porre le basi per la costruzione di una funzione giurisdizionale unitaria, ancorchè esercitata da magistrati ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari. Il riparto si configura in termini di competenza.

Si opera a tal fine una incisiva ridefinizione della magistratura amministrativa. Viene operata all'interno del Consiglio di Stato una netta distinzione tra una sezione consultiva e una giurisdizionale, rimanendo riferita esclusivamente a quest'ultima - ol-

tre che ai magistrati dei tribunali amministrativi regionali - la funzione giurisdizionale (articolo 104, primo comma). Il Consiglio superiore della magistratura diviene organo di autogoverno di tutti i magistrati, dividendosi in una sezione per i magistrati ordinari ed una per i giudici amministrativi. Per tutti i magistrati spettano al Consiglio le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari. Le nomine agli uffici direttivi della Corte di cassazione e della Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato sono affidate alle sezioni riunite del Consiglio. A tutti i magistrati sono riconosciute le medesime garanzie, nell'ambito di una distinzione unicamente per funzioni (articolo 108, ultimo comma). E per tutti i magistrati - dunque, ordinari e amministrativi - vale il principio che la nomina ha luogo esclusivamente per concorso (articolo 107, primo comma).

Parallelamente, viene decostituzionalizzata la dicotomia diritto soggettivo-interesse legittimo come strumento automaticamente definitorio di un riparto di competenza. Si garantisce infatti la tutela delle situazioni giuridiche soggettive e dunque sia dei diritti soggettivi che degli interessi legittimi: previsione del resto necessaria per il dettato dell'articolo 24 della Costituzione. Ma si lascia alla legge - in modo elastico - la scelta del criterio di ripartizione della competenza tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo.

Dunque la funzione giurisdizionale si configura in modo unitario, rimanendo all'interno di essa possibile solo un riparto di competenza. La posizione del giudice amministrativo viene assimilata a quella del giudice ordinario quanto al complesso delle garanzie di autonomia e di indipendenza, ed agli strumenti per l'attuazione di tali valori. In particolare viene determinata una netta separazione nei confronti del potere esecutivo, che perde ad esempio il potere di nomina di consiglieri di Stato per quanto riguarda la sezione giurisdizionale, cui si applica il principio di accesso solo per concorso; e perde altresì i poteri inerenti l'azione disciplinare, regolata in modo uniforme

per tutti i magistrati. Più in generale, sono superati radicalmente i problemi derivanti dalla commistione tra l'esercizio della funzione consultiva e di quella giurisdizionale.

Il quadro si completa con il superamento della giustizia contabile e l'attribuzione al giudice amministrativo della competenza per la responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari (104, secondo comma). A tal fine viene attribuita al pubblico ministero la potestà di esercitare le azioni e le facoltà di intervento previste dalla legge (articolo 113, secondo comma). Alla Corte dei conti si riconosce invece una funzione di controllo dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, rinviando alla legge la definizione delle funzioni. In tal modo, nell'ambito della complessiva unitarietà della funzione giurisdizionale, si procede anche su questo versante alla rifondazione del circuito della responsabilità e del sistema dei controlli sugli apparati pubblici, resa necessaria dalla constatazione che - al di là di periodiche proclamazioni - l'efficacia del sistema vigente, la sua produttività ed il rapporto costi-risultati si mostrano particolarmente bassi.

Parallelamente alle incisive innovazioni prospettate, si conferma e si precisa il quadro delle garanzie poste dalla Costituzione vigente. Si dispone, così, che tutti i magistrati sono soggetti solo alla legge: dunque anche il pubblico ministero, per cui si prevede in modo specifico che la legge stabilisca misure idonee ad assicurare il coordinamento interno degli uffici. Si cancella la giurisdizione dei tribunali militari in tempo di pace. Si attribuisce in modo esplicito una potestà regolamentare al Consiglio superiore della magistratura, superando un problema ad un tempo pratico e teorico. Si disciplina la impugnabilità dei provvedimenti sulla carriera, limitandola alle sezioni unite del Consiglio e consentendo per i soli provvedimenti disciplinari l'impugnazione davanti alle sezioni unite civili della Corte di cassazione. Si conferma tutto il complesso delle ulteriori garanzie relative all'autonomia ed indipendenza, e in particolare si ribadisce il principio di obbligatorietà dell'azione penale. Si afferma il principio

che debba rendersi effettivo il diritto di difesa in ogni fase del giudizio, garantendo che la decisione intervenga in un tempo ragionevole (in aderenza a principi da tempo affermati in sede internazionale, in norme ed in pronunce di organi di giustizia). Si afferma un principio di riserva di codice, ammettendosi nuove norme penali solo per modifica del codice penale o con legge di disciplina organica della materia. Si afferma, infine, il principio della parità dei poteri processuali delle parti in ogni grado del giudizio.

Dunque, un insieme di norme che, per un verso, innovano fortemente, per l'altro razionalizzano ed adeguano la disciplina vigente, senza in alcun modo indebolire le garanzie di autonomia ed indipendenza della magistratura e ponendo le premesse per una giustizia più efficiente ed efficace al servizio dei cittadini.

II. *La Corte costituzionale*

La principale innovazione apportata alla disciplina vigente sulla Corte costituzionale attiene all'accesso.

Viene anzitutto previsto l'accesso diretto del cittadino, cui si consente l'impugnativa di leggi e di atti aventi forza di legge qualora ritenga di essere stato leso in uno dei diritti garantiti dalla prima parte della Costituzione. Si tratta di un istituto ben noto nel diritto comparato, che vuole conferire effettività e compiuta giustiziabilità ai diritti costituzionalmente protetti e di cui si discute da tempo anche nella dottrina italiana. Il ricorso diretto si affianca allo schema della questione in via incidentale, rispetto al quale va visto non come antitesi, ma come completamento. D'altronde, il giudizio in via incidentale trova il suo autonomo fondamento nella legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Si amplia, inoltre, l'accesso alla Corte a tutti i soggetti di autonomia garantiti in Costituzione. Al ricorso in via principale ed al conflitto di attribuzione dello Stato contro le regioni, e di queste contro lo Stato, si aggiunge il riconoscimento dell'accesso alla Corte da parte di comuni e province. In tal

modo, da un lato, gli equilibri del sistema delle autonomie assumono rilievo costituzionale nel loro complesso nella nuova disciplina posta dal Titolo V e, dall'altro, divengono compiutamente giustiziabili. La Corte costituzionale diviene il cardine effettivo della risoluzione dei conflitti in un impianto federale che non nega certo la logica della cooperazione e della concertazione ma assume anche la competitività come connotato imprescindibile del sistema.

L'ampliamento dell'accesso alla Corte viene bilanciato in primo luogo con l'aumento del numero dei giudici, che viene portato a venti (cinque dei quali eletti dalle assemblee regionali, a conferma della posizione del tutto nuova disegnata per le regioni in Costituzione). Si prevede, inoltre, la possibilità di un'organizzazione della Corte per sezioni, per far fronte in modo efficace alla nuova domanda di giustizia costituzionale.

Si procede, infine, ad una più chiara tipologizzazione delle sentenze ed a rafforzare le garanzie di indipendenza dei giudici, attraverso una riserva di legge costituzionale, recependo un'istanza particolarmente sentita secondo le modalità garantistiche più parti.

III. *Revisione costituzionale*

La procedura di revisione della Costituzione è stata modificata in maniera significativa. A parte il caso che prevede il coin-

volgimento delle assemblee regionali, si è previsto un differente sistema a seconda che alla revisione si intenda sottoporre la prima parte, e quindi anche i principi fondamentali, ovvero l'ordinamento della Repubblica che costituisce la seconda parte.

Nel primo caso sono necessarie due deliberazioni successive, con un intervallo di non meno tre mesi, di ciascuna Camera con la maggioranza di due terzi: evidente l'intento di raggiungere, su temi di così grande delicatezza, un ampio grado di consenso e di rappresentatività.

Per le altre leggi costituzionali, categoria in cui evidentemente rientrano le revisioni della seconda parte della Costituzione, in seconda deliberazione sono stabiliti *quorum* inferiori (la maggioranza assoluta per l'Assemblea nazionale e i tre quinti per il Senato) ma è garantita al corpo elettorale la possibilità di pronunciarsi, secondo il sistema enunciato dal vigente articolo 138 (salvo innalzare a un milione, dagli attuali cinquecentomila, il numero di elettori che possono richiederlo).

Una rilevante partecipazione delle assemblee regionali è infine prevista in ordine alle modifiche che riguardino la revisione della forma dello Stato (titolo V) e della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni (articolo 67): in tali casi infatti la procedura è ulteriormente rafforzata dalla necessità del voto favorevole della metà più una delle assemblee.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. La sezione I del titolo I, «Il Parlamento», della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE I. - *Le Camere.*

Art. 55. - Il Parlamento si compone dell'Assemblea nazionale e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 56. - L'Assemblea Nazionale è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di quattrocentocinquanta.

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

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

Art. 57. - Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, a suffragio universale e diretto.

Il numero dei senatori è di centocinquanta. Per l'esame e l'approvazione delle leggi dello Stato di cui all'articolo 67, terzo e quinto comma, ed al Titolo V, il Senato è integrato dai presidenti delle giunte delle regioni e delle province di Trento e di Bolzano, e dai sindaci dei Comuni capoluogo di regione.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto il trentacinquesimo anno.

Ad ogni regione sono attribuiti tre senatori, salvo il Molise e la Valle d'Aosta cui sono attribuiti rispettivamente due senatori e un solo senatore.

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

Art. 58. - L'Assemblea nazionale e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge approvata da entrambe le Camere e soltanto in caso di guerra.

Art. 59. - L'elezione di ciascuna Camera ha luogo entro sessanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il quindicesimo giorno dalle elezioni.

Finchè non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti

Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza.

Art. 60. - Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

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

Art. 61. - Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei componenti. Il regolamento dell'Assemblea nazionale stabilisce i diritti delle opposizioni.

Le sedute sono pubbliche, salvi i casi previsti dal regolamento.

Le deliberazioni di ciascuna Camera sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione o leggi costituzionali prescrivano una maggioranza speciale. Il regolamento di ciascuna Camera stabilisce i requisiti per la validità delle sedute.

Il regolamento dell'Assemblea nazionale prevede le modalità con le quali i gruppi parlamentari possono dichiarare la propria

adesione alla maggioranza o alle opposizioni parlamentari.

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

Art. 62. - Una legge approvata da entrambe le Camere determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere oppure ad una Camera e al Parlamento europeo.

Art. 63. - Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

La deliberazione può essere impugnata davanti alla Corte costituzionale con ricorso di un quinto dei componenti della Camera di appartenenza.

Art. 64. - Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 65. - I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, nè può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

Art. 66. - I membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita con legge approvata da entrambe le Camere».

Art. 2.

1. La sezione II del titolo I della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE II. - *La formazione delle leggi.*

Art. 67. - La funzione legislativa appartiene allo Stato, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

politica estera, ratifica ed attuazione di trattati e accordi internazionali;

difesa e sicurezza nazionale;

ordine e sicurezza pubblica;

cittadinanza, immigrazione, emigrazione;

giustizia e ordinamento giudiziario;

legislazione e ordinamento processuale civile e penale;

bilancio, contabilità, tributi statali, coordinamento della finanza pubblica;

moneta, sistema valutario, sistema del credito;

normative tecniche, requisiti, parametri e livelli di prestazione uniformi su tutto il territorio nazionale;

ordinamenti didattici, titoli di studio, professioni;

demanio statale;

ordinamento degli uffici statali, dipendenti statali, rapporti tra le amministrazioni statali e i cittadini;

ordinamento degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale;

principi della previdenza, garanzie del reddito, ordinamento della prestazione di lavoro.

Lo Stato ha competenza legislativa, limitatamente alla tutela di interessi interregionali, nazionali o internazionali, nelle seguenti materie:

commercio, trasporto, comunicazioni;

attività produttive, caccia e pesca;

sanità;

ricerca, produzione e distribuzione dell'energia;

ricerca scientifica, beni culturali;

opere pubbliche, tutela dell'ambiente, protezione civile; acque interne.

Salvo quanto disposto dai commi secondo e terzo, le regioni e le province autonome hanno competenza legislativa generale.

La legge statale prevale sulla legge delle regioni o delle province autonome per garantire a tutti l'eguale godimento dei diritti e delle libertà costituzionalmente protetti e tutelare preminenti interessi nazionali.

Art. 68. - La funzione legislativa è esercitata dall'Assemblea nazionale, salvo quanto disposto dal secondo comma. L'Assemblea nazionale trasmette al Senato della Repubblica i disegni di legge il giorno successivo all'approvazione.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per:

- le leggi costituzionali ed elettorali;
- le leggi di ratifica ed attuazione di trattati ed accordi internazionali;
- le leggi di cui all'articolo 67, terzo e quinto comma, e le leggi di cui al Titolo V;
- le leggi in materia di ordinamento degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, di cui all'articolo 67, secondo comma;
- gli altri casi stabiliti dalla Costituzione o da leggi costituzionali.

Al di fuori dei casi previsti dal secondo comma il Senato può deliberare, entro i quindici giorni successivi alla trasmissione, a maggioranza assoluta dei componenti, il riesame di un disegno di legge approvato dall'Assemblea nazionale. L'Assemblea nazionale delibera in via definitiva.

Art. 69. - Nei casi di cui all'articolo 68, secondo comma, il disegno di legge approvato da una Camera in un testo diverso da quello approvato nell'altra Camera viene assegnato, per le parti non approvate nell'identico testo, ad una commissione speciale formata da un uguale numero di deputati e senatori nominati rispettivamente dai Presidenti delle due Camere, osservando la proporzione esistente tra i gruppi parlamentari in ciascuna Camera.

Il testo deliberato dalla commissione speciale è sottoposto all'approvazione di ciascuna Camera, articolo per articolo e con votazione finale con le sole dichiarazioni di voto. Non sono ammessi emendamenti.

Ai fini dei precedenti commi i regolamenti stabiliscono speciali procedure.

La procedura di cui al presente articolo non si applica alle leggi costituzionali.

Art. 70. - L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, nonché agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

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

Art. 71. - Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

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

Su richiesta del Governo sono inseriti con priorità nel calendario ed iscritti all'ordine del giorno delle Camere, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o accettati dal Governo. I progetti dichiarati urgenti dal Governo sono approvati o respinti entro il termine stabilito dai regolamenti parlamentari, che prevedono a tal fine speciali procedure. Il regolamento disciplina l'assegnazione di tempi alla iniziativa legislativa parlamentare. Il regolamento dell'Assemblea nazionale prevede una riserva per le proposte e le iniziative delle opposizioni.

La procedura normale di esame e di approvazione è sempre adottata per i disegni di leggi costituzionali, di leggi elettorali, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Art. 72. - La legge è promulgata dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione o nel più breve termine da essa stabilito, fermo quanto previsto dall'articolo 68, terzo comma.

La legge è pubblicata subito dopo la promulgazione ed entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge stessa stabilisca un termine diverso.

Art. 73. - Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato all'Assemblea nazionale o ad entrambe le Camere, nel caso di cui all'articolo 68, secondo comma, chiedere una nuova deliberazione.

La legge nuovamente approvata è promulgata dal Presidente della Repubblica.

Art. 74. - È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale di leggi e di atti aventi forza di legge ovvero di articoli degli stessi, quando lo richiedono un milione di elettori o cinque assemblee regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali, tributarie o di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Non è ammesso altresì *referendum* per le leggi la cui abrogazione comporti oneri per lo Stato, per le regioni o per gli enti locali ovvero la violazione di norme o principi costituzionali.

La proposta sottoposta a *referendum* deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee. La legge che disciplina il *referendum* stabilisce criteri per la separazione delle richieste di *referendum*, determinandone limiti e condizioni.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* dopo che siano state raccolte centomila firme.

Art. 75. - È indetto *referendum* popolare per deliberare l'approvazione di una legge di iniziativa popolare presentata da almeno un milione di elettori quando, entro il termine stabilito dal regolamento e comunque non oltre i diciotto mesi dalla presentazione, il Parlamento non abbia deliberato sulla proposta, accogliendola, respingendola o modificandola.

Il regolamento definisce speciali procedure per garantire il rispetto del termine di cui al primo comma.

Il *referendum* non è ammesso per le proposte di legge costituzionale e per quelle

che comportano oneri a carico dello Stato delle regioni, degli enti locali ovvero la violazione di norme o principi costituzionali. Si applica altresì il terzo comma dell'articolo 74.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* decorso il termine di cui al primo comma.

Art 76. - Hanno diritto a partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere l'Assemblea nazionale.

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

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

Art 77. - L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Art. 78. - Il Governo può adottare in caso di necessità ed urgenza provvedimenti provvisori con forza di legge contenenti misure di carattere specifico ed omogeneo e concernenti la sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie di immediata applicazione.

Il Governo non può, mediante decreti, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuirsi poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge, regolare i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti o disciplinarne gli effetti.

Il Governo deve il giorno stesso dell'adozione presentare il decreto all'Assemblea nazionale chiedendo la conversione in legge. L'Assemblea, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

L'Assemblea non può modificare i decreti salvo che per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari ovvero che le proposte di modifica non vengano avanzate dallo stesso Governo o da almeno un quarto dei componenti. Le modifiche devono os-

servare il disposto del primo e secondo comma.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se entro trenta giorni dalla pubblicazione non sono convertiti in legge. Il regolamento prevede un procedimento abbreviato per la deliberazione entro il termine della legge di conversione.

Per i decreti che hanno ad oggetto le materie di cui all'articolo 68, secondo comma, si applicano anche al Senato della Repubblica i commi dal terzo al quinto del presente articolo. In tal caso il termine di cui al quinto comma è stabilito in sessanta giorni.

Art. 79. - Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

Art. 80. - L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea nazionale in ogni suo articolo e nella votazione finale.

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

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

Art. 81. - Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Il Governo sottopone alle Camere i progetti di tutti gli accordi internazionali, compresi quelli non rientranti nella previsione del primo comma.

Art. 82. - Per la realizzazione dell'Europa unita, la Repubblica italiana partecipa all'Unione europea e ne promuove uno sviluppo secondo i principi di democrazia e di libertà e di tutela dei diritti fondamentali che ispirano la Costituzione italiana.

Il trasferimento di poteri sovrani, necessario per la realizzazione della finalità prevista dal primo comma, è consentito con le leggi che approvano i Trattati istitutivi delle Comunità europee e le relative modifiche e

integrazioni. Tali leggi sono approvate da entrambe le Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'apertura dei negoziati per qualsiasi revisione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee nonchè dei Trattati che li hanno modificati o integrati il Governo informa le Camere e successivamente sottopone loro il progetto di revisione.

Il Governo sottopone senza ritardo alle Camere le proposte di atti normativi dell'Unione Europea.

Art. 83. - L'Assemblea nazionale approva ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. Il regolamento dispone l'inammissibilità di emendamenti che superino i limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati e disciplina l'ammissibilità di altri emendamenti di iniziativa parlamentare.

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 o modificare la vigente disciplina legislativa dei tributi e delle spese.

Nuove o maggiori spese o minori entrate possono essere stabilite solo con legge, che indichi i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione, 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 approvata da entrambe le Camere. Le disposizioni di tale legge non possono essere abrogate o derogate dalle leggi di approvazione e di variazione del bilancio, nè dalle leggi di spesa o di entrata.

Art. 84. - Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei componenti. Vi provvede in ogni caso su proposta di un quarto dei componenti.

Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra 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 della autorità giudiziaria. Nello svolgimento di audizioni e indagini conoscitive davanti alle Commissioni del Senato della Repubblica e in ogni altro caso in cui ne venga fatta richiesta dalle Commissioni, il Governo, le amministrazioni pubbliche, i soggetti pubblici e privati sono tenuti a fornire ogni notizia, informazione, documentazione, chiarimento su questioni di pubblico interesse. Si applicano le norme penali sulla testimonianza».

Art. 3.

1. Il Titolo II della Parte II della Costituzione è sostituito dal seguente:

«TITOLO II. - IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.

Art. 85. - Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni d'età e goda dei diritti civili e politici. L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica, ufficio, attività pubblica o privata.

Il Presidente della Repubblica non è rieleggibile.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge, approvata da entrambe le Camere.

Art. 86. - Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni da un collegio composto dai membri del Parlamento, dai presidenti delle regioni, dai sindaci dei comuni capoluogo di regione, da quindici rappresentanti per regione e da trecento rappresentanti di comuni e province eletti dai rispettivi consigli secondo le modalità stabilite con legge approvata da entrambe le Camere.

Il collegio è presieduto dal Presidente dell'Assemblea nazionale.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei componenti. Dopo il terzo scrutinio si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati.

Art. 87. - Il Presidente dell'Assemblea nazionale convoca il collegio per eleggere il

nuovo Presidente della Repubblica, entro il termine e con le modalità stabiliti con legge approvata da entrambe le Camere.

Se l'Assemblea nazionale è sciolta, ovvero se le assemblee regionali o i consigli provinciali o i consigli comunali sono sciolti in numero maggiore della metà, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla conclusione del turno elettorale.

Fino al giuramento del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 93 sono prorogati i poteri del Presidente uscente.

Art. 88. - Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica o di impedimento permanente dichiarato dallo stesso Presidente ovvero dichiarato congiuntamente dal Presidente dell'Assemblea nazionale e dal Presidente del Senato, il Presidente dell'Assemblea nazionale convoca il collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Art. 89. - Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Può porre il veto alla presentazione alle Camere di disegni di legge di iniziativa del Governo che presentino vizi di legittimità costituzionale.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, tra i candidati designati dal Senato della Repubblica, i soggetti preposti alle autorità indipendenti.

Nei casi indicati con legge approvata da entrambe le Camere nomina, su proposta del Governo e previo parere del Senato, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costi-

tuito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

Esercita gli altri poteri conferitigli con legge approvata da entrambe le Camere.

Art. 90. - Il Presidente della Repubblica scioglie l'Assemblea nazionale, sentito il suo Presidente, per l'impossibilità di formare un Governo secondo quanto previsto dagli articoli 94 e 95.

Art. 91. - Gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità. Non sono controfirmati la nomina del Primo ministro, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la nomina dei soggetti preposti alle autorità indipendenti, lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, l'indizione delle elezioni e dei *referendum*, il rinvio delle leggi e dei regolamenti con messaggio motivato, i messaggi alle Camere, il veto di cui all'articolo 89, quarto comma.

Art. 92. - Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, tranne che per alto tradimento e attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 93. - Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune».

Art. 4.

1. La sezione I del titolo III, «Il Governo», della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE I. - *Il Primo ministro e il Consiglio dei Ministri.*

Art. 94. - Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei Ministri.

Ogni candidato alle elezioni dell'Assemblea nazionale dichiara, all'atto della candidatura, il collegamento ad un candidato alla carica di Primo ministro, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale.

Il Presidente della Repubblica, entro i cinque giorni successivi alla prima riunione dell'Assemblea nazionale, nomina Primo ministro il candidato al quale è collegata la maggioranza assoluta dei deputati eletti.

Se a nessuno dei candidati alla carica di Primo ministro sia collegata la maggioranza assoluta dei deputati eletti, l'Assemblea nazionale, entro quindici giorni dalla prima riunione, elegge, a voto palese a maggioranza assoluta dei deputati, il Primo ministro. Se nessuno riporta la maggioranza assoluta si procede ad una seconda votazione. È eletto Primo ministro il candidato che ha riportato il maggior numero di voti. Nei successivi cinque giorni, il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro eletto.

Le incompatibilità tra le cariche di governo e la titolarità di uffici pubblici o lo svolgimento di attività private sono determinate con legge approvata da entrambe le Camere.

Art. 95. - Il Primo ministro nomina e revoca i Ministri.

Il Primo ministro e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Entro dieci giorni dalla nomina, il Primo ministro presenta all'Assemblea nazionale i Ministri e il programma. Su proposta di un quarto dei deputati dell'Assemblea è ammessa la mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve contenere la designazione del nuovo Primo ministro e non può essere messa in discussione prima di due giorni dalla presentazione.

La mozione di sfiducia è approvata con il voto favorevole della maggioranza dei deputati.

Il Presidente della Repubblica nomina Primo ministro la persona designata nella mozione entro cinque giorni dalla sua approvazione.

La mozione di sfiducia può essere approvata una sola volta nella legislatura.

Alla cessazione della carica del Primo ministro, per morte, impedimento, nei casi previsti con legge approvata da entrambe le Camere o per dimissioni, si applica la disposizione di cui all'articolo 94, quarto comma.

Il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, può proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale. La proposta è comunicata all'Assemblea medesima. Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento se, entro quindici giorni, dalla comunicazione della proposta, l'Assemblea non approva una mozione di sfiducia ai sensi dei precedenti commi terzo e quarto.

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

Art. 96. - Il Primo ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Assicura l'unità di indirizzo politico ed amministrativo. Il Primo ministro e i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri.

Nel rispetto dell'unità di indirizzo, ogni Ministro adotta sotto la sua responsabilità gli atti di competenza.

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio, il numero e le attribuzioni dei Ministri sono determinati in base alla legge.

Art. 97. - Il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge. L'esercizio della funzione regolamentare è disciplinato dalla legge che determina il procedimento, la pubblicità e l'efficacia dei diversi tipi di regolamento.

Nelle materie non coperte da riserva assoluta, la legge può determinare i principi fondamentali e può stabilire i criteri direttivi nel rispetto dei quali il Governo esercita la potestà regolamentare.

Art. 98. - Il Primo ministro ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o dell'Assemblea nazionale, secondo norme stabilite con legge costituzionale».

Art. 5.

1. La sezione II del titolo III della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE II. - *La Pubblica Amministrazione.*

Art. 99. - I pubblici uffici sono organizzati con regolamento in base ai principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza, l'efficienza dell'amministrazione e la distinzione tra funzioni amministrative e responsabilità politiche.

La legge assicura il diritto di accesso agli atti e ai procedimenti dell'amministrazione e ne disciplina le forme e 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 o contratto, secondo i principi stabiliti dalla legge.

Per l'esercizio delle funzioni amministrative e la tutela degli interessi statali nelle materie di cui all'articolo 67, secondo e terzo comma, lo Stato può istituire enti, agenzie e, con legge approvata da entrambe le Camere, autorità indipendenti.

Art. 100. - I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Art. 101. - Il Consiglio di Stato svolge funzioni giurisdizionali e di consulenza giuridico-amministrativa. La legge assicura la separazione tra la sezione giurisdizionale e quella consultiva.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e della efficacia dell'azione

amministrativa, ed esercita le funzioni stabilite dalla legge. Riferisce direttamente alle Camere sui risultati.

La legge assicura l'indipendenza della sezione consultiva del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei loro componenti».

Art. 6.

1. La sezione I del titolo IV, «La Magistratura», della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE I. - *Ordinamento giurisdizionale.*

Art. 102. - La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I magistrati sono soggetti soltanto alla legge, la quale stabilisce le misure idonee ad assicurare il coordinamento interno degli uffici del pubblico ministero.

Art. 103. - La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali.

Presso gli organi giudiziari ordinari possono essere istituite sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di giudici amministrativi o di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge stabilisce per quali materie possono essere nominati giudici non professionali, anche per giudizi di sola equità.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, nonchè le azioni che possono essere esercitate a tutela di interessi collettivi.

Art. 104. - La giurisdizione amministrativa è esercitata dai magistrati dei Tribunali amministrativi regionali e della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

Il giudice amministrativo giudica della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nei casi stabiliti dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate in servi-

zio attivo sono giudicati da sezioni specializzate istituite presso il giudice ordinario.

Art. 105. - La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura si compone di una sezione per i magistrati ordinari ed una per i magistrati amministrativi. Le funzioni del Consiglio a sezioni riunite sono stabilite dalla legge.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione e il presidente della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, che possono partecipare ai lavori di entrambe le sezioni.

Gli altri componenti per ciascuna delle due sezioni sono eletti per due terzi rispettivamente da tutti i magistrati ordinari e amministrativi tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo in ciascuna sezione dal Senato della Repubblica, a maggioranza di tre quinti dei componenti, tra i professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Ciascuna sezione del Consiglio elegge un vice-presidente tra i componenti eletti dal Senato della Repubblica.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. Non possono, finchè sono in carica, essere iscritti negli albi professionali nè far parte di organi rappresentativi elettivi.

Art. 106. - Spettano alle sezioni del Consiglio superiore della magistratura, secondo le modalità stabilite dalla legge e dai regolamenti adottati dallo stesso Consiglio, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi rispettivamente dei magistrati ordinari e amministrativi.

Spettano alle sezioni riunite le nomine agli uffici direttivi della Corte di cassazione e della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato.

I provvedimenti disciplinari sono impugnabili davanti alle sezioni unite civili della Corte di cassazione. Gli altri provvedimenti possono essere impugnati esclusivamente davanti alle sezioni riunite del Consiglio.

Le altre funzioni delle sezioni riunite del Consiglio sono stabilite dalla legge.

Art. 107. - Le nomine dei magistrati hanno luogo esclusivamente per concorso.

Le leggi sull'ordinamento giudiziario possono ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione o di consiglieri della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, per rilevanti meriti, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Art. 108. - I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio nè destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia promuove l'azione disciplinare.

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

Art. 109. - Le norme sugli ordinamenti giudiziari e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e dei cittadini che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Art. 110. - L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Art. 111. - Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

Art. 7.

1. La sezione II del titolo IV della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE II. - *Norme sulla giurisdizione.*

Art. 112. - Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

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

Contro le decisioni della sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla ripartizione di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

La legge assicura gli strumenti per rendere effettivo l'esercizio del diritto di difesa in ogni fase del giudizio civile penale, amministrativo e per garantire che la decisione intervenga in un tempo ragionevole.

Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui esse si riferiscono.

Art. 113. - Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Esercita le azioni e le facoltà di intervento previste dalla legge in difesa della legalità e per l'affermazione della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari.

La legge assicura la parità di poteri processuali delle parti in ogni grado del giudizio.

Art. 114. - Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa secondo la ripartizione delle competenze stabilita dalla legge.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

La legge disciplina la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità indipendenti e ne stabilisce i limiti».

Art. 8.

1. Il titolo V della Parte II della Costituzione è sostituito dal seguente:

«TITOLO V. - LA FORMA DELLO STATO.

Art. 115. - La Repubblica si riparte in comuni, province, regioni, con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

La ripartizione dei poteri e delle funzioni tra comuni, province, regioni e Stato si ispira al principio di sussidiarietà.

Art. 116. - Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Alle regioni di cui al primo comma si applicano, fino alla revisione degli statuti speciali, le norme della Costituzione che riconoscono più favorevoli condizioni di autonomia.

Art. 117. - Le regioni hanno funzioni legislative, di programmazione e di coordinamento, nonché funzioni amministrative nel rispetto di quanto stabilito dal successivo articolo 123 per comuni e province.

La legge dello Stato, approvata da entrambe le Camere, può demandare alla regione il potere di emanare norme per la propria attuazione.

Nelle materie di cui all'articolo 67, secondo e terzo comma, lo Stato può, con legge approvata da entrambe le Camere, delegare l'esercizio di specifiche funzioni alle regioni ed agli enti locali.

La legge di cui al quinto comma dell'articolo 67 individua gli strumenti necessari a garantire a tutti il godimento dei diritti e delle libertà costituzionalmente protetti.

Art. 118. - I comuni, le province e le regioni hanno autonomia finanziaria, di entrata e di spesa.

I comuni, le province e le regioni impongono tributi propri, nell'ambito del coordinamento stabilito con legge dello Stato approvata da entrambe le Camere.

I bilanci dei comuni, delle province e delle regioni devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario di parte corrente. Con legge approvata da entrambe le Camere, vengono stabiliti i limiti all'indebitamento e al ricorso al credito.

Per perseguire obiettivi di interesse nazionale, attuare politiche di riequilibrio territoriale, garantire a tutti l'eguale accesso a servizi pubblici essenziali o l'eguale effettivo godimento di diritti fondamentali, o comunque provvedere a scopi determinati, lo Stato può assegnare a comuni, province o regioni contributi speciali, anche in via di cofinanziamento, o finalizzati e condizionati alla realizzazione di specifiche politiche pubbliche nelle materie di competenza regionale e locale.

È costituito il fondo di solidarietà nazionale per lo sviluppo di regioni svantaggiate o di aree svantaggiate all'interno di singole regioni.

Una legge dello Stato approvata da entrambe le Camere determina i beni demaniali di comuni, province, regioni e Stato.

Art. 119. - La regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Art. 120. - Il sistema di elezione, il numero, comunque non superiore a novanta, e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri delle assemblee regionali sono stabiliti con legge regionale.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un'assemblea regionale e ad

una delle Camere del Parlamento o ad un'altra assemblea regionale.

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

Art. 121. - Lo statuto determina gli organi della regione e le modalità del loro funzionamento, prevedendo in ogni caso un presidente, un'assemblea rappresentativa eletta a suffragio universale dai cittadini che hanno diritto di voto per l'elezione dell'Assemblea nazionale e lo scioglimento dell'assemblea medesima nel caso di impossibilità di funzionamento.

Lo statuto definisce le norme relative all'organizzazione interna della regione.

Lo statuto è approvato o modificato dall'assemblea regionale a maggioranza assoluta dei componenti.

Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* e le modalità di approvazione delle leggi e degli atti amministrativi della regione. Prevede in ogni caso l'iniziativa e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle leggi, degli atti amministrativi e degli atti di programmazione della regione.

Può prevedere l'istituzione di un Consiglio regionale delle autonomie rappresentativo degli enti locali della regione.

Le leggi regionali e gli altri atti normativi della regione individuati dalla legge statale sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Lo statuto disciplina la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione degli atti normativi e dei provvedimenti amministrativi della regione.

Art. 122. - Sugli atti amministrativi della regione non sono ammessi controlli statali di legittimità o di merito. Lo Stato propone ricorso davanti alla Corte costituzionale avverso statuti, leggi, regolamenti, provvedimenti della regione che presentano vizi di legittimità costituzionale.

Art. 123. - I comuni e le province sono enti autonomi, cui è affidata la cura degli interessi delle comunità locali.

Gli atti dei comuni e delle province non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito.

Una legge dello Stato approvata da entrambe le Camere determina gli organi dei comuni e delle province, le modalità di elezione, i casi e le modalità di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

Gli statuti e i regolamenti dei comuni e delle province disciplinano l'attività degli organi, l'organizzazione degli uffici, l'esercizio delle funzioni amministrative, la partecipazione popolare, il decentramento.

Ai comuni e alle province sono attribuite risorse sufficienti alla cura degli interessi delle comunità. A tal fine è loro riconosciuta autonomia impositiva in base alle leggi statali e regionali, sono garantiti trasferimenti dallo Stato e dalle regioni, è assicurato l'accesso a fondi comunitari.

I comuni e le province hanno competenza amministrativa generale, escluse le sole funzioni amministrative incompatibili con la dimensione territoriale.

Per la tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita, i comuni e le province propongono ricorso alla Corte costituzionale avverso le leggi e gli atti amministrativi dello Stato e avverso gli statuti, le leggi e gli atti amministrativi delle regioni, secondo modalità stabilite ai sensi dell'articolo 130, secondo comma.

Art. 124. - Sono costituite le seguenti regioni:

Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.

Art. 125. - Su proposta delle assemblee regionali interessate, si dispone, con legge approvata da entrambe le Camere, la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle regioni.

Si può, con il consenso delle popolazioni interessate espresso tramite *referendum*, e

con leggi delle regioni interessate, prevedere che comuni e province che ne facciano richiesta siano separati da una regione ed aggregati ad un'altra, fermo il principio della continuità territoriale.

Art. 126. - Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito d'una regione sono stabiliti con legge regionale, sentite le popolazioni interessate.

La regione, con il consenso delle popolazioni in tutti i comuni interessati, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

Art. 9.

1. La sezione I del titolo VI, «Garanzie costituzionali», della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE I. - *La Corte costituzionale.*

Art. 127. - La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato, delle regioni e delle province di Trento e di Bolzano, anche su ricorso di chi ritenga di essere stato leso in uno dei diritti garantiti dalla Parte I della Costituzione;

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato;

sui conflitti di attribuzione tra comuni, province, regioni e Stato;

sull'ammissibilità dei *referendum* di cui agli articoli 74 e 75 della Costituzione;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

Per i giudizi di cui al primo comma, salvo che per i giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale può essere organizzata per sezioni.

Art. 128. - La Corte costituzionale è composta di venti giudici nominati per un quarto dal Presidente della Repubblica, per un quarto dal Senato della Repubblica a maggioranza di tre quinti dei componenti, per

un quarto dalle supreme magistrature, per un quarto dai componenti delle assemblee regionali.

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

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

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni. Per un triennio non può assumere incarichi nello Stato, nelle regioni e negli enti locali ovvero su designazione o nomina da parte dei loro organi.

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

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento di un'assemblea regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, ventuno membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Senato compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Art. 129. - Le decisioni della Corte costituzionale sono di accoglimento, di rigetto, di inammissibilità.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed alle assemblee regionali interessate, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

Art. 130. - La legge costituzionale stabilisce le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria approvata da entrambe le Camere sono stabilite le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127 e le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione».

Art. 10.

La sezione II del titolo VI della Parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«SEZIONE II. - *Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali.*

Art. 131. - Le leggi costituzionali che modificano i principi fondamentali e la Parte I della Costituzione sono approvate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni separate da un intervallo non inferiore a tre mesi e a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione.

Le altre leggi costituzionali possono essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea nazionale e a maggioranza dei tre quinti del Senato della Repubblica nella seconda deliberazione e sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un milione di elettori o cinque assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non partecipa alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata con la maggioranza di cui al primo comma.

Le leggi costituzionali di modifica dell'articolo 67 e del Titolo V approvate ai sensi dei precedenti commi sono promulgate solo dopo aver ricevuto il voto favorevole della metà più una delle assemblee regionali.

Art. 132. - La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».

Art. 11.

1. Coloro che alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale ricoprono la carica di senatore a vita continuano ad esercitare tale funzione. Analoga disposizione si applica al Presidente della Repubblica in carica alla data predetta.

