

nazionale e Camera delle Regioni.

In tal modo premier e governo saranno più autorevoli, più forti, più autonomi (se lo vorranno) dai gruppi di interesse e dai potentati economici e finanziari.

Il governo di legislatura e la preminenza del presidente del Consiglio, d'altra parte, consentiranno le condizioni politiche per l'attuazione del programma sottoposto agli elettori, e l'attivazione di un principio di responsabilità della maggioranza e del premier, sottoposto alla successiva verifica elettorale.

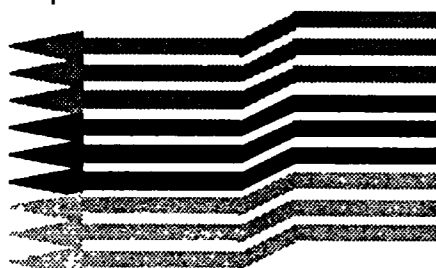
LA RIFORMA DEL PARLAMENTO

1. Per un Parlamento più forte e autorevole

La proposta per il Parlamento, partendo dalle motivazioni teoriche e pratiche che sono alla base dell'opzione monocamerale, rende più incisive le precedenti elaborazioni del Pci, e soprattutto le arricchisce sulla base delle proposte maturate per la riforma elettorale e per la rifondazione dello Stato regionale, trandone le necessarie conseguenze sul piano della struttura e delle funzioni del Parlamento.

Al centro della proposta sono il radicale superamento del bicameralismo e la drastica riduzione del numero dei parlamentari, per qualificare la rappresentanza, riportare in Parlamento le grandi scelte legislative e di indirizzo, esaltare il ruolo di luogo dove si esercita il potere di controllo, anzitutto da parte dell'opposizione, e dove si svolge in modo trasparente il confronto tra maggioranza e opposizione.

La proposta di una riforma elettorale che



dia ai cittadini il potere di scegliere tra programmi, coalizioni e governi alternativi, e dunque di investire direttamente il governo, mette in campo il nocciolo dell'ipotesi monocamerale: una sola Camera titolare della pienezza del mandato rappresentativo, e protagonista del rapporto fiduciario con il governo. Al tempo stesso l'obiettivo di una «rifondazione regionalista dello Stato» impone oggettivamente un nuovo e più forte raccordo tra Regioni e Parlamento, pena la marginalizzazione subalterna delle une e dell'altro.

In ogni caso la riforma della legge elettorale comporta la necessità di rafforzare le garanzie delle minoranze, ed in particolare dell'opposizione in Parlamento, in specie per l'esercizio delle funzioni di controllo. Infine gli stessi elementi maggioritari della legge elettorale rendono necessari nuovi efficaci canali di scontro tra società ed istituzioni, e dunque nuovi istituti di democrazia diretta per scongiurare il rischio che siano sospinte ai margini di ogni dialettica politica istituzionale quelle forze, aree o culture che potrebbero essere private di proprie rappresentanze parlamentari autonome, o la cui rappresentanza potrebbe notevolmente ridursi.

2. Struttura del Parlamento

Si propone che il Parlamento sia formato da un'Assemblea nazionale, di non più di 400 deputati, titolare della pienezza del mandato di rappresentanza e delle funzioni legislative e d'indirizzo che ne derivano, e da una Camera delle Regioni, rappresentativa dell'articolazione regionale della Repubblica, formata da 200 parlamentari.

La Camera delle Regioni è eletta contestualmente alle elezioni delle assemblee regionali. I parlamentari che ne fanno parte non possono ricoprire funzioni di governo né a livello centrale né a livello regionale, mentre allo Statuto regionale va affidata la possibilità di prevedere forme di partecipazione degli eletti alle attività dell'Assemblea regionale, consentendo comunque loro il diritto di parola nelle Assemblee regionali.

Per quanto riguarda le competenze, all'Assemblea nazionale vanno riservati i più significativi poteri di indirizzo politico, in particolare quelli connessi al rapporto fiduciario con il governo, nonché la primazia nel processo legislativo.

Il procedimento legislativo bicamerale va mantenuto per le leggi di revisione costituzionale, mentre alla Camera delle Regioni va assicurato un ruolo costituzionale preminente, anche attraverso la previsione di maggioranze qualificate, per i più delicati momenti di raccordo tra funzioni dello Stato e delle Regioni.

La Camera delle Regioni può inoltre esercitare funzioni di emendamento sulle materie di competenza legislativa dello Stato, riesaminando le leggi approvate dall'Assemblea nazionale entro un termine perentorio; su tali proposte di emendamento l'Assemblea nazionale dovrà necessariamente pronunciarsi e ad essa spetterà la decisione finale.

Il bilancio dello Stato va necessariamente esaminato da ambedue le Camere, salva la deliberazione finale dell'Assemblea nazionale.

Ambedue le Camere possono esercitare funzioni ispettive e di controllo, esclusa ogni commissione bicamerale; l'imputazione di responsabilità politiche va comunque riservata all'Assemblea nazionale.

La Camera delle Regioni è chiamata quindi a svolgere le funzioni tipiche della seconda Camera negli ordinamenti federali o effettivamente regionalisti, quella cioè di concorrere alla garanzia del rispetto delle competenze decentrate, di assicurare la collaborazione di tali entità ai procedimenti decisionali nazionali e il collegamento tra Stato e Regioni.

Lo schema di competenze delineato conserva la possibilità di una seconda lettura nel procedimento legislativo, senza provocare forme di «navetta», e limitando la sovrapposizione dei poteri di indirizzo e di controllo politico.

3. La previsione di maggioranze qualificate in Parlamento

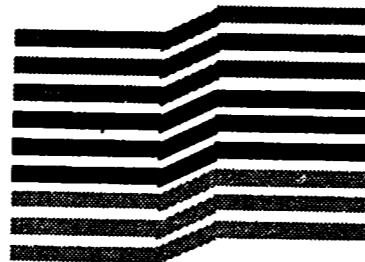
È indispensabile garantire che la fisiologica maggioranza d'indirizzo non sia,

spinta dai meccanismi elettorali fino alle soglie delle maggioranze qualificate previste dalla Costituzione, da altre leggi costituzionali e ordinarie, o dai regolamenti parlamentari.

Alla luce della nuova legge elettorale, si dovranno quindi eventualmente rivedere i quorum necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale, dei membri laici del Csm e dei presidenti delle due Camere; nonché per l'approvazione dei regolamenti parlamentari.

Quanto alla revisione costituzionale, la duplice esigenza di rafforzare la «rigidità» della Costituzione, e di garantire al tempo stesso la più ampia verifica democratica del consenso raggiunto per ciascuna ipotesi di revisione, può essere soddisfatta con un procedimento articolato sulla doppia lettura (come nel testo attuale), l'aggravamento della maggioranza qualificata nella seconda lettura, e l'eventuale referendum, non precluso però - come oggi in base all'art. 138 Cost. - da speciali maggioranze.

4. Funzioni ispettive e di controllo



Per rafforzare l'efficacia della funzione di controllo del Parlamento occorre prevedere la possibilità di attività ispettive dirette verso specifici comparti della pubblica amministrazione - anche attraverso l'audizione dei dirigenti responsabili - senza la necessaria «intermediazione» del Governo, nonché un più diretto rapporto tra Parlamento e Corte dei conti.

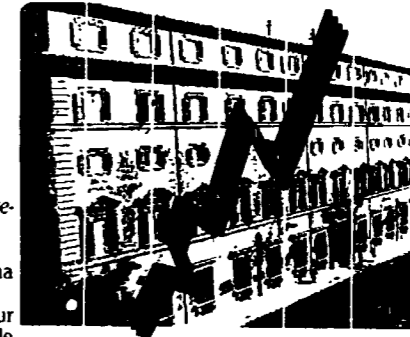
I poteri di controllo delle minoranze vanno inoltre rafforzati attraverso una modifica dell'art. 82 della Costituzione, che preveda l'istituzione di Commissioni d'inchiesta su richiesta di una minoranza; nonché la designazione di «commissari parlamentari», su richiesta della minoranza, per esercitare funzioni di alta vigilanza su specifici settori della pubblica amministrazione, o per vigilare sull'attuazione e applicazione di una legge.

Innovazioni di rango legislativo ordinario sono infine indispensabili tanto in materia di nomine, quanto per il controllo parlamentare sulla politica informativa e della sicurezza.

5. Delegazione legislativa e decretazione d'urgenza

Può essere opportuno costituzionalizzare alcune garanzie già abbozzate (con formulazioni non sempre felicissime e, soprattutto, con efficacia assai dubbia) nella legge n. 400/1988.

In ogni caso, l'art. 77 della Costituzione va modificato, alla luce della maggiore snellezza e rapidità che acquisteranno i procedimenti parlamentari; i decreti-legge vanno pertanto consentiti solo in materia fiscale, o per fronteggiare calamità naturali, o per la tutela della sicurezza pubblica.



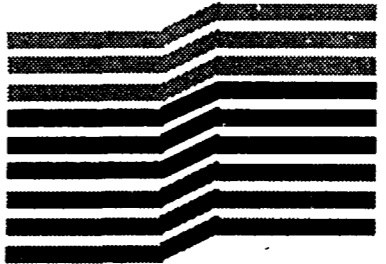
6. Ruolo del Parlamento nel «crisis management»

Evidenti ragioni sottolineano l'estrema attualità e delicatezza di questo punto.

L'attuale art. 78 della Costituzione pur promettendo di instaurare un ruolo centrale al Parlamento nell'instaurazione dello «stato di guerra», non è sufficiente a garantire né il ruolo nella sempre più vasta «zona grigia», che al tempo stesso non è pace, ma non è neppure «guerra internazionale» in senso tradizionale, né a garantire una puntuale ed efficace funzione di controllo in delicati passaggi della politica estera e militare del Governo, che possono esporre il paese a rischi gravissimi o al compimento di atti irreversibili.

Vanno pertanto attribuiti, con legge costituzionale, poteri speciali alle commissioni riunite esteri e difesa, prevedendone la riunione immediata (anche su richiesta della minoranza) in caso di crisi, con poteri di controllo sull'operato del governo, e con il potere di assumere decisioni di competenza del Parlamento (mai di rango costituzionale), a maggioranza qualificata (quattro quinti dei componenti), qualora siano accertate la necessità di assumere tali decisioni in brevissimo tempo, e l'impossibilità di procedere alla tempestiva convocazione del Parlamento.

Va inoltre rivisto l'art. 78 della Costituzione, per chiarire che lo stato di guerra può essere deliberato solo quando sia in atto un'aggressione armata contro il territorio della Repubblica, o l'aggressione sia immediatamente minacciata, e per stabilire che l'impiego delle Forze armate in attività ope-



rativa al di fuori del territorio nazionale deve essere autorizzato dal Parlamento a maggioranza assoluta.

Occorre inoltre procedere alla razionalizzazione del Consiglio supremo di difesa, come organo consultivo ausiliario del Presidente della Repubblica per l'esercizio delle sue peculiari funzioni, ed alla revisione dell'art. 80 della Costituzione, per garantire il pieno e trasparente controllo del Parlamento su tutta l'attività internazionale del Governo.

7. Gli istituti di democrazia diretta

La riforma degli istituti di democrazia diretta deve essere parte integrante di una proposta di riforma istituzionale che voglia legare insieme i temi della legge elettorale, della struttura e delle funzioni del Parlamento, della rifondazione di uno Stato regionale. Anche alla luce di dibattiti recenti, e di sconcertanti vicende politico-istituzionali (si pensi da un lato ai referendum del 1987 in materia di giustizia, promossi da alcuni partiti di governo, e dall'altro all'insuccesso dei referendum su caccia e pesticidi del giugno scorso), vanno riprese, aggiornandole, le proposte già avanzate dal Pci fin dai tempi della commissione Bozzi, in tema di iniziativa popolare delle leggi ordi-

inarie e di referendum propositivo-deliberativo come sanzione del mercato esame del progetto di legge di iniziativa popolare da parte della Camera.

LA RIFONDAZIONE REGIONALISTA DELLO STATO

1. La struttura accentrata dello Stato italiano, rimasta tale pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione e la stessa introduzione delle regioni nel 1970, è una delle cause di fondo delle disfunzioni del sistema politico e del crescente distacco tra cittadini e istituzioni.

Al di là delle formule (si può parlare di neoregionalismo o di federalismo), ciò che conta è partire dalla scelta per l'autogoverno a livello regionale, e quindi per un vero Stato regionale, quale l'Italia non è mai stata, non solo per le politiche centralistiche che hanno prevalso, ma anche per limiti interni alla stessa normativa costituzionale. Un regionalismo forte è la via per una riforma della stessa struttura dello Stato centrale, dell'Esecutivo e della pubblica amministrazione; nonché per un rinnovamento dal basso dell'intero sistema politico.

Per questo la direzione in cui muoversi è segnata dal recupero del principio di responsabilità, evitando le deresponsabilizzanti cogestioni tra Stato, regione ed enti locali, puntando sulla riforma della politica e su nuove regole elettorali anche a livello regionale, nel quadro di un profondo ripensamento della configurazione costituzionale dello Stato regionale.

2. I punti essenziali - poi specificati nei paragrafi a seguire - della rifondazione regionalista dello Stato sono:

a) un nuovo riparto di competenze tra Stato centrale e regioni, attraverso la riscrittura dell'art. 117 della Costituzione; b) la modifica della forma di governo regionale, con una nuova legge elettorale; c) il riconoscimento dell'autonomia di imposizione tributaria; d) la riforma dello Stato centrale, a partire dall'Esecutivo; e) la seconda Camera delle Regioni (secondo quanto già esposto sopra).

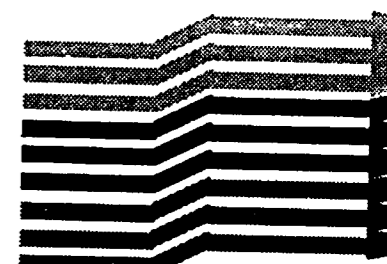
3. a) Le norme relative all'autonomia legislativa appaiono superate non tanto in riferimento all'elencazione delle materie, quanto per la coesistenza nella medesima materia della fonte legislativa statale e di quella regionale. Tale coesistenza si è tradotta nella assunzione progressiva di spazi da parte del legislatore nazionale.

Non sarebbe neanche decisivo rendere «esclusive» le materie elencate nell'art. 117. Non soltanto perché l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale - i cui Statuti prevedono come «esclusiva» la competenza in diverse materie - non è sotto questo aspetto positiva, quanto perché è più produttivo puntare su una individuazione delle competenze statali.

Si tratta di invertire il procedimento logico seguito dal costituente: non individuare spazi regionali all'interno dello Stato, ma riformare lo Stato stesso individuando quelle funzioni che è necessario far svolgere a livello centrale, in breve rifondando lo Stato prima che le Regioni.

L'art. 117 della Costituzione va pertanto modificato, partendo dal presupposto che le Regioni debbono esercitare la funzione legislativa nelle materie che la Costituzione non riserva espressamente allo Stato o che non siano state devolute a comunità sopranazionali.

Lo Stato dovrebbe invece concentrare l'esercizio delle proprie funzioni legislative in materie individuali. Si prospettano, a titolo esemplificativo, la politica estera e le relazioni internazionali; la difesa nazionale; la sicurezza pubblica; il coordinamento per la tutela dell'ambiente e la protezione civile; le libertà civili e i diritti politici; i rapporti con le confessioni religiose; l'ordinamento civile e penale; la giustizia civile, penale e amministrativa; i principi generali dell'ordinamento tributario; la programmazione nazionale delle attività economiche pubbliche e private; il governo della moneta, il mercato dei beni e dei capitali; la politica energetica e le relative infrastrutture di interesse nazionale; i trasporti e le comunicazioni di interesse nazionale; l'ordinamento dei beni culturali, ambientali e paesistici di



interesse nazionale; il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica; l'istruzione pubblica primaria, secondaria e universitaria; la previdenza e la sicurezza sociale; i principi generali per la tutela della salute e per la tutela e la sicurezza del lavoro.

Allo Stato vanno comunque mantenute la regolazione dell'economia e gli interventi generali di «welfare», evitando quindi di utilizzare i governi decentrati al solo scopo di scaricare in periferia i doveri di solidarietà.

È necessario anche prevedere regole chiare per i casi in cui, in entrambe le direzioni, la divisione rigida per competenze potrebbe rivelarsi inopportuna. Pertanto da un lato lo Stato potrebbe demandare alla Regione il potere di emanare norme integrative ed attuative delle proprie leggi; dall'altro esso potrebbe, con l'approvazione a maggioranza qualificata della Assemblea e della Camera delle Regioni, stabilire in casi eccezionali norme di indirizzo per la legislazione regionale, soprattutto per l'attuazione dei programmi economico-sociali di interesse nazionale.

4. b) Qualunque tentativo di riforma dell'ordinamento regionale che non incida anche sul sistema politico regionale e locale, che non porti a nuove regole della politica, è destinato all'insuccesso.

Si impongono quindi nuove regole per la politica anche a livello regionale, che siano in grado, insieme, di rafforzare le istituzioni e ridare ai partiti slancio progettuale.

Si tratta anzitutto di superare i moduli consociativi presenti negli Statuti e in tanta parte della legislazione regionale, che non