

in via
sommerio.

DIBATTITO PARLAMENTARE

Riforme istituzionali

a cura di:

Pia Rodriguez - Gian Piera Usai

RIFORME ISTITUZIONALI

Il problema delle "riforme istituzionali" non è di certo nuovo e senza andare a ricercare origini più lontane, si può affermare che se ne è iniziato a parlare in modo organico - fin dalla VIII legislatura - come evidenziano le schede che si allegano.

Nel fare il punto del dibattito c'è da rilevare che sicuramente esso ha avuto un'evoluzione: da proposte di riforma di singoli settori o singoli problemi si è passati a trattare il problema "riforme" nella sua globalità.

Il merito è da attribuire alla Commissione parlamentare presieduta dall'On. Bozzi, anche se già le Commissioni Riz e Bonifacio avevano fatto un tentativo in questo senso. Ciò che ora ci si attende da questa Commissione, è che riesca ad uscire dal mero dibattito dei problemi e dalla mera denuncia delle cose che non vanno per passare ad una fase propositiva e di scelte tra le varie soluzioni attualmente sul tappeto. Il tempo a disposizione non è tanto se si considerano i punti che dal Presidente Bozzi sono stati raccolti in un documento organico.

Ancora di più ci si augura che le soluzioni, che saranno prospettate allo scadere del mandato, abbiano attuazione e non diventino grida di Manzoniana memoria.

La presente relazione vuole essere, non solo una esposizione delle varie sedute della Commissione interparlamentare, ma anche un momento di sintesi del dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali a partire dal Rapporto Giannini. Particolare attenzione è stata dedicata alle posizioni dei partiti (esposta in occasione della Commissione Riz e Bonifacio) e all'analisi dei programmi di Governo dell'VIII e IX legislatura. Gli atti parlamentari e di Governo sono stati esaminati con l'ottica regionalista e cioè si è cercato di evidenziare le problematiche che potessero avere un riflesso o un coinvolgimento della Regione più o meno diretto.

La relazione è così composta:

- una prima parte è dedicata al riepilogo delle sedute della Commissio-

- ne Bozzi ed a notizie sul metodo di lavoro da essa adottato;
- una seconda parte in cui vengono illustrati i programmi di Governo e le posizioni dei partiti su specifici argomenti. A tale fine sono state elaborate una serie di schede esplicative.

Le parti sono strettamente legate tra loro, infatti si potrà facilmente rilevare come gli argomenti e i problemi che saranno esposti nella prima si ritrovino nella seconda parte e cioè nelle schede sinottiche. Dal parallelo con essa risulterà evidente, come le posizioni dei partiti non abbiano subito grandi modifiche dal '79 (data della Commissione Riz e Bonifacio) all'83 (Commissione Bozzi).

Le linee di fondo rimangono sostanzialmente le stesse anche se le posizioni su certi punti si sono meglio precisate.

Commissione "Bozzi".

Con la mozione approvata (All.1) il Parlamento istituiva una Commissione intercamerale con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative.

Dalla sua costituzione ad oggi ci sono state n. 13 sedute:

CALENDARIO:

Seduta n. 1 - 30.11.83	seduta n. 7 - 03.02.84
n. 2 - 13.12.83	n. 8 - 09.02.84
n. 3 - 19.01.84	n. 9 - 16.02.84
n. 4 - 20.01.84	n. 10 - 06.03.84
n. 5 - 01.02.84	n. 11 - 08.03.84
n. 6 - 02.02.84	n. 12 - 09.03.84
	n. 13 - 05.04.84

Nel discorso programmatico del Presidente Bozzi si precisa che "La Commissione non ha certo il compito di tener a battesimo una seconda Repubblica" ma che occorre invece "valutare un'esperienza ultra trenten-

nale, introducendo le revisioni che la stessa Costituzione prevede, suggerendo modificazioni di leggi non costituzionali, nel rispetto della essenziale fisionomia del regime di democrazia rappresentativa fondata sul consenso e sul pluralismo".

Viene quindi delimitato l'ambito operativo della Commissione e viene sgombrato il campo da eventuali dubbi su stravolgimenti costituzionali.

Le sedute che seguono a quella di insediamento sono tutte piuttosto interlocutorie, si discute sul metodo di lavoro, sui temi da trattare, si ipotizza una suddivisione in gruppi che poi viene abbandonata a favore di un lavoro collegiale.

Vengono mandate al Presidente Bozzi una serie di lettere da parte di grossi esponenti politici. (Ruffilli, Battaglia-Covi, Barbera/Zangheri).

in cui si iniziano a delineare le posizioni dei partiti.

Si passa quindi, da un momento di dibattito generale e generico alla prima individuazione dei problemi da trattare; nella seduta del 9 febbraio 1984 viene infatti approvato il seguente documento (All. 2)

Riportiamo alcune affermazioni fatte da esponenti della Commissione.

Il deputato Andreatta sostiene l'opportunità che la "designazione del Presidente del Consiglio avvenga contestualmente con l'elezione delle Camere, attraverso due tornate di votazioni....dovrebbe essere inoltre assicurato un modesto premio di maggioranza ai partiti apparentati ed in caso di dissonanze tra governo e Parlamento, dovrebbe essere applicato l'istituto della sfiducia costruttiva. La dissoluzione della coalizione dovrebbe comportare lo scioglimento delle Camere; e la durata della legislatura dovrebbe essere comunque ridotta a quattro anni".

In così poche righe l'On. Andreatta è riuscito a stravolgere la Costituzione in maniera non certo marginale.

Elemento singolare: istituisce la figura del "difensore del bilancio" che dovrebbe assistere il Presidente della Repubblica, il quale "dovrebbe avere il potere di non promulgare le leggi mancanti di copertura finanziaria; e di ricorrere alla Corte Costituzionale contro le leggi mancanti di copertura finanziaria già approvate in passato".

Anche su questo punto le soluzioni avanzate sono molto drastiche, anche se il problema che denuncia è grave e avvertito da tutte le forze politiche, da più parti viene infatti avanzata la richiesta di modifica dell'art. 81 della Costituzione.

Il Sen. Fosson (gruppo misto), nel suo breve intervento, si pronuncia su tutti i punti nodali "si dichiara favorevole al sistema bicamerale, limitando alla Camera dei deputati l'elezione a suffragio universale ed affidando invece ai Consigli regionali l'elezione del Senato; alla eliminazione di procedure legislative, concordando con il silenzio assenso proposto dalla Sinistra indipendente; riduzione numero dei parlamentari...; maggiore decentramento legislativo a favore delle Regioni, anche attraverso la modifica degli artt. 117 e 118 della Costituzione, al fine di potenziare le funzioni normative spettanti a questa ultima". Auspica l'abolizione dei finanziamenti vincolati e una autentica autonomia finanziaria delle Regioni nonché l'abolizione dei controlli di merito sulla legislazione e sugli atti amministrativi delle Regioni.

Questo è sicuramente uno dei primi interventi in cui i problemi delle Regioni vengono affrontati.

Anche il Sen. Gallo (DC) spezza una lancia in favore delle Regioni, afferma infatti che un alleggerimento del carico del Parlamento è impensabile senza rilanciare la funzione legislativa delle Regioni. Si deve però verificare le cause che hanno portato all'isterilimento di essa.

Per quanto riguarda il rapporto Governo-Parlamento, fa rilevare che le richieste di delegiferazione e di ampliamento della delega si scontrano con le esperienze negative in tema di regolamenti e di decretazione delegata.

Il deputato Riz, dopo essersi pronunciato a favore di un bicameralismo paritario e per l'elezione del Senato da parte dei Consigli regionali conclude sostenendo la necessità di "trasformare il difettoso regionali-

smo italiano in un autentico Stato federale, che gli sembra la forma organizzativa più adatta alle esigenze dello Stato italiano e alla garanzia di una maggiore autonomia delle Regioni".

Un'altra singolare affermazione viene fatta a proposito delle commissioni parlamentari in sede legislativa che vengono ritenute responsabili della proliferazione delle "leggine". Mentre da più parti si auspica una maggiore delega alle Commissioni proprio come rimedio alla lentezza legislativa, l'onorevole Riz invece vede in esse le cause di una legislazione frammentaria e pesante.

La Senatrice Tedesco Tatò (PCI) nel ribadire la scelta del suo partito per il sistema monocamerale afferma che, in pratica, il sistema attuale è un sistema di monocameralismo di fatto. Si verifica sempre più spesso che leggi importanti vengano apprezzate e valutate a fondo solo da uno dei due rami del parlamento (vedi legge di bilancio). Propone inoltre che dato "l'alto numero di soggetti che tendono ad inserirsi nella procedura legislativa, occorre individuare procedimenti preparatori alle leggi nei quali essi possano partecipare". La proposta ha sicuramente un notevole interesse anche se necessita di chiarimenti su quello che si vuole fare: modificare lo strumento delle audizioni? Costituire un gruppo di lavoro sulla fattibilità delle leggi?

Il dibattito, fino ad ora, aveva registrato un marginale interesse per i problemi regionali, anzi, come precedentemente evidenziato, non sono mancate le voci di critica sul ruolo e sulla efficacia del sistema regionale. Nell'ultima seduta viene dedicato ampio spazio alle tematiche regionalistiche soprattutto inquadrato nel contesto più generale della riforma delle istituzioni. Viene quindi sottolineata l'importanza della revisione del sistema parlamentare, della produzione legislativa ed anche di un nuovo ruolo dell'esecutivo in riferimento alla funzione istituzionale delle Regioni e delle autonomie locali.

Il Senatore Mancino (DC), nel suo intervento, evidenzia che "la conflittualità permanente tra Stato e Regione, sviluppatasi nel corso degli

anni '70, si è riflessa anche sul rapporto Regioni - Enti locali, con particolare disagio di questi ultimi".

Nella sua analisi delle cause della conflittualità e dello scarso funzionamento dello Stato, Regioni ed Autonomie una grossa responsabilità è da attribuire al mancato coordinamento previsto dall'art. 11 del DPR n. 616.

Infatti "né lo Stato, né le Regioni sono riuscite a realizzare la metodologia programmatoria; la programmazione è stata astratta da parte del primo e più realistica, ma priva degli strumenti necessari da parte delle seconde".

Tra le soluzioni proposte oltre un ulteriore decentramento di alcune attività statali (art. 124 Cost.) anche la realizzazione di un corretto processo di avvicinamento dell'attività dello Stato a quella delle Regioni e non viceversa: ciò non deve significare la generalizzazione delle Prefetture.

Per la prima volta viene evidenziato il fatto che "il Parlamento non si è interessato dei contenuti delle leggi regionali, che non sono mai state oggetto di esame e di decisioni da parte di questo ultimo: manca infatti la sede istituzionale per avviare un dibattito sul contenuto di tali leggi, che porti ad un risultato concreto".

A conclusione del dibattito generale il Presidente Bozzi fa una sintesi delle posizioni emerse, evidenziando i punti controversi e quelli in cui si è già raggiunto un accordo; presenta infine un'altro documento che costituirà la base per le ulteriori discussioni (All.3).

I partiti, a loro volta, stanno elaborando alcune memorie scritte in cui meglio precisano le loro posizioni in merito al "problema Parlamento", primo punto ad essere discusso in modo organico.

Dal dibattito generale e dai primi documenti pervenuti alla Commissione, si può affermare che vengono riaffermate le posizioni di già emerse in occasione dei lavori della Commissione Riz e Bonifacio.

Infatti esaminando le schede (All. 4) sui programmi di Governo e sulle

posizioni dei partiti sono stati evidenziati i seguenti problemi:

- Governo (Ministeri - Presidenza del Consiglio dei Ministri)
- Parlamento (delegificazione - corsia preferenziale e decretazione d'urgenza)
- Regioni ed Autonomie locali (disegno di legge n. 311).

RIFORMA GOVERNO

La riforma che inizialmente ha interessato i Ministeri: distribuzione delle competenze, funzionalità in termini di efficienza delle strutture amministrative; si è ora spostata sulla "direzione" della politica governativa.

In tutte le dichiarazioni programmatiche dell'VIII legislatura emerge l'esigenza di riordinare la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Inizialmente la motivazione derivava dalla riscontrata inefficienza della struttura burocratica e il Governo Cossiga - data l'urgenza - intendeva procedere, in via amministrativa, alla istituzione di uffici cui affidare la verifica della realizzazione del suo programma.

A causa delle ricorrenti crisi di Governo il problema ha avuto una ulteriore evoluzione: ha acquistato infatti maggiore importanza l'esigenza di accentuare i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con il primo Governo Spadolini si è arrivati a formare varie commissioni di lavoro ed uffici tra i quali quello di analisi e verifica del programma che furono poi inseriti nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le problematiche affrontate, ma non del tutto risolte, costituiscono il tema centrale del programma dell'attuale governo.

Il Governo Craxi infatti, assumendo come testo base il disegno di legge Spadolini, si propone di rafforzare le funzioni di indirizzo e coordinamento della Presidenza del Consiglio per assicurare e garantire una migliore collegialità nel funzionamento del Governo.

L'obiettivo programmatico si è già tradotto nella nomina di un gabinetto ristretto di ministri che ha il compito di esaminare preventivamente i problemi, riservando poi al collegio completo l'analisi e l'approvazione dei soli provvedimenti veramente rilevanti.

Si può facilmente riscontrare come la nuova organizzazione dei lavori della Presidenza produca i suoi effetti positivi: maggior celerità nelle decisioni, maggior numero di provvedimenti approvati migliore coordinamento dell'attività collegiale.

Sono state, inoltre, istituite n. 4 Commissioni (All. 5).

Gli orientamenti espressi dai partiti, nei documenti elaborati in occasione della istituzione delle commissioni Riz e Bonifacio, presentano una diversificazione sulle soluzioni da apportare per un miglior funzionamento dell'apparato governativo.

Un elemento comune è costituito dalla necessità di rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri. Da più parti viene richiesta l'attuazione degli articoli 92 e 95 della Costituzione. Viene infatti affermato che tutti i poteri dello Stato "hanno da guadagnare se ciascuno di essi si contiene nei suoi limiti costituzionali e se all'interno dei suoi limiti si rafforza".

Una corretta attuazione dell'art. 95 della Costituzione si basa sull'individuazione di tre principi di organizzazione del Governo:

- 1) principio della direzione del Presidente del Consiglio e della sua responsabilità per la politica generale del Governo;
- 2) principio della collegialità del governo, per cui la determinazione dell'indirizzo politico ed amministrativo spetta al Consiglio dei ministri;
- 3) principio della responsabilità individuale dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri.

In riferimento a queste tre problematiche espresse, si può constatare che la posizione dei partiti oscilla tra una linea monocratica e una

linea collegiale. La DC tende ad assicurare al Presidente del Consiglio dei Ministri una funzione di direzione della politica generale, e gli assegna funzioni di esclusivo coordinamento delle decisioni collegialmente assunte dal Consiglio dei Ministri, escludendo una supremazia gerarchica sugli altri soggetti del Governo.

Il partito liberale, la sinistra indipendente e il PDUP si esprimono sulla necessità di valorizzare la responsabilità collegiale del Governo e individuale dei singoli Ministri.

Diversa è la posizione del partito comunista e del partito socialista: si pronunciano per un rafforzamento del ruolo del Presidente, ciò permetterebbe di stabilire "garanzie di maggioranze più stabili e per ciò stesso capaci di perseguire indirizzi durevoli".

Sulle modalità di realizzazione di tali obiettivi i due partiti propongono soluzioni diverse.

Il partito comunista propone due tipi di fiducia parlamentare: la prima da esprimersi nei confronti del Presidente e della mozione da esso presentata (realizzandosi così un "placet" sul Presidente e sul suo programma); la seconda diretta al Governo nel suo complesso (dopo la nomina dei Ministri).

Il partito socialista invece, riserva lo strumento della fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio con esclusione dei Ministri.

Il rafforzamento esclusivo del Presidente viene ulteriormente accresciuto con la proposizione di una mozione di sfiducia costruttiva: in caso di crisi extraparlamentare il Capo dello Stato procederebbe alla designazione di un nuovo Presidente del Consiglio, entro un termine definito, alla scadenza del quale le Camere voterebbero la fiducia al presidente designato, o sarebbero necessariamente sciolte.

La posizione del partito socialista sulla mozione di "sfiducia costruttiva" viene rigettata dal partito comunista, e modificata in sfiducia motivata dalla democrazia cristiana, dal partito liberale e dal partito di unità proletaria.

RIFORMA MINISTERI

L'interesse delle Regioni e delle autonomie locali, oltre che ad una riforma del Governo e del Parlamento, è volto anche alla riorganizzazione delle strutture ministeriali.

Non si può infatti procedere ad una riforma degli organi legislativi ed esecutivi, prescindendo da una globale ristrutturazione dell'intero sistema amministrativo, divenuto indilazionabile anche e soprattutto in seguito alla delega e trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni ed Enti locali.

In tale senso infatti il Governo Spadolini prevedeva la riorganizzazione dei ministeri secondo la logica dell'adeguamento all'ordinamento regionale.

Identico obiettivo si propone l'attuale Governo. In particolare era stata espressa l'esigenza, nelle dichiarazioni programmatiche del I Governo Spadolini, di istituire strumenti rilevatori del grado di attuabilità amministrative delle leggi; l'attuale Governo invece ha previsto l'istituzione di una commissione con obiettivi affini ma con lo scopo di individuare le leggi e i regolamenti che appesantiscono i procedimenti ed i rapporti con i cittadini.

I partiti pur manifestando interesse alla riforma dei ministeri non propongono soluzioni al problema. Si limitano ad evidenziare la necessità della riforma dei ministeri, della riduzione del numero dei dicasteri attuando un sistema di riforme che tenda a togliere rigidità alla pubblica amministrazione, a ristrutturarla per programmi, a darle più autonomia operativa e maggiore responsabilità per i risultati.

In particolare il partito liberale pone il problema di disciplinare la figura dei sottosegretari, sorta al di fuori del dettato costituzionale e di ripristinare la figura del segretario generale per tutti i ministeri. Tutti i partiti fanno riferimento al rapporto Giannini come validità di soluzioni assicurate, da realizzare in tempi piuttosto brevi.

RIFORMA PARLAMENTO

I problemi affrontati dai programmi di governo dell'VIII e IX legislatura in merito alla riforma del Parlamento sono incentrati soprattutto sulla migliore regolamentazione dei rapporti Governo-Parlamento e sulla necessità di snellire le procedure di approvazione delle leggi in attuazione dei programmi di Governo.

Soltanto con il secondo Governo Cossiga si inizia a parlare di "standardizzazione degli schemi normativi che assicuri la certezza del diritto e una comune intellegibilità".

Con i due governi Spadolini invece viene maggiormente posta in rilievo la necessità di un miglior raccordo tra l'esecutivo e il legislativo sotto "il profilo delle procedure di programmazione dei lavori, controllo, informazione e decisione". Tra le soluzioni per lo snellimento delle procedure il Governo Spadolini propone l'istituzione della corsia preferenziale per i provvedimenti programmatici del Governo e l'applicazione dell'art. 72 della Costituzione che prevede una procedura abbreviata d'urgenza.

Il Governo Fanfani non entra nel merito dei problemi, anche per la limitata durata della sua carica, ma fa approvare una mozione con la quale viene istituita una commissione bicamerale per le riforme istituzionali che, decaduta con l'VIII legislatura, è stata riapprovata con l'attuale Governo.

Le posizioni espresse dai partiti affrontano invece i problemi generali sulla funzionalità del Parlamento e sulla sua forma costituzionale.

Non mancano le proposte di modifica dell'attuale sistema di "bicameralismo perfetto".

Le soluzioni si articolano in:

- 1) sostituzione del sistema bicamerale con quello "monocamerale" (Partito comunista, PDUP, Sinistra Ind.,).

Il partito comunista propone peraltro in via subordinata l'attribuzione, alla Camera dei deputati, della funzione legislativa primaria e l'accentuazione dei compiti del Senato nel campo dei controlli.

- 2) Superamento del sistema bicamerale perfetto, attraverso l'adozione di meccanismi atti a differenziare le funzioni delle due Camere o la loro composizione.

Al riguardo si possono registrare le seguenti differenziazioni.

La DC conferma la validità del sistema bicamerale senza escludere eventuali forme di diversificazione fra le funzioni delle due Camere, con esclusione di alcune categorie di leggi (costituzionali, elettorali, bilancio e ratifica di trattati internazionali) per le quali si chiede l'esame e approvazione da parte di entrambi i rami del Parlamento.

Il PSI pure confermando il principio del bicameralismo, prospetta l'ipotesi della diversificazione di funzioni fra le due camere: legislativa una e di controllo l'altra.

Il partito Social democratico si pronuncia decisamente per il superamento del sistema bicamerale perfetto ed ipotizza non solo differenziazioni di funzioni delle due Camere, ma anche di composizione.

I repubblicani, in riferimento all'alternativa tra mono o bicameralismo da un lato affermano la necessità di una "integrale attuazione della Costituzione", dall'altro non escludono "né coraggiosi aggiornamenti né il perseguimento di nuove frontiere costituzionali.

Il partito radicale e liberale sono per il mantenimento del sistema bicamerale.

Delegificazione - Corsia preferenziale - Decretazione d'urgenza

Tutti i partiti si pronunciano in maniera concorde sulla necessità di un ampio ricorso alla delegificazione intesa come trasferimento di

competenze dalla sede legislativa alla sede regolamentare, nel rispetto dei limiti costituzionali e delle riserve di legge assoluta e relativa.

Tale esigenza viene chiaramente manifestata a partire dal 1° governo Spadolini che diventa uno dei punti qualificanti anche del successivo programma di Governo Craxi.

Il partito repubblicano, che già dal Governo Spadolini aveva evidenziato l'importanza dell'istituzione di una corsia preferenziale indica le procedure di attuazione.

Viene ipotizzata infatti una normativa regolamentare che puntualizzi:

1) il criterio e gli effetti che si intendono perseguire con la corsia preferenziale.

"Trattasi di ottenere una sequenza di tempi decisionali garantiti per iniziative legislative le quali (o perchè non possono ratione materiae venire avviate al procedimento decentrato della commissione in sede deliberante o in sede redigente, o perchè non possono essere soddisfatte con la decretazione d'urgenza o perchè motivi di opportunità politica lo escludono), necessitano di un percorso legislativo oggettivamente prioritario".

2) Congegno procedurale

"Bisogna ipotizzare una regolazione di un tempo definito (e non soltanto per l'esame abbreviato della commissione in sede referente ma anche quanto all'assemblea che deve prevedere dei tempi di scansione d'aula)

3) Soggetti

Hanno titolo a richiedere una corsia preferenziale:

- a) il Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri;
- b) qualsiasi gruppo, presentatore di una proposta di legge qualora così venga deliberato a maggioranza dalla conferenza dei Presidenti ovvero dall'Assemblea a maggioranza assoluta.

La questione della decretazione d'urgenza è un aspetto che va inquadrato nel più ampio problema della produzione legislativa e della funzionalità del sistema bicamerale.

Il discorso del procedimento legislativo non può limitarsi a conseguire procedure più rapide per l'esame dei provvedimenti del Governo, ma deve allargarsi a tutte le problematiche ad esso connesse.

Di qui la necessità che l'esame del problema non si fermi alla sola analisi del fenomeno della decretazione d'urgenza.

Si devono altresì individuare proposte di modifiche costituzionali, legislative e regolamentari idonee a sciogliere quei nodi che sono ora all'attenzione del Parlamento.

I programmi di Governo della VIII, IX legislatura hanno costantemente rilevato la necessità d'intervenire sul fenomeno della decretazione d'urgenza senza però affrontare il problema nella sua globalità.

Già dal 1978 il presidente della Camera Ingrao formulò una accorata protesta cui fece seguito una presa di posizione dell'allora Presidente del consiglio Andreotti che inviò una lettera circolare - trasmessa anche ai Presidenti dei due rami del Parlamento - ai ministri e al suo governo.

Tuttavia la prassi in materia non si è modificata anzi si è andata sempre più aggravando.

Merita ricordare brevemente che l'attenzione della Costituente, a suo tempo, si concentrò soprattutto sul riconoscimento o meno al Governo del potere di emanare provvedimenti legislativi di urgenza, risolto positivamente tale problema la questione che si pose negli anni successivi investì invece le modalità d'esercizio del potere di decretazione d'urgenza. In tal senso vanno infatti tutti i progetti di legge presentati dalla II alla VIII legislatura.

Nelle prime tre legislature il ricorso alla decretazione d'urgenza appare eccezionale e i decreti legge vengono quasi tutti convertiti dalle Camere, che hanno fatto un uso limitato del potere di emendamento.

Il Governo ricorre alla decretazione d'urgenza non solo per attuare

interventi di carattere eccezionale, ma anche per fare approvare celermente provvedimenti di grossa rilevanza. Secondo alcuni (Predieri) si può parlare di un uso normale del decreto legge che si trasforma in una iniziativa legislativa a carattere rinforzato. A dimostrazione della tesi che definisce il decreto legge come normale prassi legislativa del Governo sta l'irrilevanza della modifica apportata ai regolamenti della Camera (art. 96 bis) e del Senato (art. 78) che in niente hanno cambiato la tendenza governativa.

Constatata l'inefficacia di tali modifiche, più partiti - sia nell'VIII che nella IX legislatura - hanno presentato progetti di legge di modifica dell'art. 77 della Costituzione.

Un'altra delle cause che viene portata a giustificazione dell'abuso della decretazione d'urgenza è da ricercarsi nella eterogeneità della compagine governativa. Difatti i primi governi, caratterizzati da un equilibrio centrista, facevano un uso più limitato di tale strumento: in questo periodo non si registra alcun caso di decreto legge reiterato. Come viene anche fatto rilevare nel dibattito avutosi in occasione della audizione del Ministro Mammi alla Commissione Affari costituzionali della Camera.

"Nella IV e V legislatura e con il secondo e terzo Governo Moro si raggiungono nuovamente punte elevate di ricorso alla decretazione d'urgenza. nella V legislatura su sei governi che si sono succeduti, circa la metà dei decreti legge risale al Governo Colombo, sostenuto da una maggioranza di centro-sinistra che sconta però una minore compattezza. Nella VI legislatura i decreti legge sono 124, e si assiste ad una maggiore difficoltà del Governo nei confronti della maggioranza ed al fenomeno, caratteristico soprattutto della VII legislatura, della contrattazione in sedi esterne al Parlamento del contenuto di molti provvedimenti, con il risultato che i decreti legge vengono considerati lo strumento per sottoporre all'esame delle Camere i risultati raggiunti in tali sedi. Di conseguenza aumenta il numero dei decreti legge non convertiti, come anche il numero dei provvedimenti d'urgenza emendati dalle Camere.

Il complesso dei dati rilevati evidenzia come il problema sia di ordine politico, in quanto attiene al rapporto tra Governo e da un lato Parlamento.

Va inoltre rilevato che la incapacità del Parlamento a garantire tempi brevi di approvazione dei disegni di legge governativi viene addotta come ulteriore causa di incremento della decretazione d'urgenza.

Per altro verso il Parlamento ha reagito a questo fenomeno usando in modo eccessivo il potere di emendamento: il potere emendativo finisce per "trasformare il ricorso alla decretazione d'urgenza, da strumento eccezionale in strumento di normazione concorrenziale". (Cossiga).

In tale modo il Parlamento si riappropria della sua funzione primaria in parte espropriata dal Governo.

Regioni ed Autonomie locali

Su questi due punti, sia i programmi di Governo che le posizioni dei partiti, si limitano a fare alcune dichiarazioni di principio quali:

- Necessità di emanare leggi quadro
- Raccordo Stato-Regioni
- Revisione finanza regionale e locale
- Riforma Autonomie locali

Anche se, su questi problemi sono già stati conseguiti alcuni risultati, tuttavia restano ancora insoluti i temi centrali che permetterebbero alle Regioni ed agli Enti locali di operare in un quadro di certezza normativa.

Sui singoli punti faremo una breve cronistoria dell'evolversi delle problematiche esposte.

Se inizialmente l'attenzione era focalizzata sulla necessità di dare attuazione al DPR 616 e quindi di completare quel "torso incompiuto" di cui parlava Giannini nel suo rapporto.

In seguito ha acquistato maggiore rilievo la definizione dei livelli

istituzionali. Strettamente legato ad una completa attuazione delle autonomie è il problema finanziario: già il primo governo Cossiga faceva rilevare la necessità di presentare un disegno di legge organico che desse certezze finanziarie alle Regioni ed agli Enti locali. Sul problema Regioni ed Autonomie il primo governo Spadolini ipotizzava la istituzionalizzazione del rapporto Governo-Regioni, che veniva meglio precisato nel suo secondo programma, fino ad emanare un decreto (peraltro mai pubblicato).

Si passa infatti da generiche affermazioni di consolidamento di un dialogo costruttivo fra i diversi livelli istituzionali, nella distinzione delle rispettive responsabilità, (Governo Forlani) alla previsione di un Ufficio per gli Affari regionali per i rapporti periodici tra Presidente del Consiglio dei Ministri o Ministro delegato e i Presidenti delle Giunte regionali (Governo Cossiga II^a) e alla formalizzazione di tali rapporti (Governo Spadolini).

Con il Governo Spadolini il problema della finanza trova una soluzione parziale: si presenta infatti un decreto legge che prevede la riforma del regime finanziario locale senza tener conto che, nel frattempo, era giunta a scadenza anche la legge n. 356 sulla finanza regionale.

Ancora una volta si deve registrare l'assenza di interventi legislativi coordinati e viceversa la riconferma della tendenza a dare soluzioni parziali.

Durante il Governo Fanfani è stato ripresentato ed approvato il decreto sulla finanza locale, contestualmente veniva preparata una bozza informale di riforma della finanza regionale.

In ultimo veniva approvata una mozione con la quale si nominava una Commissione intercamerale per le riforme istituzionali (13.4.83).

L'impostazione data dal Governo Fanfani non ha pertanto facilitato i rapporti Governo-Regioni, in quanto il decreto che prevedeva la istituzionalizzazione della Conferenza Governo-Regioni veniva accantonato.

Più vicine alle esigenze regionali appaiono le dichiarazioni del programma Craxi riguardanti i problemi della finanza regionale e locale.

Come primo obiettivo si propone infatti di adeguare tra loro i due sistemi finanziari, di correggere le sperequazioni attualmente esistenti, di ridurre i vincoli settoriali e soprattutto dare alle Regioni trasferimenti preordinati in modo da favorire una corretta e lungimirante programmazione.

Viene poi dichiarata apertamente l'intenzione di riconoscere una sfera di autonomia impositiva ai Comuni; non emerge se la stessa autonomia venga prevista anche per le Regioni.

Su questo punto sono stati forniti chiarimenti in occasione dell'incontro del 7.9.83 tra il Presidente Craxi e i Presidenti delle Giunte regionali in cui è stata affermata l'intenzione di riconoscere anche alle Regioni una sfera di autonomia impositiva.

Altro punto qualificante è ritenuto quello concernente la riforma dei controlli.

Accanto alla intenzione di riassumere il d.d.l. sulla revisione della funzione della Corte dei Conti si prevede di istituire controlli successivi sull'attività, in termini di efficacia-efficienza piuttosto che mantenere un sistema di controlli preventivi meramente formali.

In particolare si ripropone a livello regionale e locale di "dare agli organi di controllo caratteri strutturali e funzionali tali da assicurare la professionalità e la imparzialità".

I programmi di governo che abbiamo illustrato e le posizioni dei partiti non propongono riforme costituzionali, ma pervengono a prospettare soluzioni di legislazione ordinaria.

La stessa Commissione Bozzi, in merito a questi problemi si è pronunciata per la prosecuzione delle iniziative già in corso non ritenendo opportuno incorporarle nel dibattito più ampio delle riforme istituzionali.

Particolare attenzione merita pertanto il disegno di legge sulla riforma delle autonomie locali attualmente in discussione al Senato.

Poichè si ritiene che il contenuto di tale disegno di legge sia noto

a tutti, in quanto riproduce in larga misura il disegno di legge n. 2007 presentato nell'VIII legislatura, ci soffermeremo soprattutto sul dibattito parlamentare e politico attualmente in corso.

~~Oltre al disegno di legge governativo ne è stato presentato uno a iniziativa comunista (S n. 113) e da parte repubblicana è stato presentato un disegno di legge (S n. 444) che si limita a prevedere la soppressione delle Province.~~

Su questi disegni di legge le Regioni, l'ANCI, l'UPI ed UNCEM hanno iniziato un confronto. Sono stati predisposti alcuni documenti (Pancheri, ANCI, UPI, UNCEM) ed è stato concordato di elaborare una posizione comune da presentare al Parlamento.

Il Ministero degli Interni, in particolare, il Sottosegretario Ciaffi, ha predisposto una mozione che, facendo proprie le istanze regionali e locali, prospetta soluzioni sui punti di maggior frizione.

Il dibattito parlamentare ha evidenziato i seguenti problemi:

- distribuzione di funzioni ai vari livelli di governo
- ruolo province e comuni
- ruolo prefetto
- controlli

Nella scorsa legislatura il disegno di legge era stato esaminato dal Senato in commissione ed erano stati approvati i primi due capi del Titolo I con sostanziali modifiche in cui si recuperava il ruolo della programmazione.

Il presente disegno di legge, non ha recepito le modifiche apportate, eccetto un generico accenno all'art. 4 nel quale si riconoscono i Comuni e le Province quali soggetti della programmazione che concorrono alla formazione e attuazione dei programmi regionali

Secondo la IV disposizione transitoria la determinazione specifica

delle funzioni viene delegata al Governo. Al riguardo il relatore Mannino (DC) afferma che - se non si vuol far valere nei confronti della delega anzidetta una riserva di legge in senso formale (ex art. 128 Cost.) si può tuttavia esprimere almeno il dubbio della sua opportunità!

Propone quindi che sui provvedimenti del Governo vi debba essere un incontro in sede parlamentare, che verifichi l'osservanza dei criteri e delle direttive posti dal legislatore.

Il PSI (Sen. Garibaldi) definisce tale disegno di legge "una sorta di manuale dell'amministrazione locale" incentrato su talune scelte di fondo attinenti ai profili istituzionali, senza peraltro definirne le concrete modalità di funzionamento.

In tale ottica si spiega la ragione per cui sia al Comune che alla Provincia viene assegnata autonomia statutaria ed ambedue vengono considerati come organismi di carattere strettamente politico.

Le Province vengono definite ente intermedio di programmazione, con alcune attribuzioni gestionali; per esse si prevede la possibilità di modificare gli ambiti territoriali, secondo criteri che consentano alla Provincia stessa di diventare effettivamente l'area idonea per la programmazione economica, sociale e territoriale e, quindi, il naturale snodo tra la Regione, ente programmatore per eccellenza ed il comune, ente di amministrazione attiva per naturale vocazione.

Il gruppo repubblicano, favorevole alla soppressione della Provincia, ritiene indispensabile l'esigenza di non procedere in alcun modo alla costituzione di nuove province prima che le Camere abbiano risolto, in via generale, i nodi riguardanti l'esistenza stessa dell'Ente.

Inoltre è da sottolineare che le funzioni attribuite alla Provincia vengono presentate come se fossero di sola programmazione; contrastando con quanto segue nello stesso articolato, là dove si attribuisce alla Provincia le funzioni concernenti la caccia e la pesca, la difesa

del suolo, la tutela delle risorse idriche, la tutela e la realizzazione della natura e dell'ambiente.

L'area metropolitana è costituita nel d.d.l. n. 311 dalla provincia metropolitana: ad essa vengono attribuite anche le funzioni spettanti ai Comuni in materia di assetto e utilizzazione del territorio ed i servizi ad essa connessi.

La provincia metropolitana è ripartita in Comuni, dalla Regione, che individua le circoscrizioni con criteri di omogeneità territoriale e socio-economica, ricomprendendo in esse una popolazione residente non inferiore a 50.000 e non superiore ai 200.000 abitanti.

Rispetto all'area metropolitana le osservazioni di maggior rilievo riguardano essenzialmente: l'esclusione di organismi circoscrizionali nei comuni dell'area metropolitana e il livellamento di realtà metropolitane che si presentano, invece, assai dissimili (Sen. Mannino DC).

Secondo il P.C.I. la norma per le aree metropolitane è troppo schematica. Il Governo decide senza sentire le Regioni che in questo caso possono giocare un ruolo di rilievo in considerazione di scelte di pianificazione in alcuni casi già adottate.

La prospettiva di "rompere" il Comune in municipalità risulta positiva, chiarendo tuttavia che tale "rottura" deve essere solo amministrativa.

Sugli articoli 39 e seguenti riguardanti le "Forme associative e di coordinamento" si ritiene che queste siano previste con molta parsimonia (DC Sen. Mancino). L'associazione per la gestione di determinate funzioni è contemplata in vista della fusione in un unico Comune ed è limitata ai Comuni contigui della stessa provincia aventi popolazione, ciascuna, inferiore a tremila abitanti (art. 39).

Tuttavia le comunità montane sono mantenute con le attuali funzioni e quindi anche come Enti di programmazione urbanistica e di sviluppo economico.

Secondo la V disposizione transitoria, alla Regione spetta quindi di sopprimere gli organismi comprensoriali e le forme associative e nello stesso tempo di riordinare le comunità montane peraltro non modificabili rispetto all'attuale assetto.

In merito alla proposta di elezione diretta del Sindaco la DC ritiene opportuno una attenta considerazione: è necessario che venga rivisto il sistema di tutto l'apparato rappresentativo degli Enti autonomi locali (art. 22).

Il PCI ritiene che tale proposta sia contraria alla tradizione giuridica e politica del Paese.

Sul problema dei controlli vi è una certa unanimità di consenso.

Il controllo di legittimità preventivo viene limitato agli atti fondamentali (statuto e regolamenti dell'Ente, bilanci e conti consuntivi, piani, pianta organica del personale, istituzione dei tributi, mutui, disposizione del demanio e patrimonio) vengono anche assoggettati a controllo i provvedimenti discrezionali del Sindaco (tranne quelli posti in essere quale ufficiale del governo), del Presidente della Provincia e degli assessori delegati.

Il controllo successivo di legittimità può portare alla pronuncia di annullamento di tutti gli atti, e dopo un certo lasso di tempo dalla sua esecutività.

Secondo la DC (Mancino) il controllo di legittimità dovrebbe risolversi nella verifica della conformità dell'atto rispetto alle norme di competenza, e a quelle che disciplinano il procedimento di formazione, comprese talune figure di eccesso di potere. Invece nel d.d.l. governativo il controllo è previsto senza alcuna limitazione dei profili sindacabili.

Sulla posizione del Prefetto si fa notare che questi può impugnare, anche d'ufficio, davanti al T.A.R., qualsiasi atto illegittimo delle autonomie locali, entro 60 giorni dalla piena conoscenza del provvedimento e previa diffida all'Ente a revocare o modificare l'atto.

Il d.d.l. in tal senso tenta di ristabilire un rapporto diretto tra Stato (e per esso l'Amministrazione civile dell'interno) e gli Enti autonomi infraregionali (vedi anche la previsione di conferenze di servizio attraverso le quali vengono definiti i rapporti di cooperazione con gli Enti locali).

Viene sottolineata l'assenza di qualsiasi disposizione riguardante il Commissario di Governo.