

RELAZIONE  
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

PAGINA BIANCA

**SOMMARIO**  

---

	<i>Pag.</i>
	—
1. PREMESSA . . . . .	5
2. IMPOSTAZIONE GENERALE DEL PROGETTO DI RIFORMA . . . . .	7
3. DEMOCRAZIA DIRETTA E PARTECIPAZIONE POPOLARE . . . . .	13
4. GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL PARLAMENTO . . . . .	15
5. IL GOVERNO E I SUOI RAPPORTI CON IL PARLAMENTO . . . . .	26
6. FONTI NORMATIVE . . . . .	31
7. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA . . . . .	38
8. DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE . . . . .	40
9. PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA . . . . .	46
10. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE . . . . .	52
11. SISTEMA DELLE AUTONOMIE . . . . .	57
12. GOVERNO DELL'ECONOMIA, SINDACATI, RELAZIONI INDUSTRIALI . . . . .	68
13. SISTEMA ELETTORALE . . . . .	74
14. CONCLUSIONE . . . . .	78

PAGINA BIANCA

## 1. PREMESSA

1.1. — La decisione del Parlamento di costituire una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali si ricollega ad un ampio dibattito politico e culturale che si è sviluppato nel paese fin dagli « anni '70 ».

Nell'VIII legislatura le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, su invito dei Presidenti dei due rami del Parlamento, avevano deliberato di formare nel loro seno appositi Comitati di studio, composti di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, con il compito di predisporre un inventario ragionato delle proposte all'esame delle Camere in materia istituzionale, di eventuali altri punti degni di considerazione nella stessa materia messi in evidenza in sede politica e parlamentare, e di suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in correlazione con le proposte di carattere istituzionale.

I due Comitati, quello della Camera presieduto dall'onorevole Roland Riz, quello del Senato coordinato dal senatore Francesco Paolo Bonifacio, concludevano i lavori nell'ottobre 1982, presentando le rispettive conclusioni alle Presidenze delle Camere.

1.2. — Successivamente, nelle sedute del 14 aprile 1983, la Camera ed il Senato approvavano due analoghi documenti (una risoluzione alla Camera, un ordine del giorno al Senato), con i quali deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di « rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili, con la previsione di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia » (1).

---

(1) Il testo integrale di questi documenti parlamentari è pubblicato in allegato.

L'anticipato scioglimento delle Camere impedì allora di dare attuazione a tali deliberazioni; ma nella IX legislatura, e precisamente nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera sia il Senato tornavano sull'argomento e approvavano mozioni di analogo contenuto con le quali veniva rinnovata la precedente deliberazione, assegnando alla costituenda Commissione bicamerale il termine di un anno dalla sua prima seduta per rassegnare le proprie conclusioni ai Presidenti dei due rami del Parlamento (2). Le mozioni, peraltro, indicavano esplicitamente alcuni oggetti « maturi ed urgenti », per i quali si escludeva ogni interferenza della Commissione sui lavori legislativi in corso, e cioè la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova disciplina dei procedimenti d'accusa.

Nelle sedute del 28 e del 29 novembre 1984, rispettivamente, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica prorogavano il termine per la presentazione della relazione conclusiva della Commissione, che scadeva il 30 novembre, di ulteriori 60 giorni.

1.3. — La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere nominavano il deputato Aldo Bozzi (3), teneva la sua prima seduta in data 30 novembre 1983, eleggendo a Vicepresidenti il senatore Aldo Sandulli (4) e il senatore Edoardo Perna, e a segretari il deputato Tarcisio Gitti e il deputato Salvo Andò.

Dopo una discussione preliminare di carattere generale, la Commissione esaminava successivamente i temi concernenti il Parlamento, il Governo, le fonti normative, il Presidente della Repubblica, i partiti, il sistema elettorale; tutti questi argomenti sono stati poi approfonditi dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, costituito in gruppo di lavoro per esaminare le proposte che il Presidente avrebbe poi sottoposto alla Commissione plenaria per le scelte definitive.

Per i profili costituzionali di un'altra serie di argomenti sono stati formati gruppi preparatori prima della discussione in Commissione plenaria, davanti alla quale l'esame dei temi concernenti la giustizia è stato introdotto dal senatore Vassalli, quello dei temi concernenti il governo dell'economia dal deputato Andreatta, quello dei temi concernenti i sindacati e le relazioni industriali dal senatore Giugni, quello dei temi concernenti i diritti di libertà e di partecipazione dal deputato Rodotà, quello dei temi concernenti l'amministrazione pubblica e il sistema delle autonomie dal senatore Maffioletti. Su quest'ultimo punto la Commissione ha anche ascoltato una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

---

(2) Anche il testo di questi documenti parlamentari è pubblicato in allegato.

(3) V. in allegato l'elenco completo dei componenti della Commissione.

(4) A seguito della morte del senatore Sandulli veniva successivamente eletto Vicepresidente della Commissione il senatore Nicola Mancino; dimessosi quest'ultimo a causa della sua elezione a Presidente del Gruppo democristiano del Senato, veniva eletto in sua sostituzione il senatore Mariano Rumor.

La Commissione ha tenuto complessivamente n. 50 sedute plenarie, tutte diffuse alla stampa mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso; i relativi resoconti sommari sono pubblicati in allegato, quelli stenografici in separato volume.

L'Ufficio di Presidenza ha tenuto n. 34 sedute, di cui n. 33 allargate ai rappresentanti dei gruppi (5).

1.4. — A conclusione dei suoi lavori la Commissione ha deciso di presentare ai Presidenti delle Camere, conformemente alle indicazioni delle mozioni istitutive e alla natura del mandato conferitole, una relazione propositiva, in cui sono formulate le proposte di revisioni costituzionali e legislative per le quali si è manifestato un ampio consenso e sono insieme riferite le posizioni differenziate o dissenzienti, sui punti per i quali un tale consenso non si è registrato, in vista delle iniziative che dovranno essere successivamente assunte nelle competenti sedi parlamentari per dare attuazione normativa al complessivo progetto di riforma delle istituzioni.

## 2. IMPOSTAZIONE GENERALE DEL PROGETTO DI RIFORMA

2.1. — La prima e fondamentale scelta che la Commissione si è trovata a dover affrontare è stata la scelta tra un progetto di riforma che rivedesse, anche in misura incisiva, taluni aspetti dell'ordinamento istituzionale, senza tuttavia revocare in dubbio i valori e l'impianto della Costituzione del 1948, e un più radicale mutamento del sistema dei pubblici poteri, tale da superare la forma di governo democratico-parlamentare e da avviare il paese verso una « seconda Repubblica ». La prima di queste due linee è nettamente prevalsa in Commissione; se si eccettua infatti la posizione del gruppo del MSI-DN, che ha prospettato un organico progetto di riforma costituzionale basato su una forma di governo presidenziale e su un Parlamento rappresentativo anche delle categorie produttive, e qualche accenno federalistico contenuto negli interventi di parlamentari eletti dalle minoranze linguistiche, tutti gli altri Commissari sono apparsi orientati verso una riconferma delle scelte fondamentali compiute a suo tempo dall'Assemblea Costituente, nella direzione di uno Stato unitario organizzato in una forma di governo parlamentare

---

(5) La Commissione si è avvalsa della collaborazione di una Segreteria (vedine la composizione in allegato), che ha anche fornito ai commissari ampi *dossiers* di documentazione sui temi trattati. Ricerche di diritto comparato su vari argomenti sono state eseguite dal Servizio Studi della Camera dei deputati, che ha pure elaborato un approfondito studio sui sistemi elettorali prospettati, con proiezioni e simulazioni riferite ai dati delle elezioni del 1983; simulazioni analoghe sono state sviluppate anche dagli uffici del Senato della Repubblica. La Commissione ha utilizzato una ricerca dell'ISLE sui temi della Costituzione dell'economia. Per singoli argomenti la Presidenza si è avvalsa della consulenza di professori universitari e ha proceduto a consultazioni informali con organizzazioni sindacali e imprenditoriali e con Comitati e Associazioni rappresentative di interessi diffusi.

integrata da autonomi poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, da alcuni istituti di democrazia diretta e da istituti autonomistici intesi a decentrare l'esercizio del potere mediante l'autogoverno delle comunità di base ai vari livelli, per il perseguimento di un programma sociale di progresso concepito come un ponte lanciato verso l'avvenire pur senza approdi definitivi.

2.2. — La Costituzione repubblicana, nella quale quelle scelte furono a suo tempo recepite, ha accompagnato e per molta parte sollecitato lo sviluppo e la trasformazione della società italiana dal 1948 ad oggi, assicurando nel contempo, ed anzi progressivamente accentuando, il carattere democratico del nostro sistema politico. Nel suo disegno architettonico, e in particolare nei suoi principi fondamentali e nelle strutture portanti della forma di governo, la Carta del 1948 si è in definitiva dimostrata, anche alla luce dell'esperienza compiuta in questi anni, come uno strumento valido per garantire un quadro istituzionale adeguato alle esigenze della comunità nazionale. Entro questo quadro il paese ha compiuto straordinari progressi, che debbono considerarsi tra i più rilevanti di tutta la sua storia.

Sarebbe certamente erroneo sopravvalutare il ruolo del sistema istituzionale in un processo di crescita che affonda le sue radici nel tessuto della società civile e nella sua rapida evoluzione per l'impatto con la rivoluzione tecnologica; ma sarebbe altrettanto erroneo sottovalutarlo. Nel regime democratico la tavola dei valori s'intreccia con gli aspetti « procedurali »; e le sue regole formali hanno significato proprio in quanto introducono norme di convivenza volte a risolvere i conflitti sociali senza ricorrere alla violenza. Orbene, le regole fissate in quello che è stato definito come il « patto costituzionale » tra i partiti che alla Costituente si riallacciavano ai tre filoni fondamentali della cultura e della tradizione politica italiana — il cattolico, il socialista, il liberal-democratico — hanno consentito in questi anni di mantenere nell'alveo della democrazia, pur tra contrasti e contraddizioni, ma senza irrimediabili lacerazioni, il libero confronto tra le forze politiche e sociali, e di indirizzarlo al perseguimento del programma « aperto » e socialmente avanzato indicato dalla Costituzione. È significativo rilevare al riguardo che le correnti politiche e d'opinione che pur si sono sviluppate nella nostra società con fini di contestazione globale ed anche violenta del sistema non abbiano mai trovato una reale e significativa adesione popolare; mentre nella coscienza del nostro popolo, prima ancora che negli istituti costituzionali, si sono sempre più coerentemente radicati i valori espressi dalla Carta del 1948.

Anche sul piano delle strutture, nonostante le incertezze e i ritardi che hanno caratterizzato la graduale attuazione del sistema delineato nella Costituzione, esso appare oggi come difficilmente reversibile, non solo nel suo impianto fondamentale derivato dai modelli del governo democratico-parlamentare, ma anche in quei meccanismi di freni e contrappesi che sono stati introdotti *ex novo*



nel nostro ordinamento giuridico, come il giudizio di costituzionalità delle leggi da parte della Corte costituzionale, i *referendum* abrogativi di norme legislative, l'autogoverno della magistratura attraverso il Consiglio superiore, l'autonomia politico-legislativa attribuita alle regioni.

Una notevole forza espansiva, ben lungi dall'essere esaurita, ha dimostrato in questo processo la fondamentale norma programmatica contenuta nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, secondo cui « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ». In conclusione, se l'attuazione del programma costituzionale non è ancora certamente compiuta, sembra alla Commissione che non possano considerarsi superati gli obiettivi di democrazia e di progresso civile e sociale ai quali quel programma è ispirato.

2.3. — Quanto fin qui esposto non significa tuttavia che il disegno costituzionale non vada per più aspetti rivisto, soprattutto nella parte organizzatoria e in quei punti che hanno influenza sul « momento governante » e sui collegamenti tra società civile e società politica.

Dal 1948 ad oggi la società italiana è passata da una fase sostanzialmente statica, basata sulla prevalenza dell'attività agricola sugli altri comparti produttivi, ad una fase industriale o addirittura post-industriale, caratterizzata da una dialettica articolata e complessa di formazioni sociali fortemente frammentate, e talora da tendenze corporative, non sempre ricondotte ad unità da un sistema politico che è apparso sovente lento e impreparato a governare così profonde trasformazioni. La segmentazione della rappresentanza degli interessi, l'emergere prepotente di vere e proprie corporazioni, il consolidarsi di spinte localistiche e di contropoteri all'interno e all'esterno del sistema dei partiti hanno determinato fenomeni disgregativi nell'ordinamento disegnato dalla Costituzione, con la minaccia crescente di renderlo definitivamente ingovernabile. Sintomi inquietanti si registrano al riguardo, come il frequente ripetersi, nella vita delle istituzioni, di episodi che si riconducono alla cosiddetta « questione morale » e all'intreccio perverso affari-politica-criminalità, l'insorgenza di « poteri occulti », la grave paralisi della pubblica amministrazione, la « crisi della rappresentanza » e il crescente rifiuto della politica, soprattutto da parte dei giovani, con correlative forme di astensionismo e di alienazione politica che si vanno diffondendo nel paese. In altri termini, è cambiato il quadro di riferimento sociale delle disposizioni costituzionali; e si sono conseguentemente determinati inceppamenti e disfunzioni, specie per quanto riguarda il rapporto di fondo tra cittadini e sistema istituzionale, che passa attraverso i meccanismi elettorali e il sistema dei partiti.

La struttura governante prevista dalla Costituzione fu influenzata dal « timore del tiranno », anche per reazione alle vicende sto-

riche precedenti che avevano visto prevalere, nella dittatura fascista, le istanze centralizzatrici e totalizzanti del Governo rispetto alle altre componenti politiche, amministrative e sociali del paese. Nella fase costituente della nuova Repubblica prevalsero pertanto le preoccupazioni in ordine ai possibili ritorni allo Stato accentrato ed autoritario, piuttosto che quelle intese ad attivare meccanismi per ricomporre ad unità nel sistema statale, alla luce dell'interesse nazionale, le spinte provenienti da una società pluralistica, che nei decenni successivi si è andata caratterizzando sempre più come una società policentrica e sovente contraddittoria.

Nella struttura produttiva contemporanea, che per sua natura richiede in misura crescente rapidi meccanismi decisionali e programmazioni di area vasta, questa situazione determina un divario negativo tra l'organizzazione pubblica del nostro paese e quella delle altre maggiori nazioni industriali; divario la cui preoccupante gravità è accentuata dalla crescente internazionalizzazione della politica, che incide sulla stessa sovranità degli Stati. I problemi concernenti alcuni aspetti condizionanti, come quelli della pace, quelli della politica finanziaria e monetaria, quelli economici legati all'attività delle « multinazionali »; non possono essere affrontati con ottiche nazionali, ma solo nella loro esatta dimensione che è ormai di livello mondiale. Questo porta a nuove dimensioni e caratterizzazioni della democrazia, che non sono più quelle ottocentesche, già superate dalla Carta del 1948, ma che ormai non sono più del tutto neppure quelle del 1948.

La rilevanza assunta in Italia dalle formazioni sociali intermedie e soprattutto dai partiti politici, come tramite essenziale tra i cittadini e le istituzioni, ma per altri aspetti anche dai sindacati e da associazioni di categorie e di interessi organizzati, ha sollevato delicati problemi, sia sotto il profilo della democraticità e rappresentatività interna di questi organismi, e quindi del loro rapporto con i cittadini che vi aderiscono, sia sotto il profilo del loro rapporto con le istituzioni. Troppo spesso, in particolare, il rapporto tra partiti e istituzioni si è trasformato in un rapporto di « occupazione » com'è stato definito. Si ricordi al riguardo la lunga polemica contro la cosiddetta « partitocrazia »; ma si ricordino anche le più recenti critiche contro il sistema della « lottizzazione » delle cariche negli enti pubblici, come pure le difficoltà che si sono determinate nel raccordo tra le prerogative che i sindacati si sono conquistati nelle lotte sociali e le funzioni istituzionali attribuite dalla Costituzione al Parlamento e al Governo.

A questo stato di cose si è cercato di ovviare *de facto* con contingenti interventi di « supplenza », che hanno portato troppo spesso all'esercizio di poteri senza responsabilità e a situazioni di responsabilità senza poteri. Alla scarsa efficienza decisionale del Parlamento nell'esercizio del potere legislativo si è così cercato di supplire con l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, con le sentenze manipolatorie della Corte costituzionale, con l'interpretazione evolutiva delle leggi da parte dei giudici ordinari; alle difficoltà del Governo e della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere esecutivo si è cercato di supplire con i « vertici »

di partito, con interventi autoritativi e a volte criminalizzanti della magistratura, e soprattutto con l'attribuzione al Parlamento di funzioni gestionali che ne appesantiscono i lavori e ne snaturano la posizione costituzionale; e così via. Per cui si è diffusa la convinzione che per fare nuovamente coincidere poteri e responsabilità occorrono anzitutto misure dirette o indirette volte a riportare organi costituzionali e istituzioni al « mestiere » proprio per ciascuno di essi, cioè allo svolgimento delle funzioni loro attribuite nel sistema di ripartizione di poteri assunto e fatto proprio dall'ordinamento.

Anche per quanto riguarda la « questione morale », sarebbe probabilmente illusorio perseguire l'obiettivo della moralità nella gestione della cosa pubblica soltanto facendo appello alle buone intenzioni di uomini o di schieramenti, e dunque ricercando il buongoverno nell'ottica del « governo degli uomini », proprio dello Stato premoderno, anziché in quella del « governo delle leggi », che è fondamento dello Stato di diritto. Ci vogliono, cioè, le buone leggi: e quindi soluzioni istituzionali che garantiscano una chiara distinzione tra direzione politica e amministrativa a tutti i livelli, e soprattutto la controllabilità dei comportamenti della classe politica da parte dei cittadini, attraverso la loro visibilità e la verificabilità di tali comportamenti.

2.4. — Su un piano più strettamente politico, si è verificato nel nostro paese in questi anni un fenomeno che è stato definito di « democrazia bloccata »: una democrazia cioè senza alternative di schieramento. Il pluralismo partitico tipico del nostro sistema ha portato e porta all'esigenza di costituire maggioranze di coalizione, che hanno tuttavia sempre escluso consistenti settori dello schieramento politico, per cui si è avuta in definitiva una sostanziale continuità di linea politica paradossalmente congiunta ad una preoccupante precarietà dei governi; mentre d'altro canto il corretto rapporto dialettico tra maggioranza ed opposizione tendeva ad affievolirsi. Ne sono derivate maggioranze senza ricambio, o fenomeni di trasformismo, o pratiche consociative nel Parlamento e nelle assemblee rappresentative locali, con un blocco — in definitiva — dei normali meccanismi di alternanza dei programmi e di selezione e ricambio della dirigenza politica: causa non ultima dell'insorgere della già ricordata « questione morale » e dei denunciati fenomeni di distacco dai partiti e di disaffezione dalle istituzioni. Solo con una effettiva legittimazione al governo di tutte le forze politiche si possono infatti stabilire le condizioni per una alternativa che, stabilendo la sanzione per il cattivo operare, costringa ad evitare le arroganze e gli abusi del malgoverno.

Anche sotto questo profilo si pone pertanto la necessità di revisioni istituzionali atte a ricreare una competizione significativa tra partiti e programmi, tra alleanze e uomini, in grado di mobilitare l'elettorato e di consentirgli scelte incisive, a ricompattare il sistema dei partiti, a riportare i poteri decisionali nel confronto serrato, reale, trasparente tra Governo e Parlamento.

La piena governabilità del paese, di fronte ad un sistema povero dai particolarismi corporativi e localistici, può essere

assicurata da meccanismi che consentano un esercizio della funzione di governo non legato ad estenuanti mediazioni e a soluzioni compromissorie, ma nutrito di scelte ancorate ad una precisa coerenza progettuale, cioè ad un indirizzo politico.

2.5. — Più in generale, è maturata nel paese la coscienza della necessità di un complesso di interventi di razionalizzazione che, dopo 37 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, affrontino gli inconvenienti che si sono manifestati e ricostituiscano le condizioni istituzionali e giuridiche per restituire piena funzionalità al sistema.

A questo fine ci si dovrà muovere — a prevalente giudizio della Commissione — su una linea di continuità con i valori espressi dalla Costituzione del 1948, che rappresentano la stessa identità storica della nostra Repubblica, ma tenendo anche conto dei profondi mutamenti intervenuti da allora nella nostra società e delle prevedibili prospettive del suo ulteriore sviluppo nei prossimi anni. Gli interventi dovranno dunque consistere in aggiornamenti e rettifiche del tessuto costituzionale che, pur conservandone la trama essenziale, ne rimettano a punto alcune parti, specialmente quelle relative alle strutture, ai loro meccanismi di funzionamento e ai loro raccordi e rapporti con la società civile.

Ma poiché nel sistema istituzionale « tutto si tiene », la revisione di alcuni punti nodali dell'ordinamento deve corrispondere ad un disegno organico e conseguente anche per altre sue parti, quale può derivare soltanto da un adeguato progetto riformatore.

Di un tale progetto la Commissione ha ritenuto di tracciare le linee essenziali, adempiendo la funzione propositiva che le è stata attribuita dal Parlamento. In alcuni casi, sui punti per i quali è stato raggiunto un sufficiente consenso, la Commissione ha specificato per maggiore chiarezza le sue proposte in vere e proprie proposizioni normative, con la formulazione di ipotesi articolate di modifica del testo costituzionale (6); mentre per altri punti, per i quali si ritengono necessari ulteriori approfondimenti da parte delle forze politiche, le soluzioni prospettate sono esposte in forma non normativa nel contesto della relazione. In ogni caso sono esposte anche ipotesi alternative, sulle quali il Parlamento potrà rimeditare per compiere le scelte definitive.

2.6. — I prospettati interventi debbono coniugare le esigenze spesso contraddittorie che si manifestano in una società dove c'è insieme « troppo Stato » e « poco Stato »: l'esigenza di una efficiente programmazione dello sviluppo, finalizzata alla riduzione e poi all'eli-

---

(6) In queste ipotesi di modificazioni ad articoli della Costituzione le parti aggiunte sono riprodotte in carattere corsivo; le parti riprodotte in tondo compaiono già nell'attuale testo costituzionale.

In note a piè di pagina sono registrati gli emendamenti proposti da gruppi politici o da singoli Commissari sui quali non si è raggiunto un ampio consenso, ma che si intende egualmente prospettare all'attenzione del Parlamento.

minazione degli squilibri territoriali e sociali, con l'esigenza di una *deregulation* che aumenti gli spazi di libertà per l'autonomia contrattuale dei cittadini e delle formazioni sociali; l'esigenza di un rafforzamento della governabilità, intesa come potere di decisione fondato sul consenso, con la necessità di stare « dalla parte del cittadino », per tutelarlo contro gli abusi del potere; l'esigenza di rimuovere i diaframmi tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e Governo, con quella di ristabilire il collegamento tra poteri e responsabilità ad ogni livello di gestione della cosa pubblica.

In questo contesto la Commissione ha identificato due principali obiettivi della riforma istituzionale: da un lato, il potenziamento degli strumenti di democrazia diretta, del sistema delle autonomie e, più in generale, di tutte le forme di autorealizzazione del sociale; dall'altro lato, il contestuale potenziamento delle funzioni di sintesi proprie degli istituti di democrazia rappresentativa. Quanto agli strumenti, la Commissione ha elaborato un disegno di revisione organica dell'impianto costituzionale basato su una nuova ripartizione di compiti tra i soggetti istituzionali, a cominciare dal Parlamento e dal Governo, e su un'organizzazione del potere democratico ai vari livelli coerente con l'esigenza primaria della governabilità globale del sistema, cui si accompagna per converso — integrando il momento dell'efficienza con quello della garanzia — una più completa tutela del cittadino e un riconoscimento dei suoi « nuovi diritti » di fronte alle esigenze e ai problemi della società contemporanea, vista anche nella sua ampia dimensione internazionale.

### 3. DEMOCRAZIA DIRETTA E PARTECIPAZIONE POPOLARE

3.1. — Nel nostro ordinamento si registra un processo basato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, che non va frustrato ma va anzi almeno in parte secondato con la delegificazione e il decentramento legislativo, con una maggiore incisività dei poteri popolari e regionali di iniziativa legislativa, con l'introduzione di nuove forme di *referendum*, con l'istituzione del difensore civico e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, con il rafforzamento dell'istituto della petizione. Questi strumenti di democrazia diretta e di partecipazione popolare vanno però accompagnati, come già detto, da strumenti di sintesi politica altrettanto efficaci. Essi cioè non debbono essere intesi come « contropoteri », bensì come forme di integrazione e sollecitazione al buon funzionamento del sistema, che resta fondamentalmente un sistema di democrazia rappresentativa.

Nello stesso spirito si pone la necessità di ricercare nuovi equilibri tra libertà ed eguaglianza, di eliminare ogni residua differenziazione normativa tra uomo e donna e di dare rilievo costituzionale all'emersione di nuovi diritti, in relazione alla maturazione della società e al progresso tecnologico: il diritto ad una corretta e completa informazione, anche in funzione dell'esercizio dei diritti

politici ed elettorali; il diritto ad accedere ai documenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici; il diritto alla riservatezza privata (7).

Questo indirizzo potrà essere portato avanti, a parere della Commissione, se ed in quanto sarà possibile contemporaneamente rafforzare il Parlamento e il Governo, in modo che le istanze provenienti dalla società possano sempre trovare un momento di riconduzione ad unità sulla base di precisi indirizzi politici e programmatici.

3.2. — A proposito della già ricordata tendenza dei partiti a straripare dalle funzioni loro proprie, a sviluppare una eccessiva concorrenzialità e ad occupare le istituzioni, nella Commissione si sono manifestate perplessità ad intervenire legislativamente all'interno dell'autonomia dei partiti, che debbono conservare il carattere di associazioni volontarie; vi è tuttavia disponibilità ad esplorare soluzioni normative che migliorino la democraticità delle strutture e della dialettica interna, la disciplina del finanziamento sia privato sia pubblico (eventualmente configurandolo almeno in parte come erogazione di servizi e garantendo in ogni caso una equilibrata distribuzione tra organizzazioni centrali e periferiche), del regime patrimoniale, del sistema delle incompatibilità (da perfezionare e rendere più rigoroso, anche sulla linea della non rieleggibilità, per rompere le cristallizzazioni di potere sorte un po' dovunque), dei meccanismi per la selezione dei candidati alle competizioni elettorali anche mediante elezioni primarie (8), al fine di rendere meno opaco il rapporto dei partiti con le istituzioni da un lato, con i cittadini dall'altro. È però soprattutto necessaria un'autoriforma dei partiti stessi, che può essere agevolata da un sistema di freni esterni e dall'influenza indotta di altre misure (revocabilità dei ministri, disciplina delle nomine negli enti pubblici, modifica del meccanismo delle preferenze, eccetera) e della revisione complessiva dell'ordinamento, che promuove coerentemente il « rientro » dei partiti entro argini di maggiore correttezza: argini assai più stringenti, in concreto, di norme giuridiche di difficile elaborazione e di ardua attuazione in un ambito particolarmente delicato.

I partiti, nella loro funzione unificante, debbono restare il perno del nostro sistema politico, senza tuttavia monopolizzarlo, e quindi lasciando spazio ad altre formazioni sociali, come le associazioni, i comitati, i gruppi, le « leghe » che si formano nella società intorno a problemi specifici.

---

(7) Su tutti questi punti la Commissione ha avanzato specifiche proposte, di cui si dirà nei successivi paragrafi.

(8) Nella storia parlamentare del periodo repubblicano vi sono state numerose iniziative legislative per una regolamentazione giuridica dei partiti, da quella del senatore Sturzo nel 1958 a quelle recenti dell'onorevole Sterpa (per una disciplina giuridica dei partiti) e dell'onorevole Spini (che si riferisce prevalentemente alla disciplina della parte finanziaria).

Per attuare questo indirizzo la Commissione ritiene opportuno riformulare come segue l'attuale articolo 49 della Costituzione:

« Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale.

*La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.*

*La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze » (9).*

#### 4. GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL PARLAMENTO

4.1. — Quanto al potenziamento delle funzioni proprie degli istituti di democrazia rappresentativa, il perseguimento di questo obiettivo richiede un diverso rapporto tra Parlamento e Governo, ponendo fine alla confusione e alla sovrapposizione dei poteri — al « Parlamento governante » e « gestore », al « Governo legislatore », come ad altre forme di supplenza — secondo un disegno costituzionale mirato ad un migliore funzionamento del sistema della divisione dei poteri.

4.2. — Per il Parlamento, la Commissione si è lungamente soffermata sul dilemma tra una soluzione monocamerale, tenacemente sostenuta dal PCI, da DP, dalla Sinistra indipendente e, con diverse

---

(9) Il gruppo del PCI e i commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere il terzo comma dell'articolo. Il commissario Andò ha proposto di sostituire l'intero articolo 49 con il seguente testo:

« Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale.

La legge disciplina il finanziamento dei partiti, avuto riguardo alle necessità finanziarie delle loro organizzazioni centrali e periferiche, ed indicando anche la quota di finanziamento da erogare per servizi.

La legge disciplina inoltre le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento, nonché le forme di detrazione fiscale che consentano, entro certi limiti, ai cittadini di poter finanziare i partiti.

La legge detta altresì disposizioni dirette a consentire la libertà di accesso ai partiti, nei limiti stabiliti dalle norme statutarie ed a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, comprese le designazioni dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze ».

caratteristiche, dal MSI-DN, e una soluzione bicamerale. Le ragioni portate a sostegno della soluzione monocamerale sono in sostanza le seguenti: il bicameralismo renderebbe meno facile trattenerne nel Parlamento il circuito politico, affidando soprattutto al monismo partitico la possibilità di produrre sintesi politica; la doppia lettura da parte di due Camere accentuerebbe le pressioni degli interessi microsettoriali; il procedimento bicamerale faciliterebbe gli ostruzionismi di maggioranza e di minoranza; la struttura bicamerale renderebbe meno diretta e serrata la collaborazione e il confronto tra il Parlamento e il Governo; il procedimento bicamerale allungherebbe e appesantirebbe il processo decisionale, e comunque non consentirebbe l'agevole intervento di altri soggetti (come le regioni) nel procedimento legislativo.

La Commissione si è tuttavia prevalentemente orientata per mantenere la scelta bicamerale, strutturata però nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere, in modo da evitare ritardi e inutili appesantimenti e duplicazioni delle procedure parlamentari. Si tratta, in sostanza, di passare da un sistema di « bicameralismo perfetto », come è stato definito l'assetto attuale (nel quale la Commissione ha identificato una delle maggiori cause di disfunzione delle nostre istituzioni di democrazia rappresentativa), ad un sistema di « bicameralismo differenziato », che, pur conservando pari dignità alle due Assemblee, le specializzi nello svolgimento di determinate funzioni, dando nel contempo un più ampio spazio alle funzioni di controllo e al collegamento con le forze vive del paese che si esprimono nelle autonomie locali.

4.3. — Per quanto riguarda la composizione, la Commissione auspica una riduzione del numero complessivo dei parlamentari, consigliata anche dal minore carico di lavoro che dovrebbe gravare sulle Camere a seguito delle riforme proposte, e in particolare a seguito della differenziazione delle funzioni e della delegificazione. La diminuzione del numero dei parlamentari, alla quale si sono opposti i rappresentanti del PSDI, non dovrebbe comunque assumere una misura tale da determinare problemi per la funzionalità delle Camere e per la rappresentatività delle formazioni minori. A questo fine sono state prospettate in Commissione due principali ipotesi. La prima tende a ripristinare quel rapporto tra il numero dei parlamentari e la popolazione che era già contenuto nella primitiva formulazione dell'articolo 56 della Costituzione, prevedendo, ad esempio, l'elezione di un deputato per ogni 110 mila abitanti o frazione superiore a 55 mila e di un senatore per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila (da calcolare, per i senatori, nell'ambito di ciascuna regione). In applicazione di tali criteri, sulla base della popolazione attuale, la Camera risulterebbe composta di 514 deputati, mentre i senatori elettivi sarebbero 282.

Non manca tuttavia in Commissione chi ritiene troppo drastica una tale riduzione, almeno per quanto riguarda la Camera, e propone come criterio la media della composizione attuale delle « Ca-



mere basse» delle quattro grandi democrazie dell'Europa comunitaria: Italia, Francia, Gran Bretagna, Repubblica federale tedesca, media che si situa intorno ai 560 deputati, equivalenti in Italia a un rapporto di 1 a 100.000 tra deputati e popolazione.

La soluzione alternativa potrebbe essere quella di ancorare la composizione della Camera e della parte elettiva del Senato ad un numero fisso, ma più ridotto dell'attuale: le proposte presentate in Commissione in questo senso prospettano una Camera di 480-500 deputati, e un Senato comprendente 240-250 senatori elettivi (10).

Circa la disciplina dell'elettorato attivo e passivo, per la Camera dei deputati la Commissione non ha ritenuto di proporre modifiche all'attuale disciplina; mentre per il Senato è stata auspicata la fissazione dell'elettorato attivo al conseguimento della maggiore età, come avviene per tutti gli altri diritti civili e politici. È anche da sottolineare la proposta democristiana per modificare la disciplina dell'elettorato passivo per il Senato, riconnettendo l'eleggibilità al possesso di requisiti di esperienze negli organismi rappresentativi regionali e locali, ed eventualmente all'appartenenza a determinate categorie professionali. È infine da ricordare la proposta dei Commissari della Sinistra indipendente del Senato tendente ad eliminare, nell'attuale formulazione dell'articolo 48 della Costituzione relativo al diritto di voto, la frase: « Il suo esercizio è dovere civico ».

Per quanto riguarda il sistema elettorale vero e proprio, si rinvia all'apposito capitolo nel prosieguo di questa relazione; qui si aggiunge soltanto che sembra opportuno fissare in Costituzione il principio della limitazione delle spese elettorali. È stata prospettata anche l'opportunità che in sede di legge elettorale sia riservata ad un collegio unico nazionale l'elezione di una quota dei seggi, individuabile nel 10 per cento (la quota potrebbe anche essere maggiore), per la Camera come per il Senato, ai fini di una migliore selezione della rappresentanza. Quanto ai criteri di ripartizione dei seggi riservati al collegio unico nazionale, se ad esempio con liste rigide precostituite o con assegnazione ai primi non eletti nelle liste circoscrizionali, anche questo è evidentemente un argomento da definire in sede di legge elettorale.

È stata altresì prospettata l'ipotesi di commisurare la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni non sulla base della popolazione, ma in funzione degli elettori che abbiano effettivamente esercitato il diritto di voto in ciascuna circoscrizione.

Per il Senato, poi, la Commissione si è prevalentemente orientata per un moderato ampliamento del numero dei senatori permanenti, come momento di continuità e apporto di elevate competenze per l'attività di quella Assemblea, includendo tra i senatori di diritto e a vita, oltre agli ex Presidenti della Repubblica, anche gli ex Presidenti delle due Camere e della Corte costituzionale, purché abbiano ricoperto tali incarichi rispettivamente una legisla-

---

(10) La proposta di fissare in 480 il numero dei deputati e in 240 il numero dei senatori è del commissario Scoppola; quella di fissarli rispettivamente in 500 e 250 è dei commissari Pasquino e Milani.

tura o per tre anni; e portando ad otto il numero massimo complessivo dei senatori a vita, da qualunque Presidente nominati, per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Sulla base di tali presupposti, e quale che sia la soluzione da adottare per la riduzione del numero dei deputati, si potrebbe comunque addivenire ad una riformulazione dell'ultimo comma dell'articolo 56 della Costituzione, concernente l'elezione della Camera dei deputati, secondo il seguente testo:

« 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 il numero dei seggi da assegnare, e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti » (11).

All'articolo 57 della Costituzione, concernente la composizione del Senato della Repubblica, quale che sia la soluzione da adottare per la riduzione del numero complessivo dei senatori, potrebbero essere aggiunti i seguenti commi (con assorbimento dell'attuale articolo 59):

« È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, ovvero Presidente di una delle due Camere per una legislatura o Presidente della Corte costituzionale per almeno tre anni.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può essere superiore ad otto » (12).

(11) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'intero articolo 56 della Costituzione, conservando quindi il numero dei deputati in 630. I commissari Pasquino e Milani, che vorrebbero stabilirne il numero in 500, hanno proposto di sostituire l'ultimo comma con il seguente:

« La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli elettori che hanno effettivamente esercitato il loro diritto di voto all'interno delle singole circoscrizioni per 500 e distribuendo i seggi sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

(12) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'articolo 57 della Costituzione, conservando quindi il numero dei senatori elettivi in 315. I commissari Pasquino e Milani, che vorrebbero stabilire il numero complessivo dei senatori in 250, propongono di sostituire il terzo ed il quarto comma dell'attuale articolo 57 della Costituzione con il seguente:

« A ciascuna regione è attribuito un numero di senatori stabilito sulla base del numero degli elettori che hanno esercitato il diritto di voto ».

Quanto alle categorie di senatori di diritto e a vita di cui agli ultimi due commi, i commissari Pasquino e Milani hanno proposto di abolirle, sopprimendo l'attuale articolo 59 della Costituzione; il commissario Vassalli ha proposto di sostituire il quarto comma con il seguente:

« È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica, ovvero Presidente di una delle due Camere o Presidente della Corte costituzionale ».

Il gruppo democristiano ha proposto di sostituire, al quinto comma del testo della Commissione, le parole: « per una legislatura », con le parole: « per cinque anni ».

All'articolo 69, infine, potrebbe essere aggiunto il seguente comma:

« La legge determina i limiti delle spese che i candidati al Parlamento possono affrontare per la elezione e stabilisce norme adeguate a prevenire e a reprimere le violazioni ».

4.4. — Quanto alle funzioni, la Commissione si è orientata nel senso di attribuire alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo.

Per la funzione legislativa, le attuali modalità di esercizio da parte delle due Camere saranno conservate, data la loro rilevanza, per alcune categorie di leggi « bicamerali ». Per tutte le altre materie la funzione legislativa sarà esercitata dalla Camera dei deputati; peraltro, entro 15 giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera il Governo o un congruo numero di senatori potranno chiedere, per una sola volta per ciascun progetto di legge, che esso sia esaminato dal Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, potrà rinviare il progetto con proposte di modificazioni alla Camera, che si dovrà pronunciare su di esse in via definitiva entro 30 giorni. A queste nuove modalità di esame dei progetti di legge saranno armonizzate anche le disposizioni relative alla promulgazione.

Il nuovo sistema è ispirato all'intento di consentire una rapida risposta legislativa da parte del Parlamento alle domande provenienti dalla società.

Per la soluzione di eventuali divergenze o conflitti che potrebbero sopravvenire tra Camera e Senato per l'esercizio della funzione legislativa sarebbe opportuno costituire una speciale Commissione mista di deputati e senatori, nominati dai Presidenti delle Camere all'inizio di ogni legislatura (anche al fine di evitare un contenzioso davanti alla Corte costituzionale). Si potrebbe anche prevedere l'ipotesi di riunioni congiunte di Commissioni dei due rami del Parlamento per l'esame preventivo di progetti di legge.

Nella nuova formulazione dell'articolo 70 di seguito esposta si dà spazio, al terzo comma, ad un principio di *deregulation*, che, unitamente al decentramento legislativo, potrà decongestionare l'attività normativa del Parlamento.

L'articolo 70 della Costituzione potrebbe essere dunque così riformulato:

« La funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, nei casi e nei modi stabiliti dal presente articolo.

Debbono essere esaminate ed approvate in identico testo da entrambe le Camere le leggi costituzionali ed elettorali, le leggi concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni costi-

tuzionali, le leggi di bilancio o impositive di tributi (13), le leggi che prevedono sanzioni penali restrittive della libertà personale, le leggi relative alla tutela delle minoranze linguistiche, le leggi di attuazione degli articoli 7 e 8, le leggi di cui al secondo comma dell'articolo 139, le leggi che determinano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo 117 e quelle che determinano i principi generali di cui all'articolo 128, le leggi di approvazione di statuti regionali, le leggi di conversione in legge di decreti-legge, le leggi che autorizzano la ratifica degli accordi o trattati internazionali di cui al terzo comma dell'articolo 80 (14).

Con leggi approvate da entrambe le Camere possono essere stabiliti i principi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali (15).

Per le leggi diverse da quelle indicate ai commi precedenti la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un terzo dei senatori possono chiedere, entro quindici giorni dall'approvazione di un progetto di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il progetto con proposte di modificazioni alla Camera dei deputati, che si deve pronunciare su di esse in via definitiva entro 30 giorni. In caso di progetti di legge dichiarati urgenti i termini suddetti si intendono ridotti della metà. I regolamenti della Camera e del Senato definiscono le modalità atte ad assicurare l'osservanza dei termini sopraindicati » (16).

All'articolo 73 della Costituzione, dopo l'attuale secondo comma, dovrebbe conseguentemente aggiungersi il seguente:

*« Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma del terzo comma dell'articolo 70,*

---

(13) L'espressione « tributi » è da intendersi qui in senso strettamente tecnico. Il commissario Giugni ha invece proposto di estendere il campo applicativo della norma aggiungendo, dopo la parola: « tributi », le parole: « di qualunque tipo, compresi quelli di natura previdenziale e assistenziale ».

(14) Per questo secondo comma, che definisce la categoria delle « leggi bicamerali », il commissario Giugni ha anche proposto di aggiungere, dopo le parole: « le leggi costituzionali ed elettorali », le parole: « le leggi a cui fa rinvio la Costituzione e quelle necessarie per consentire l'applicazione di norme della Costituzione »; e di sopprimere le parole: « le leggi di conversione in legge dei decreti-legge ». Il commissario Gallo ha proposto di sopprimere le parole: « restrittive della libertà personale ». I commissari repubblicani hanno proposto di sostituire la parola: « istituzioni » con la parola: « organi ».

(15) Il commissario Giugni e il gruppo del PCI hanno proposto la soppressione di questo terzo comma.

(16) I commissari repubblicani hanno proposto di aggiungere, dopo le parole: « o un terzo dei senatori », le parole: « o tre gruppi parlamentari ». Il gruppo democristiano ha proposto di aggiungere all'articolo il seguente comma:

« La funzione legislativa per l'attuazione delle direttive comunitarie è esercitata dal Senato. Il regolamento garantirà che le leggi di attuazione siano approvate entro dodici mesi dalla pubblicazione delle direttive ».

È comunque da tenere presente, che il gruppo comunista, salvo poche eccezioni, ha preferito non formulare emendamenti, ma osservazioni e proposte delle quali si è tenuto conto nella redazione della relazione conclusiva.

*la promulgazione avviene non prima del quindicesimo giorno dalla approvazione da parte della Camera dei deputati. Se l'esame da parte del Senato è richiesto, la promulgazione ha luogo dopo la scadenza del termine posto per l'esame, oppure, qualora il Senato rinvi il progetto con proposte di modificazioni, immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva».*

In materia di procedimenti legislativi, si prevede di dare reale efficacia alla dichiarazione d'urgenza, da adottarsi a maggioranza assoluta, con l'effetto di creare per il progetto di legge che ne è oggetto una vera e propria « corsia preferenziale » nell'ambito della programmazione dei lavori parlamentari, con contingentamento dei tempi e fissazione di un termine, non superiore complessivamente a 60 giorni, per esaurirne l'esame. Questa soluzione deve essere valutata in connessione con la drastica riduzione delle ipotesi di decreto-legge (v. § 6.5 e nuova formulazione dell'articolo 77 della Costituzione) ed ha soprattutto lo scopo di fornire al Governo gli strumenti per una rapida approvazione dei progetti di legge che la maggioranza ritenga maggiormente urgenti, pur senza escludere che la stessa procedura possa essere adottata per progetti di legge d'iniziativa non governativa.

Nell'ambito invece delle norme intese a contenere l'espansione della spesa pubblica sembra opportuno estendere la « riserva di assemblea » ai progetti di legge che importino nuove o maggiori spese. I commissari comunisti hanno invece proposto di lasciare all'Assemblea plenaria solo il voto finale di tali progetti di legge.

L'articolo 72 della Costituzione potrebbe essere dunque così modificato, tenendo conto del nuovo riparto delle competenze legislative tra Camera e Senato:

*« Ogni progetto di legge presentato alla Camera dei deputati 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. Lo stesso procedimento è adottato per i progetti di legge presentati al Senato della Repubblica nei casi di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 70.*

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, *su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera davanti alla quale sono stati presentati, con votazione a maggioranza assoluta. In tal caso i competenti organi parlamentari decidono, nell'ambito della programmazione dei lavori, la durata della discussione, i tempi di intervento e il termine entro il quale deve essere concluso l'esame del progetto di legge, termine che non può essere complessivamente superiore a 60 giorni. Questa procedura non può essere utilizzata per provvedere in materia costituzionale od elettorale né per l'approvazione di bilanci o consuntivi.*

[Il terzo comma resta invariato].

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i progetti di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legi-

slativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, *nonché per quelli che comportano nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate* » (17).

4.5. — In tema di funzioni ispettive e di controllo, dovrebbero essere attribuiti al Senato, secondo le proposte prevalenti nella Commissione, i seguenti compiti:

a) controllare il funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici;

b) controllare l'attuazione e l'efficacia delle leggi;

c) controllare l'esercizio dei poteri normativi del Governo;

d) esprimere, nei casi previsti dalla legge, il proprio parere sulle nomine pubbliche di competenza del Governo;

e) controllare, in collegamento funzionale con la Corte dei conti, l'andamento della spesa pubblica;

f) controllare l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali;

g) controllare l'attuazione delle politiche comunitarie;

h) decidere sulle questioni di merito per contrasto con l'interesse nazionale che il Governo intenda promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127, nei confronti di leggi regionali;

i) svolgere inchieste, mediante una Commissione nominata fra i suoi componenti a norma di regolamento, o mediante uno o più Commissari, i quali procederebbero alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

La Camera dei deputati continuerà a svolgere funzioni di sindacato ispettivo nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione, mediante gli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza, nonché nelle altre forme previste dal suo regolamento. Si auspica peraltro, a questo proposito, che i regolamenti parlamentari possano identificare meccanismi di collegamento per evitare la ripetizione dei dibattiti identici alla Camera e al Senato su argomenti collegati all'esercizio del controllo parlamentare.

La funzione di controllo, che va assumendo sempre crescente importanza nei Parlamenti moderni, e che nel nostro Parlamento è stata fin qui svolta in modo abbastanza episodico e complessivamente

(17) Il commissario Mancino ha proposto di aggiungere, dopo il primo comma, il seguente:

« La votazione, che non riguardi persone o valutazioni su persone, avviene di norma in forma palese. Deroche al voto palese sono stabilite dal regolamento ».

Il gruppo democristiano e i commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere, al secondo comma, le parole: « con votazione a maggioranza assoluta ».

te insoddisfacente, troverebbe così una precisa e articolata configurazione nel testo costituzionale, a garanzia di un corretto rapporto tra Parlamento e Governo. La sua sostanziale concentrazione nel Senato (cui dovrebbero essere forniti adeguati strumenti e attrezzature per la conoscenza di dati) ne rafforzerebbe l'efficacia e renderebbe meglio agibili le sanzioni proprie del regime democratico rappresentativo e quelle che potranno essere previste dal regolamento del Senato per garantire gli effetti del controllo.

Ai fini indicati, si potrebbe addivenire alla seguente nuova formulazione dell'articolo 82 della Costituzione:

*« La funzione di controllo sul Governo e sulla pubblica amministrazione è esercitata dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati nei casi e nei modi stabiliti nel presente articolo.*

*Il Senato della Repubblica controlla in particolare l'attuazione e l'efficacia delle leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, le nomine pubbliche, il funzionamento degli enti pubblici, l'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie, l'andamento della spesa pubblica in raccordo funzionale con la Corte dei conti.*

*Anche la Camera dei deputati svolge funzioni ispettive nei confronti del Governo e della pubblica amministrazione mediante gli strumenti delle interrogazioni e delle interpellanze e nelle altre forme previste dal suo regolamento.*

*Spetta al Senato decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 127, nei confronti di leggi regionali.*

*Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo il Presidente del Senato nomina tra i senatori una Commissione formata a norma di regolamento. Il Presidente del Senato, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare, in luogo della Commissione, uno o più commissari parlamentari. La Commissione d'inchiesta o i commissari parlamentari procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria » (18).*

4.6. — Quanto alle funzioni di indirizzo politico, è da rilevare che la fiducia al Governo dovrebbe essere accordata o revocata

(18) I commissari repubblicani hanno proposto di sostituire l'ultimo comma con il seguente:

*« Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo il Presidente del Senato nomina tra i senatori una Commissione formata in modo da rispecchiare la composizione proporzionale dell'assemblea. Il Presidente del Senato, d'intesa coi gruppi parlamentari, può anche nominare tra i senatori una Commissione formata da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, le cui deliberazioni sono assunte con il sistema del voto ponderato. In luogo della Commissione, il Presidente del Senato, d'intesa con i gruppi parlamentari, può nominare un Commissario parlamentare. La Commissione d'inchiesta e il Commissario parlamentare procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».*

dalle due Camere riunite in seduta comune, al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure e di conferire maggiore solennità e rilievo politico a questi atti fondamentali della vita parlamentare. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione potrebbero essere conseguentemente sostituiti dal seguente:

« *Le due Camere accordano o revocano la fiducia in seduta comune mediante mozione motivata, discussa e votata per appello nominale* ».

Per le altre questioni concernenti il rapporto fiduciario Parlamento-Governo, vedi comunque il successivo § 5.5.

4.7. — Nel campo delle procedure parlamentari, per il quale la Commissione si è attenuta, in generale, alla tradizionale riserva di regolamento delle Camere, si ritiene opportuno segnalare alcune proposte avanzate dal gruppo della Sinistra indipendente, e largamente condivise, che tendono a recepire in Costituzione, con opportune integrazioni degli articoli 63, 64 e 65, certi principi sul *modus operandi* del Parlamento, alcuni dei quali si sono già affermati nella prassi parlamentare e tuttavia sono rimessi sovente in discussione proprio per la mancanza di un preciso ancoraggio normativo:

a) il principio secondo cui spettano esclusivamente ai Presidenti delle Camere i poteri di polizia negli edifici parlamentari e quelli di autorizzazione ad accedere nei locali del Parlamento anche in caso di perquisizioni, sequestri ed arresti disposti dagli organi giurisdizionali;

b) il principio secondo cui spetta ai Presidenti delle Camere il controllo e l'attestazione della conformità delle deliberazioni al regolamento e alle norme costituzionali sui procedimenti parlamentari;

c) il principio dell'accesso delle Camere e dei loro organi a notizie, dati, documenti e riproduzioni di atti pervenuti, elaborati o posti in essere negli uffici delle amministrazioni pubbliche, che il Parlamento dovrebbe poter acquisire in qualsiasi momento, sempre che la divulgazione di essi non sia vietata dalla legge.

La Commissione propone poi di fissare in Costituzione, con una interpretazione autentica che elimini ogni incertezza al riguardo, il principio secondo cui le deliberazioni parlamentari debbono essere approvate dalla « maggioranza dei votanti », secondo la prassi in vigore alla Camera dei deputati in materia di computo delle astensioni.

La Commissione ritiene altresì opportuno inserire in Costituzione il principio della programmazione dei lavori parlamentari, già previsto dai regolamenti delle Camere, al fine di snellire e dare organicità alla loro attività, di contemperare iniziative governative e parlamentari e di consentire il rispetto dei termini fissato in alcune



delle nuove norme costituzionali che si propongono per il compimento di determinate procedure legislative (come ad esempio quelle di cui si è già detto al § 4.4). Ai fini indicati il terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione potrebbe essere così modificato:

« Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei *votanti*, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale ».

Allo stesso articolo 64 dovrebbe aggiungersi il seguente comma:

« *Ciascuna Camera organizza i propri lavori secondo il metodo della programmazione* ».

La Commissione non si è occupata della materia delle immunità parlamentari e delle autorizzazioni a procedere, attualmente all'esame del Parlamento, attenendosi alle indicazioni delle mozioni istitutive. Si ritiene peraltro opportuno formulare un auspicio per la costituzione di un'unica Giunta per le autorizzazioni a procedere per i due rami del Parlamento, allo scopo di evitare difformità applicative e giurisprudenziali.

4.8. — La Commissione, con l'eccezione del deputato Riz e del senatore Fosson (e con l'astensione dei commissari comunisti, fautori di un Parlamento monocamerale) non ha ritenuto di aderire alla richiesta formulata dalla Conferenza dei presidenti delle regioni ed intesa a trasformare il Senato in una vera e propria « Camera delle regioni », eletta in secondo grado dai Consigli regionali. La ragione di tale scelta è soprattutto nella preferenza manifestatasi in Commissione per mantenere ad entrambe le Camere una diretta derivazione popolare.

Tuttavia la Commissione ha affrontato sotto altro profilo il problema della connessione tra il Parlamento e le regioni, specie per quanto concerne l'esercizio della funzione legislativa, precisando ed espandendo i compiti della Commissione bicamerale per le questioni regionali, già prevista dalla Costituzione. Per rafforzare il raccordo tra Parlamento e regioni si è prospettata l'opportunità di integrare detta Commissione, per le funzioni consultive in campo legislativo, con rappresentanti delle venti regioni italiane (dovrebbe trattarsi di rappresentanti delle Giunte: ma si è preferito lasciare la scelta al legislatore ordinario). Questa soluzione si inserisce nella linea del cosiddetto « regionalismo cooperativo », che si basa sulla creazione di strutture di raccordo con le regioni a tutti i livelli per il miglior esercizio delle funzioni statali e di quelle regionali, in un sistema di concertazioni e di implicazioni reciproche. Si è preferito comunque evitare l'inclusione di rappresentanti regionali quando la Commissione esercita funzioni consultive per l'esercizio di attività parlamentari di controllo diretto o indiretto sulle regioni, per evitare gli inconvenienti cui solitamente danno luogo le situazioni di coincidenza tra controllori e controllati.

Ai fini indicati la Commissione ritiene che si potrebbe aggiungere alle norme costituzionali il seguente articolo 127-bis:

*« La Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui al quarto comma dell'articolo 126 esercita funzioni consultive per l'esercizio, da parte del Senato della Repubblica, dei poteri che gli sono attribuiti dall'articolo 82 in materia di controllo sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali e in materia di decisione delle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere nei confronti di leggi regionali.*

*Integrata da venti rappresentanti delle regioni scelti a norma di legge, esercita altresì funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere riguardanti le materie di cui all'articolo 117 o materie concernenti le strutture e il funzionamento delle regioni e degli enti territoriali ».*

## 5. IL GOVERNO E I SUOI RAPPORTI CON IL PARLAMENTO

5.1. — Per quanto riguarda il Governo, la via da seguire sembra essere quella di un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio (pur senza attribuirgli poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri, cioè senza addivenire a forme di « cancellierato ») e dell'adozione di strumenti che tendano alla formazione di « governi di legislatura ». Si propongono pertanto soluzioni come: un legame fiduciario diretto tra Presidente del Consiglio e Parlamento, sulla base di un'esposizione, da parte del *premier*, del programma del Governo che intende formare, e della composizione del Consiglio di Gabinetto come espressione della formula politica su cui sarà fondato (non è escluso che il Presidente del Consiglio possa preannunciare anche la lista dei ministri, ma senza esserne vincolato e rimanendo esclusivo titolare del rapporto fiduciario); l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere sostanziale di nomina e revoca dei ministri (da eseguire con atto formale del Capo dello Stato); l'istituzionalizzazione del Consiglio di Gabinetto, come organo per coadiuvare il Presidente del Consiglio nelle funzioni di indirizzo e di coordinamento, esaltando il momento della collegialità (soprattutto per definire la strategia complessiva dell'azione governativa, evitando peraltro l'introduzione — pur sostenuta in Commissione — di un « doppio livello » di ministri); una razionalizzazione normativa delle figure dei ministri senza portafoglio (le cui competenze dovrebbero essere determinate con decreti del Presidente del Consiglio); una definizione del ruolo dei Comitati interministeriali, che dovrebbero ripetere le loro funzioni da una delega, per materie determinate, da parte del Consiglio dei ministri; l'adozione di un regolamento interno per il Consiglio dei ministri, che disciplini la periodicità delle sedute, i modi e i tempi della comunicazione dell'ordine del giorno, gli strumenti informativi

per garantire ad ogni membro del Consiglio una consapevole partecipazione alle deliberazioni.

In questo contesto, la Commissione ritiene opportuno auspicare una riduzione del numero dei Ministri e dei ministri, ponendo fine all'attuale, crescente frantumazione ministeriale, che svuota la collegialità del Consiglio dei ministri, provoca appesantimenti amministrativi ed intralcia l'azione delle regioni e dello stesso Parlamento.

La Commissione auspica, infine, la costituzionalizzazione della figura dei sottosegretari di Stato, che attualmente trova un riferimento normativo soltanto in vecchie e superate disposizioni (la legge Crispi 2 febbraio 1888, n. 5195, che però prefigurava un solo sottosegretario per ogni Ministero; e il decreto legislativo 14 settembre 1946, n. 112). Il loro numero e le loro attribuzioni dovrebbero essere definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di dare ai sottosegretari un'area di effettiva competenza propria, eliminando l'attuale sistema basato sulla delega da parte del ministro (che qualche volta, poi, non viene nemmeno attribuita). Quanto al numero, la complessità dei compiti politici, interni ed internazionali, non consente di mantenere la statuizione della legge Crispi: ma certo non sembrano ingiustificate le critiche mosse da vari settori al rilevante numero di sottosegretari dovuto a necessità di equilibrio di partiti e correnti nelle coalizioni ministeriali. I sottosegretari — da nominarsi anche tra persone estranee al Parlamento — dovrebbero essere preposti ad attività specifiche ed omogenee, con particolari prestabiliti poteri di direzione e di controllo, ma sempre nell'ambito di una organizzazione unitaria di cui il ministro conserva la responsabilità politica ed amministrativa.

5.2. — Sulla posizione del « Governo in Parlamento » incide indirettamente anche il dilemma voto palese-voto segreto, che investe altresì la delicata questione della responsabilità del parlamentare per i voti espressi in Parlamento rispetto al gruppo cui appartiene (nella realtà politica, rispetto al partito cui appartiene) e rispetto agli elettori che gli hanno conferito il mandato. La Commissione si è posta il quesito se la materia rientri nella riserva di regolamento parlamentare (come hanno tenacemente sostenuto i comunisti), tenendo anche presente che da tempo sono all'esame della Giunta del regolamento della Camera varie proposte al riguardo, a seguito dell'esperienza ripetuta del fenomeno degenerativo dei « franchi tiratori ». Il dilemma sembra comunque ormai maturo per essere sciolto, quale che sia la sede più idonea per affrontarlo. Le principali ipotesi prospettate al riguardo in Commissione sono state: quella del gruppo socialista, per la costituzionalizzazione del principio che le Camere deliberano con votazione palese, lasciando al regolamento parlamentare di determinare i casi in cui, trattandosi di persone o nell'esercizio di attribuzioni non legislative, possano deliberare con votazione segreta; e quella dei gruppi democristiano, repubblicano e liberale, tendente ad escludere la votazione segreta per le deliberazioni che comportino spese e per altri casi eventualmente previsti dai regolamenti parlamentari.

La Commissione, pur non essendo pervenuta a posizioni univoche al riguardo, propone comunque di rafforzare la possibilità di ottenere votazioni per voto palese attraverso modificazioni all'articolo 81 che stabiliscano la prevalenza della richiesta di votazione palese rispetto a quella di votazione segreta per le deliberazioni che comportino variazioni di spese o di entrate per il pubblico erario (v. *infra* § 12. 2, § 12. 3).

5.3. — Sul tema della stabilità governativa sono emerse in Commissione anche altre proposte. Alcune di esse fanno riferimento ad un « patto di coalizione » da stipulare prima della consultazione elettorale tra forze politiche affini, con precisazione della struttura e del programma del Governo che intendono costituire e sul quale pertanto lo stesso corpo elettorale sarebbe chiamato a pronunciarsi. Per queste proposte si sono particolarmente battuti i Commissari della democrazia cristiana.

Si fa rilevare che nel nostro paese, a differenza di quanto avviene nella maggior parte dei sistemi democratici, l'elettorato è chiamato a scegliere tra partiti, ai quali spetta poi di decidere autonomamente con quali altri partiti coalizzarsi ai fini della costituzione del Governo, e con quale programma; mentre sembrerebbe auspicabile che sia l'elettore a scegliere, con il suo voto, quale Governo preferisca. La dichiarazione di coalizione potrebbe essere facoltativa, come risultato di una libera scelta politica; alcune forze politiche presenti in Commissione (soprattutto la DC) vorrebbero però incentivarla con l'attribuzione di una qualche forma di « premio » elettorale, mentre secondo altre l'incentivo dovrebbe derivare dall'obbligo per il Presidente della Repubblica di designare, per la costituzione del Governo dopo le elezioni politiche, la personalità indicata nel patto di coalizione da parte della coalizione vincente.

Ulteriori coefficienti di stabilità potrebbero derivare dall'obbligo, per il Presidente del Consiglio dei ministri, di motivare in ogni caso le sue dimissioni in modo da consentire un dibattito in Parlamento sul perché della crisi: questa forma di « parlamentarizzazione » della crisi potrebbe rappresentare una alternativa italiana a quel sistema della « sfiducia costruttiva » che nella Germania federale, dove è stato adottato, non sembra aver dato buona prova, e che non si ritiene comunque utile introdurre in Italia nella sua forma originaria, tenuto anche conto della sua difficile applicabilità in un sistema caratterizzato da un elevato frazionamento politico.

Va segnalata al riguardo anche la proposta del Presidente Bozzi intesa a sancire l'obbligo, per il Presidente della Repubblica, di sciogliere le Camere dopo tre crisi di Governo nel corso della legislatura, dovute a votazioni di sfiducia o a dimissioni volontarie.

Si deve infine osservare che anche la nuova disciplina proposta vincola comunque il Governo ad una ben definita maggioranza parlamentare in base al rapporto fiduciario; sicché sono da escludere maggioranze alternative o trasformistiche manovrate dal Presidente del Consiglio. Se viene meno la maggioranza su cui il Governo si è formato in base al programma politico indicato dal Presidente del Consiglio, questi ha l'obbligo costituzionale di dimettersi.

5.4. — A proposito della costituzione del Governo, gli attuali articoli 92, 93 e 95 della Costituzione potrebbero essere pertanto sostituiti dai seguenti:

#### Articolo 92.

« Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

*Il Presidente del Consiglio nomina, nell'ambito del Consiglio dei ministri, un Consiglio di Gabinetto che lo coadiuva nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e di coordinamento nell'azione di governo ».*

#### Articolo 93.

« Il Presidente della Repubblica designa il Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio designato, entro dieci giorni dalla designazione, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto (19).

*Le Camere esprimono la fiducia al Presidente del Consiglio mediante mozione motivata e votata per appello nominale.*

*Ottenuta la fiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri assume le sue funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. I ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, e assumono le funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.*

*I ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri » (20).*

---

(19) I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di sostituire le parole: « il programma del Governo e la composizione del Consiglio di Gabinetto », con le seguenti: « il programma politico del Governo che intende formare ». Il gruppo comunista ed il commissario Giugni hanno proposto di sopprimere le parole: « e la composizione del Consiglio di Gabinetto ».

(20) Il commissario Giugni ha proposto di aggiungere all'articolo 93 i seguenti commi:

« Ove il Presidente designato non consegua la fiducia, il Presidente della Repubblica designa un nuovo Presidente del Consiglio incaricato. Se, trascorsi tre mesi dalla prima votazione sulla fiducia, nessun Presidente designato ottiene la fiducia, si procede allo scioglimento del Parlamento con decreto del Capo dello Stato controfirmato dai Presidenti delle Camere. Con lo stesso decreto vengono indette le nuove elezioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di una delle due Camere e deve contenere la proposta di un nuovo candidato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La mozione di sfiducia non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione e viene votata, per appello nominale, dal Parlamento in seduta comune.

L'approvazione della mozione di sfiducia comporta, con le dimissioni del Governo in carica, l'obbligo per il Capo dello Stato di designare il candidato indicato nella stessa mozione ai fini della formazione del nuovo Governo ».

## Articolo 95.

[I primi due commi restano invariati].

« La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, determina le attribuzioni del Consiglio di Gabinetto, del Consiglio dei ministri e dei ministri. Le funzioni del Consiglio dei ministri possono essere delegate, per materie determinate, a Comitati di ministri ».

Il ruolo centrale che con questa normativa si intende attribuire al Presidente del Consiglio come organo esponentiale del Governo rappresenta un coerente sviluppo dei principi già affermati nel testo attuale dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione, che tuttavia nella prassi repubblicana, nonostante qualche tentativo, non hanno finora trovato una piena applicazione. Conforme ai principi di un corretto regime parlamentare è poi la previsione che il Governo entri in funzione dopo, e non prima, che il Parlamento abbia votato la fiducia. La precisazione che le Camere esprimono la fiducia al Presidente del Consiglio vale infine ad escludere che il Parlamento possa sfiduciare un singolo ministro.

5.5. — Come già riferito in precedenza, nel nuovo assetto costituzionale la fiducia e la sfiducia al Governo dovrebbero essere votate dal Parlamento a Camere riunite. Poiché questo nel nostro ordinamento costituzionale non è un « terzo organo », ma soltanto una modalità di riunione delle Camere, il rapporto fiduciario resterebbe però sostanzialmente instaurato tra il Governo e ciascuna Camera; e se per revocarlo sarebbe necessaria una mozione di sfiducia da discutere nuovamente a Camere riunite, nulla impedirebbe però che il Governo ne chieda la verifica davanti ad una delle Camere quando questa stia per assumere una deliberazione che il Governo stesso giudichi essenziale per la sua permanenza in carica. Non scomparirebbe cioè dal nostro ordinamento parlamentare la « questione di fiducia » che già oggi il Governo può sollevare su una deliberazione di competenza di una Camera, ma la regolamentazione ne resterebbe affidata alla prassi come avviene attualmente, non avendo raccolto in Commissione un sufficiente consenso la proposta di inserirla in Costituzione.

Oltre che per la rottura del rapporto fiduciario con il Parlamento, le dimissioni del Governo possono essere evidentemente determinate anche da un suo autonomo atto di volontà. Per tale ipotesi appare opportuno prevedere in Costituzione una forma di « parlamentarizzazione » della crisi, che ha già avuto qualche principio di attuazione nella pratica e che può valere a controbattere l'abuso delle cosiddette « crisi extraparlamentari », ponendo al Presidente del Consiglio — come già detto — l'obbligo di motivare le dimissioni davanti alle Camere riunite. Il conseguente dibattito parlamentare potrà offrire al Presidente della Repubblica le necessarie indicazioni per la designazione del nuovo *premier*.

Ai fini sopra indicati, potrebbe essere aggiunto all'articolo 94 della Costituzione il seguente comma:

*« In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune » (21).*

## 6. FONTI NORMATIVE

6.1. — Quanto al sistema delle fonti normative, gli obiettivi che la Commissione si è posti riguardano la necessità di affrontare quella che è stata chiamata la « crisi della legge »: la crisi cioè di una normazione primaria che ha in gran parte perduto le sue caratteristiche di normazione generale e astratta, spesso riducendosi ad un coacervo di provvedimenti sostanzialmente amministrativi e di dettaglio (leggi-provvedimento, « leggi con fotografia »), a fronte dei quali la disciplina fondamentale dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni rimane in gran parte ancorata a documenti legislativi — a cominciare dai codici — elaborati in altri periodi storici, come il periodo fascista o addirittura il periodo pre-fascista, e in riferimento ad una società ben diversa.

L'adeguamento della legge alla realtà sociale ha finito così per essere spesso affidato ad una sorta di delega legislativa al giudice, che nell'opera di interpretazione della norma tende ad esercitare un'azione creativa, sovrapponendosi alle competenze del Parlamento e talora determinando situazioni che si avvicinano alla formula pericolosa e incostituzionale di un « Governo dei giudici ».

La Commissione ritiene che per ovviare a tale situazione occorre operare una decisa inversione di tendenza, che affidi ad organi o a sedi diversi dal Parlamento — il Governo, le regioni, l'autonomia contrattuale dei privati e delle formazioni sociali — tutta la normativa applicativa e di dettaglio, prevedendo un vasto processo di delegificazione e di decentramento legislativo, e così restituendo al Parlamento il tempo e la possibilità di rivedere e aggiornare gradualmente alle nuove esigenze la « grande legislazione ».

La crisi della legge è però anche una crisi di legittimazione; si caratterizza cioè per una crescente disaffezione popolare nei confronti di uno strumento sempre più complesso, lontano e indecifra-

---

(21) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere questo comma.

Il commissario Ruffilli ha proposto di introdurre in Costituzione la nuova figura della « questione di governo », aggiungendo all'articolo 94 il seguente comma:

« Il Governo può porre davanti ad una o ad entrambe le Camere la questione di governo su una deliberazione di loro competenza. La posizione della questione di governo comporta che l'assemblea si pronunci immediatamente e per appello nominale sul provvedimento o sulla deliberazione relativa ».

bile. A questo proposito la Commissione auspica l'adozione di strumenti diretti a migliorare la « fattura » della legge e la sua copertura amministrativa, con una migliore attrezzatura e una maggiore pregnanza degli uffici legislativi del Governo (da unificare presso la Presidenza del Consiglio) e di quelli delle Camere a ciò preposti, nonché la redazione di « testi unici » per eliminare sovrapposizioni e contraddizioni, nella convinzione che la credibilità delle leggi incide sulla credibilità stessa delle pubbliche istituzioni da parte dei cittadini. Nello stesso spirito la Commissione si è preoccupata anche di razionalizzare e rafforzare l'iniziativa legislativa popolare e regionale, che potrebbe rappresentare un essenziale veicolo di comunicazione tra le istanze provenienti dalla società civile e la produzione normativa. Lo stesso dicasi per l'istituto del *referendum*.

6.2. — Per la iniziativa legislativa popolare, la Commissione propone di perseguire tali indirizzi sia elevando a 100 mila il numero degli elettori necessari per esercitarla (anche in relazione all'aumento intervenuto nella popolazione complessiva dal 1948 ad oggi), sia consentendo ad un rappresentante dei promotori di presenziare alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto di iniziativa popolare, sia ponendo al Parlamento il termine di due anni per pronunciarsi sul progetto stesso: l'osservanza di questo termine dovrà essere garantita da norme dei regolamenti parlamentari. Analoghe misure sono previste per i progetti di legge di iniziativa regionale.

Il buon funzionamento del sistema dovrebbe assicurare, in forme non derogabili, il corso regolare di questi progetti di legge sino al voto finale entro i termini previsti: ed è perciò che le proposte, avanzate in Commissione per i progetti di legge d'iniziativa popolare, di un ricorso al *referendum* approvativo quasi come sanzione per un eventuale inadempimento da parte del Parlamento, non hanno trovato generale accoglimento. È sembrato che una siffatta soluzione, pur suggestiva per qualche aspetto, mal si concilierebbe con il complessivo disegno di riforma, che continua ad affidare al potere legislativo la potestà creativa di norme giuridiche, ammettendo per il *referendum* la funzione negativa di abrogazione.

La Commissione ritiene pertanto che l'ultimo comma dell'articolo 71 della Costituzione potrebbe essere sostituito con i seguenti:

« Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta alla Camera dei deputati, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli. Un rappresentante dei promotori può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto.

Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro 24 mesi dalla presentazione. I regolamenti parlamentari stabiliscono modalità e termini per garantire in modo inderogabile l'osservanza di questa disposizione.

Per le proposte di legge presentate dai Consigli regionali ai sensi del secondo comma dell'articolo 121, un rappresentante del Consiglio



*proponente può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto. Si applica la disposizione di cui al comma precedente» (22).*

6.3. — Altre importanti innovazioni concernono una razionalizzazione del *referendum* abrogativo. Alla luce dell'esperienza e di alcune sentenze della Corte costituzionale, si propone di aumentare il numero degli elettori necessari per la sottoscrizione, di definire più esattamente l'oggetto del *referendum* e le ipotesi di esclusione, di anticipare la verifica di ammissibilità da parte della Corte costituzionale ad una fase intermedia della raccolta delle firme, in modo da escludere iniziative avventate e da evitare insieme una antieconomica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili. A questo proposito non manca peraltro in Commissione chi auspica una soluzione che anticipi il giudizio della Corte ad un momento precedente ad ogni raccolta di firme; soluzione che sembra però comportare il pericolo di richieste poco fondate o comunque non sostenute da un effettivo consenso popolare.

Quanto al *quorum* necessario per l'approvazione della proposta soggetta a *referendum*, si è preferito consolidare la prassi corrispondente a quella della Camera in materia di computo delle astensioni, di cui si prospetta in questa sede l'estensione a tutte le disposizioni costituzionali in materia (v. *supra*, § 4.7, e il nuovo testo proposto per l'articolo 64 della Costituzione).

L'articolo 75 della Costituzione potrebbe pertanto essere così modificato:

« È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque Consigli regionali (23).

---

(22) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto il mantenimento del testo attuale dell'articolo 71 della Costituzione. I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di sostituire il secondo comma con il seguente:

« Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro diciotto mesi dalla presentazione. Si procede a *referendum* popolare deliberativo, sul testo della proposta di iniziativa popolare, se entro tale termine il Parlamento non si è pronunciato, se ha respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero se ha approvato la proposta con modifiche tali da alterarne sostanzialmente l'ispirazione. La Corte costituzionale, su richiesta dei promotori della proposta, giudica entro quindici giorni dall'approvazione parlamentare sull'ammissibilità del *referendum* ».

Il gruppo democristiano ha proposto di sostituire il secondo comma con il seguente:

« Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro ventiquattro mesi dalla presentazione. Trascorso inutilmente tale biennio le proposte di legge debbono essere obbligatoriamente sottoposte a *referendum* popolare. La proposta di legge sottoposta a *referendum* popolare è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto al voto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. La legge determina le modalità di attuazione del *referendum* ».

(23) I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di mantenere il numero attuale di cinquecentomila elettori per la richiesta di *referendum* abrogativo.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato (24).

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi (25).

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno 200 mila adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione dei *referendum*.

Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a *referendum consultivo*, su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune » (26).

Quest'ultimo comma accoglie la proposta, da più parti avanzata, di introdurre nel nostro ordinamento una forma di *referendum* simile a quello previsto in altri ordinamenti (per esempio, nella Costituzione spagnola), per sentire il parere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento. Si tratterebbe di un *referendum* consultivo, non giuridicamente vincolante per il Parlamento e per il Governo, e ciò a causa della necessità di non intaccare le prerogative di questi organi in un ordinamento che continuerà ad essere prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa; anche se a nessuno sfugge l'alta valenza politica di un pronunciamento popo-

---

(24) Il commissario Andreatta ha proposto di aggiungere a questo comma le parole: « nonché per le leggi che con determinazione del Parlamento presa a maggioranza assoluta dei suoi membri siano considerate essenziali ai fini della realizzazione degli obiettivi di cui al precedente articolo 41, terzo comma ».

I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di aggiungere le parole: « salvo quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 80 » (vedilo, nella formulazione proposta dagli stessi commissari, alla nota 29).

(25) Il gruppo democristiano ha proposto di aggiungere a questo comma le parole: « ivi comprese le schede bianche ».

(26) La soppressione di questo comma è stata proposta dal gruppo democristiano, da quello repubblicano e dai commissari Preti e Schietroma. Il commissario Mancino ha proposto di aggiungere, dopo le parole: « di alta rilevanza politica », le seguenti: « escluse quelle che direttamente o indirettamente incidano sulle materie di cui al precedente secondo comma ». Il commissario Giugni ha proposto di sopprimere le parole: « o di almeno un terzo dei parlamentari ». Il gruppo comunista ha proposto che il *referendum* consultivo possa essere promosso dallo stesso numero di elettori che può promuovere il *referendum* abrogativo. I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di sostituire l'intero comma con il seguente testo:

« Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a *referendum* deliberativo su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, o su richiesta di cinquecentomila elettori. Si fa luogo a *referendum* deliberativo altresì nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 71 » (vedilo, nella formulazione proposta dagli stessi commissari, alla nota 22).

lare, dal quale Parlamento e Governo, nella sostanza, difficilmente potrebbero discostarsi.

Non si può non rilevare infine che la latitudine della formula « questioni di alta rilevanza politica » è tale da poter rispondere anche ad esigenze per le quali in Commissione erano state avanzate proposte per l'introduzione di altre forme di *referendum*.

6.4. — Una serie di norme atte a favorire la delegificazione e il decentramento legislativo consentirà al Parlamento di occuparsi finalmente delle « grandi leggi » (codici, ordinamento giudiziario, ordinamento delle autonomie locali, leggi bancarie, ecc.) e della legislazione di principio, mentre la normazione applicativa e di dettaglio sarà attribuita al Governo o alle regioni, con una « riserva di regolamento » per la normazione applicativa, mediante deleghe permanenti o deleghe *ad hoc* per la normazione di dettaglio. Per la normativa regolamentare dovranno essere per altro previsti adeguati controlli parlamentari e giurisdizionali; in particolare, i regolamenti autorizzati dal Parlamento non potranno entrare in vigore senza che il Parlamento li approvi — tacitamente o esplicitamente — e sia messo comunque in condizione di respingerli (ma non di modificarli, per evitare l'insorgere di nuove forme abnormi di « legislazione contrattata » tra Parlamento e Governo). Resta fermo poi che il decreto governativo, acquistando « forza di legge », è sottoposto al normale controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale ai sensi dell'articolo 134.

Si prospetta pertanto l'introduzione in Costituzione del seguente articolo 77-bis:

*« I regolamenti di esecuzione delle leggi sono emanati dal Governo, oppure dalle regioni, su deliberazione del Consiglio dei ministri, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale. »*

*Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di principi fondamentali fissati con legge.*

*Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto. Entro 60 giorni dalla comunicazione le Camere possono prendere in esame e respingere lo schema predisposto dal Governo; altrimenti, decorso detto termine, il decreto acquista forza di legge » (27).*

6.5. — La decretazione d'urgenza va ricondotta alla sua natura di « ordinanza di necessità », utilizzabile soltanto in ipotesi determi-

---

(27) Il commissario Vassalli ha proposto di sopprimere questo terzo comma; in via subordinata, di sostituire le parole: « acquista forza di legge », con le parole: « entra in vigore ». Quest'ultima proposta è stata avanzata anche dal commissario Giugni.

I Commissari del PCI ritengono troppo ampio, nel secondo comma, il riferimento all'organizzazione dei pubblici uffici, dovendosi in ogni caso escludere alcuni uffici con immediata rilevanza esterna.

nate (calamità naturali, sicurezza nazionale, norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore); ed entro questi limiti potrebbe essere conservata, con qualche modesto correttivo, l'attuale disciplina. Per rispondere invece alle esigenze cui attualmente si cerca di sopperire mediante l'uso e l'abuso del decreto-legge si dovrebbe prevedere, come già detto (v. § 4. 4), una « corsia preferenziale » in Parlamento per i provvedimenti legislativi che il Governo dichiara urgenti per l'attuazione del suo programma.

In definitiva, l'articolo 77 della Costituzione potrebbe essere così riformulato:

*« In casi di necessità ed urgenza concernenti calamità naturali, la sicurezza nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. »*

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti.

*La legge di conversione indica la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare al decreto-legge. Non sono ammessi emendamenti che non siano strettamente attinenti all'oggetto del decreto » (28).*

6.6. — Il controllo parlamentare, in una democrazia moderna, deve estendersi a tutti gli accordi e trattati di natura internazionale, compresi quelli « in forma semplificata », oggi largamente diffusi nella prassi. Di tutti gli accordi o trattati il Governo, prima di sot-

---

(28) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'articolo 77 della Costituzione.

I commissari repubblicani hanno proposto di sostituire il primo comma con il seguente:

*« In casi straordinari di necessità ed urgenza concernenti calamità naturali, la sicurezza e l'economia nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge a contenuto omogeneo e specifico. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendo la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. »*

I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di aggiungere, al secondo comma, le parole: « L'esistenza dei presupposti di costituzionalità dei decreti-legge deve essere deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere ».

Il gruppo democristiano ha proposto di aggiungere, in fine, il seguente comma:

*« I regolamenti delle Camere prevedono una programmazione dei lavori per garantire che le leggi di conversione siano votate entro il termine dei sessanta giorni. »*

toscriverli, dovrà pertanto informare il Parlamento, che potrà prenderli in esame entro un determinato termine o autorizzarli tacitamente, anche ai fini della ratifica (salvo gli accordi che comportano variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi e quelli relativi all'assunzione di obblighi militari, per i quali sarà sempre necessaria la legge di ratifica). Si attuerà così una più intensa partecipazione del Parlamento alle grandi scelte di una politica estera che ha ripudiato ormai i sistemi della diplomazia segreta. Una simile norma varrà inoltre a decongestionare il calendario parlamentare da una serie di adempimenti puramente rituali, quali sono le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati di scarsissimo rilievo politico, oggi costituzionalmente soggetti a tale procedura.

Sembra poi opportuna, accogliendo una richiesta da tempo avanzata dalla dottrina internazionalistica, la costituzionalizzazione del principio per cui l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi, ai quali pertanto non si potrà derogare con legge ordinaria (se non, ovviamente, in caso di recesso o denuncia). Analoga precisazione si ritiene di dover introdurre in Costituzione per la normativa comunitaria, così ribadendo la definitività delle scelte compiute dal nostro paese nel senso della dilatazione dello Stato-nazione al di là dei vecchi schemi di sovranità assoluta, in attuazione del lungimirante articolo 11 della Costituzione; e ponendo le premesse per un migliore e più organico raccordo tra l'ordinamento interno e quello comunitario, qual è auspicabile nel momento in cui anche in sede CEE si intraprende la via della riforma istituzionale postulata dal rapporto Spinelli.

La Commissione propone pertanto il seguente nuovo testo dell'articolo 80 della Costituzione:

*« Ogni accordo o trattato di natura internazionale è portato dal Governo a conoscenza delle Camere prima della sua sottoscrizione.*

*Su richiesta di un terzo dei membri di una delle Camere, da presentarsi entro i successivi 15 giorni, il Parlamento si pronuncia sull'accordo o trattato. Il termine può essere ridotto, in casi eccezionali, su richiesta del Governo. Decorso il termine senza che sia stata presentata la richiesta di esame, si intende che il Parlamento consente, a tutti i fini, l'ulteriore corso dell'accordo o trattato.*

*E sempre autorizzata con legge bicamerale la ratifica degli accordi o trattati internazionali che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi, e di quelli relativi alla assunzione di obblighi militari.*

*La procedura di cui ai commi precedenti si applica anche in caso di denuncia o di recesso dagli accordi vigenti.*

*Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza agli accordi e trattati internazionali debitamente conclusi.*

*L'ordinamento giuridico italiano, con le modalità stabilite dalla legge, assicura la piena vigenza delle norme emanate dagli organi*

*della Comunità europea e direttamente operanti negli Stati membri, e conforma la sua legislazione alle direttive dagli stessi organi adottate » (29).*

## 7. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

7.1. — La Commissione ha ritenuto, nella sua grande maggioranza, che non vada modificata l'attuale posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, ritenuta complessivamente soddisfacente, sia per quanto riguarda il collegio elettorale che lo esprime (una volta accantonata l'ipotesi dell'elezione popolare diretta, sostenuta soltanto dai commissari del MSI-DN), sia per quanto riguarda i poteri e la durata del mandato.

La Commissione auspica peraltro che alcune modalità procedurali dell'elezione siano riviste, al fine di arrestare ad un certo punto (per esempio, dopo la settima votazione) l'indefinito ripetersi degli scrutini, che reca tanto turbamento nell'opinione pubblica, e passare ad una votazione di ballottaggio tra i candidati più votati.

7.2. — La Commissione si è orientata nel senso di prevedere la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica (come richiesto con un « messaggio » dal Presidente Segni e con un disegno di legge del Governo Leone fin dal 1963), con contestuale revisione del cosiddetto « semestre bianco », che inibisce lo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale.

Quanto alla non rieleggibilità, si è tenuto soprattutto conto della lunga durata del mandato presidenziale, anche rispetto ad altri ordinamenti, limitandosi però a proporre la non rieleggibilità « immediata », come previsto dal penultimo comma dell'articolo 104 della Costituzione per i membri del Consiglio superiore della magistratura, anziché una non rieleggibilità assoluta qual è prevista dal terzo comma dell'articolo 135 per i giudici costituzionali (che hanno un mandato più lungo), al fine di non comprimere eccessivamente la capacità della persona. D'altra parte non si può escludere che, in situazioni politiche o sociali particolari, si ponga l'esigenza di rieleggere una personalità che già ebbe a ricoprire la carica.

---

(29) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere i primi cinque commi sostituendoli con il testo attuale dell'articolo 80 della Costituzione. Il gruppo democristiano ha proposto di sostituire, al primo comma, le parole: « Ogni accordo o trattato di natura internazionale », con le parole: « Ogni trattato internazionale », e di sopprimere conseguentemente dal resto dell'articolo, ogni volta che ricorra, la parola: « accordo ». Il commissario Giugni ha proposto di sostituire, al primo comma, le parole: « a conoscenza delle Camere », con le parole: « a conoscenza del Senato ». I commissari Pasquino e Milani hanno proposto di aggiungere, alla fine del terzo comma, le parole: « Entro tre mesi dall'approvazione parlamentare, cinquecentomila elettori o un terzo dei parlamentari possono richiedere l'indizione di un referendum deliberativo; la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei votanti ».

I commissari repubblicani, infine, hanno espresso riserve sulla latitudine della norma proposta e sulla sua potenzialmente eccessiva rigidità.

Circa il « semestre bianco », non si è optato per la sua pura e semplice abolizione, tenendo conto che, se è vero che in quel periodo possono ben verificarsi circostanze che consiglino di procedere allo scioglimento, d'altra parte è da ricordare che secondo una parte della dottrina i poteri del Capo dello Stato sono in certo senso attenuati per l'avvicinarsi della scadenza del mandato. Si è pertanto preferita la soluzione intermedia di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere: parere che diventa così, per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione potrebbe essere pertanto così modificato:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile » (30).

Il secondo comma dell'articolo 88 potrebbe essere sostituito con il seguente:

« Negli ultimi sei mesi del suo mandato può esercitare tale facoltà solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere » (31).

7.3. — La Commissione propone di dare una definizione normativa organica a tutta la materia dell'impedimento, che ha sollevato tante polemiche dopo il « caso Segni » e che non sembra il caso di lasciare ulteriormente affidata alla prassi.

A questo scopo si è ritenuto di differenziare nettamente la disciplina dell'impedimento temporaneo, che sinora è stato dichiarato dallo stesso Presidente (il che non vale ad inquadrare l'istituto nell'ambito della delega, poiché il supplente trae la sua legittimazione, verificatosi il presupposto dell'impedimento, dalla stessa Costituzione), rispetto a quella dell'impedimento permanente, per il quale si è ritenuto necessario un pronunciamento concorde dei massimi organi costituzionali dello Stato, per evitare ogni rischio o sospetto di deposizione.

L'articolo 86 della Costituzione potrebbe essere pertanto così riformulato:

« Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

(30) I commissari Lipari e Scoppola, Pasquino e Milani hanno proposto di sopprimere la parola: « immediatamente », in modo da sancire una non rieleggibilità assoluta.

(31) I commissari Lipari e Scoppola, Pasquino e Milani hanno proposto di sopprimere questo comma, in modo da abolire ogni limitazione dei poteri presidenziali nell'ultimo semestre del mandato.

*L'impedimento permanente sussiste quando lo dichiarano concordemente il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Senato, il Presidente della Corte costituzionale e il Presidente del Consiglio dei ministri».*

## 8. DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE

8.1. — La nostra Costituzione è tra le più avanzate del mondo per quanto concerne il riconoscimento della parità tra uomo e donna, che è obiettivo ancora di lento e faticoso perseguimento in altri ordinamenti. Tuttavia permangono anche nel testo costituzionale vigente alcune indicazioni che debbono considerarsi residui — in genere sotto un profilo meramente verbale, ma in qualche caso anche in senso sostanziale — di superate mentalità discriminatorie. Un'opera di « pulitura » delle norme costituzionali per eliminare queste indicazioni è apparsa opportuna alla Commissione, che ha pertanto ritenuto di accogliere gran parte dei suggerimenti avanzati al riguardo dalla Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (Commissione che sarebbe opportuno istituzionalizzare) e di formulare conseguenti proposte di modifica di alcuni articoli della Costituzione.

La Commissione non ha peraltro ritenuto opportuno accogliere la proposta di modificare la ormai « storicizzata » formula dell'articolo 2, là dove riconosce e garantisce « i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità », ritenendo che la formula « diritti dell'uomo » indichi indubbiamente i diritti della persona umana, senza alcuna discriminazione di sesso.

La Commissione ha invece riconosciuto l'utilità di emendare l'articolo 29, là dove consente al legislatore di porre « limiti » all'eguaglianza dei coniugi, sia pure a tutela di un valore di indiscutibile rilevanza, qual è l'unità familiare: valore che in una società come l'attuale deve però fondarsi proprio sulla piena eguaglianza dei coniugi, e non su eccezioni a questo principio. Si consoliderebbe così una giurisprudenza in atto che non considera l'unità come un limite per l'eguaglianza dei coniugi. In definitiva, il secondo comma dell'articolo 29 potrebbe essere così riformulato:

« Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, *nella* garanzia dell'unità familiare ».

Un altro punto della Costituzione sul quale la Commissione giudica opportuno intervenire è quello attinente al coordinamento tra gli articoli 36 e 37, riguardanti il trattamento giuridico ed economico dei lavoratori. La soluzione più congrua, alla luce del principio di piena parità tra i sessi, sembra essere quella di riformulare il primo comma dell'articolo 36, specificando che esso si riferisce paritariamente all'uomo e alla donna e chiarendo che il mantenimento della famiglia del lavoratore non deve essere assicurato soltanto dal suo salario, ma anche dalla comunità, attraverso idonee misure tributarie



e previdenziali. Il primo comma dell'articolo 36 potrebbe dunque essere così modificato:

« *Ogni lavoratore, uomo o donna, ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurargli una esistenza libera e dignitosa. Quest'ultima è altresì assicurata alla famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali* ».

Anche l'attuale articolo 37 va conseguentemente riformulato: in particolare nel secondo periodo si ritiene opportuno eliminare ogni accenno discriminatorio concernente la condizione familiare dei lavoratori. Nonostante qualche critica emersa in Commissione su questo punto, sembra opportuno prevedere pertanto la seguente modifica del primo comma dell'articolo 37:

« Le condizioni di lavoro devono consentire *all'uomo e alla donna l'adempimento delle loro funzioni nella famiglia* ed assicurare alla madre, al padre e al bambino una *particolare e adeguata protezione* » (32).

8.2. — Sui temi dei cosiddetti « nuovi diritti », connessi all'evoluzione della coscienza sociale, la Commissione ha anzitutto affrontato quelli relativi alla tutela dell'ambiente, che, di fronte ai continui attentati e al grave degrado ecologico, una Costituzione moderna deve indubbiamente garantire all'uomo, come condizione per la stessa conservazione dell'*habitat* naturale in cui svolgere e sviluppare le sue potenzialità esistenziali.

La nostra Costituzione, con la norma dell'articolo 9 relativa alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico — norma ricca di potenziali esplicazioni — aveva già posto le premesse per uno sviluppo della difesa di questi valori, che ha avuto momenti significativi, sul piano delle strutture governative, con l'istituzione di un Ministero per i beni culturali e ambientali e, più recentemente, con la nomina di un ministro per l'ecologia. Lo sviluppo industriale e post-industriale sembra ora sollecitare però un più diretto riconoscimento costituzionale dell'interesse alla tutela dell'ambiente (33).

A tal fine il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione potrebbe essere così riformulato:

« *Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione* » (34).

---

(32) Il commissario Lipari ha proposto la seguente diversa formulazione:

« Le condizioni di lavoro devono consentire all'uomo e alla donna l'adempimento delle loro funzioni nella famiglia e devono assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione ».

Dal canto loro, i commissari repubblicani hanno dichiarato di dissentire dall'espressione usata nel testo proposto in relazione.

(33) Si tratta, ovviamente di interessi diffusi, per i quali vale la speciale tutela prevista dal nuovo testo proposto per l'articolo 24 (v. § 8.4).

(34) Il gruppo comunista ha proposto di mantenere il testo attuale dell'articolo 9 della Costituzione, aggiungendovi il seguente comma:

« La Repubblica riconosce il diritto all'ambiente. La legge garantisce l'accesso dei cittadini, singoli o associati, alle informazioni sullo stato dell'ambiente e determina le condizioni e i modi per il loro intervento nei procedimenti riguardanti l'ambiente ».

8.3. — Un ampio dibattito si è svolto in Commissione a proposito dell'articolo 21 della Costituzione, e in generale sull'opportunità di un più vasto e incisivo riconoscimento del diritto all'informazione, sia inteso come diritto « attivo », cioè come diritto a diffondere informazioni con tutti i mezzi consentiti dalla tecnica, sia inteso come diritto « passivo », cioè come diritto a ricevere informazioni complete e obiettive, anche ai fini della formazione della volontà dei cittadini per l'esercizio dei diritti politici ed elettorali.

La Commissione si è pertanto orientata verso un sistema informativo aperto, pluralistico, trasparente per quanto riguarda il regime proprietario e finanziario, con la previsione anche di norme anti-*trust* e con il riconoscimento del carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo, cui si accompagna peraltro la « costituzionalizzazione » del diritto dei privati ad istituire e a gestire emittenti radiotelevisive secondo modalità determinate dalla legge. Si ritiene che questo schema, analogo nella sostanza a quello che definisce il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, possa restare valido anche in presenza dei prevedibili sviluppi tecnici in materia.

Il divieto della censura dovrebbe essere esteso a tutte le manifestazioni del pensiero; mentre l'attuale limite del « buon costume », di non univoca interpretazione, dovrebbe essere integrato con una più rigorosa prevenzione e repressione delle manifestazioni che offendono la personalità dei minori, per la quale vi è necessità di una particolare difesa rispetto alle disposizioni poste in generale a tutela della persona umana. Il diritto alla riservatezza e la tutela degli altri diritti fondamentali della persona nei confronti della raccolta e dell'uso di informazioni relative ai cittadini dovrebbero anche consentire forme di controllo nell'impiego dei moderni strumenti di elaborazione elettronica dei dati, che pongono al riguardo una inquietante problematica. Com'è noto, sul delicato problema sono all'esame delle Camere progetti di legge d'iniziativa governativa e parlamentare, di cui la Commissione raccomanda una rapida definizione, pur non ritenendo necessaria l'inserzione in Costituzione di rigide normative al riguardo.

Ai fini indicati la Commissione ritiene che l'attuale articolo 21 della Costituzione potrebbe essere sostituito con i seguenti articoli 21, 21-bis e 21-ter:

#### Articolo 21.

« Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, *l'immagine* e ogni altro mezzo di diffusione, con i soli limiti tassativamente previsti dalla legge a tutela dei diritti della persona.

*Nessuna manifestazione del pensiero può essere soggetta a censura.*

La legge stabilisce provvedimenti adeguati a reprimere le manifestazioni contrarie al buon costume nonché a prevenire e a reprimere

*quelle che possano ledere i minori nella formazione della loro personalità. Particolare disciplina è riservata alle manifestazioni lesive attuate attraverso il mezzo televisivo » (35).*

#### Articolo 21-bis.

*« Nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti hanno il diritto di ricercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano.*

*Sono vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implichino discriminazioni o lesioni dei diritti fondamentali della persona » (36).*

#### Articolo 21-ter.

*« La Repubblica garantisce il pluralismo nei sistemi informativi. La legge detta le norme necessarie per impedire la formazione di concentrazioni. Stabilisce la pubblicità della proprietà e dei mezzi di finanziamento della stampa e delle emittenti radiofoniche e televisive. Riconosce carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo e definisce le modalità per l'istituzione e l'esercizio di emittenti radiotelevisive da parte di privati. Disciplina il diritto di rettifica e le condizioni per l'accesso di singoli e di gruppi al servizio pubblico radiotelevisivo.*

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni.

Si può procedere al sequestro di mezzi di diffusione dell'informazione soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti per i quali la legge esplicitamente lo preveda, o nel caso di violazioni delle norme che la legge prescrive per la indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre 24 ore, fare denuncia alla

---

(35) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'articolo 21 della Costituzione, sopprimendo questo testo e quello dei successivi articoli 21-bis e 21-ter.

I commissari repubblicani hanno proposto di sopprimere l'ultimo comma, sostituendolo con il testo dell'attuale ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione.

(36) Vedi la nota precedente.

Il commissario Lipari ha proposto di aggiungere al primo comma, alle parole: « è consentito », le parole: « alla pubblica amministrazione ».

Il testo originario dell'articolo, formulato sulla base di proposte del gruppo comunista e del commissario Rodotà, comprendeva i seguenti altri commi:

« Le banche dati della pubblica amministrazione non possono raccogliere informazioni personali che non abbiano rapporto diretto con i loro fini o attività. Le interconnessioni tra banche dati nonché la circolazione di informazioni personali all'interno della pubblica amministrazione sono ammesse nei casi previsti dalla legge.

Tutti hanno il diritto di conoscere le informazioni che li riguardano contenute in banche dati pubbliche e private, i criteri per il trattamento delle informazioni, l'uso che ne viene fatto, nonché di ottenere l'eliminazione delle informazioni illegittimamente raccolte e la correzione di quelle erranee.

autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle 24 ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto » (37).

8.4. — Più in generale, la Commissione ha ritenuto opportuno garantire costituzionalmente una miglior tutela degli interessi diffusi, intorno ai quali si mobilita una sempre maggiore attenzione della pubblica opinione. In aggiunta alle funzioni che si ritiene di dover attribuire per questi fini al difensore civico, e di cui si dirà nel prosieguo, è sembrato il caso di dare un chiaro riconoscimento alla potestà dei privati di agire in giudizio per la tutela di tali interessi, come è già talora avvenuto di fatto in questi anni, ma nel quadro di una legislazione e di una giurisprudenza confuse e contraddittorie. Naturalmente, spetterà alla legge di stabilire condizioni e modalità per l'esercizio di tale potestà e criteri per il riconoscimento della titolarità dell'interesse ad agire e ad intervenire nei relativi procedimenti giudiziari e amministrativi.

A questi fini si potrebbe inserire il seguente comma, tra il terzo e il quarto comma dell'attuale articolo 24 della Costituzione:

*« Secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, chiunque vi abbia un interesse riconosciuto può agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi e può intervenire nei procedimenti anche amministrativi che li riguardano » (38).*

8.5. — Quanto al diritto alla salute, la Commissione ritiene opportuna una riscrittura dell'articolo 32 della Costituzione, che da un lato introduca esplicitamente il principio della tutela della salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, riconoscendola come diritto della persona umana e interesse della collettività, dall'altra elimini il riferimento alle cure gratuite per gli « indigenti », che appare ormai superata dall'affermazione di un moderno sistema di sicurezza sociale.

Il primo comma dell'articolo 32 della Costituzione potrebbe essere così modificato:

*« La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività ».*

La Commissione ritiene inoltre opportuno costituzionalizzare il principio dell'integrazione sociale dei portatori di *handicaps*, che ha già avuto molte applicazioni legislative. A questo fine ha accolto so-

(37) Vedi la nota 35.

(38) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere questo comma, mantenendo il testo attuale dell'articolo 24 della Costituzione. Il gruppo comunista ha proposto di sostituire questo comma con il seguente: « Associazioni o gruppi possono agire in giudizio ed intervenire in procedimenti anche amministrativi per la tutela di interessi diffusi, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge ».

stanzialmente un testo appoggiato dall'Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali e dalla Federazione italiana tra le associazioni per la difesa dei diritti degli audiolesi, proponendo di introdurre in Costituzione il seguente articolo 32-bis:

*« La Repubblica tutela i disabili e ne promuove il recupero garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale » (39).*

8.6. — Da ultimo, la Commissione propone di costituzionalizzare l'istituto del difensore civico, già introdotto in alcune regioni sulla scorta degli ottimi risultati conseguiti dall'analogo istituto dell'*ombudsman* nelle democrazie nordiche, come strumento di raccordo tra i cittadini e le istituzioni.

Al di là della tutela — abbastanza lenta e complessa — attraverso i normali strumenti di giustizia amministrativa, sembra infatti opportuno offrire ai cittadini la disponibilità di una sorta di « ufficio reclami » al quale tutti si possano rivolgere per denunciare disfunzioni e abusi — veri o supposti — della pubblica amministrazione, ed anche per attivare la tutela di interessi diffusi che non abbia trovato altri modi per esprimersi, o in concomitanza con azioni proposte da altri soggetti. A questo fine i cittadini possono oggi ricorrere a strumenti informali ben poco efficaci (la lettera o l'« esposto » all'autorità, magari la lettera al Presidente della Repubblica, che comunque non ha poteri esecutivi per intervenire), oppure ad uno strumento formale come la petizione alle Camere « per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità » di cui all'articolo 50 della Costituzione, istituto che sarebbe forse opportuno rivitalizzare (per esempio, ponendo l'obbligo per il Parlamento di fornire una motivata risposta), ma che può fare riferimento soltanto ai poteri delle Camere, e in ogni caso così com'è non ha in pratica alcuna utile funzione.

Il « difensore civico » — che spetterà poi alla legge regolare concretamente come struttura unica o plurima, con competenze territoriali o settoriali, ecc. — può rappresentare invece un utile istituto « di chiusura » del sistema delle garanzie, con poteri di intervento attivo contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilanza sull'imparzialità e sul buon andamento della pubblica amministrazione, di collaborazione nel promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi (in collegamento con quanto stabilito nel nuovo testo dell'articolo 24). Il dovere del difensore civico di fornire sempre una motivata risposta alle istanze dei cittadini può contribuire a rompere il diaframma tra società civile ed istituzioni, che è spesso dovuto anche ad una sorta di incomunicabilità e alla mancanza di un centro di imputazione delle doglianze nei confronti del funzionamento dei pubblici poteri.

---

(39) Il testo in questione è stato elaborato dalla Professoressa Maria Rita Saulle per conto della Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali e dalla Federazione italiana tra le associazioni per la difesa dei diritti degli audiolesi, ed era originariamente riferito, come comma aggiuntivo, all'articolo 3 della Costituzione.

L'istituzione del difensore civico potrebbe essere pertanto prevista in Costituzione con l'introduzione di un articolo 98-bis, del seguente tenore:

*« La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.*

*La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.*

*Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte » (40).*

## 9. PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA

9.1. — Numerosi e gravi sono i problemi della giustizia, che in parte risalgono al conflitto fra una società nella quale gli individui ambiscono ad essere liberi nelle scelte dei fini e un ordinamento giuridico che affida al legislatore un potere sempre più penetrante di prescrivere comportamenti che giudica adatti ad assecondare il benessere comune, dirigendo la volontà dei singoli verso specifici traguardi; in parte si rifanno alla conseguente contrazione dell'efficacia precettiva della norma giuridica, che produce la già ricordata « crisi della legge », mentre cresce il numero delle leggi speciali, con le loro contraddizioni, la loro variabilità e imprevedibilità, spesso la loro incomprendibilità e illeggibilità, determinando incertezza del diritto ed espansione del potere interpretativo del giudice, il quale tende ad attribuirsi funzioni di supplenza e di mediazione sociale; in parte si ricollegano alla politicizzazione e alle disfunzioni tecniche dell'ordine giudiziario (procedure antiquate, deficienza di organici, cattiva distribuzione delle circoscrizioni, ecc.), che producono conseguenze allarmanti, per esempio per quanto riguarda i ritardi nei giudizi, i quali sempre più spesso configurano veri e propri casi di denegata giustizia, facendo venire meno una delle funzioni fondamentali che legittimano la stessa esistenza dello Stato di diritto.

Questi problemi ed altri, come quello dei costi elevati del ricorso alla giustizia, che hanno fatto parlare di « giustizia per i ricchi », richiedono — a parere della Commissione — una serie di coraggiosi interventi, di carattere principalmente legislativo, volti alla riforma dell'ordinamento giudiziario e alla risoluzione di alcuni essenziali

---

(40) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere, al primo comma, le parole: « e per promuovere la tutela di interessi diffusi »; e di sopprimere, al secondo comma, le parole: « nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi ».

nodi che vi sono connessi: revisione delle circoscrizioni, reclutamento dei magistrati, progressione nelle carriere (che non dovrebbe essere del tutto svincolata dall'accertamento del merito professionale e della produttività), Consigli giudiziari, « giudice di pace », giudice monocratico, partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, pubblico ministero, definizione delle responsabilità dei giudici, gratuito patrocinio, ecc. Su questi punti, del resto, sono all'esame del Parlamento varie iniziative legislative.

Per quanto concerne in particolare il problema della responsabilità dei giudici, largamente connesso con la controversa interpretazione dell'articolo 28 della Costituzione, si ritiene opportuna — secondo la personale valutazione del Presidente della Commissione — la tipizzazione dell'azione disciplinare, cui potrebbe essere collegata una responsabilità civile fondata su accertate inadempienze disciplinari produttive di danni (41).

In Commissione si è svolto un ampio dibattito su tali argomenti; tra le varie tesi svolte è da segnalare, in particolare, quella del senatore Vassalli, che ha proposto di inserire in Costituzione il principio della divisione di carriera tra magistrati giudicanti ed inquirenti. Si tratta di un problema delicato e complesso, collegato appunto alla riforma dell'ordinamento giudiziario e al nuovo assetto del processo penale. La Commissione ha ritenuto preferibile rimettere l'esame di merito di quel principio alla valutazione complessiva del nuovo ordinamento sia della magistratura sia del processo penale, non irrigidendolo in ogni caso in Costituzione. La Commissione peraltro, pur senza interferire sulle iniziative legislative in corso, ritiene che potrebbero essere comunque utili a risolvere i complessi problemi della giustizia anche alcune modifiche alle vigenti norme costituzionali su altri punti della materia.

9.2. — Una prima modifica potrebbe introdursi, accogliendo una proposta del senatore Gallo, all'ultimo comma dell'articolo 24, là dove si attribuisce alla legge il compito di determinare « le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari ». Con la eliminazione della parola « condizioni » il diritto alla riparazione degli errori giudiziari diviene perfetto; d'altra parte si lascia alla

---

(41) In argomento, il commissario Lipari ha proposto di modificare come segue l'attuale articolo 28 della Costituzione:

« I magistrati, i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti o di interessi legittimi. In tali casi, la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici » (per quanto concerne l'estensione della responsabilità agli atti compiuti in violazione di interessi legittimi, questo emendamento ha avuto l'adesione dei gruppi della DC e del PSI).

Il gruppo democristiano, dal canto suo, ha proposto di inserire il seguente comma, dopo il secondo comma dell'attuale articolo 107 della Costituzione:

« La legge prevede casi in cui i magistrati, che abbiano esercitato la loro funzione con dolo, colpa grave o in manifesta violazione della legge sono ritenuti direttamente responsabili degli effetti dei loro provvedimenti ».

legge di stabilire i « modi » e non si pregiudica il dibattito in corso in Parlamento circa la concreta riparabilità di alcune tipologie di errori. Ma soprattutto si riconosce così maggiore dignità al sistema giudiziario, con il riconoscimento di un nuovo diritto costituzionale, dotato di elevato contenuto civile; e si dà altresì una risposta indiretta sul tema dei danni derivanti da responsabilità del giudice. L'ultimo comma dell'articolo 24 risulterebbe allora del seguente tenore:

*« La legge determina i modi per la riparazione degli errori giudiziari » (42).*

9.3. — Si propone poi di modificare gli ultimi due commi dell'articolo 25, ad un duplice scopo:

a) sancire la retroattività della legge più favorevole al reo. Si tratta dell'esatto *pendant* della norma già esistente. La nuova formulazione dovrebbe consentire di travolgere anche il giudicato, ma solo nei casi in cui la pena (o parte di essa) deve ancora essere espiata, oppure sussistono altre conseguenze giuridiche pregiudizievoli, come quelle relative alle misure di sicurezza, al casellario giudiziario, ecc. Non dovrebbe invece essere dubbio che resterebbero comunque esclusi il risarcimento della detenzione sofferta, il rimborso delle pene pecuniarie pagate e così via, sia per ragioni sistematiche inerenti alla successione delle leggi nel tempo, sia per evitare un contenzioso che rischierebbe di moltiplicarsi all'infinito;

b) estendere alle misure di sicurezza le garanzie della irretroattività, della retroattività della norma più favorevole, del risarcimento degli errori giudiziari, del diritto di difesa.

Ai fini indicati, il secondo e il terzo comma dell'articolo 25 potrebbero essere così riformulati:

*« Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso, né può essere sottoposto a pene o ad altre conseguenze giuridiche sfavorevoli previste da una legge non più in vigore. »*

*I principi sanciti da questo articolo e dal precedente articolo 24 si applicano anche alle misure di sicurezza ».*

Sembra anche opportuno sancire in Costituzione una garanzia assoluta di inammissibilità di qualunque presunzione di responsabilità o anche di pericolosità. A questo scopo il secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione potrebbe essere così riformulato:

*« L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Non sono ammesse presunzioni di responsabilità né di pericolosità ».*

---

(42) I commissari Preti e Schietroma, come già visto (v. nota 38), hanno proposto di mantenere il testo attuale dell'articolo 24 della Costituzione.



9.4. — La Commissione ritiene opportuno « degiurisdizionalizzare » determinate materie, in modo da lasciare libero il legislatore di decongestionare gli uffici giudiziari da una enorme mole di procedimenti, che costituiscono causa non ultima della paralisi della giustizia (per esempio, quelli concernenti gli incidenti stradali). Per evitare i pericoli connessi alla possibilità che controversie di tipo giudiziario siano affidate ad organi più o meno latamente politici si dovrebbe però porre il limite che il deferimento non riguardi materie che attengono alla libertà personale e ad altri diritti fondamentali e l'altro di assicurare comunque il contraddittorio, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge. Non è invece sembrato opportuno escludere tutta la materia penale, poiché in certi settori (proprio gli incidenti stradali, per esempio), la materia penale e quella civile sono strettamente connesse, sicché l'eventuale sgravio della magistratura civile finirebbe per tradursi in un aumento dei procedimenti penali.

Dopo il secondo comma dell'articolo 102 della Costituzione potrebbe pertanto essere inserito il seguente:

*« Determinate materie che non incidono sulla libertà personale e sugli altri diritti inviolabili e sulle libertà fondamentali possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando comunque il contraddittorio tra le parti, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge »* (43).

9.5. — Una modifica sembra opportuno effettuare all'articolo 111 della Costituzione per sottolineare la necessità di una motivazione « adeguata » dei provvedimenti giurisdizionali, contro la tendenza a ricorrere a formule di stile o a motivazioni vaghe e generiche. Il primo comma del detto articolo potrebbe essere allora così riformulato:

*« Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere adeguatamente motivati ».*

Quanto al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, la Commissione si è prevalentemente orientata per il mantenimento del testo attuale dell'articolo 112 della Costituzione (44).

9.6. — Un più complesso dibattito si è sviluppato in Commissione intorno al Consiglio superiore della magistratura, di cui da più parti è stata denunciata l'eccessiva « politicizzazione ».

---

(43) Il commissario Vassalli ha anche proposto (come già accennato nel testo) di aggiungere al primo comma dell'attuale articolo 102 della Costituzione le seguenti parole: « Le norme stesse stabiliscono una distinta disciplina e distinti ruoli organici per la funzione di pubblico ministero e per la funzione giudicante ».

(44) Il gruppo democristiano ha peraltro proposto di sostituire il testo attuale dell'articolo 112 con il seguente:

*« L'azione penale è obbligatoria. Essa è esercitata dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, che si avvale degli uffici del pubblico ministero competente per territorio. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione riferisce periodicamente al Ministro della giustizia, che ne informa il Parlamento, sui criteri di priorità adottati ».*

La tesi di modificare le proporzioni attualmente stabilite dalla Costituzione tra la componente « laica » e quella « togata » del Consiglio è stata tenacemente sostenuta da alcuni commissari. Vanno segnalate al riguardo le proposte dei commissari repubblicani e liberali, che vorrebbero diminuire a 16 i membri eletti dagli stessi magistrati (i quali comunque resterebbero in maggioranza) e a 7 i membri eletti dal Parlamento in seduta comune, introducendo una nuova quota di 7 membri, che dovrebbero essere nominati dal Presidente della Repubblica secondo la proposta repubblicana, o dalla Corte costituzionale secondo la proposta liberale; portando in ogni caso la durata del mandato a 5 anni, decorrenti per ciascun giudice dal giorno del giuramento.

Dal canto suo, il senatore Vassalli ha sostenuto la ripartizione che segue: 14 membri eletti dai magistrati ordinari; due dai magistrati onorari, e 14 dal Parlamento in seduta comune (45).

I commissari democristiani hanno proposto di ridurre il numero complessivo dei componenti elettivi del Consiglio a 20, di cui 10 eletti da tutti i magistrati ordinari secondo collegi uninominali, e 10 dal Parlamento in seduta comune. L'onorevole Spagnoli, a nome del gruppo comunista, ha proposto di lasciare invariato l'attuale articolo 104 della Costituzione.

È stato anche proposto di sopprimere la disposizione per cui il Consiglio è presieduto dal Capo dello Stato, prevedendo invece un Presidente eletto dal Consiglio: proposta che è sembrata recare con sé il rischio di una troppo accentuata separazione dell'ordine giudiziario dagli altri poteri dello Stato (quasi una sorta di « mandarinate »). In definitiva, in Commissione non si è determinato su questo punto un consenso sufficiente per proporre una modifica della disciplina attuale; mentre sono emersi elementi favorevoli, comunque, ad una riforma della vigente legge elettorale del Consiglio superiore, alla quale soprattutto sarebbe da imputare la causa dei fenomeni degenerativi di politicizzazione del Consiglio stesso (46).

9.7. — Quanto al potere di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, sembra opportuno alla Commissione concentrarne la titolarità nel ministro della giustizia, sottraendola al pro-

(45) In via subordinata, lo stesso senatore Vassalli ha proposto la seguente ripartizione: 14 membri eletti dai magistrati ordinari, 16 dal Parlamento in seduta comune.

(46) Sull'argomento del Consiglio superiore della magistratura sono da segnalare altri tre emendamenti. Il primo, proposto dal gruppo democristiano, per aggiungere all'ultimo comma dell'articolo 104 della Costituzione, dopo la parola: « carica », le parole: « appartenere a partiti politici o sindacati ». Il secondo, proposto dal commissario Vassalli, per sostituire, all'articolo 105 della Costituzione, le parole: « secondo le norme dell'ordinamento giudiziario », con le parole: « secondo norme tassative e inderogabili stabilite dall'ordinamento giudiziario ». Il terzo, anch'esso proposto dal commissario Vassalli, riformula come segue il testo attuale dell'articolo 110 della Costituzione:

« Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, stabilite in modo tassativo dalle norme sull'ordinamento giudiziario, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

curatore generale della Cassazione, cui è attualmente estesa al di fuori della previsione costituzionale: se non altro per la considerazione che il procuratore generale della Cassazione, facendo parte di diritto del Consiglio (ed è bene che vi resti), si viene a trovare in una situazione delicata. Il ministro della giustizia dovrebbe avere l'obbligo di riferire al Parlamento sull'esercizio di tale potere, in modo che il Parlamento possa svolgere la sua funzione di controllo. L'obbligo di relazione sembra trovare migliore collocazione all'articolo 107, in cui si prevede l'azione disciplinare, piuttosto che in altra sede (articolo 110), per sottolineare che si tratta di un limite politico alla discrezionalità che viene lasciata al ministro di proporre o meno l'azione disciplinare: in Commissione non ha infatti riscosso sufficienti consensi la proposta di conferire a tale azione un carattere obbligatorio. Allo stesso articolo 107 si ritiene opportuno introdurre una norma «moralizzatrice» che inibisca ai magistrati in attività di servizio di svolgere altra funzione pubblica o professione privata (come del resto è previsto in altre Costituzioni). Si potrebbe così recuperare anche un notevole numero di magistrati all'attività giudiziaria, da cui sono ora distolti a causa di incarichi esterni, soprattutto nell'Esecutivo.

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 107 della Costituzione potrebbero essere pertanto sostituiti con i seguenti:

*«L'azione disciplinare è promossa dal ministro della giustizia, che ne riferisce periodicamente al Parlamento.»*

*I magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altra funzione pubblica o professione privata.*

I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni, secondo quanto stabilito dalle norme sull'ordinamento giudiziario » (47).

Il primo comma dell'articolo 108 della Costituzione potrebbe essere così modificato:

*«Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite esclusivamente con legge.»*

9.8. — Un tema sul quale sembra opportuna una ulteriore meditazione è quello dell'unicità della giurisdizione. All'attuazione di questo principio, che fu già sostenuto da non pochi costituenti, potranno recare un utile contributo iniziative legislative come quella del deputato Labriola pendente davanti alla Camera per concentrare nei tribunali amministrativi regionali tutte le vertenze in primo grado in materia amministrativa, anche se oggi attribuite ad altri giudici. La Commissione non ritiene però opportuno costituzionalizzare tale principio, quanto piuttosto auspicare una più am-

---

(47) Il commissario Mancino ha proposto di aggiungere, al primo comma dell'articolo 107, le parole: «Deroghe al principio dell'inamovibilità sono disciplinate con legge ordinaria» (per altra modifica, proposta dal gruppo democristiano, v. la precedente nota 41).

pia ed intensa attuazione del vigente articolo 102 della Costituzione, sia nella parte in cui stabilisce il principio del giudice naturale, sia in quella in cui consente l'istituzione di sezioni specializzate della magistratura ordinaria per determinate materie, con la partecipazione anche di componenti non togati.

## 10. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

10.1. — La pubblica amministrazione assolve a un'esigenza di continuità nella vita dello Stato, in coerenza con le norme costituzionali che collegano la funzione amministrativa all'attività di indirizzo e di direzione politica del Governo, ma individuano anche, pur nei limiti imposti dalla natura esecutiva dell'attività, posizioni precise di potere e di responsabilità degli organi amministrativi e degli stessi funzionari pubblici. La pubblica amministrazione è cioè chiamata ad eseguire le direttive dei governi, ma deve autonomamente rispettare i valori istituzionali della legalità e dell'imparzialità: deve essere cioè al servizio dei cittadini. E pertanto auspicabile che le siano attribuiti gli strumenti adatti per adempiere questa funzione, a cominciare da una chiara distinzione di compiti e responsabilità rispetto all'autorità politica preposta a ciascuna branca dell'amministrazione (ministri, sottosegretari, commissari). Ed è egualmente auspicabile che sia assicurata una piena trasparenza della pubblica amministrazione e dei suoi procedimenti, in modo da consentire il più ampio controllo democratico da parte dei cittadini.

Non rientra certo nei compiti della Commissione risolvere l'annoso problema della riforma della pubblica amministrazione, di cui sono da tempo investiti Parlamento e Governo, senza che si siano purtroppo finora registrati in questa materia confortanti progressi. La Commissione ritiene tuttavia di poter dare un utile contributo alla soluzione di questo problema, che è essenziale per restituire funzionalità operativa alle nostre pubbliche istituzioni e allo stesso ordinamento democratico, proponendo la revisione di alcuni aspetti della normativa costituzionale che direttamente o indirettamente lo riguardano, in modo che per questa via sia facilitato il compito del legislatore inteso a dare una nuova ed organica sistemazione alle strutture amministrative dello Stato.

10.2. — La Commissione intende preliminarmente richiamare la attenzione, a questo riguardo, su alcune delle più rilevanti proposte a suo tempo avanzate in documenti elaborati a seguito di approfondite analisi della materia, come il « rapporto Giannini » (48) e

---

(48) Il « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato » fu trasmesso alle Presidenze delle Camere il 16 novembre 1979 dal professor Massimo Severo Giannini nella sua qualità di Ministro per la funzione pubblica, e fu discusso dal Senato nel luglio 1980.

l'ordine del giorno Bonifacio approvato dal Senato il 10 luglio 1980 a conclusione del dibattito su quel rapporto, e come la relazione presentata dalla « Commissione Piga » nel febbraio 1981 per la ristrutturazione dei poteri centrali: proposte rimaste tuttora in gran parte inattuata. La Commissione raccomanda particolarmente l'attuazione prioritaria delle seguenti indicazioni ricavate da tali documenti (trascurando quelle già all'esame delle Camere, per esempio in materia di ordinamento della Presidenza del Consiglio e di riforma delle autonomie locali):

a) la proposta di riformare l'ordinamento per Ministeri, anzitutto riducendone il numero con l'accorpamento di quelli affini, al fine di riaggregare le competenze, di garantire l'organicità dell'esercizio delle funzioni e di assicurarne la migliore produttività, anche in relazione alla devoluzione di molte funzioni alle regioni; in questa nuova struttura si potrebbe utilmente inserire il conferimento di specifiche aree di competenza ai Sottosegretari di Stato e l'istituzione di nuove strutture intersettoriali per obiettivi, diverse dai Ministeri e con essi coordinate (agenzie, aziende, ecc.);

b) la proposta di rivedere la struttura interna dei Ministeri, ripristinando la figura del segretario generale nella Presidenza del Consiglio e in tutti i Ministeri, per assicurare organicità e continuità all'azione amministrativa, e restituendo ai Gabinetti e alle Segreterie la loro funzione di ausiliarità al ministro, senza ingerenze nelle competenze degli uffici amministrativi;

c) la proposta di garantire l'attuabilità amministrativa delle leggi, attraverso una preventiva verifica della capacità di carico delle strutture, del personale e delle tecniche esistenti, per accertare la fattibilità e la cosiddetta « copertura amministrativa » delle norme legislative prima della loro approvazione (49);

d) la proposta di rivedere i sistemi di reclutamento del personale statale, e poi di accentuarne la mobilità, oltre che la flessibilità dei moduli organizzatori;

e) la proposta di adeguare il sistema dei contratti della pubblica amministrazione, attualmente regolati dalla legge di contabilità del 1869, agli *standard* comunitari e internazionali e ad una situazione nella quale i provvedimenti negoziati tendono a sostituire quelli autoritativi, e i procedimenti per convenzione quelli amministrativi;

f) la proposta di smobilitare il sistema dei controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi, per sostituirli con controlli successivi di efficienza che valutino, più che i singoli atti, i risultati complessivi dell'azione amministrativa (vedi al riguardo il successivo § 10.5);

---

(49) Su questo argomento, vedi la relazione della Commissione di studio (presieduta dal professor Barettoni) per la semplificazione delle procedure, la fattibilità e l'applicabilità delle leggi, presentata alle Presidenze delle Camere il 17 giugno 1981.

g) la proposta di istituire « uffici di missione » che seguano lo svolgimento di determinati atti di amministrazione dall'inizio alla fine e ne abbiano la responsabilità, come avviene in molti paesi esteri e nel settore privato: nella nostra pubblica amministrazione, invece, ogni atto fa la sua strada meccanicamente, con la sola forza emanante dai diversi e successivi procedimenti burocratici;

h) la proposta di riformare il processo amministrativo, in vista dell'obiettivo di apprestare mezzi processuali più adeguati alla fondamentale esigenza di assicurare la legalità dell'azione amministrativa, l'effettivo rispetto della parità delle parti e delle situazioni soggettive dei cittadini.

10.3. — La Commissione ha peraltro ritenuto che si possa operare, su questa linea, anche nelle seguenti altre direzioni:

a) inserendo le materie inerenti all'organizzazione interna dei pubblici uffici tra quelle per le quali le Camere possono autorizzare il Governo ad emanare norme giuridiche anche in deroga a leggi ordinarie, con fissazione dei principi fondamentali cui attenersi (vedi *supra* § 6.4, e nuovo testo proposto per il secondo comma dell'articolo 77-bis);

b) conferendo al Senato della Repubblica particolari poteri per il controllo sul funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici, sulle nomine pubbliche, sull'attività di indirizzo e di coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali (vedi *supra* § 4.5, e nuovo testo proposto per l'articolo 82);

c) rivedendo la disciplina del procedimento amministrativo, al fine di individuare esattamente poteri e responsabilità nelle varie sue fasi e di garantire la trasparenza e la partecipazione dei cittadini;

d) stabilendo per le pubbliche amministrazioni (centrali e locali) l'obbligo di decidere sulle istanze dei cittadini entro termini stabiliti dalla legge, in modo da instaurare un nuovo e più civile rapporto, nell'ambito del quale il legislatore ordinario possa stabilire anche gli effetti di un eventuale inadempimento delle pubbliche amministrazioni, a garanzia dei diritti dei cittadini;

e) rafforzando le garanzie e migliorando qualitativamente la disciplina delle nomine nella pubblica amministrazione e negli organi direttivi degli enti pubblici.

La Commissione raccomanda infine un intervento legislativo in attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 98 della Costituzione che consente 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. A questo proposito non sono mancate proposte di stabilire direttamente in Costituzione il divieto d'iscrizione ai partiti per queste

categorie di magistrati e pubblici funzionari; la maggioranza dei Commissari si è orientata nel senso di non irrigidire in Costituzione il divieto, auspicando però un sollecito intervento del legislatore nel senso sopra indicato.

10.4. — In tema di nomine nella pubblica amministrazione e negli organi direttivi degli enti pubblici, la Commissione ritiene che le garanzie poste dalle norme vigenti debbano essere rafforzate e migliorate, soprattutto dal punto di vista qualitativo.

Alla prescrizione del pubblico concorso per l'ammissione ai pubblici impieghi dovrebbe così fare riscontro una limitazione della possibilità di deroghe legislative, le quali dovrebbero essere ristrette soltanto a determinate funzioni e qualifiche (e quindi non riguardare intere categorie di pubblici impiegati, come avviene attualmente) nonché una sanzione di nullità per i rapporti eventualmente costituiti in violazione di tali disposizioni.

Per le nomine negli organi direttivi degli enti pubblici (centrali e locali) dovrebbe essere invece costituzionalmente sancita la necessità di una disciplina legislativa per garantire la competenza professionale delle persone da nominare, la loro autonomia una volta nominate, la trasparenza delle nomine mediante l'anagrafe degli incarichi pubblici. Si potrebbe prevedere per esempio, in esecuzione della nuova normativa costituzionale, l'istituzione di Comitati di garanti, come pure la consultazione obbligatoria di esperti o di organi altamente qualificati sul piano tecnico prima di procedere alle nomine. Quanto al controllo parlamentare, la competenza al riguardo passerebbe, come già visto, al Senato della Repubblica.

In definitiva, inserendo nell'articolo 97 della Costituzione anche l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di rispondere alle istanze dei cittadini, e sopprimendo l'attuale riserva di legge in relazione alle nuove previsioni per la normativa sull'organizzazione interna dei pubblici uffici, tale norma della Costituzione potrebbe essere così riformulata:

« I pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

*Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di decidere sulle istanze loro rivolte dai cittadini entro i termini stabiliti dalla legge. La legge regola gli effetti dell'inadempimento.*

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. *La legge stabilisce le funzioni e le qualifiche per le quali si può derogare a tale disposizione.*

*I rapporti di impiego pubblico costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti.*

*La legge detta norme al fine di garantire la competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi di*

*enti pubblici; istituisce l'anagrafe degli incarichi pubblici; fissa le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato della Repubblica » (50).*

10.5. — Uno dei punti nevralgici delle disfunzioni di cui soffre attualmente il nostro apparato pubblico risiede nella crisi del sistema dei controlli, tuttora legato — anche nel testo costituzionale — ai farraginosi controlli preventivi e alla antiquata distinzione tra controlli « di legittimità » e controlli « di merito », oggi superata in dottrina e nello stesso sviluppo della società. Di qui la difficoltà a passare a più moderni ed utili sistemi di controlli successivi « di efficienza » e « di rendimento », che consentirebbero di snellire notevolmente l'azione amministrativa, liberandola da appesantimenti inutili, ed insieme di poterla finalmente valutare nei risultati, alla stregua di criteri di regolarità, di buon andamento, di produttività, di rispondenza ai fini voluti dalla legge. Il « Rapporto Giannini » ha auspicato una modernizzazione e una razionalizzazione in questo senso del sistema dei controlli amministrativi, sia per l'attività della pubblica amministrazione, sia per l'attività delle regioni, sia per l'attività degli enti locali sub-regionali; e si è conseguentemente pronunciato per la necessità di introdurre nel testo costituzionale modificazioni che consentano al legislatore una maggiore libertà per impiantare nuovi e più efficaci meccanismi, soprattutto nel senso di eliminare la figura del controllo preventivo di legittimità, che — come ricorda lo stesso Rapporto — « negli Stati Uniti fu soppresso subito dopo la guerra, a seguito di una memorabile inchiesta la quale mostrò che i suoi costi sono insopportabilmente alti rispetto ai benefici ».

Sembra alla Commissione che a questo fine non sia indispensabile modificare l'attuale testo del secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione, che si riferisce ad un controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, ma limitatamente agli « atti del Governo », atti le cui specie già sono in diminuzione e possono ridursi ancora decentrandoli ad altri organi ed uffici; sicché, a parte gli atti tipici del Governo, il controllo preventivo potrebbe ridursi agli atti che pongono proposizioni generali e per i provvedimenti, di ministri o di comitati, che deliberino programmi inerenti alla gestione del bilancio.

Appare invece opportuna una revisione delle norme della Costituzione che si riferiscono ai controlli preventivi sugli atti delle regioni (articolo 125, primo comma) e degli enti locali sub-regionali (articolo 130). Entrambi gli articoli citati sono fondati sulla distinzione tra controlli di legittimità e controlli di merito; il secondo,

---

(50) Il commissario Giugni ha proposto di sostituire il quarto e il quinto comma con i seguenti:

« Agli uffici delle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorsi. I rapporti d'impiego costituiti in violazione della norma di cui al comma precedente sono nulli a tutti gli effetti. La legge stabilisce le modalità per le assunzioni degli altri dipendenti delle pubbliche amministrazioni ».



poi, obbliga ad attribuire ad un organo regionale la competenza per il controllo sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali, ponendo un limite invalicabile ad una eventuale volontà del legislatore di provvedere diversamente. Sono ben noti i risultati poco soddisfacenti dei Comitati di controllo (statali sulle regioni e regionali sugli enti locali), tanto che sono in corso numerose iniziative legislative per rivederne la disciplina. Anche in questo campo si tratta non di preconstituire l'una o l'altra soluzione, ma di lasciare il legislatore pienamente libero di determinare la disciplina che ritenga più utile e opportuna. A questo fine occorrerebbe modificare il primo comma dell'articolo 125 e l'articolo 130 sopprimendovi la distinzione tra controlli di legittimità e controlli di merito e demandando alla legge la determinazione degli organi, delle modalità, delle forme e dei limiti dei controlli sull'attività amministrativa delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

## 11. SISTEMA DELLE AUTONOMIE

11.1. — Quanto ai problemi concernenti specificamente il sistema delle autonomie, la Commissione non ha ritenuto di doverli affrontare nei termini di una riforma globale del rapporto tra Stato, regioni ed enti locali sub-regionali, che rimettesse in discussione aspetti essenziali del disegno costituzionale, come le funzioni delle regioni e i loro poteri legislativi, la distinzione tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale, o addirittura il principio stesso dell'autonomia regionale. E ciò non soltanto perché una linea siffatta era preclusa dalle mozioni istitutive della Commissione, che parlavano piuttosto di « completamento dell'ordinamento regionale » e riaffermavano « la specificità delle esigenze che sostengono l'autonomia propria di ciascuna regione a statuto speciale »; ma anche e soprattutto perché non vi sono state proposte in questo senso da parte delle forze politiche rappresentate in Commissione, le quali sono apparse convinte — anche quelle che a suo tempo si opposero alla attuazione dell'ordinamento regionale — che questo tipo di ordinamento rappresenti ormai un connotato irreversibile del nostro Stato, certo da perfezionare, ma non da stravolgere (51).

---

(51) Nella seduta conclusiva dei lavori della Commissione del 29 gennaio 1985, il senatore Fosson ha presentato il seguente documento dell'*Union Valdôtaine*, che ha chiesto venisse allegato alla relazione:

### LINEE DI RIFORMA DEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO LA PROPOSTA DELL'UNION VALDOTAINE

L'esperienza dei trentasei anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione italiana e dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, pur non essendosi rivelata del tutto negativa, ha messo in risalto limiti e carenze ai quali occorre ovviare in tempi brevi. Il sistema politico italiano non ha infatti potuto assicurare la stabilità di governo necessaria per un costante progresso economico e sociale e al tempo stesso non ha consentito alle comu-

Il processo di attuazione dell'ordinamento regionale è decollato, com'è noto, con grande ritardo, e manca tuttora di supporti fondamentali, come la riforma delle autonomie locali e della finanza locale, l'attuazione del procedimento programmatico previsto dall'ar-

---

rità contraddistinte da un accentuato particolarismo, e tra queste segnatamente alla nostra, di mantenere e sviluppare i loro caratteri peculiari, patrimonio comune di tutta la civiltà europea.

E nostra convinzione che solo una riforma radicale dell'intera struttura costituzionale italiana possa rendere il sistema politico di questo paese più moderno, efficiente e rispettoso del complesso pluralismo che caratterizza la società civile in Italia.

Per questo motivo riteniamo doveroso formulare una precisa proposta per il riassetto generale dei poteri dello Stato e delle Regioni in Italia; e questa proposta, contenuta nel documento qui di seguito riportato, i delegati al *Congrès National dell'Union Valdôtaine* si impegnano a dare piena attuazione con il loro operato in tutti gli organi competenti.

#### LA FORMA DI GOVERNO

L'*Union Valdôtaine* ritiene che lo Stato italiano, Stato unitario in cui la concentrazione dei poteri è solo parzialmente attenuata dall'articolazione amministrativa e legislativa regionale, debba trasformarsi in uno Stato federale. Fermi restando i principi fondamentali ed i diritti e doveri dei cittadini che non contrastano con questa nuova conformazione costituzionale, un riequilibrio generale dei poteri decisionali a beneficio delle strutture considerate «periferiche» è assolutamente indispensabile. Le Regioni, da mere esecutrici del progetto politico elaborato dagli organi centrali, devono diventare enti politici dotati della massima autonomia organizzativa, legislativa, amministrativa e giudiziaria. Il legame federale mediante il quale esse rinarranno unite fra loro secondo le modalità previste dalla Costituzione Federale non potrà che essere la conseguenza della necessaria devoluzione ad un organismo superiore di quelle funzioni a cui le Regioni non saranno in grado di attendere in prima persona. Si tratta, in particolare dei compiti relativi alla difesa militare, al conio della moneta, ad un certo numero di funzioni finanziarie nonché al mantenimento della maggior parte delle relazioni diplomatiche.

Il riparto delle competenze fra le Regioni e la Federazione dovrebbe essere specificato dalla Costituzione Federale mediante enumerazione delle materie affidate alla cura degli organi centrali. Questa enumerazione potrebbe essere integrata, per periodi transitori, mediante delega da parte delle Regioni di ulteriori competenze in relazione a particolari congiunture (crisi economiche, eventi bellici, ecc.).

#### GLI ORGANI FEDERALI

In relazione alle mutate competenze di cui sarebbero titolari, gli organi centrali dovrebbero essere modificati anche nella loro composizione.

IL PARLAMENTO manterrebbe una struttura bicamerale. I membri di una Camera dovrebbero essere eletti dal popolo a suffragio universale e diretto secondo un sistema proporzionale, con le necessarie correzioni al fine di tutelare la presenza delle minoranze etnico-linguistiche.

A fianco della Camera dovrebbe operare un Senato delle Regioni, composto dei delegati di ciascuna Regione in pari numero nominati dai rispettivi Parlamenti Regionali.

La competenza legislativa delle due Camere sarebbe, ovviamente, limitata alle materie demandate dalla Costituzione Federale agli organi federali.

IL GOVERNO FEDERALE, chiamato ad esercitare funzioni amministrative e di indirizzo politico, dovrebbe essere guidato dal *leader* della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei voti alle elezioni della Camera. Al Primo Ministro così designato spetterebbe la scelta dei ministri che verrebbero a comporre il Governo, dopo aver ottenuto la fiducia della Camera. I singoli ministri, il cui mandato sarebbe revocabile in seguito all'approvazione di

articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 come momento essenziale del rapporto tra le regioni e i poteri centrali dello Stato, e, più in generale, di quell'adeguamento della legislazione statale « alle esigenze delle autonomie locali e alla com-

una mozione di sfiducia da parte di almeno una delle Camere, dovrebbero essere scelti tra personalità esterne ai due rami del Parlamento.

IL TRIBUNALE FEDERALE, organo di giustizia costituzionale federale, dovrebbe essere formato da giudici nominati a vita per metà dalla Camera federale e per metà dai Parlamenti Regionali (mai più di un giudice per ogni Regione) seguendo un meccanismo di rotazione. Principale funzione di questo organo sarebbe quella di giudicare della conformità delle leggi federali e regionali ai principi enunciati nella Costituzione Federale nonché di dirimere eventuali conflitti di attribuzione tra gli organi centrali e quelli delle Regioni. All'impugnativa delle leggi regionali di fronte al Tribunale federale non dovrebbe in nessun caso conseguire la sospensione dell'efficacia delle stesse.

La declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali dovrebbe comportare la caducazione di queste ultime solo se esse non fossero riapprovate con una maggioranza qualificata entro brevi termini.

IL PRESIDENTE DELLA FEDERAZIONE svolgerebbe essenzialmente il ruolo di rappresentante della Federazione sul piano delle relazioni estere nonché di garante dell'unità federale e del buon funzionamento delle istituzioni nel loro insieme. Ad esso sarebbe anche affidato il compito, peraltro meramente formale, di conferire l'incarico di formare il Governo al *leader* della maggioranza.

LA MAGISTRATURA. La struttura dell'ordine giudiziario dovrebbe rispondere alla duplice esigenza di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini di fronte alle leggi (federali e regionali) e di consentire il necessario adattamento delle norme giuridiche e dei meccanismi giudiziari alle esigenze locali, talora profondamente diverse fra loro. A questo scopo sarebbero pertanto ipotizzabili due soluzioni: o lo sdoppiamento della magistratura tra giudici federali e giudici regionali, secondo il modello statunitense, oppure il mantenimento di una struttura unitaria ma fornita di articolazioni regionali facenti capo alle singoli Corti costituzionali regionali, incaricate di garantire il rispetto dei principi enunciati nelle Costituzioni regionali. Si renderebbe in ogni caso necessario il mantenimento di un organo incaricato di assicurare un sufficiente grado di uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi federali.

LE REGIONI. Non sarebbero più enti pubblici dotati di competenze limitate e subordinati allo Stato ma enti politici a vocazione generale equordinati rispetto alla Federazione. Il loro ordinamento interno, le cui linee essenziali dovrebbero essere stabilite nelle rispettive Costituzioni regionali ratificate per mezzo di *referendum*, sarebbe frutto della libera scelta degli organi costituenti regionali. Gli unici limiti che incontrerebbe l'autonomia organizzativa interna delle Regioni sarebbero dettati dalla necessità di coordinare le attività legislative e amministrative delle Regioni con quelle della Federazione. Pertanto ogni Regione sarebbe libera di dotarsi di un Parlamento mono o bicamerale, i Presidenti delle Regioni potrebbero essere eletti dalle assemblee legislative o direttamente dal popolo, i vari organi amministrativi potrebbero assumere forme, composizioni e competenze assai diversificate in relazione alle esigenze e alle dimensioni di ogni Regione.

Nell'esercizio delle loro funzioni le Regioni avrebbero la facoltà di cooperare, anche mediante organi permanenti, al fine di nazionalizzare e rendere più economici i loro servizi. Un limite invalicabile a cui le Regioni sarebbero sottoposte rimarrebbe quello della salvaguardia e della valorizzazione degli enti locali e della loro autonomia amministrativa e finanziaria. Parallelamente dovrebbe essere incentivata la possibilità di ricorrere, a molteplici livelli, agli istituti di democrazia diretta.

Alle Regioni dovrebbe essere attribuita inoltre una seppur limitata capacità di agire sul piano delle relazioni internazionali, con particolare riguardo alla cooperazione transfrontaliera. Questa capacità di diritto pubblico internazionale dovrebbe essere particolarmente estesa per quanto riguarda la Valle d'Aosta, il Sud-Tirolo e la Comunità Slovena a cui occorre riconoscere

petenza legislativa attribuita alle regioni » per il quale la IX disposizione transitoria e finale aveva assegnato il termine di tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Ne risulta una persistente condizione di « separatezza » (come l'ha definita nel suo documento la Conferenza dei presidenti delle regioni) tra l'ordinamento statutale e il sistema delle autonomie, la cui parte essenziale, che è l'ordinamento regionale, è stata inserita quasi come un corpo estraneo nelle vecchie strutture dello Stato accentrato, rimaste per gran parte immutate, determinando persistenti fenomeni di rigetto.

Questa situazione tuttavia si va lentamente ma sicuramente modificando. I decreti del 1977 e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno indirizzato verso un migliore equilibrio i rapporti tra gli organi statali e regionali; l'avviata sperimentazione della conferenza Stato-regioni sta finalmente portando a formare quella cerniera istituzionale del rapporto tra regioni e Governo che era finora mancata; il sia pur faticoso procedere dell'*iter* parlamentare dei provvedimenti di riforma delle autonomie locali lascia sperare che in tempi ragionevoli possa essere superata la paradossale situazione per cui l'ordinamento regionale voluto dalla Costituzione è giustapposto ad una legislazione provinciale e comunale e ad una legislazione sulla finanza locale che è ancora quella del periodo fascista.

Siamo cioè di fronte ad una progressiva attuazione del nuovo ordinamento autonomistico dello Stato, che è certo ancora insufficiente, ma che la Commissione non ritiene opportuno turbare o interrompere traumaticamente, né innestando la marcia indietro e neppure con troppe brusche accelerazioni.

11.2. — La Commissione pertanto ha portato la sua attenzione soprattutto su alcuni interventi istituzionali — in parte proposti dalla Conferenza dei presidenti delle regioni — che, conservando

---

piena libertà di concludere ed attuare accordi di collaborazione in campo economico e culturale con i paesi delle loro rispettive aree linguistiche.

E infine evidente che ogni Regione dovrebbe dotarsi di propri organi di polizia, restando di competenza della Federazione unicamente l'organizzazione e l'impiego dell'esercito. Anche la rete della protezione civile dovrebbe articolarsi su basi regionali.

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La proposta di cui sono state tracciate in queste pagine le linee generali è, ovviamente, soltanto riassuntiva di un progetto che dovrà prendere corpo a seguito di una ben più profonda analisi. E però nostra precisa convinzione che sia proprio nella direzione da noi indicata che debbono essere cercate le soluzioni più idonee ai mali che affliggono il sistema politico italiano. Questa proposta, ci preme precisarlo come conclusione finale, non deve considerarsi avulsa dal quadro più generale del processo di integrazione europea. All'interno di questo processo la trasformazione dell'Italia in Stato federale costituirebbe un evento di grande rilievo nella tessitura di quella complessa tela cui abbiamo spesso dato il nome di Europa delle Regioni. In questa prospettiva il nostro progetto assume i connotati di una proposta politica seria, praticabile e di ampio respiro, contributo realistico alla paziente opera di rafforzamento e di valorizzazione della società, della cultura, in una parola « della civiltà » del continente europeo.

le linee generali del disegno costituzionale, valgano a sollecitarne l'attuazione e a perfezionarne alcuni aspetti, particolarmente in tema di funzioni legislative e amministrative delle regioni e di « governabilità » di tutti i livelli del potere locale (oltre a quanto già detto in tema di razionalizzazione e ammodernamento del sistema dei controlli amministrativi: v. § 10.5.).

In proposito va rilevato che alla situazione di « separatezza » lamentata dalle regioni rispetto agli organi centrali dello Stato si va gradualmente ponendo rimedio: e se la già avviata Conferenza Stato-regioni dovrà provvedere alla relazione regioni-Governo, secondo moduli flessibili che non sembra opportuno irrigidire in Costituzione, sulla relazione regioni-Parlamento potrà positivamente influire, e in modo rilevante, la nuova funzione qui proposta per la Commissione parlamentare per le questioni regionali (v. § 4.8. e nuovo testo proposto per l'articolo 127-bis), che, soprattutto nella composizione integrata da diretti rappresentanti delle regioni, costituirà un'altra fondamentale struttura di raccordo tra le regioni e gli organi centrali dello Stato, con particolare riferimento all'attività legislativa. Suscettibile di positivi sviluppi sembra anche l'affidamento alla stessa Commissione in sede consultiva, e al Senato della Repubblica in via primaria, delle competenze in materia di controllo parlamentare sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti locali e di risoluzione delle questioni di merito per contrasto di interessi sollevate nei confronti di leggi regionali: competenze finora scarsamente esercitate dal Parlamento, e che non potranno non trarre giovamento da un incardinamento unitario e da una loro migliore e più organica definizione.

Sembra auspicabile, agli stessi fini, anche la trasformazione del Commissario del Governo in centro di coordinamento e di impulso di tutte le attività degli organi periferici dello Stato nel territorio regionale.

11.3. — Circa i poteri legislativi delle regioni, la Commissione auspica anzitutto una migliore definizione e una più ampia utilizzazione dello strumento delle leggi-cornice (alle quali si attribuisce il carattere di leggi bicamerali), al fine di definire con chiarezza i limiti dei « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » entro i quali deve svolgersi la legislazione regionale, senza però ampliare tali limiti — come pur talora è avvenuto — fino al punto di comprimere l'autonomia delle scelte del legislatore regionale e ridurne la funzione a quella di una normazione subprimaria a carattere meramente applicativo.

La Commissione si è anche soffermata sull'opportunità o meno di rivedere l'attuale articolo 117 della Costituzione, che appare in più parti superato nella formulazione e nella prassi applicativa, specialmente dopo l'entrata in vigore del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616, che ha impostato la devoluzione delle funzioni alle regioni, anziché per materie, per settori organici (ordinamento e organizzazione amministrativi, servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio).

A seguito del già ricordato incontro con una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni, la Commissione ha ritenuto opportuno attendere, per una eventuale riformulazione dell'articolo 117, le proposte che la stessa Conferenza si era riservata di avanzare al riguardo. Dette proposte sono peraltro pervenute soltanto il 24 gennaio, cioè immediatamente a ridosso della conclusione dei lavori della Commissione; e riguardano anche la ridefinizione di altri articoli della Costituzione. La Commissione non ha avuto pertanto la possibilità di approfondire l'esame di tali proposte (né di quelle del gruppo comunista che le avevano immediatamente precedute), come sarebbe stato necessario per un tema di tanta delicatezza e rilevanza; e rimette le proposte della Conferenza dei presidenti delle regioni — senza dubbio meritevoli di considerazione, ma non tali da poter essere accolte *tout-court* — alla valutazione del Parlamento.

Le proposte della Conferenza dei presidenti delle regioni tendono a riformulare come segue i sottoindicati articoli della Costituzione:

#### Articolo 116.

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

Alle predette regioni e province sono in ogni caso riconosciute le competenze relative alle materie di cui al successivo articolo 117 ove già non spettanti ai sensi dei rispettivi statuti.

Le regioni e le province autonome devono essere consultate sui progetti degli atti comunitari vincolanti, che incidano sulle loro competenze ».

#### Articolo 117.

« La regione ha potestà legislativa, nei limiti dei principi fondamentali espressamente stabiliti dalle leggi dello Stato, e sempreché le norme regionali non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni, nelle seguenti materie:

a) nel settore organico dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;

circoscrizioni comunali e provinciali, forme di collaborazione e di associazione fra enti locali, distribuzione fra gli enti locali delle funzioni ad essi attribuite dalle leggi generali della Repubblica anche nelle materie diverse da quelle di cui al presente articolo;

interventi di sostegno e di assistenza tecnica agli enti locali;

b) nel settore organico dei servizi sociali:

polizia locale urbana e rurale;

assistenza sociale, escluse solo le prestazioni economiche di natura previdenziale;

igiene e sanità pubblica, assistenza sanitaria in tutte le sue forme;

formazione professionale;

beni e attività culturali di interesse regionale e locale, tutela delle tradizioni popolari;

organizzazione dei servizi scolastici e di quelli relativi al diritto allo studio, anche universitario, ferma la competenza statale circa le norme generali sull'istruzione e circa l'ordinamento del personale scolastico;

attività sportive e ricreative;

c) nel settore organico dello sviluppo economico:

agricoltura e foreste;

assistenza tecnica, incentivi e servizi di sostegno per le attività industriali;

artigianato;

distribuzione commerciale all'ingrosso e al dettaglio, fiere; turismo e industria alberghiera;

servizi a sostegno dell'occupazione e per l'organizzazione del mercato del lavoro:

risorse idriche minerarie ed energetiche, salvi i limiti definiti dai programmi nazionali;

promozione e sviluppo della cooperazione;

d) nel settore organico dell'assetto e utilizzazione del territorio:

disciplina e pianificazione dell'uso del territorio;

protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio; difesa e conservazione del suolo; tutela dagli inquinamenti; caccia e pesca;

trasporti di interesse regionale e locale;

lavori e opere pubbliche, escluse quelle relative ai servizi di competenza statale;

edilizia residenziale pubblica.

Nelle materie di cui al presente articolo spetta alle regioni dare attuazione ai regolamenti e alle direttive delle Comunità europee, ferma restando la competenza dello Stato a determinare i principi fondamentali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione la potestà di emanare norme legislative in materie diverse da quelle di cui al primo comma, indicandone oggetto e limiti. La regione può altresì emanare norme legislative concernenti interventi di spesa per finalità di interesse regionale, nel rispetto delle competenze espressamente riservate allo Stato dalle leggi della Repubblica.

Le leggi della Repubblica che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale e che trasferiscono le corri-

spondenti funzioni alle regioni sono approvate da ciascuna delle due Camere. L'approvazione di tali leggi è inoltre subordinata all'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ove tale parere sia negativo, le leggi sono approvate solo se ottengono il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Le leggi ordinarie non possono abrogare né modificare le leggi di cui al presente articolo ».

#### Articolo 118.

« Nelle materie elencate nel precedente articolo spettano alle regioni le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e le funzioni di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori; le altre funzioni sono attribuite, con le risorse necessarie per il loro esercizio, ai comuni ed alle province con legge regionale in armonia con i principi stabiliti dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128.

Le leggi della Repubblica possono attribuire alle regioni funzioni amministrative in materie diverse da quelle di cui al precedente articolo. In tali materie le regioni possono altresì emanare norme di attuazione delle leggi della Repubblica.

Nelle materie elencate nel precedente articolo le leggi della Repubblica possono riservare allo Stato, nei confronti delle regioni a statuto ordinario, solo poteri di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, in vista di esigenze di carattere unitario.

Le leggi che disciplinano i poteri di indirizzo e coordinamento debbono determinarne l'oggetto, nonché i fini e i criteri per il loro esercizio.

Gli atti di indirizzo e coordinamento sono deliberati dal Consiglio dei ministri, ferma restando la determinazione per legge, a norma del precedente articolo, dei principi fondamentali di disciplina della materia ».

#### Articolo 119.

« Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorso delle regioni.

Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso delle province e dei comuni.

Nel programma regionale di sviluppo sono coordinati gli interventi sul territorio di competenza dello Stato, della regione, delle province e dei comuni.

Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano, in relazione agli obiettivi della programmazione economica nazionale, con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

Salvo quanto diversamente disposto per le regioni a statuto speciale, alle spese necessarie per l'adempimento delle funzioni nor-



mali delle regioni si provvede mediante: tributi propri istituiti e regolati dalle leggi regionali nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica; quote dei tributi erariali riscossi nella regione; trasferimenti da parte dello Stato, senza vincoli di destinazione, in relazione ai bisogni delle regioni ed agli obiettivi nazionali di riequilibrio.

Fermo restando quanto diversamente disposto per le regioni a statuto speciale, per il finanziamento di servizi di carattere nazionale nonché per provvedere a scopi determinati, in particolare al fine di riequilibrio economico fra le diverse zone del paese, lo Stato, in conformità alla programmazione nazionale, attribuisce fondi a destinazione vincolata a favore delle regioni o di alcune di esse.

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

I mezzi finanziari destinati dallo Stato ai comuni e alle province per investimenti nelle materie di competenza regionale sono attribuiti agli enti locali medesimi in conformità alle leggi ed ai programmi regionali.

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

#### Articolo 133.

« La regione, sentite le popolazioni e i consigli interessati, può con legge istituire nel proprio territorio nuove province e nuovi comuni, nonché modificare le loro circoscrizioni e denominazioni ».

#### NORMA TRANSITORIA.

« Entro due anni dall'entrata in vigore della presente norma transitoria sono emanate le leggi della Repubblica che stabiliscono espressamente i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale.

Fino all'entrata in vigore delle leggi predette, e comunque non oltre il suddetto termine, le regioni, nelle materie elencate dall'articolo 117, emanano norme legislative nei limiti dei principi fondamentali che si desumono dalle leggi vigenti.

Dopo tale data le regioni sono tenute a rispettare i soli principi espressamente stabiliti ».

11.4. — Sempre in materia legislativa, la Commissione ha comunque ritenuto opportuno esprimere l'auspicio di un miglioramento qualitativo della legislazione regionale, che è legislazione sostanziale e che troppo spesso si esprime invece con provvedimenti di legge aventi contenuto materialmente amministrativo, mentre per converso la legislazione statale continua a provvedere, spesso anche

nei dettagli, in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni.

Sono infine da ricordare, sullo stesso tema, le già riferite proposte avanzate dalla Commissione per rafforzare l'iniziativa legislativa regionale di leggi statali (v. *supra*, § 6.2. e nuovo testo proposto per l'articolo 71 della Costituzione).

11.5. — La tendenza delle regioni a trasformarsi in organismi a carattere prevalentemente amministrativo, così alterando un disegno costituzionale che attribuiva loro soprattutto funzioni di indirizzo, di legislazione e programmazione, dovrebbe essere controbattuta — a parere di alcuni commissari — attribuendo valore precettivo non derogabile alla prescrizione costituzionale di cui all'ultimo comma dell'articolo 118, secondo cui le regioni esercitano le loro funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici. Si tratterebbe, in sostanza, di sopprimere l'avverbio « normalmente » in tale disposizione, che consente eccezioni poi divenute la regola nella prassi applicativa di questi anni; senza con ciò nulla togliere alla possibilità per le regioni di non delegare le loro funzioni amministrative e di esercitarle direttamente, ma sempre valendosi degli uffici degli enti locali subregionali (52).

Qualora si voglia invece mantenere l'attuale testo dell'ultimo comma dell'articolo 118 (come hanno sostenuto altri commissari, per il timore di contrarre eccessivamente la competenza amministrativa delle regioni), la Commissione auspica comunque che da parte delle regioni l'istituto della delega agli enti sub-regionali trovi più ampia e generale applicazione.

11.6. — Indipendentemente dalla prospettiva di una sua riformulazione, la Commissione auspica l'emanazione di una normativa organica di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. La mancanza di una tale normativa ha infatti determinato per le regioni una situazione di precarietà e di compressione della loro autonomia. Ormai quasi il 90 per cento della finanza regionale è di tipo « derivato », cioè con destinazione settoriale, o spesso microsettoriale, determinata dal centro; per di più, da diversi anni le regioni non sono in grado di programmare adeguatamente la spesa, essendo le risorse finanziarie quantificate annualmente in sede di approvazione della legge finanziaria. In questo quadro si auspica, oltre all'introduzione di una equilibrata autonomia impositiva anche per le regioni, una effettiva attuazione dell'articolo 11 del decreto n. 616 del 1977 relativamente alla partecipazione delle regioni alle definizioni delle scelte finanziarie dello Stato.

---

(52) I commissari Mancino e Triglia hanno proposto di riformulare come segue l'ultimo comma dell'articolo 118:

« La regione esercita le sue funzioni amministrative delegandole alla provincia, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi di propri enti strumentali ».

11.7. — In ogni caso, sembra opportuno prospettare la soppressione dell'attuale articolo 129 della Costituzione (come richiesto dalla stessa Conferenza dei presidenti delle regioni). Questa norma ha come presupposto l'idea di una regione con funzioni meramente amministrative e che, di conseguenza, deve articolare i propri uffici in circoscrizioni; il che appare in contrasto con la già ricordata norma di cui all'articolo 118, anche nella sua formulazione attuale. Per di più, l'articolo 129 vincola rigidamente l'amministrazione statale ad una circoscrizione provinciale dei propri uffici in necessario parallelismo con la provincia come ente intermedio di decentramento regionale; vincolo che appare negativo sia per l'ordinamento delle autonomie sia per l'ordinamento dell'amministrazione statale.

11.8. — La Commissione ha dedicato particolare attenzione al tema della « governabilità » delle regioni e degli enti locali. La crescente mole di funzioni attribuite a tali organismi man mano che si procede sulla via del decentramento per la costruzione di uno « Stato delle autonomie » impone di farsi maggiormente carico degli inconvenienti che derivano per la comunità e per tutti i cittadini da situazioni di ingovernabilità nei vari livelli del potere locale, inconvenienti qualitativamente non inferiori, anche se in riferimento ad aree più ristrette, da quelli che derivano da situazioni di ingovernabilità nelle istituzioni centrali dello Stato.

Al riguardo sono state proposte ed esaminate varie soluzioni, come l'elezione diretta popolare del sindaco ed eventualmente anche del presidente della regione e del presidente dell'amministrazione provinciale, nel quadro di un ripensamento di tutto il sistema degli esecutivi ai vari livelli del governo locale; e l'innalzamento del limite massimo di popolazione previsto per i comuni per l'elezione con sistema maggioritario dei consigli comunali. Anche se non si è raggiunto un generale consenso su queste proposte, la Commissione ritiene opportuno segnalarle ugualmente al Parlamento.

La Commissione ha invece concordato nell'auspicare le seguenti misure per migliorare l'efficienza delle regioni e degli enti locali, da adottare con strumenti costituzionali e legislativi:

a) la possibilità di inserire nella Giunta regionale elementi esterni al rispettivo Consiglio, oggi inibita dalla formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 122 della Costituzione;

b) un aumento del numero dei consiglieri regionali, da ancorare a precisi parametri, in modo da assicurare ai Consigli maggiore funzionalità e rappresentatività;

c) la prescrizione di un limite massimo di tempo perché i consigli regionali, comunali e provinciali costituiscano le rispettive giunte, con la sanzione, in difetto, dell'automatico scioglimento e del ricorso a nuove elezioni;

d) un più preciso riconoscimento e una esplicita garanzia dell'autonomia organizzativa delle regioni.

## 12. GOVERNO DELL'ECONOMIA, SINDACATI, RELAZIONI INDUSTRIALI

12.1 — Secondo molti Commissari, nel governo dell'economia si annidano le vere radici della cosiddetta « ingovernabilità » del paese.

La Commissione ritiene che le presenti condizioni della finanza pubblica richiedano ormai, oltre che un'accorta manovra di bilancio, anche l'adozione di congrue misure di carattere istituzionale, nella direzione di una vera e propria « Costituzione economica », per consentire di proporzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse attraverso il controllo delle spese, il contenimento e il graduale riassorbimento del disavanzo, la programmazione pluriennale dei bilanci pubblici.

A questo fine la Commissione punta soprattutto su una più rigorosa riformulazione dell'articolo 81 (di cui si dirà nel successivo paragrafo 12.3); ma anche su norme procedurali che tendano ad arginare la proliferazione delle leggi e delle « leggine » di spesa, in cui risiede la fonte primaria della continua espansione della spesa pubblica, specie di parte corrente.

12.2. — Le norme procedurali in parola dovrebbero essere sostanzialmente le seguenti:

a) ricomprendere le leggi che comportino spese o riduzioni di entrate fra quelle per le quali è sempre richiesta la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera o delle Camere competenti, con esclusione quindi del procedimento decentrato di approvazione in Commissione in sede legislativa o deliberante, ampliando in questo senso la previsione di cui all'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione (v. *supra*, § 4.4). È da ricordare a questo proposito che il procedimento di approvazione diretta delle leggi da parte delle Commissioni specializzate per materia, al di fuori di ogni controllo delle Assemblee plenarie, così com'è praticato in Italia, non trova riscontro in nessun altro ordinamento parlamentare. Per quanto riguarda più specificamente le leggi di spesa, esse rappresentano spesso il frutto di intese settoriali o corporative realizzate nel chiuso delle Commissioni, che poi hanno l'effetto di irrigidire e proiettare nel tempo nuovi e non più reversibili flussi di spese correnti. L'obbligo dell'esame in assemblea plenaria, se potrà certo determinare inizialmente un sovrappollamento del calendario di quest'ultima, varrà indubbiamente nel tempo a disincentivare e a sfozzare le iniziative legislative che comportino oneri per il bilancio dello Stato; comunque, gli eventuali inconvenienti sarebbero largamente compensati dal vantaggio di poter valutare tali iniziative in una sede unitaria, sotto il profilo della priorità, della congruità e del necessario coordinamento degli interventi finanziari;

b) prescrivere la prevalenza della votazione palese, se richiesta, per le deliberazioni parlamentari che comportano variazioni di spese o di entrate (v. *infra*, § 12.3);

c) rafforzare il controllo « esterno » da parte del Presidente della Repubblica in ordine alla copertura finanziaria e alle altre disposizioni costituzionali concernenti la legislazione di spesa. Quando il rinvio presidenziale di una legge alle Camere prima della promulgazione previsto dall'articolo 74 della Costituzione sia motivato, nell'apposito messaggio, con la violazione dell'articolo 81, la nuova e definitiva deliberazione dovrebbe sempre avvenire da parte di entrambe le Camere e a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di esse. In tal modo le disposizioni della « Costituzione economica » sarebbero assistite da una forte garanzia che, pur non ledendo le prerogative parlamentari fino al punto di inibire la promulgazione della legge che le violi (perché ciò darebbe al Capo dello Stato un potere assai simile alla vecchia « sanzione » sovrana dell'ordinamento monarchico), ne aggraverebbe comunque notevolmente la procedura approvativa, senza peraltro incidere sull'autonomo potere della Corte costituzionale di caducarla successivamente per motivi di illegittimità costituzionale (anche per iniziativa della Corte dei conti, secondo la nuova formulazione proposta per l'articolo 81).

Per i fini di cui al punto c), all'attuale testo dell'articolo 74 della Costituzione dovrebbe aggiungersi il seguente comma:

*« L'approvazione delle Camere deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti se la legge è stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81 » (53).*

12.3. — Quanto alle vere e proprie disposizioni di « Costituzione economica », esse dovrebbero consentire una programmazione pluriennale della spesa, una limitazione dei termini per l'esercizio provvisorio, la fissazione di un « tetto » per le spese correnti e per l'indebitamento pubblico, una più esatta individuazione dell'onere effettivo delle leggi e dei mezzi per assicurare la relativa copertura finanziaria.

A questa stregua, l'articolo 81 della Costituzione potrebbe essere così riformulato:

*« Le Camere approvano ogni anno il bilancio per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e per le spese per l'ulteriore quadriennio e il rendiconto presentati dal Governo.*

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a tre mesi (54).

*Sessanta giorni prima della presentazione del bilancio preventivo, le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi.*

---

(53) I commissari Preti e Schietroma hanno proposto di sopprimere questo comma, mantenendo il testo attuale dell'articolo 74 della Costituzione.

(54) Il commissario Andreatta ha proposto di sostituire le parole: « tre mesi », con le parole: « un mese ».

*Nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extra tributarie.*

Con la legge di approvazione del bilancio preventivo non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. *La stessa legge può invece variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurre l'ambito operativo. Essa deve, inoltre, contenere l'indicazione dei fondi occorrenti per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi di spesa o di riduzione di entrate nel quinquennio successivo, nonché i fondi relativi al gettito derivante da nuove leggi di entrate alla cui approvazione è subordinata l'utilizzazione degli accantonamenti di spesa.*

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese ovvero riduzioni di entrate deve indicare per l'intero successivo quinquennio i mezzi per farvi fronte utilizzando esclusivamente i fondi previsti per la spesa di cui al comma precedente. *In caso di calamità naturali e di pericolo per la sicurezza del paese, nuove spese possono essere eccezionalmente finanziate con il ricorso a nuove entrate.*

*Le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi non possono avere un'efficacia superiore al quinquennio.*

*Durante la sessione di bilancio non possono essere approvati provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate (55).*

*Lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti e anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.*

*La Corte dei conti in sede di esame del rendiconto deve valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti. La Corte dei conti è abilitata ad investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo.*

*Sulle deliberazioni parlamentari che importano variazioni di entrate o di spese la richiesta di votazione palese prevale su quella per scrutinio segreto. I regolamenti delle Camere potranno disciplinare le forme di esercizio della richiesta » (56).*

---

(55) I commissari repubblicani hanno proposto di estendere ai tre mesi che precedono lo scioglimento delle Camere il divieto di approvare progetti di legge che comportino aumenti di spese o riduzioni di entrate.

(56) Nel testo originario dell'articolo, formulato sulla base di una proposta del commissario Andreatta, era anche inserito il seguente comma:

« Ogni iniziativa legislativa presentata dal Governo deve essere accompagnata da una relazione della Ragioneria generale dello Stato che ne valuti le conseguenze sul bilancio. Per ogni altra proposta di legge la relazione della Ragioneria generale dello Stato è richiesta dalla Presidenza della Camera interessata al ministro competente, che è tenuto a presentarla entro un mese dalla richiesta ».

Il commissario Andreatta ha proposto altresì una « norma transitoria » del seguente tenore:

« Il saldo di parte corrente del bilancio deve essere ridotto di un terzo rispetto al livello dell'esercizio 1985 in ciascuno dei tre esercizi successivi ».

12.4. — Per quanto concerne i sindacati e le relazioni industriali, la Commissione ha anzitutto esaminato le questioni che si pongono a proposito dell'articolo 39 della Costituzione, che prevede un obbligo di registrazione per i sindacati, cui si riconnette l'attribuzione della personalità giuridica e l'abilitazione a partecipare alla stipula di contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*. Com'è noto, questa parte della Costituzione vigente è rimasta del tutto inapplicata; né sussistono, a giudizio della Commissione, condizioni politiche e sociali che consentano oggi di ipotizzarne l'attuazione.

D'altra parte, si deve tenere conto che tutta la materia delle relazioni sindacali è in piena evoluzione a causa dello sviluppo della democrazia industriale e post-industriale. Nella fase attuale la presenza dei sindacati si va qualificando nel senso di tutelare i diritti del lavoratore non più soltanto nell'azienda né secondo moduli meramente contestativi, ma nell'intera società e attraverso forme di concertazione negoziata con le istituzioni costituzionali che investono

---

Il gruppo comunista ha invece proposto una diversa formulazione complessiva dell'articolo 81, che dovrebbe essere pertanto così modificato:

«Le Camere approvano ogni anno il bilancio per l'anno successivo, il bilancio pluriennale e il rendiconto dell'anno precedente presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a tre mesi.

Il bilancio pluriennale stabilisce, ogni anno e per gli esercizi cui si riferisce, il limite a contrarre prestiti.

Tutte le entrate e tutte le spese sono integralmente iscritte in bilancio. Garanzie, crediti e anticipazioni sono concessi solo per legge. Non sono ammesse operazioni e gestioni di fondi al di fuori del bilancio.

Con la legge di approvazione e con la legge di assestamento del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Si possono invece variare le aliquote tributarie e contributive; quantificare gli stanziamenti, modificare le scadenze e rifinanziare leggi di spesa; predisporre accantonamenti di riserva e istituire fondi per finanziare leggi di spesa e di riduzione di entrata.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese o riduzione di entrate per lo Stato e per gli enti pubblici deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Al finanziamento di tali leggi si provvede utilizzando, per l'esercizio cui sono stati iscritti, gli appositi fondi predisposti nel bilancio annuale e pluriennale dello Stato; possono anche essere utilizzate nuove o maggiori entrate o economie di spesa purché accertate con legge.

Gli oneri finanziari illustrati nelle relazioni, che accompagnano i progetti di legge, sono certificati da un apposito ufficio del Parlamento.

Durante l'esame del bilancio annuale e pluriennale e nei tre mesi precedenti lo scioglimento delle Camere, il Parlamento non approva leggi e il Governo non emana decreti-legge aventi effetti sulla spesa o sulle entrate, salvo casi di calamità naturali e di pericoli per la sicurezza del Paese.

Il rendiconto espone i risultati della gestione, illustra i costi sostenuti, i risultati e i benefici conseguiti dalle agevolazioni tributarie e dai provvedimenti di spesa.

Le norme per l'attuazione dei precedenti commi sono stabilite con apposita legge. Le disposizioni della predetta legge non possono essere derogate o abrogate dalle leggi di approvazione del bilancio e dalle leggi di spesa e di entrata ».

C'è infine da registrare, sempre in tema di Costituzione economica, che il commissario Andreatta ha proposto di aggiungere il seguente comma al testo attuale dell'articolo 47: «La stabilità della moneta è garantita dall'indipendenza della Banca d'Italia nell'esercizio delle sue funzioni di controllo della moneta ».

tutti i più rilevanti problemi della vita nazionale (politica della casa, fiscale, sanitaria, ecc.).

La Commissione ha riconosciuto tuttavia che l'articolo 39 contiene principi vitali, pieni di forza espansiva, e non solo nel primo comma, l'unico che è stato attuato, quello cioè della libertà sindacale: principi ai quali ci si può ispirare per una risistemazione della norma meglio adeguata alle mutazioni intervenute nel sindacato in relazione alle mutazioni della società. Il principio, per esempio, della democraticità, che va esteso dall'organizzazione interna all'azione esterna del sindacato; e così il principio della rappresentatività, che serve a connettere potere e responsabilità, specie in relazione al nuovo rapporto che si va instaurando nel nostro ordinamento fra il potere normativo del legislatore statale e quello che è ormai un vero e proprio potere normativo dei sindacati. La Commissione ha preso atto della posizione assunta al riguardo da alcune organizzazioni sindacali, e in particolare dalla CGIL, che in un suo documento si è dichiarata contraria a qualsiasi modifica all'articolo 39 nell'attuale fase delle relazioni sindacali; ma ha anche preso atto che altre organizzazioni, come la CISL e l'UIL, si sono espresse in senso diverso. La Commissione si è conseguentemente in prevalenza orientata verso una nuova redazione dell'articolo 39 basata su tre punti essenziali:

- a) libertà dell'organizzazione sindacale;
- b) metodo democratico dell'organizzazione e dell'azione sindacale;
- c) libertà per il legislatore di stabilire i modi e le condizioni di rappresentatività — da accertare, per esempio, mediante *referendum*, o con altri strumenti — per la stipulazione di contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria generale e per altre eventuali funzioni attribuite ai sindacati dalla legge (a cominciare dalle nomine di loro rappresentanti in organi collegiali direttivi di enti e amministrazioni pubbliche).

Il testo dell'articolo 39 potrebbe essere, a questa stregua, così riformulato:

« L'organizzazione sindacale è libera.

*L'ordinamento interno e l'attività dell'organizzazione sindacale devono ispirarsi al metodo democratico.*

*La legge, ai fini del conferimento di efficacia obbligatoria generale ai contratti collettivi di lavoro e ai fini della produzione di altri effetti giuridici, determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati » (57).*

---

(57) Il commissario Andreatta ha proposto di aggiungere, al secondo comma, le seguenti parole: « I bilanci dei sindacati debbono essere pubblici ».

Il commissario Giugni ha proposto di sostituire il terzo comma con il seguente:

« La legge, nel rispetto del principio di cui ai commi precedenti, determina i criteri per l'individuazione di sindacati maggiormente rappresentativi, cui conferire particolari facoltà anche ai fini della stipulazione di contratti collettivi con efficacia generale ».

Dal canto suo, il gruppo del PCI ha formulato una riserva sul terzo comma, per il quale ritiene necessario un maggiore approfondimento.



12.5. — La Commissione, dopo un approfondito dibattito sull'argomento, ha ritenuto che per l'articolo 40 più che un problema di riformulazione si ponga un problema di applicazione, ai fini della disciplina del diritto di sciopero, sulla base di principi direttivi ormai largamente condivisi: valorizzazione dell'autonomia, della responsabilità e del consenso delle parti sociali, con riferimento al sistema dei codici di autoregolamentazione; predisposizione di strumenti giuridici atti a generalizzare l'estensione e l'applicazione di detti codici nei servizi pubblici essenziali, da identificarsi in modo non tassativo; predisposizione di un adeguato apparato di sanzioni contrattuali, disciplinari e pecuniarie; determinazione di misure di emergenza per la tutela di preminenti interessi della collettività, attraverso il riordino dei poteri di precettazione. Anche per l'indizione dello sciopero potrebbe ricorrersi, per esempio, a nuove forme di *referendum* sindacali (58).

I limiti e le condizioni dell'esercizio del diritto di sciopero, considerato un diritto potestativo di immediata attuazione, sono stati fissati, del resto, da una ricca giurisprudenza della Corte costituzionale, da tener presente in sede di disciplina legislativa della materia, che comunque non sembra opportuno vincolare in Costituzione.

12.6. — La Commissione ha ritenuto opportuno conservare l'attuale testo dell'articolo 46, che riconosce il principio della « collaborazione » dei lavoratori alla gestione delle aziende: principio ancorato nella norma costituzionale a finalizzazioni abbastanza superate nella coscienza sociale, e tuttavia suscettibile, in sede di interpretazione e di applicazione, di interessanti sviluppi nell'evolversi della democrazia industriale.

12.7. — Anche sul dibattito tema del Consiglio nazionale della economia e del lavoro la Commissione si è prevalentemente orientata per il mantenimento dell'attuale testo dell'articolo 99, tenendo conto che è in avanzato corso di esame da parte del Senato una legge di riforma dell'istituto sulla base delle vigenti prescrizioni costituzionali. L'unica modifica che è parsa al momento accettabile è quella, proposta dal senatore Giugni, tendente ad invertire l'ordine di elencazione dei componenti del CNEL (anziché « di esperti e di rappresentanti... », dire: « di rappresentanti ecc. e di esperti »: ciò al fine di sottolineare la priorità funzionale del carattere di rappresentanza di interessi proprio del CNEL anche in base al disegno di legge all'esame del Senato).

Non sono peraltro mancate in Commissione proposte tendenti a rivitalizzare il CNEL attribuendogli nuove funzioni e costituendolo

(58) Il gruppo democristiano ha comunque proposto di aggiungere il seguente comma al testo attuale dell'articolo 40:

« Sono previste particolari condizioni per l'esercizio del diritto di sciopero che incida sullo svolgimento di servizi pubblici essenziali ».

come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo — si è sostenuto — potrebbe essere reso obbligatorio. È stato anche proposto di riformulare l'articolo 99 come norma che si limiti a prevedere l'esigenza del CNEL, demandando alla legge di determinarne le modalità di formazione e le funzioni; e di sopprimere il potere di iniziativa legislativa attribuito al CNEL dal terzo comma di quell'articolo (potere d'iniziativa che ha comunque avuto finora un'incidenza assai scarsa). Dal canto loro, i commissari della Sinistra indipendente del Senato hanno proposto la pura e semplice abolizione del CNEL, sopprimendo l'articolo 99. Ma è alla fine prevalsa, come già accennato, l'opinione di lasciare sostanzialmente inalterato l'attuale testo costituzionale, nell'ambito del quale il Parlamento potrà portare rapidamente avanti una riforma che appare necessaria e urgente, dopo il lungo periodo di « congelamento » e sostanziale disattivazione di questo organismo, che pure ha notevole rilievo nel complessivo disegno costituzionale in materia di rapporti economici e di lavoro.

### 13. SISTEMA ELETTORALE.

13.1. — Un complesso e difficile dibattito si è svolto in Commissione in ordine ad una possibile riforma del sistema elettorale.

Scopo d'ogni legge elettorale è quello di dar vita alla rappresentanza popolare; ma la scelta di un particolare adeguato meccanismo può giovare a migliorare la qualità della classe politica, a rendere più immediato il rapporto tra elettori ed eletti, ad istituire un rapporto fiduciario diretto tra corpo elettorale, maggioranza e Governo anche al di là della funzione mediatrice dei partiti, a contribuire per questa via ad una maggiore stabilità degli esecutivi.

Il dibattito, pur non avendo portato ad una scelta univoca, ha consentito di identificare un'area di convergenza su alcuni punti:

a) il riconoscimento dell'opportunità di conservare il pluralismo delle forze politiche e della loro rappresentanza, che corrisponde ad esigenze sociali e alle peculiarità storiche della nostra società, con rifiuto di clausole di sbarramento che vadano al di là di quelle esistenti;

b) l'ancoraggio al sistema proporzionale per la ripartizione dei seggi, secondo la più recente tradizione italiana (non direttamente recepita in Costituzione, e tuttavia a suo tempo avallata dall'Assemblea Costituente con l'approvazione di un ordine del giorno dell'onorevole Giolitti);

c) una revisione del meccanismo delle preferenze che, se conservato, dovrebbe essere temperato dalla riserva di una quota dei seggi ad un Collegio unico nazionale, da una riduzione del numero dei voti di preferenza esprimibili da ciascun elettore e dal-

l'attribuzione al candidato capolista di un numero di preferenze corrispondenti ai voti di lista;

d) la limitazione delle spese elettorali (v. *supra* § 4. 3 e nuovo testo proposto per l'articolo 69);

e) l'introduzione di dispositivi atti a migliorare la selezione della classe politica, ad esempio attraverso forme di elezioni primarie e con la designazione quali candidati di persone esterne agli apparati di partito.

13.2 — Circa la previsione di un patto di coalizione pre-elettorale che consenta agli elettori di scegliere non solo il partito preferito ma anche Governo e programma, la Commissione ha raggiunto un largo consenso sul principio, ma non sugli strumenti per realizzarlo. Una parte della Commissione reputa utile tale patto soltanto se costruito come scelta politica, senza conseguenze nella ripartizione dei seggi; altra parte lo collega invece a un meccanismo elettorale che stabilisca incentivi o sanzioni.

13.3. — Intorno alla definizione concreta del sistema elettorale da adottare si è registrata in Commissione una varietà di posizioni, sia per quanto concerne la Camera dei deputati, sia per quanto concerne il Senato della Repubblica.

Le posizioni assunte dalle forze politiche su questo argomento possono sostanzialmente raggrupparsi nei seguenti ordini di proposte:

a) c'è la posizione di coloro (PRI, PLI, PSDI e, quale linea subordinata, il MSI-DN) che si sono sostanzialmente pronunciati per il mantenimento del sistema attuale. È stato suggerito da alcuni commissari qualche aggiustamento, come il ridimensionamento delle circoscrizioni eccessivamente vaste per la Camera, la riduzione del numero dei voti di preferenza esprimibili da ciascun elettore, l'adozione della proporzionale pura per la ripartizione dei resti (sulla quale concorda anche il gruppo DP), l'esclusione dalla ripartizione dei resti per le liste che non conseguano almeno due quozienti circoscrizionali (proposta del solo PSDI);

b) da parte di altri, e specialmente della DC, si tende a dare concreto rilievo, nell'assegnazione dei seggi elettorali, alla formazione previa di coalizioni tra i partiti, privilegiando la coalizione che risulti maggioritaria e, all'interno di essa, i partiti minori (De Mita) o dando una rappresentanza aggiuntiva alle due maggiori coalizioni contrapposte (Scoppola). Secondo il progetto presentato al riguardo dal senatore Ruffilli, il sistema per l'elezione della Camera dei deputati dovrebbe essere basato sui seguenti punti: circoscrizioni ridotte, con 5-10 seggi da assegnare con sistema proporzionale (e con riduzione del numero delle preferenze), e ripartizione dei resti su base regionale; riserva ad un Collegio unico nazionale di un decimo dei seggi, da assegnare, sulla base di « apparenamenti » dichiarati prima del voto, per il 60 per cento alla coa-

lizione vincente, per il 40 per cento alla coalizione seconda classificata (questo meccanismo non scatterebbe qualora non si costituissero coalizioni pluripartitiche). Per l'elezione del Senato, si prevede una riserva di un decimo dei seggi per il Collegio unico nazionale, da assegnare con un sistema di ripartizione proporzionale;

c) il progetto presentato dai senatori Pasquino e Milani (Sinistra indipendente del Senato) tende egualmente a dare concreto rilievo alle coalizioni pre-elettorali, ma nell'ambito di un sistema elettorale a doppio turno: nel primo turno gli elettori sarebbero chiamati a scegliere il partito preferito per la ripartizione dell'80 per cento dei seggi, nell'ambito di piccole circoscrizioni (da quattro a sette seggi), con sistema proporzionale e con liste rigide, cioè senza voti di preferenza; tra il primo e il secondo turno i partiti potrebbero associarsi in coalizioni, indicando il nome del *premier* e il programma del Governo che si propongono di formare, e così concorrendo ad un premio di maggioranza: nel secondo turno, infatti, gli elettori voterebbero per le coalizioni, con aggiudicazione del 75 per cento dei seggi residui al partito o alla coalizione vincente (con almeno il 40 per cento dei voti), e del 25 per cento agli sconfitti. Il capolista del partito o della coalizione vincente sarebbe il Presidente del Consiglio designato;

d) c'è poi chi si muove su una diversa ottica (il PCI), puntando sull'abolizione del voto di preferenza mediante una combinazione tra collegi uninominali per l'espressione del voto e sistema proporzionale per la ripartizione dei seggi. Secondo il progetto presentato in questo senso dal commissario Barbera, il territorio nazionale verrebbe ripartito in collegi uninominali pari alla metà dei deputati da eleggere, in ciascuno dei quali sarebbe eletto il candidato che conseguiva la maggioranza semplice; mentre l'altra metà dei seggi sarebbe ripartita proporzionalmente, sulla base dei voti di lista ottenuti da ciascun partito o raggruppamento in tutto il paese, ma sottraendo al totale i seggi già conseguiti nei collegi uninominali. Quanto ai candidati, verrebbero eletti coloro che, pur non essendo stati eletti nel collegio, abbiano conseguito più voti; oppure si potrebbe ricorrere a liste regionali abbinate ad una lista unica nazionale. Si tratta di un sistema abbastanza simile a quello vigente nella Germania federale, ma senza clausola di sbarramento e senza previsione di un « doppio voto » per ciascun elettore. In alternativa, il PCI propone il sistema elettorale attualmente previsto per il Senato, con l'eliminazione del metodo d'Hondt al fine di consentire una ripartizione ancora più proporzionale dei seggi;

e) la posizione dei socialisti, come illustrata in Commissione dal senatore Giugni, è da un lato favorevole alla riduzione delle dimensioni delle circoscrizioni (in modo da allineare verso il basso il rapporto elettori-eletti), alla riduzione del numero dei parlamentari (introducendo così un mini-sbarramento di fatto), alla revisione del meccanismo delle preferenze (al fine di moralizzare la vita politica e di evitare il « correntismo » all'interno dei partiti); dall'altro lato propone di introdurre anche in Italia un sistema di doppio

calcolo del voto, sul modello tedesco. Questo, per l'elezione della Camera; quanto al Senato, i socialisti hanno prospettato l'ipotesi di votare su liste regionali bloccate, sopprimendo gli attuali collegi uninominali;

f) il progetto del commissario Rodotà (Sinistra indipendente della Camera) propone un sistema uninominale articolato in collegi adeguatamente ristrutturati, con utilizzazione del voto trasferibile, all'interno della stessa circoscrizione, per candidati appartenenti alla stessa lista, e ripartizione proporzionale dei seggi nell'ambito circoscrizionale e nazionale, come avviene attualmente alla Camera. La ripartizione iniziale potrebbe anche avvenire con un collegio uninominale, al cui livello potrebbe operare un accordo di coalizione, con effetti da esaurire tuttavia nella fase elettorale;

g) il progetto del MSI-DN, pur nell'ottica del diverso impianto costituzionale a carattere « presidenziale », non esclude anche per la Camera dei deputati l'introduzione del collegio uninominale; in mancanza, sostiene la permanenza dello scrutinio di lista con voti di preferenza; in ogni caso, la ripartizione dei seggi dovrebbe essere effettuata con il sistema della proporzionale pura.

13.4. — Prima della conclusione dei suoi lavori, la Commissione ha preso in esame il seguente documento presentato dai commissari Scoppola, Barbera (anche a nome del gruppo PCI), Giugni, Pasquino, Pontello, Lipari e Segni:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

ha preso atto che dal dibattito sul sistema elettorale è emersa un'ampia convergenza di opinioni sulla necessità di rendere più immediato il rapporto fra elettori ed eletti e di sottoporre le scelte dei partiti ad un più diretto controllo dell'elettorato;

constatato che nell'attuale fase della politica italiana non vi sono le condizioni per riforme elettorali che diano agli elettori il potere reale di scegliere direttamente la maggioranza o la coalizione di governo;

ritenuto che l'adozione di un sistema misto, del tipo di quello tedesco, senza clausola di sbarramento, possa rappresentare un utile passo per migliorare il rapporto fra elettori ed eletti;

propone al Parlamento di adottare, per la Camera dei deputati, un nuovo sistema elettorale ispirato ai seguenti criteri:

1) la metà dei seggi è assegnata in collegi uninominali a maggioranza relativa dei voti;

2) la scelta dei candidati per i collegi uninominali avviene attraverso elezioni primarie regolate per legge;

3) la proporzionalità complessiva della rappresentanza è ottenuta attraverso l'attribuzione dell'altra metà dei seggi in grandi collegi pluriregionali, con il sistema proporzionale oggi in vigore,

previa detrazione dei seggi già assegnati nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione;

4) la lista dei candidati per le grandi circoscrizioni è formata per i primi nominativi (non più di tre) su designazione dei partiti e per i restanti posti da candidati che si presentano per lo stesso partito nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione, i quali risulteranno eletti nell'ordine dei quozienti individuali;

5) l'elettore esprime in un unico voto la sua scelta per il collegio uninominale e per la grande circoscrizione ».

Dopo un ampio dibattito, nel corso del quale sono emerse significative convergenze su questo documento, insieme con riserve e dissensi, la Commissione ha deciso di trasmettere al Parlamento la proposta Scoppola ed altri, come un utile contributo all'approfondimento parlamentare del delicato tema della riforma elettorale.

#### 14. CONCLUSIONE

14.1. — Con la presente relazione la Commissione ritiene di aver adempiuto il compito che le è stato commesso dalle Camere. Le revisioni proposte al fine di adeguare l'ordinamento costituzionale e amministrativo alle nuove esigenze della società italiana compongono nel loro insieme la trama di una riforma non utopica, né tendente a realizzare la migliore delle Repubbliche possibili; ma una riforma vasta e incisiva, rispondente alla situazione del paese e, quel che più conta, realisticamente attuabile nel presente quadro politico. In questo senso appare oziosa la disquisizione tra « grande riforma » e « piccola riforma », come quella tra « rami alti » e « rami bassi » dell'ordinamento. La riforma delineata dalla Commissione è una riforma adeguata alla realtà italiana, nella quale occorre fare i conti con gli schieramenti politici e con la necessità di maggioranze qualificate per portare avanti almeno le modifiche costituzionali ritenute indispensabili. Né si può pensare di mettere a punto il motore ordinamentale sostituendo o rettificando soltanto questo o quel dispositivo, senza una visione d'insieme dei ricambi necessari per restituire una piena efficienza ad ingranaggi che sono tra loro collegati, sicché è necessario rivedere tutto il meccanismo perché l'insieme proceda.

Anche questa riforma potrebbe peraltro risultare vana se ad essa non corrispondesse una presa di coscienza delle stesse forze politiche in termini di comportamenti concreti. Le revisioni istituzionali sono, in sostanza, modifiche delle regole del gioco: ma sta pur sempre ai giocatori, cioè alle forze politiche, giocare in base a quelle regole, e giocare bene.

14.2. — Le forze politiche rappresentate in Commissione, corrispondenti a tutti i gruppi presenti in Parlamento, hanno ipotizzato

quali potrebbero essere queste nuove regole del gioco, pur se ciascuna di esse ha ovviamente mantenuto posizioni divergenti, contestazioni e riserve corrispondenti alla propria impostazione del tema istituzionale. La Commissione auspica ora che le risultanze del suo lavoro, quali emergono dalla presente relazione, siano oggetto di un ampio dibattito parlamentare, politico e di opinione pubblica. Spetterà poi al Parlamento adottare le iniziative necessarie per trasformare le ipotesi formulate dalla Commissione in veri e propri progetti di modifiche costituzionali e legislative — e interessanti proposte al riguardo sono state prospettate anche in Commissione (59) — e portarle quindi

(59) In questo senso, è stata presentata alla Commissione la seguente risoluzione dei commissari Ruffilli, Battaglia, Gitti e Covi, che i proponenti hanno ritenuto di non sottoporre a votazione, ma di allegare alla relazione:

«La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, sulla base della relazione conclusiva presentata dal Presidente per l'impostazione di un incisivo disegno di riforma istituzionale, delle divergenze in essa precisate, e della corretta specificazione dei punti richiedenti ulteriori approfondimenti ed accordi, invita il Parlamento ad avviare nei tempi più rapidi, con una apposita sessione di lavori, la discussione e la puntualizzazione definitiva delle conclusioni raggiunte dalla Commissione, attraverso la presentazione di una specifica proposta di legge di revisione costituzionale, cui collegare organicamente la revisione dei regolamenti parlamentari, in vista di giungere, in particolare, alla compiuta razionalizzazione della posizione del Governo in Parlamento, anche per quanto riguarda il ruolo del voto palese;

sottolinea l'opportunità che il Parlamento valorizzi i punti di attacco individuati dalla Commissione, per l'avvio della riforma istituzionale e costituzionale, ed in particolare:

1) il riassetto delle funzioni del Parlamento e del Governo con il rafforzamento del ruolo e dei compiti propri dell'uno e dell'altro, attraverso:

a) un bicameralismo differenziato, con la previsione di leggi bicamerali e monocamerali, con il potenziamento della funzione di controllo in capo al Senato, e con la partecipazione paritaria delle due Camere per la funzione di indirizzo politico;

b) l'articolazione del sistema delle fonti normative, con un equilibrato processo di delegificazione, con la limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e con l'attribuzione al Governo della possibilità di ottenere tempi certi di esame e di decisione per progetti di legge qualificanti dell'azione governativa, con la puntualizzazione di un apposito potere regolamentare del Governo e con la precisazione di un equilibrato rapporto fra legge e contratto;

c) il rafforzamento dell'efficacia dell'azione di Governo, con il consolidamento dei poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, sulla base del rapporto fiduciario diretto con le Camere, dell'introduzione del Consiglio di Gabinetto e della possibilità di revoca dei ministri;

d) la ridefinizione dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, con l'esplicazione di vincoli connessi alle leggi di bilancio e dei vincoli in ordine al rinvio della legge per la violazione dell'articolo 81;

2) l'adeguamento dei diritti e dei doveri dei cittadini alla maturazione della società italiana e allo sviluppo delle esigenze di partecipazione democratica attraverso:

a) nuove formulazioni in materia di eguaglianza tra uomo e donna, libera manifestazione del pensiero, diritto alla salute, tutela dell'ambiente;

b) potenziamento degli strumenti di partecipazione, a livello di iniziativa popolare delle leggi e di *referendum*;

c) istituzione del difensore civico, a garanzia del cittadino contro gli abusi della pubblica amministrazione;

d) tutela degli interessi diffusi nei procedimenti giudiziari e nei procedimenti amministrativi;

all'approvazione nei modi previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari e nei tempi rapidi imposti dalla necessità di rimettere prontamente il nostro sistema politico in condizioni di completa funzionalità, com'è nel primario interesse del paese.

---

auspica la rapida conclusione dei lavori in corso nelle Giunte per il regolamento delle Camere, per la revisione complessiva dei regolamenti parlamentari;

auspica altresì la sollecita presentazione da parte del Governo dei disegni di legge in elaborazione per la riforma degli ordinamenti amministrativo e giudiziario;

invita le forze politiche ad avviare il chiarimento delle implicazioni delle riforme istituzionali, a proposito di un riordino del sistema elettorale, che, nel rispetto del principio della proporzionale, accresca la capacità di scelta dell'elettorato nei confronti dei candidati e nei confronti degli uomini e dei programmi di Governo ».