

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2452

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRARA, RODOTÀ, BASSANINI, LEVI BALDINI, ONORATO,
COLUMBA, GIOVANNINI, BALBO CECCARELLI, BARBATO,
MASINA, RIZZO, GUERZONI, CODRIGNANI**

Presentata il 16 gennaio 1985

Revisione del Titolo I della Parte II della Costituzione concernente la riforma unicamerale del Parlamento, del sistema delle fonti legislative, l'istituzione del *referendum* propositivo e l'attribuzione di poteri al Parlamento ed al corpo elettorale per garantire il diritto alla pace

ONOREVOLI COLLEGHI! — Questa proposta di legge costituzionale tende a introdurre nell'ordinamento della Repubblica innovazioni ampie e profonde. L'ambizione è, quindi, molto alta: trasformare la conformazione organica dell'istituzione parlamentare, sostituendo al vigente bicameralismo paritario il monocameralismo puro. Aspira, questa proposta, anche a modificare il sistema delle fonti normative previsto nella Costituzione del 1948, per articolarlo ed arricchirlo. Non perché sussista un rapporto di consequenzialità tra scelta monocamerale e riforma della tipologia degli atti normativi di competenza parlamentare, ma in quanto l'articolazione e l'arricchimento proposti rappresentano una opportuna e coerente proiezione del modo come l'istituto parlamentare verrà a porsi, a rifo-

ma realizzata, sia per l'efficienza complessiva del sistema che ne conseguirebbe, sia sul piano delle garanzie offerte alle parti che agiscono all'interno dell'ordinamento parlamentare ed anche all'esterno di questo. Distinte ma non contraddittorie e neanche divaricanti sono, infatti, le esigenze della efficienza e delle garanzie misurate nelle loro compatibilità reciproche e considerate come fattori di sviluppo della democrazia, se, insieme, vengono collocate in un quadro istituzionale che riesca a definire correttamente e compiutamente ambiti, connessioni e limiti, procedure e fini.

* * *

L'onestà intellettuale e politica impone di ricordare che l'opzione della cultura e della politica istituzionale della sini-

stra a favore del monocameralismo è costante e storicamente consolidata. Ma la riproposizione convinta della soluzione monocamerale al problema della strutturazione del Parlamento ha oggi ben ulteriori motivazioni rispetto a quelle della teoria democratica e socialista delle Costituzioni. Questa proposta è avanzata non soltanto in quanto ci si senta eredi della grande tradizione che a metà del diciassettesimo secolo inizia a proporre i suoi progetti di stato e di società in Inghilterra con Lilbourne e con gli altri *levellers* e che realizza il suo obiettivo in Francia nel 1791 con la prima Costituzione scritta d'Europa. Una tradizione ed un movimento che prosegue e che vede tradurre in norme costituzionali le sue istanze ogni qualvolta una tensione democratica forte ed incisiva si incanala efficacemente in ordinamenti costituzionali che perciò riescono a qualificarsi non soltanto per l'acquisizione di Carte di diritti molto avanzate ma anche conformando l'organizzazione dell'apparato statale in ragione del potenziamento della rappresentanza popolare, garantendo, perciò, a questa autenticità e fornendole strumenti reali di intervento e di trasformazione del ruolo storico dello stato e dei rapporti che definiscono una società.

Ma pur ricollegandosi a questa ispirazione ideale, le ragioni della scelta monocamerale che si propone sono immediatamente connesse ad esigenze molto attuali e molto pressanti. Sono quelle della necessità politica ed anche storica della rifondazione e dello sviluppo della democrazia italiana. Troppi sintomi inducono a supporre che sia in atto un'erosione grave delle basi su cui si reggono le istituzioni repubblicane. Sono sicure le responsabilità storiche e politiche di questo decadimento e del blocco della dinamica democratica. E non sono certo da ricercare a sinistra dello schieramento politico, nelle forze dell'opposizione costituzionale. Queste, anzi, hanno ripreso in forme nuove e più incisive l'impegno, sempre testimoniato, che già assolsero, per la loro vocazione nazionale e democratica nella Resistenza e in Assemblea costituente. È l'impegno — a cui quest'iniziativa

vuole contribuire — per l'avvio del rinnovamento effettivo delle istituzioni, volto ad offrire strumenti adeguati alla crescita della democrazia che ne consentano nuovi sviluppi, perciò di essa non compressivi, non mistificanti. È alla rilegittimazione democratica delle istituzioni che si mira. Questa è la ragione delle riforme; è essa che ne determina l'obiettivo. Perciò, ma solo perciò, le riforme che si propongono assicurano efficienza e rendimento in termini di produttività dei procedimenti, degli atti e, quindi, di tutta l'azione statale al fine di soddisfare l'interesse della collettività, dei governati e non dei governanti.

* * *

In verità — e va detto chiaramente subito — la riforma proposta tende anche ad un obiettivo ulteriore che è certamente connesso alla ristrutturazione del Parlamento perché ne consegue. Si tratta della realizzazione integrale, non compromessa con altre istanze, dei principi cui si ispira la forma parlamentare di governo, del compimento dei fini insiti nella scelta di questo tipo di repubblica. L'instaurazione del monocameralismo, infatti, oltre che tutte le conseguenze razionalizzatrici e realizzatrici della democrazia rappresentativa, determina nei rapporti tra Parlamento e Governo trasformazioni tali da soddisfare molte delle esigenze dello stato democratico contemporaneo non solo idealmente inderogabili ma via via crescenti ed incalzanti. Ci si vuol riferire, com'è evidente, alla legittimazione ed all'efficienza degli apparati centrali politici ai quali è demandata la dinamica del sistema costituzionale. La forma parlamentare di governo, fondandosi sul rapporto organico tra i due organi che sono indicati nella espressione definitoria che la distingue e implicando, soprattutto, relazioni funzionali concordanti tra essi, comporta, in buona sostanza, che l'azione di governo si ponga come proiezione complessiva e puntuale, permanente e verificabile delle determinazioni operate dall'organo rappresentativo sui fini dell'azione statale e sulla scelta dei mezzi attraverso cui perseguire i fini determi-

nati. Che la determinazione dei fini e la scelta dei mezzi vengano operate il più delle volte su proposta del Governo è « normale » nei sistemi parlamentari. Ma a condizione che l'una e l'altra si determinino sulla base di un consenso dell'organo rappresentativo non estorto, non fittizio, libero al punto da rilevarsi anche eventualmente svincolato dalla disciplina di partito e, per di più, nel dispiegarsi di una dialettica aperta, intensa ed integra con l'opposizione.

Si tratta di fenomeni notissimi, di principi indiscussi, di regole esaltate tante volte. Non sarebbe neanche il caso di farne menzione se non si ritenesse utile ricordare che è così e non in altro modo che, nel modello, si soddisfa l'esigenza della legittimazione democratica degli apparati centrali nei regimi parlamentari. Un'esigenza, quella della legittimazione, che comporta evidentemente una condizione ulteriore, quella stessa che dispone ad optare per il monocameralismo. Solo, infatti, se l'organo rappresentativo della realtà sociale riesce ad esprimersi in una sola sede, attraverso un organo unico, in modo, quindi, che si stabilisca un rapporto col governo avente per l'espressione della rappresentanza un solo termine, non frammentato, esclusivo, è possibile che la proiezione nell'indirizzo di governo della volontà e degli obiettivi dell'istanza rappresentativa sia diretta, unitaria, effettivamente vincolante. La disarticolazione dell'istanza rappresentativa in due organi consente, invece, che, per il governo si aprano spazi molto ampi. Sono quelli che gli consentono l'affermazione di un suo potere di fatto tendenzialmente volto a sottrarsi da una responsabilità politica reale, efficace e perciò credibile. Questi spazi si configurano come una sorta di « fonte » materiale di una forma non legale di ulteriore pluspotere rispetto all'organo rappresentativo e sulla società rappresentata.

Non sembra che ci si debba diffondere in molte argomentazioni per dimostrare la profonda diversità delle varianti di un rapporto istituito tra due organi per consentire che ad uno di essi siano conferiti poteri il cui esercizio è subordinato alla

condizione che il rapporto stesso si instauri. Ovviamente, interessano in questa sede soltanto i profili rilevanti sul piano del modo come i due termini del rapporto sono strutturati. Di fronte all'organo cui è conferito il potere, è certamente depotenziato, già inizialmente, quello che provvede ad attribuirlo se risulta essere diviso in due entità; se, invece, è strutturato come organo unitario è altrettanto certo l'effetto opposto. Nella dinamica del rapporto ma anche in ordine alla sua permanenza nei confronti dei titolari *pro tempore* dell'organo le cui funzioni sono legalmente esercitabili solo a quella condizione, esso mantiene una posizione eguale e, comunque, non recessiva rispetto all'entità organica cui è consentito l'esercizio del potere solo in base alla verificabile sussistenza della relazione organica.

* * *

Nella situazione storica nella quale opera oggi la democrazia rappresentativa, misurandosi con le sfide che le vengono lanciate dalla complessificazione della società, dalla crisi del *welfare state*, dalla rivoluzione tecnologica, dalla gravità della disoccupazione di massa che investe soprattutto le nuove generazioni, dal vincolo sempre più pressante che viene posto alla sovranità nazionale dall'integrazione economica mondiale e dalla esistenza di sistemi d'arma atomica integrati internazionalmente ma riduttivi del potere statale di esercizio della sovranità, il sistema di governo ha bisogno, innanzitutto, di nuove e credibili fonti di legittimazione. In particolare le istituzioni centrali in Italia, hanno urgente necessità di recuperare una loro autenticità democratica, un'immediatezza espressiva rispetto all'articolata e conflittuale espressione del soggetto titolare della sovranità, una più diretta capacità di porsi come emanazione del potere popolare. La questione istituzionale è, in realtà, soprattutto questione di legittimazione, di rinnovamento, di sviluppo, di incentivazione delle potenzialità democratiche della Nazione.

Non sono disgiunte queste necessità storiche da quella dell'efficienza, della

produttività, del rendimento delle istituzioni. È anche su questo piano che si misura, infatti, la loro credibilità democratica. Ma non può essere questo, per ragioni di principio e di consapevolezza delle ragioni vere del rendimento delle istituzioni, un banco separato da quello della legittimazione. Ha solo diverse forme di espressione, pone altre esigenze non contraddicenti. Quella, intanto, della tempestività degli interventi. È proprio impossibile pensare che la rapidità delle procedure di intervento possa essere assicurata con la duplicazione di sedi organiche comportanti reiterazioni dei procedimenti necessari per la produzione degli atti di competenza parlamentare. Sarebbe proprio ardua anche la prova di chi volesse dimostrare che le trasformazioni intervenute nella società contemporanea possano consentire una duplicazione procedimentale per quei fini « di raffreddamento » delle deliberazioni legislative e/o di indirizzo in nome della esigenza di rimeditazione, esigenza ritenuta prevalente rispetto a quella del soddisfacimento delle necessità via via emergenti e sempre più sollecitanti, ma che non trova nel bicameralismo all'italiana, il bicameralismo « perfetto » non soltanto sul piano della distribuzione del potere parlamentare tra le due Camere, ma anche sul piano della loro composizione politica, qualche parametro, qualche accettabile termine di riferimento sulla cui base la « rimeditazione » potrebbe essere motivata.

Ma è parimenti sconsigliabile sostenere che l'organicità e l'adeguatezza agli scopi dei contenuti di una deliberazione parlamentare, legislativa e/o di indirizzo, possa essere assicurata da un organo che risulti duplicato e, perciò soltanto, suscettivo di recepire spinte, pressioni, suggestioni dai portatori della miriade di microinteressi che si affollano nella società contemporanea. Questi, infatti, vengono non soltanto percepiti, ma anche riconosciuti e per di più incrementati dalla esistenza di una seconda sede, politicamente non differenziata, quanto a composizione della prima, ma appunto perché politicamente non differenziata,

costretta a ricercare, per il singolo procedimento, per il singolo atto, una qualche ragione della sua funzione reiterativa, trovandola appunto nella difesa degli interessi sezionali, corporativi, microsettoriali o nella tendenza a stemperare l'incisività delle misure o a frenare l'innovazione che si tende a produrre, operando per la perpetuazione dell'esistente: oggettivamente per la conservazione.

Non è la logica istituzionale ad offrire qualche sussidio alle tendenze conservatrici del bicameralismo. La consapevolezza dei bisogni dello stato contemporaneo, delle ragioni attuali della democrazia rappresentativa portano a rifiutare la duplicazione organica, la reiterazione defaticante e distortiva dei procedimenti che il sistema bicamerale comporta.

* * *

È da molti anni ormai che la Carta costituzionale della nostra Repubblica costituisce l'oggetto di varie valutazioni critiche anche severe operate con intenti diversi da giuristi, politologi, *opinion makers* su quotidiani e riviste anche non specialistiche. Sono molti anni che, infatti, l'ingegneria costituzionale sembra sia diventata l'attività preminente e più gratificante di buona parte dei commentatori politici italiani. Non è questa la sede per formulare una valutazione complessiva su questa ondata di fervore revisionistico e sugli effetti che ha prodotto o produrrà. Interessa, però, sottolineare come il più delle volte, anche in opere culturalmente molto significative ed impegnate a proporre linee organiche di riforma delle istituzioni della Repubblica, sia mancata un'attenzione adeguata alle ragioni ed al modo come le istituzioni furono disegnate in Assemblea costituente, alle forze che optarono per certe soluzioni, alle ragioni storiche, ideologiche e politiche per le quali si pervenne a configurare in un certo modo e non in un altro, istituzioni fondamentali dello stato democratico. Il « costituente » spessissimo viene considerato come un soggetto unitario politicamente, dagli ideali e dai progetti omogenei: il che non è e non lo fu mai perché le distinzioni e le contrappo-

sizioni ci furono e furono espicite ed aspre. E sarebbe anche tempo di individuare e specificare tendenze, culture, responsabilità e valutare le « modernità » e le lungimiranze supposte e immaginate ed appiccate ad alcune forze parlamentari o ad alcune personalità dell'Assemblea per soli motivi di polemica politica tutta contingente, di corto respiro e di basso profilo.

* * *

Ma non si vuole certo aprire qui una polemica, che sarebbe peraltro motivata, né intraprendere una opera di ricostruzione storica approfondita e puntuale, né sopperire alle carenze di una pubblicistica cospicua più per quantità che per qualità. In sede di proposta di revisione costituzionale delle disposizioni che concernono la struttura del Parlamento, sembra però doveroso ricordare, per quanto sommariamente, il processo normativo che portò al bicameralismo costituzionalmente prescritto e vigente nel nostro Paese. È notissimo che la scelta per un Parlamento bicamerale fu motivata con la proclamata esigenza dell'integrazione della rappresentanza politica e generale del corpo elettorale con quella degli interessi (Mortati) e/o con quella degli enti territoriali (Conti). È anche noto che le forze politiche presenti in Assemblea costituente erano prevalentemente orientate per la strutturazione bicamerale e che l'opzione monocamerale era dei comunisti, dei socialisti e dei pochissimi esponenti del Partito d'azione, quindi, decisamente minoritaria. Raramente però viene ricordato che il fallimento (riconosciuto dagli stessi suoi sostenitori) dell'obiettivo di comporre la seconda Camera giustappo-
nendo l'esigenza di una rappresentanza corporativa con quella territoriale fu dovuta ad una impossibilità tecnica: non era realizzabile. Così come non risultò fattibile il disegno di costruire una rappresentanza espressiva degli enti territoriali perciò necessariamente indiretta, di secondo grado, omologante parti della popolazione ed istituzioni giuridiche (regioni, comuni) irriducibilmente diverse per composizione socio-economica, per funzioni.

Si tace, cioè, da parte dei sostenitori del bicameralismo che la ragione per cui questo sistema formativo del Parlamento veniva sostenuto (l'integrazione della rappresentanza generale del corpo elettorale con forme di rappresentanza diverse: quella corporativa e quella degli enti esponenti delle comunità locali) si dissolse di fronte alla impossibilità tecnica di tradurla in meccanismi che la realizzassero, di fronte al rifiuto di corrompere o di mediare la base su cui forma la rappresentatività delle Assemblee elettive nelle democrazie occidentali e di creare ibridi artificiosi e democraticamente delegittimati come termini del rapporto rappresentativo.

Nella situazione data, stanti i rapporti di forza numerici, le sinistre in Assemblea costituente, collegandosi ai liberaldemocratici riuscirono ad assicurare che la derivazione complessiva del Parlamento fosse conforme ai principi della democrazia politica. La maggioranza bicameralista non riuscì a dare un fondamento razionale alla sua scelta, tutta ideologica, tutta sostanzialmente volta a frenare la potenzialità democratica dell'organo elettivo centrale dello Stato.

Dovendo intraprendere l'opera di riforma delle istituzioni, bisogna ripartire proprio dai problemi non risolti o risolti solo a metà o sospesi allorché si diede, per la prima volta nella storia, allo Stato italiano un ordinamento costituzionale dal popolo voluto, attraverso i suoi rappresentanti, e perciò molto avanzato ma non integralmente rispondente a tutte le potenzialità di sviluppo della democrazia italiana nelle parti concernenti l'organizzazione degli apparati più direttamente influenti sulla funzione complessiva che lo Stato esercita nella formazione economico-sociale contemporanea. È perciò che viene riproposta la composizione monocamerale del Parlamento: per risolvere una questione aperta da quaranta anni che è, insieme, di efficienza, di logica funzionale e democratica per dare, cioè, un fondamento razionale allo strumento più espressivo e più alto della democrazia rappresentativa nel nostro Paese.

Non sembrano, infatti, convincenti, ad un esame più approfondito, le proposte avanzate negli ultimi anni attraverso cui si stenta di mantenere il bicameralismo fornendogli una giustificazione ed una base nuova. Non, ad esempio, quella di trasformare il Senato in « Camera delle regioni » (o « delle autonomie locali »: una variante che riprende proposte già formulate, discusse ed abbandonate in Assemblea costituente e che non pare però che abbia suscitato molti consensi). Come è noto il bicameralismo rinnovato da una « Camera delle regioni » viene dai proponenti prospettato in due versioni: quella tendente a mantenere la parità tra i due rami del Parlamento, quella volta a realizzare un bicameralismo imperfetto in modo che la seconda Camera risulti configurata come organo « ausiliario » della prima con poteri misurati in ragione della sola ausiliarità.

La prima versione è palesemente in contrasto con un principio che è da ritenere non defettibile. Impone questo principio che un organo rappresentativo di organi o di enti, e necessariamente di organi di enti (quale sarebbe il Senato eletto dai membri dei consigli regionali) e non derivato dall'investitura popolare diretta, appositamente esercitata, possa porsi come titolare di poteri eguali a quelli della Camera eletta direttamente dal corpo elettorale. Una costruzione di questo tipo dell'istituzione complessiva « Parlamento » contraddirebbe gravemente l'essenza ed il valore della democrazia. Questa nella sua concezione più pura ed avanzata comporta che il rapporto di derivazione degli organi cui è demandato il potere decisionale più alto in ordine all'indirizzo politico, al potere legislativo che (non va dimenticato) è comprensivo di quello costituzionale e di revisione della Costituzione, il potere di controllo su tutta l'attività degli apparati, sia costruito in modo da comportare che il corpo elettorale si ponga come termine autentico, non mediato, non a sua volta rappresentato, ma diretto. D'altra parte, va considerato che è sicuramente non « revisionabile » il principio espresso

dall'articolo 1 della Costituzione per il quale appartiene al popolo la sovranità il cui esercizio è vincolato alle « forme » già prescritte in Costituzione. Una di queste « forme » è quella della « derivazione diretta » del Parlamento dal corpo elettorale. È la « forma » attraverso cui la sovranità popolare si esprime nei termini più salienti: la designazione dei membri di un ramo del Parlamento da parte di entità soggettive diverse anche se rappresentative (ma appunto perché tali e perciò diverse) del corpo elettorale, comporterebbe necessariamente una riduzione-manipolazione del potere del corpo elettorale e l'allontanamento di questo, titolare ed esercente del potere sovrano, dagli organi investiti della funzione rappresentativa centrale dello Stato democratico. Comporterebbe, in realtà, una compressione della sovranità popolare.

L'altra versione, quella per cui il Senato verrebbe ad assumere il ruolo di ausiliarità della Camera per la legislazione rilevante per le autonomie regionali, è da respingere per ragioni di evidente razionalità e di elementare economia istituzionale. Per assicurare la partecipazione delle regioni alla legislazione di principio delle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, per precludere al legislatore nazionale di invadere in modi diversi il campo istituzionale delle regioni e/o di comprimere gli interessi delle regioni, non è affatto necessario costruire un ramo del Parlamento, raddoppiare l'organo legislativo per un'attività almeno quantitativamente minore e per una attività complessivamente pari a non più della metà di quella della Camera attribuita della pienezza dei poteri parlamentari. È sufficiente — come infatti si propone — un'ampia apertura procedimentale nella funzione legislativa all'intervento delle regioni come, per esempio, l'attribuzione ai consigli regionali del potere di intervenire nel corso stesso dei procedimenti legislativi su materie direttamente o indirettamente rilevanti per le autonomie regionali e, certamente, in occasione dell'esame della legge finanziaria e di quella di bilancio e delle leggi di

programma, con emendamenti da presentare, sostenere, illustrare, anche in Aula, dai rappresentanti del o di più consigli regionali. In tal modo, si consente alle regioni di realizzare un concorso diretto, adeguato e proficuo alla attività di normazione. Senza affidarla ad un organo che verrebbe ad assumere una posizione necessariamente di estraneità rispetto sia alle singole entità regionali, sia alla Camera attributaria del potere legislativo pieno, la prospettazione del punto di vista e degli orientamenti delle regioni nel processo legislativo non sarebbe così condizionata da filtri della volontà regionale, filtri che sarebbero sicuramente imposti, per ragioni evidenti, in un'Assemblea (o Consulta) perché questa agirebbe necessariamente secondo la regola della maggioranza nel valutare le istanze regionali. Ne deriverebbe che posizioni, interpretazioni e proiezioni dell'interesse regionale diverrebbero recessive ogni qualvolta non riuscissero a collegarsi o a comporsi con gli schieramenti maggioritari dell'organo rappresentativo delle regioni. Con quale garanzia per la tutela delle autonomie delle singole regioni è facile immaginare se si considera la grande probabilità che le « maggioranze » della « Camera delle regioni » coincidano con quella di indirizzo politico di governo della Camera che conserva pienezza del potere parlamentare.

* * *

Del tutto diversa, nella sua indubbia originalità è la proposta volta a specializzare i due rami del Parlamento repubblicano in modo che ad una Camera spetti la funzione legislativa e all'altra quella di controllo. Essa parte, evidentemente dalla persuasione della scindibilità delle funzioni tradizionali dei parlamenti e della convinzione che, se separate, ciascuna delle due funzioni riceverebbe il massimo della sua efficienza con la conseguenza che l'organo parlamentare, complessivamente inteso, acquisterebbe maggiore potere nell'ambito del sistema costituzionale. L'intento è certamente ammirevole e non può lasciare indifferente. Ma approfondendo il significato e

le conseguenze di questa proposta ci si convince che essa non è praticabile e per di più, comporterebbe effetti del tutto opposti a quelli del rafforzamento di quella che è l'istituzione rappresentativa per eccellenza delle democrazie contemporanee.

Non è per caso che i Parlamenti si attribuirono ambedue le funzioni, che lottarono secoli per la pienezza del potere: di quello legislativo e di quello di controllo. Ed è significativo che nel sistema presidenziale più autentico e più noto, ove vige — pur con tutti i suoi limiti e con il riconosciuto potere di una delle due Camere di esprimere parere vincolante su nomine di titolari di organi dell'esecutivo — il principio della separazione più forte tra legislativo ed esecutivo, le due Camere del congresso attraverso le *concurrent resolutions*, si sono riservate, in occasione e nel corso di procedimenti legislativi, poteri di controllo penetranti sulle attribuzioni del Presidente in materia amministrativa, la più tipicamente espressiva del potere esecutivo.

Ma l'obiezione maggiore che suscita la proposta della specializzazione delle due Camere deriva dalla grande difficoltà di distinguere la legislazione dal controllo, intese le due funzioni nel loro significato sostanziale e non formale-procedurale. È esperienza comune e, ormai, trentennale in Italia quella di constatare quanto sia grande il numero delle leggi-provvedimento ed anche il numero degli interventi parlamentari che nella forma di legge sussumano i più diversi contenuti, tutti abbastanza obbligati, stante la caratteristica di fondo dello stato sociale. È da ritenere, d'altronde, che nessun processo di *deregulation* (ammesso pure che sia fattibile per molti campi della legislazione ed anche auspicabile) può sostanzialmente ridurre o modificare questa tendenza della legislazione, stante l'imponenza del campo in cui l'amministrazione, se non statale, pubblica deve e non può non operare. La stessa esperienza statunitense, ove la *deregulation* sembra prevalere, dimostra che il numero ed il carattere della legislazione federale e statale non sono, peraltro, mutati. Ai nostri fini, interessa

capire se la tipologia legislativa che per contenuto si è andata affermando con la legislazione repubblicana (non diversa per questi aspetti da quella degli altri paesi) consente la netta distinzione tra controllo e normazione. Interessa sapere se è concepibile separare la funzione di controllo da quella legislativa quando questa nell'assumere contenuto provvedimentale si è via via da una parte specificata e, dall'altra, com'era prevedibile, è andata coprendo tutto il campo in cui l'azione statale poteva e doveva comprendere. L'organo che produce leggi quadro, leggi di piano, leggi di organizzazione procedimentale di vari settori della amministrazione statale, pubblica, locale, leggi conferitive, espropriative e distributive, può essere privato del potere di controllare gli organi e gli enti cui queste leggi si riferiscono?

Ma c'è una domanda ancora più importante alla quale si dovrebbe dare una risposta sicuramente negativa se si volesse realizzare la specializzazione funzionale delle due Camere: l'attività di predisposizione della legislazione di programmazione, di incentivazione, di proceduralizzazione organizzativa, eccetera, non presuppone e comporta direttamente controllo pregresso, controllo attuale, controllo indirizzo? È difficile ma è soprattutto molto rischioso per il ruolo fondamentale che il Parlamento deve svolgere in una democrazia rappresentativa, specie se si vuole che essa mantenga la forma parlamentare di governo in modo credibile ed efficace, fornire alle domande poste risposte tali da concludere a favore della separazione delle due funzioni parlamentari classiche e per un'attribuzione di esse, disgiunta ad alternativa, ai due rami del Parlamento.

C'è, in verità, una ragione in più e più importante ancora che sconsiglia la scelta della specializzazione funzionale degli organi parlamentari. Ogni separazione del potere è volta sempre a ridurre il peso, il ruolo, la posizione costituzionale di chi è destinatario dell'operazione politico-istituzionale operata per realizzare la disarticolazione della potestà e per la

distribuzione dei suoi frammenti. Che la separazione del potere abbia operato nella storia costituzionale d'occidente di questi ultimi secoli, per fini di garanzia delle libertà e dell'eguaglianza, dei diritti e degli interessi individuali, è incontestabile. Ma perché da separare e da distribuire era il potere concentrato nella mani del monarca, perché parte di questo potere era rivendicato dai Parlamenti in quanto rappresentativi della società. Separare il potere del Parlamento è, oggi, diminuire la quota di potere statale attribuita al Parlamento, anche se si procede poi a distribuire questo potere tra due organi parlamentari: la scienza del diritto costituzionale da tempo ci ha insegnato che il più efficace *check* su di una istituzione è quello che opera al suo interno ove addirittura opera meglio se oltre che separare l'istituzione o l'organo in due, divide in due la quantità di potere dell'organo o istituzione globalmente considerata.

Si ricollega, in qualche modo, alla proposta della specializzazione funzionale delle due Camere, quella volta a rendere solo prevalente per una delle due (il Senato) l'esercizio dell'attività di controllo, stabilendo inoltre, che la funzione legislativa da parte del ramo del Parlamento prevalentemente impegnato nel controllo sia esercitata solo a condizione che la reiterazione del procedimento venga richiesto da un *quorum* determinato di parlamentari o da un certo numero di gruppi o dal Governo, salvo per alcune materie, la necessità della deliberazione di ambedue i rami del Parlamento. È, per la verità, questa una variante ancora meno accettabile: per la sua artificiosità, per la commistione del criterio della specializzazione con quello dell'interesse che mira a conseguire, per la difficoltà concreta di determinare la « prevalenza » e l'accentuazione, per l'illogicità manifesta del sistema che propugna in ordine al modo di configurare il rapporto col Governo. Non si vede per quale ragione, concorrendo ambedue i corpi parlamentari ad esprimere la fiducia, solo uno di essi possa e debba esercitare il controllo

nei modi più penetranti, ammesso pure che l'altro corpo, di fatto, si riduca a svolgere un'attività di controllo subalterna e non utilizzi i poteri che pure gli verrebbero riconosciuti in modo da espanderli o creando forme indebite di esercizio, come è stato poi possibile anche in regime di netta separazione, quali sono quelli presidenziali, attraverso, per esempio, le *concurrent resolutions* alle quali si è fatto già cenno.

Tutte le motivazioni elencate confermano quindi ed argomentano ampiamente la scelta monocamerale cui è finalizzata questa proposta di revisione costituzionale.

* * *

Ma l'iniziativa legislativa che si sta illustrando contiene, come si preannunciava, anche una modifica rilevante del sistema delle fonti legislative. Se sarà confortata dal voto parlamentare, essa, infatti, introdurrà nel nostro ordinamento un nuovo tipo di legge: la legge organica. Una legge diversa, per i contenuti che dovrà assumere, per la procedura prevista per la sua approvazione, per l'efficacia formale di cui sarà provvista. Perché un nuovo tipo di legge? C'è un'esigenza, una preoccupazione dei conservatori del bicameralismo (sulle quali, essi poi non insistono molto) che merita attenzione per la dignità garantista che può vantare. È un'esigenza che va raccolta ma, evidentemente, non... mantenendo immutato l'assetto organico attuale dell'istituzione parlamentare. Appunto, invece, colla previsione costituzionale della legge organica. La preoccupazione è, di certo, collegabile alle ragioni, sempre invocate, della necessità di una tutela effettiva, reale degli interessi, dei diritti dei cittadini, dei principi che devono presiedere alla normazione quando essa ha ad oggetto, ad esempio, materie coperte da riserve assolute di legge e che, in più, concernono l'esercizio dei diritti politici e di libertà, che regolano l'organizzazione e le funzioni degli organi costituzionali, definiscono i meccanismi elettorali, disciplinano la giurisdizione, attengono ai rapporti con

le confessioni religiose, approvano gli statuti regionali.

Si tratta di settori della legislazione molto importanti, che sicuramente si collocano ad un'altezza diversa da quella della normazione legislativa che realizza l'indirizzo politico di maggioranza. Essi comportano una più ben meditata elaborazione, un confronto più approfondito e più serrato, una partecipazione ideativa più ampia, un consenso più vasto di quello della maggioranza semplice. Sono leggi, d'altronde, che devono pretendere (ed è interesse della Repubblica che abbiano) maggiore stabilità temporale, una durata misurabile non sulla base dei periodi per i quali vigono gli indirizzi politici contingenti.

D'altra parte, le costituzioni contemporanee più recenti contengono tutte la previsione di questo tipo di legge. Ci si riferisce, ovviamente, alla Costituzione francese ed a quella spagnola, soprattutto a quest'ultima, non solo perché è più recente, ma perché va condivisa l'impostazione che da essa si desume in ordine alla questione del modo attraverso cui si deve costruire il sistema delle fonti normative in una democrazia moderna.

In verità, l'esigenza di una riforma del sistema delle fonti legislative è originata anche da motivazioni ulteriori e di altra natura. Alcune di esse si collegano al tipo di canonizzazione costituzionale degli interessi dei cittadini e dei principi organizzatori del nostro Stato. La Carta costituzionale nel riconoscere e nell'apprestare tutela agli interessi rilevanti dei cittadini, così come nel determinare i principi fondamentali della Repubblica, provvede a graduare l'intensità della protezione, condiziona le attività svolte a conseguire obiettivi pur riconosciuti come legittimi e degni di garanzia, limita la stessa sfera di intangibilità degli interessi individuali proteggendoli a condizione che non urtino altri interessi canonizzati con pari forza: come la solidarietà sociale, la sicurezza collettiva, l'interesse generale, la libertà, la dignità umana, la sanità pubblica, i fini e la funzione sociale. È noto che, approfondendo il discorso, gli interessi protetti dei cittadini sono, d'altra parte,

conformati diversamente a seconda che siano ritenuti meritevoli di tutela assoluta, stabile, rigida, ovvero relativa, limitata, ponderata e combinata con la tutela di « altri » interessi-valori già compiutamente definiti nell'ordinamento o, invece, « programmati e promessi » ma non offerti come beni giuridici già disponibili direttamente, per cui la lotta per il diritto è oggi traducibile nella lotta per i « nuovi diritti » del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e degli apparati di potere privati come la grande impresa.

Provvedere alla graduazione delle tutele, alla stabilizzazione delle garanzie più rigide o più flessibili, alla ponderazione degli interessi costituzionalmente protetti come individuabili, collettivi, sociali, diffusi, generali, statali, non può essere demandato alla sola maggioranza politica contingente. Si tratta di costruire valori giuridici nuovi, reclamati fortemente, anche urgenti e che devono impegnare, perciò, il legislatore anche al di là degli schieramenti di maggioranza e di opposizione, specie se veramente si vuole in Italia provvedere fattivamente, anche con riforme costituzionali serie e non semplicistiche o avventuristiche, a creare le condizioni per l'alternanza delle parti al Governo. Questo obiettivo infatti è tanto più agevole quante più garanzie non solo politiche (che esistono dal 1946) ma giuridiche ed istituzionali vengono predisposte e rese visibili e diffuse.

L'introduzione delle leggi organiche nel nostro ordinamento determinerebbe, inoltre, un effetto ulteriore in ordine all'uso politico delle fonti normative. È comune l'opinione che la « delegificazione » costituisca una esigenza urgente e di fondo. È anche constatata la difficoltà, non solo politica, ma anche istituzionale (e costituzionale) di procedere in questa direzione. La ragione vera dell'esigenza di delegificare, per settori non affidabili alla potestà legislativa regionale, è tutta nella lentezza del procedimento legislativo bicamerale che, ovviamente, rende più difficile modificare testi normativi ritenuti e/o non più conformi alle necessità attuali della società ed ai compiti di un'amministrazione efficiente.

Già, evidentemente, il monocameralismo contribuirebbe a rendere più tempestivo l'intervento legislativo alle esigenze, per molti settori, mutevoli della società e dell'amministrazione. Ma l'introduzione delle leggi organiche renderebbe ancora più significativo e rilevante il contributo riformatore alla soluzione dei problemi sottesi alla « delegificazione ». Questo nuovo tipo di atto normativo, una volta inserito nel nostro sistema ed una volta praticato, produrrebbe effetti notevoli sull'uso della legge ordinaria da parte dell'organo parlamentare e, soprattutto dei soggetti politici che agiscono nelle istituzioni. È fondata la previsione che, a riforma attuata, la legge ordinaria diverrebbe uno strumento più flessibile e più modulabile per l'esercizio della funzione di indirizzo politico di maggioranza. Invece che prospettare pericolose « riserve all'esecutivo » di materie e di atti normativi o frettolose e disinvolute « corsie preferenziali » il sistema che si propone consentirebbe, nella garanzia della procedura parlamentare, nella trasparenza di un dibattito reale e controllato dall'opinione pubblica e nella dialettica con l'opposizione, un uso del potere legislativo ordinario rapido ed efficace per la maggioranza e per il Governo. Si tratta di un effetto indotto che la legge organica certamente finirebbe col produrre, di quegli effetti che l'esperienza costituzionale tante volte ha poi constatato come di grande importanza positiva ed innovativa.

È sulla base di queste deduzioni dal sistema costituzionale vigente, di queste valutazioni delle esigenze complessive delle istituzioni e delle prospettive per le quali bisogna operare, che è stato riformulato così il testo dell'articolo 70 della Costituzione, determinando le materie riservate alla legge organica e lasciando le altre agli interventi legislativi ordinari.

* * *

Questa proposta di legge di revisione affronta anche una questione molto importante e controversa non soltanto dal punto di vista teorico ma anche da quello funzionale: la questione del *referendum*.

Sulla compatibilità di questo istituto con la democrazia parlamentare il dibattito, non spento, si è come assopito. Non si intende affatto, in questa fase dello sviluppo del sistema costituzionale italiano riproporre il problema dell'utilità dell'istituto referendario abrogativo e del suo mantenimento nell'ordinamento costituzionale, anche se l'esperienza indurrebbe a riflessioni non certo tali da far desumere che le maggioranze legislative e le scelte da queste operate su materie controverse (che, infatti, hanno sollecitato le iniziative referendarie), siano nel nostro Paese, contraddittorie con l'opinione, la maturazione, la volontà della maggioranza del corpo elettorale sempre che (ed è molto importante sottolinearlo) le scelte legislative siano state adottate da maggioranze parlamentari non coincidenti con quelle che sostengono il governo.

La questione che si intende porre è un'altra. La conformazione dell'istituto referendario, recepita nell'articolo 75 della Carta costituzionale, come esclusivamente volta a prevedere la possibilità di un atto del corpo elettorale avente solo finalità abrogative e, pertanto, tendenzialmente conflittuale con la più rigorosa concezione della democrazia rappresentativa, è adeguata alla maturazione delle masse dei cittadini ed alla domanda che esse esprimono di partecipazione diretta alla politica, alle iniziative di trasformazione dei rapporti sociali, alla stessa legislazione? Le consultazioni referendarie che si sono avute nel nostro Paese se, da una parte, hanno confermato le scelte riformatrici già operate in sede parlamentare, d'altra parte, hanno dimostrato grande capacità di mobilitazione civile e politica, un bisogno diffuso e molto intenso di contare e di determinare sbocchi politici e legislativi.

Questi chiari segni di maturazione democratica, di consapevolezza popolare, di sensibilità giuridica e civile non possono essere nè dimenticati nè lasciati disperdere. Il rischio « nel privato », nella miseria del particolarismo individualistico, l'abbandono della politica, costituiscono, infatti, un pericolo mortale per la democrazia.

Per raccogliere le spinte, le domande, i bisogni di democrazia che sono emersi nella società italiana e che le masse dei cittadini conservano come il patrimonio più cospicuo che la vita associata ha costruito in questi anni, si ritiene necessario introdurre nel nostro ordinamento un nuovo tipo di istituto referendario: quello « propositivo ». Questo intervento popolare viene configurato in modo da combinarlo con l'iniziativa legislativa specificando questa in una forma « rafforzata » sia dal punto di vista del numero dei proponenti sia, soprattutto, quanto ad effetti. L'iniziativa rafforzata con la potenzialità referendaria di cui essa viene munita diventa, d'altra parte, strumento di collaborazione, di sollecitazione ed anche sanzionatorio nei confronti del Parlamento. Si tende, infatti, a vincolare l'organo legislativo ad un esame e ad una deliberazione sul progetto di iniziativa popolare presentato nelle forme legalmente prescritte e rafforzanti l'intervento dei cittadini nella progettazione legislativa. Un vincolo che non sia meramente politico, ma giuridicamente certo, che sia sentito come obbligo cui può corrispondere una sanzione del tipo di quelle che possono essere applicate nei confronti di un organo costituzionale come il Parlamento. Perché risulti tale questo vincolo, si prevede che, qualora sia trascorso un anno dall'avvenuta presentazione del progetto e non sia stata adottata alcuna pronuncia parlamentare sul progetto stesso, questo sia sottoposto a *referendum*. La stessa conseguenza si crede che debba produrre un'approvazione parlamentare della proposta che la svuoti dei contenuti essenziali o ne tradisca le finalità, su iniziativa, perché la consultazione venga indetta, di un terzo dei membri del Parlamento o di cinquecentomila elettori.

Aprire le istituzioni alla partecipazione popolare, alle iniziative delle masse ed alla volontà dei cittadini è un'esigenza indubbia, attuale, pressante. Deve essere raccolta armonizzando al massimo, per quanto possibile le forme della democrazia rappresentativa con quelle della de-

mocrazia diretta: il progresso delle nostre istituzioni e della nostra società è legato a questa prospettiva.

* * *

Di importanza cruciale per l'esercizio della sovranità nazionale, per la titolarità effettiva, perciò concretamente esercitabile, del potere di vincolare internazionalmente il nostro Stato, anche e soprattutto perché connessa direttamente alla questione della pace e della guerra, è la norma che si evince da quanto dispone l'articolo 80 della Costituzione. Detta norma avrebbe comportato (e comporterebbe) che gli atti di diritto internazionale che pongono in gioco gli interessi vitali dello Stato, che concernono, cioè, il destino del Paese avrebbero dovuto (e dovrebbero) essere sottoposti al Parlamento perché soltanto il Parlamento, con legge formale ordinaria può consentire, autorizzando il Presidente della Repubblica alla ratifica, che lo Stato italiano si impegni internazionalmente con quel determinato atto, per il contenuto che esso espone all'interprete. Tanto più che « ratifica » è espressione usata nel suo significato più ampio, come volta ad indicare « l'atto con il quale lo Stato italiano dichiara la volontà di diventare parte di un trattato internazionale, quale che sia la denominazione di questo atto » (corsivo nostro). È questa la interpretazione che fu data alla formula dell'articolo 80 da un autorevole costituente, uno dei maestri del diritto internazionale: Tomaso Perassi.

È noto che una prassi deviante rispetto al principio ed alla lettera della disposizione costituzionale ha creato non pochi precedenti di veri e propri illeciti costituzionali, privi, purtroppo, di sanzione esperita. Non è questa la sede per enumerarli, né per una denuncia. Ma la constatazione (che la dottrina peraltro ha più volte documentato) non può essere fine a se stessa. Proponendo una revisione vasta e profonda, questa tematica va affrontata prospettando i rimedi.

A questo scopo, deve essere sottolineato che i governi hanno praticato comportamenti costituzionalmente scorretti usando un'ermeneutica francamente risi-

bile, come quella che pretenderebbe distinguere tra trattato, da una parte, ed accordo ed altre denominazioni di atti internazionali d'altra parte, in modo che solo i primi risulterebbero condizionati dalla deliberazione parlamentare per la ratifica. Gli stessi governi hanno adottato queste altre forme per vincolare internazionalmente il nostro Stato sfuggendo così al dettato costituzionale. Così sono stati sottratti alla decisione parlamentare atti che avrebbero dovuto implicarla: « accordi in forma semplificata », « accordi in esecuzione di altro accordo », « scambio di note », « adesione a protocolli », « deliberazione congiunta di organi collegiali ». Si sono, quindi, usate forme e denominazioni non indicate testualmente dall'articolo 80 per violarne il precepto.

La proposta di revisione costituzionale che si avanza tende a conseguire gli obiettivi che, sulla base dell'esperienza maturata, assicurano la piena e controllabile applicazione del principio già sancito nella Carta costituzionale. Perciò viene imposta la deliberazione parlamentare per tutti gli accordi che vengono ritenuti dal Parlamento tali da realizzare l'indirizzo politico nei rapporti internazionali qualunque sia la loro forma e la denominazione che assumono. Si mira così a risolvere senza più dubbi la questione della titolarità e dell'esercizio del potere di determinazione della politica estera nel senso della compartecipazione del Parlamento e del Governo alle relative scelte. Una compartecipazione costruita in modo che essa assuma natura paritaria. È tale, infatti, perché, se attribuisce al Governo una preminenza, quanto ad iniziativa, sempre che esso sia sorretto dalla presumibile concordanza dell'organo rappresentativo sui fini, riserva al Parlamento la piena e definitiva disponibilità del potere di determinazione e di manifestazione della volontà dello Stato, condizionante, quindi, l'espressione dell'atto di volontà all'esterno dello Stato-soggetto di diritto internazionale.

Si è proceduto, perciò, ad una riformulazione del testo dell'articolo 80 della Costituzione non soltanto per rendere

univoco il suo significato e per consentire una sicura efficacia precettiva ma anche per integrarne il contenuto nel senso di prevedere che anche la denuncia ed il recesso debbano essere approvati con legge.

Non si può tacere o fingere che non sia connesso alla normativa costituzionale sugli atti di diritto internazionale il problema della pace nell'età atomica. È questa, in termini normativi la questione del significato e della effettiva portata precettiva dell'articolo 11 della Costituzione. È compito della nostra generazione, un compito che risponde al più alto dovere etico che l'umanità deve sentire di fronte al pericolo dello sterminio nucleare e della distruzione della specie umana, costruire il « diritto alla pace » inteso sia come interesse umano soggettivo e collettivo di tutelare col massimo di garanzia possibile cioè come inalienabile (e come già si evince dall'articolo 111), sia come complesso di norme, principi, procedure, contropoteri, atti, integranti un sistema di diritto oggettivo volto ad assicurare che il potere statale non sia rivolto a negare il presupposto su cui uno Stato è concepibile: l'esistenza di una collettività umana.

È un compito arduo ma non eludibile. Esso comporta, con assoluta certezza, per il nostro ordinamento costituzionale, che l'articolo 80 della Costituzione venga arricchito in modo da offrire un supporto reale e credibile al principio sancito col ripudio della guerra da parte dell'Italia. La convinzione che il diritto alla pace sia da definirsi come « assoluto », inalienabile, porta a proporre che l'installazione di armi atomiche, batteriologiche o chimiche, derivante questo proposito da qualunque tipo di scelta, anche pregressa, sia, eventualmente, deliberata con il consenso della maggioranza dei due terzi del Parlamento, una maggioranza, cioè dello stesso tipo di quella che è richiesta per la revisione della Costituzione e che preclude la procedura referendaria sul testo emendato della Carta. La motivazione di questa integrazione dell'articolo 80 della Costituzione è già desumibile dalle considerazioni che precedono. Solo

una maggioranza così ampia può ritenersi, in qualche modo, legittimata a limitare — augurandoci che non si tratti, invece, di compressione e di vanificazione — la tutela che il ripudio della guerra da parte italiana comporta, per la generalità dei cittadini e per i singoli, dell'interesse alla pace, a non costituire bersaglio di armi atomiche straniere, a non essere coinvolti in un conflitto atomico, a non provocarlo, a non contribuirvi.

Una disposizione ulteriore è proposta per assicurare la efficacia della tutela del diritto alla pace in ordine alle deliberazioni governative pregresse. Essa consente, da una parte, che, su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento, siano sottoposti a giudizio di costituzionalità gli accordi internazionali in qualunque forma adottati che, sottratti all'approvazione parlamentare per la ratifica, abbiano portata politica rilevante specie in ordine al rispetto del principio sancito nell'articolo 11 della Costituzione. D'altra parte, attribuisce a cinquecentomila elettori il potere di chiedere che detti accordi siano sottoposti a *referendum* popolare, estendendo così l'ambito di applicazione dell'articolo 75 della Costituzione ed aprendo all'intervento diretto del corpo elettorale la materia dei rapporti internazionali, quella stessa che implica, drammaticamente, la questione della pace e della guerra.

* * *

Ma è il momento di illustrare sommarariamente il contenuto delle singole proposte di sostituzione degli articoli della Costituzione con quelli che si mira ad introdurre. Un'avvertenza è opportuna. L'articolato predisposto tende ad una revisione di natura formale-sostanziale di tipo testuale. Si può, infatti, ritenere con fondata certezza, che la tecnica legislativa di modifica testuale sia la più corretta. Essa d'altra parte, verrebbe a denotare la volontà di modificare stabilmente la Carta costituzionale.

È evidente, d'altronde, che si tende a cogliere quest'occasione per introdurre modifiche al testo costituzionale anche in materie diverse da quelle indicate nelle

pagine precedenti. Si mira così ad obiettivi che sembrano quanto mai commendevoli:

a) quello della riduzione del numero complessivo dei parlamentari anche al di là del risultato già conseguibile con l'introduzione del sistema monocamerale;

b) quello della acquisizione delle informazioni e dei dati necessari per l'esercizio delle funzioni parlamentari in modo corrispondente alla complessità dei problemi ed alla consapevolezza delle questioni concernenti l'implementazione delle deliberazioni legislative;

c) quello della riforma delle immunità parlamentari in direzione di una salvaguardia del ruolo del Parlamento che non urti contro il principio della eguaglianza di fronte alla legge e non consenta che questo istituto venga utilizzato come privilegio;

d) quello della razionalizzazione dei procedimenti di formazione delle leggi;

e) quello delle modifiche necessarie perché la decretazione d'urgenza non si risolva in una attribuzione surrettizia di potestà legislativa al Governo e di svuotamento sostanziale delle funzioni legislative del Parlamento.

Alcune proposte di revisione del testo degli articoli della Carta costituzionale hanno solo carattere formale e sono conseguenti alla riforma in senso monocamerale della istituzione parlamentare. Riguardo gli articoli 4, 7, 8, 9, 13, 18, 19, 24, 26 e 27 della proposta in oggetto e si riferiscono agli articoli 57, 60, 61, 62, 65, 66, 73, 79, 81 e 82 del vigente testo della Carta costituzionale.

Diverso è il discorso per gli altri articoli. Con l'articolo 2 si tende a definire il Parlamento attraverso l'indicazione della sua derivazione elettorale e dei caratteri fondamentali del tipo di voto. Rispetto a quanto è prescritto nel testo vigente, il suffragio si qualifica oltre che per il suo carattere universale e diretto per l'aggiunta dell'espressione « uguale, libero,

segreto » che è contenuta nell'articolo 48 vigente e che non fu riprodotto nell'articolo 56 della Carta.

Con l'articolo 3 si ribadisce il carattere unicamente del Parlamento e se ne determina la composizione numerica. Si tende così a realizzare una riduzione del numero complessivo dei parlamentari molto consistente, molto opportuna e, tuttavia, non tale da precludere la rappresentanza delle forze politiche anche minori. Il testo predisposto esplica il carattere contemporaneo dell'elezione, precludendo la possibilità di elezioni suppletive. Fissa in 18 anni il raggiungimento dell'età di esercizio dell'elettorato attivo e mantiene a 25 anni il conseguimento del diritto all'elettorato passivo.

Con l'articolo 5 si modifica la disciplina vigente a fini garantistici, mutando il sistema con il quale in Inghilterra si determinano i collegi adattandoli, tuttavia, alla situazione italiana il che potrà comportare una migliore e controllata distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni in ragione della dinamica demografica.

L'articolo 6 esplica un principio fondamentale del nostro sistema, principio che va costituzionalizzato: la scelta unicamerale, da una parte, la riduzione del numero dei parlamentari, dall'altra, impongono, per ragioni intuibili e confluenti, che i principi e le finalità della rappresentanza proporzionale vengano sanciti in Costituzione.

Con l'articolo 10 si definiscono in modo compiuto gli organi nei quali si struttura il Parlamento; si colma qualche lacuna del testo vigente e si riproduce, all'ultimo comma, una antica e consolidata prerogativa parlamentare: quella per cui spetta solo al Presidente del Parlamento esercitare il potere di polizia negli edifici destinati a sede dell'organo anche in caso di perquisizioni, sequestri ed arresti disposti dagli organi giudiziari.

L'articolo 11 innova in molti punti la disciplina attualmente dettata dall'articolo 64 della Carta costituzionale. Si stabilisce, infatti, in modo esplicito che spetta al Presidente del Parlamento il potere di controllo e di attestazione della legali-

tà delle deliberazioni. Si riafferma così definitivamente il principio della insindacabilità degli *interna corporis acta*. Si impone la pubblicità di tutte le sedute degli organi del Parlamento, escluse quelle delle Commissioni d'inchiesta e delle Giunte per le quali le conseguenze che derivano da questo principio vengono attenuate. Si sancisce, per il computo dei voti, il criterio seguito alla Camera tradizionalmente sulla valutazione delle astensioni.

Con l'articolo 12 si modifica e si integra l'articolo 65 della Costituzione per quanto riguarda la questione sempre più decisiva della informazione e della acquisizione dei dati necessari per un esercizio corretto ed adeguato delle funzioni parlamentari.

Con l'articolo 14 si riforma la disciplina vigente in tema di immunità. La soluzione che si propone mira ad una ponderata compensazione dei valori giuridici ed istituzionali che vengono in gioco in questa materia. Si ritiene quanto mai opportuno, a tal fine, differenziare la tutela del parlamentare a seconda dei reati per i quali si chiede l'autorizzazione a procedere, si accentua il carattere di prerogativa di funzione delle immunità che, in quanto tale, risulta da riferire all'organo e non tanto ai titolari del mandato parlamentare. Si stabilisce un termine entro il quale si deve decidere, aggravando il procedimento attraverso il quale è possibile rifiutare l'autorizzazione: si prescrive, infatti, la necessità della motivazione del diniego e, per i reati che più contraddicono la funzione parlamentare e più turbano l'opinione pubblica, si indica la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento come requisito di validità della delibera di diniego dell'autorizzazione.

L'articolo 15 determina il sistema delle fonti legislative. Tende, quindi, a colmare una grave lacuna del vigente testo costituzionale. Introduce la legge organica della quale sono già illustrate le necessità, i contenuti e le finalità. Adeguata al nuovo sistema delle fonti la disciplina della formazione delle leggi di delegazio-

ne quando queste hanno ad oggetto i codici.

L'articolo 16 riforma la materia dell'iniziativa legislativa riconoscendo ai Consigli regionali anche il potere di emendamento sui progetti di legge rilevanti per il ruolo e le funzioni dell'ente regione. Le ragioni di questa ultima modifica sono già state motivate nelle pagine precedenti. È in questo articolo che si inserisce la normativa costituzionale in materia di *referendum* propositivo del quale si è già trattato nella parte generale di questa relazione.

Le norme sulla procedura di esame e di deliberazione delle leggi sono contenute, per i profili rilevanti costituzionalmente, nel testo che si propone per il nuovo articolo 72 (articolo 17 di questa proposta). Si mira con esso a consentire anche che l'*iter* legislativo possa assumere forme più snelle.

L'articolo 75 della Costituzione nel nuovo testo (articolo 20 della proposta) risulta formulato in modo da contenere i principi desumibili dall'ordinamento ed individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine all'ammissibilità delle richieste di *referendum*. Si è ritenuto opportuno proporre che detti principi vengano costituzionalizzati per evidenti ragioni di certezza del diritto che sono facilmente intuibili.

Il nuovo testo dell'articolo 76 innova l'attuale disciplina in tema di delegazione legislativa perché: consente che l'istituto della delega sia usato per le leggi ordinarie e non per le leggi organiche a meno che non si tratti dei codici nel qual caso soccorre la nuova formulazione disposta per l'articolo 70 (articolo 15 di questa proposta); permette al Governo di esercitare la delega per più tempo e con atti temporalmente cadenzati; attribuisce al Parlamento forme di controllo più serrato sull'attività delegata nel corso del procedimento di normazione, il che dovrebbe comportare un più frequente ricorso alla legislazione delegata che risulterebbe così anche più garantistica.

Con l'articolo 22 si modifica l'articolo 77 della Costituzione mirando a preclu-

dere l'uso del potere di decretazione per le materie riservate alle leggi organiche. Le formule usate nel testo della proposta mirano altresì ad impedire che si perpetui l'attuale fase di materiale attribuzione al Governo del potere legislativo parlamentare. L'obiettivo è quello di ripristinare l'ordine costituzionale violato sistematicamente dai governi negli ultimi anni.

Il nuovo testo dell'articolo 78 ribadisce, con l'inciso che viene inserito, la norma di cui all'articolo 11 della Costituzione dando un sostegno al principio del ripudio alla guerra.

L'articolo 80 nel nuovo testo è già stato illustrato nelle motivazioni generali esposte per dar conto delle ragioni che sono alla base di questa iniziativa.

Con l'articolo 28 si apportano alcune modifiche, anche sostanziali, alle disposizioni contenute nel vigente testo dell'articolo 138: esse hanno tutte motivazioni e finalità garantistiche, finalità che si ritiene giusto perseguire una volta adottata la scelta unicamerale.

Con l'articolo 29 si dispone la revisione complessiva del testo costituzionale allorché esso contiene le espressioni « Camere », « Senato », « le due Camere » ec-

cetera connesse e derivanti dal bicameralismo che si vuole superare.

* * *

Onorevoli Colleghi, il testo degli articoli di questo progetto era già stato elaborato nei primi mesi di questa legislatura e fu anche proposto, nel dicembre 1983, alla valutazione ed all'esame degli studiosi dei problemi costituzionali in un convegno organizzato dal Centro per la riforma dello Stato. Si è ritenuto giusto attendere che sul disegno generale e sulle singole proposte di revisione venissero espresse obiezioni, critiche, osservazioni; soprattutto, che si consolidasse la convinzione di chi si assume la responsabilità di sottoporvi una revisione così ampia della Carta costituzionale. Il contenuto di questa proposta è rimasto tuttavia, per grandissima parte, anche formalmente, identico: sono stati accolti alcuni inviti a riformulare pochissimi articoli. È con la certezza di offrire nuovi ed adeguati strumenti allo sviluppo della democrazia italiana, di contribuire al rafforzamento delle istituzioni riformandole secondo le stesse ispirazioni generali del Costituente, di consolidare la Repubblica, che si affida questa iniziativa alla vostra riflessione ed al vostro voto.

PROPOSTA DI LEGGE
COSTITUZIONALE

ART. 1.

La denominazione « Le Camere » della Sezione I del Titolo I « Il Parlamento » della Parte II « Ordinamento della Repubblica » della Costituzione è sostituita dalla seguente: « Conformazione dell'organo ».

ART. 2.

L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 55. — Il Parlamento è eletto a suffragio universale, diretto, eguale, libero e segreto ».

ART. 3.

L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 56. — Il Parlamento è composto da cinquecento deputati eletti contemporaneamente da tutti i cittadini che godono dei diritti civili e politici e che hanno compiuto il diciottesimo anno di età o lo compiono nel giorno delle elezioni.

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

ART. 4.

L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 57. — La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni elettorali si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo

censimento generale della popolazione, per cinquecento e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti ».

ART. 5.

L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 58. — La determinazione del numero e dell'estensione delle circoscrizioni elettorali è deliberata con legge, a maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, previo esame di una Commissione speciale composta pariteticamente dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari ».

ART. 6.

L'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 59. — La legge elettorale si ispira ai principi della rappresentanza proporzionale e ne attua le finalità ».

ART. 7.

L'articolo 60 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 60. — Il Parlamento è eletto ogni cinque anni.

La durata della legislatura può essere prorogata per legge soltanto in caso di guerra e, comunque, per non oltre sei mesi dalla firma dell'armistizio ».

ART. 8.

L'articolo 61 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 61. — Entro sessanta giorni dal termine della legislatura devono essere eletti i deputati della legislatura successiva. La prima riunione del Parlamento rinnovato è convocata per non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non è riunito il nuovo Parlamento sono prorogati i poteri del precedente.

ART. 9.

L'articolo 62 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 62. — Il Parlamento si riunisce di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Il Parlamento è sempre convocato dal suo Presidente anche se la convocazione è dovuta, in via straordinaria, per iniziativa del Presidente della Repubblica o di un terzo dei deputati.

ART. 10.

L'articolo 63 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 63. — Il Parlamento, nella sua prima riunione, elegge, tra i suoi componenti, il Presidente e l'Ufficio di Presidenza.

Sono organi del Parlamento, oltre quelli indicati nel comma precedente: l'Assemblea plenaria, le Giunte, le Commissioni permanenti e speciali istituite per l'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo, di controllo o anche per una sola di dette funzioni, le Commissioni di inchiesta, i Gruppi parlamentari, i singoli deputati. Le Commissioni permanenti e speciali e le Commissioni di inchiesta sono composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i Gruppi parlamentari.

Spettano esclusivamente al Presidente del Parlamento 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 giudiziari ».

ART. 11.

L'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 64. — Il Parlamento adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Spetta al Presidente del Parlamento il controllo e l'attestazione della conformità delle deliberazioni al regolamento ed alle norme della Costituzione sui procedimenti parlamentari.

Le sedute dell'Assemblea plenaria e delle Commissioni permanenti speciali sono pubbliche. L'Assemblea plenaria e le Commissioni possono deliberare di riunirsi in seduta segreta. Il regolamento stabilisce le forme di pubblicità dei lavori delle Giunte e delle Commissioni di inchiesta.

Le deliberazioni parlamentari non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti dell'organo che le adotta e se non sono approvate dalla maggioranza dei votanti, salvo che la Costituzione non prescriva una maggioranza qualificata ».

ART. 12.

L'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 65. — I membri del governo hanno diritto, in ragione delle loro funzioni, e se richiesti, obbligo di assistere alle sedute degli organi del Parlamento anche se non ne fanno parte. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. Possono essere sostituiti da loro incaricati, previa intesa col Presidente del Parlamento o di una Commissione. Il Parlamento ed i suoi organi possono sempre disporre l'audizione diretta di pubblici dipendenti.

Mediante richiesta valutata ed avanzata dal Presidente del Parlamento, l'Assemblea plenaria, le Commissioni e le Giunte possono acquisire, in ogni momento, notizie, dati, documenti e ripro-

duzioni di atti pervenuti, elaborati o posti in essere negli uffici delle amministrazioni pubbliche sempre che la divulgazione di essi non sia vietata dalla legge penale ».

ART. 13.

L'articolo 66 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 66. — Il Parlamento giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

La legge determina le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato ».

ART. 14.

L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 1.

L'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 68. — I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse, i voti dati e gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni rappresentative.

Nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale o a misure restrittive della libertà personale o di domicilio senza autorizzazione parlamentare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Sulla richiesta di autorizzazione a proseguire l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento delibera l'Assemblea plenaria che è riunita di diritto entro centoventi giorni dalla data di ricezione della richiesta. L'autorizzazione è concessa se l'Assemblea non approva, nei termini prescritti, una proposta motivata di diniego. Per i reati contro

la pubblica amministrazione e per quelli contro il patrimonio la deliberazione di diniego dell'autorizzazione a proseguire l'azione penale deve essere approvata, su proposta motivata di un decimo dei membri dell'Assemblea o della Giunta delle autorizzazioni a procedere, a maggioranza assoluta.

Per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile è necessaria uguale autorizzazione parlamentare da approvarsi, a seconda dei reati, nelle forme prescritte nel presente articolo ».

ART. 15.

L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 70. — La funzione legislativa è esercitata dal Parlamento mediante leggi costituzionali, leggi di revisione della Costituzione, leggi organiche, leggi ordinarie.

Le leggi costituzionali e quelle di revisione della Costituzione sono adottate con il procedimento prescritto dall'articolo 138.

Le leggi organiche sono approvate, anche nelle disposizioni che le compongono, con la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento.

Le leggi organiche garantiscono l'esercizio dei diritti di libertà e dei diritti politici dei cittadini, tutelano i diritti fondamentali dei lavoratori, stabiliscono i sistemi elettorali per il Parlamento, i consigli regionali, provinciali e comunali, regolano l'organizzazione e le funzioni degli organi costituzionali, pongono norme sulla giurisdizione, disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose acattoliche ed approvano le modifiche dei Patti lateranensi accettate dalle due Parti, approvano gli statuti regionali e le loro modifiche, determinano le modalità di attuazione dei *referendum*.

Le leggi ordinarie disciplinano le materie non indicate nei commi precedenti.

Le leggi di delegazione al Governo per l'emanazione dei codici sono approvate con il procedimento previsto dall'articolo 76 e con la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento ».

ART. 16.

L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 71. — L'iniziativa delle leggi della Repubblica appartiene a ciascun deputato, al Governo, a ciascun Consiglio regionale ed agli organi ed enti ai quali sia conferita con legge costituzionale.

Ai progetti di legge nelle materie di competenza concorrente tra Stato e regioni o comunque rilevanti per gli interessi regionali, a quelli inerenti la programmazione economica nazionale, a quelli concernenti le leggi finanziarie e di bilancio ciascun Consiglio regionale può proporre emendamenti secondo le modalità previste dal regolamento del Parlamento.

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

Entro un anno dalla presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare, il Parlamento deve espressamente adottare le deliberazioni di sua competenza.

I progetti di legge di iniziativa popolare, sottoscritti da almeno un milione di elettori che ne fanno esplicita e contestuale richiesta, sono sottoposti a *referendum* nell'anno successivo alla loro presentazione al Parlamento, qualora detti progetti, nei loro principi essenziali e nelle loro finalità, non siano approvati dal Parlamento ai sensi del comma precedente.

I progetti di legge sottoposti a *referendum* sono promulgati dal Presidente della Repubblica se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto per l'elezione del Parlamento e se sono stati approvati con la maggioranza dei voti validamente espressi ».

ART. 17.

L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 72. — Il regolamento parlamentare disciplina i procedimenti di formazione delle leggi prescrivendo che:

a) ogni progetto di legge deve essere esaminato da una Commissione permanente o speciale che riferisce all'Assemblea e la coadiuva nella determinazione del testo della deliberazione legislativa;

b) ogni progetto di legge deve essere esaminato ed approvato articolo per articolo e con votazione finale;

c) i progetti di legge ordinaria possono essere deferiti, nelle forme predeterminate, a Commissioni permanenti o speciali sia per l'esame che per la loro approvazione; in tali casi, tuttavia, fino al momento della sua approvazione definitiva, il progetto di legge è rimesso all'Assemblea plenaria se lo richiedono il Governo, o un decimo dei parlamentari, o un quinto della Commissione, che possono specificare se l'esame e l'approvazione da parte dell'Assemblea deve avere ad oggetto l'intero progetto di legge o soltanto le parti non ancora approvate o se deve essere riservata all'Assemblea la sola approvazione finale del testo con dichiarazioni di voto.

Il regolamento parlamentare può prevedere forme abbreviate per i procedimenti di formazione della legge, nel rispetto di quanto stabilito nelle lettere a) e b) del precedente comma.

I progetti di legge costituzionale, di revisione della Costituzione, di legge organica, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi devono seguire il procedimento che comporta l'esame e l'approvazione da parte dell'Assemblea dei singoli articoli e del testo complessivo ».

ART. 18.

L'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 73. — Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se il Parlamento, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne dichiara l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da esso stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso ».

ART. 19.

L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 74. — Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può, con messaggio motivato, chiedere al Parlamento una nuova deliberazione.

Se il Parlamento approva nuovamente la legge, questa deve essere promulgata ».

ART. 20.

L'articolo 75 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 75. — È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale, di una legge e di un atto avente valore di legge, quando la richiesta è sottoscritta da almeno cinquecentomila elettori o da cinque consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, salvo quanto previsto dall'articolo 80 per i trattati ed accordi internazionali che concernono armi nucleari, chimiche e batteriologiche; non

è ammesso altresì *referendum* per le leggi necessarie al funzionamento degli organi costituzionali dello Stato e per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato.

La proposta sottoposta a *referendum* deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee. A tal fine, la legge organica che determina le modalità di attuazione del *referendum* stabilisce i criteri di formulazione delle richieste di *referendum*, fissandone i limiti e le condizioni.

Hanno diritto a partecipare al *referendum* tutti i cittadini che sono elettori per il Parlamento. La proposta sottoposta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi ».

ART. 21.

L'articolo 76 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 76. — L'esercizio della funzione legislativa ordinaria non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato ed oggetti definiti.

Il Governo può ripartire l'oggetto del potere delegatogli adottando, fino alla scadenza temporale fissata nella legge di delegazione, successivi decreti legislativi che coprono integralmente l'oggetto della delega.

Le forme del controllo parlamentare sui testi normativi elaborati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata sono stabilite nella legge di delegazione ».

ART. 22.

L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 77. — Il Governo non può, senza delegazione del Parlamento, emanare decreti che abbiano valore di legge ordi-

Quando in casi straordinari di necessità e di urgenza, le cui circostanze oggettive devono essere specificamente indicate, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria, di immediata applicazione alle situazioni determinate dalle circostanze straordinarie, deve il giorno stesso, presentarli al Parlamento chiedendone la conversione in legge. Il Parlamento, anche se sciolto, è appositamente convocato e si riunisce entro cinque giorni.

La legge di conversione deve espressamente indicare la decorrenza dell'efficacia temporale delle modifiche apportate al testo del decreto-legge.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione o se, prima della scadenza dei sessanta giorni, interviene una pronunzia parlamentare preclusiva della conversione. I decreti-legge non convertiti non possono essere reiterati.

Il Parlamento può regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ».

ART. 23.

L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 78. — Il Parlamento, in caso di attacco armato di forze straniere, delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.

Il Parlamento approva con legge organica gli schemi generali dei piani di mobilitazione ».

ART. 24.

L'articolo 79 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 79. — L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione del Parlamento.

Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione ».

ART. 25.

L'articolo 80 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 80. — Il Parlamento determina ed esprime la volontà dello Stato nei rapporti internazionali.

La ratifica dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, che abbiano natura politica, o che importino impegni militari, o variazioni o uso del territorio nazionale, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, od oneri finanziari per lo Stato, o modifiche dell'ordinamento giuridico italiano, è autorizzata con legge. Se l'esecuzione del trattato o accordo internazionale comporta modifiche nel sistema delle fonti o delle norme sui diritti pubblici soggettivi o sociali costituzionalmente garantiti, l'autorizzazione alla ratifica deve essere approvata con legge costituzionale.

Tutti i trattati o accordi internazionali, qualunque sia la loro determinazione, anche se sono di carattere esecutivo, o da stipulare in forma semplificata, o di integrazione o di esecuzione anche parziale di trattati o accordi vigenti, così gli scambi di note, le adesioni a protocolli, le deliberazioni congiunte di organi collegiali previsti da trattati o accordi, sono depositati in Parlamento, entro dieci giorni dalla loro parafatura, a cura del Governo. Questo contestualmente preannuncia la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica se il contenuto dell'atto è compreso nelle previsioni del secondo comma. In ogni caso, qualunque sia il contenuto dell'atto, un decimo dei membri dell'Assemblea plenaria può chiedere, entro trenta giorni dal deposito del testo, che sul trattato o accordo si deliberi a norma del precedente comma; in tal caso, il Governo provvede, di conseguenza, a presentare l'apposito disegno di legge. Scaduto il termine

dei trenta giorni senza che sia stata avanzata una richiesta di deliberazione, il Governo può procedere alla definitiva stipulazione dell'atto. Non si può procedere all'esecuzione provvisoria, neanche parziale, del trattato o accordo se il Parlamento non ha approvato la legge di autorizzazione alla ratifica e prima della scadenza del termine di trenta giorni prescritto dal presente comma.

Il Parlamento, se necessario con legge, delibera sulla denuncia dei trattati o accordi, conferendo al Governo i poteri necessari per l'esecuzione.

Gli accordi e i trattati internazionali, comunque denominati, che comportino produzione, acquisto, uso o installazione o deposito o trasporto sul territorio nazionale di armi nucleari, chimiche o batteriologiche non possono essere autorizzati per la ratifica se non con legge approvata con la maggioranza dei due terzi del Parlamento.

Sugli accordi o trattati internazionali indicati nel precedente comma, comunque approvati e sugli atti di esecuzione relativi può essere sempre indetto *referendum* popolare ai sensi dell'articolo 75.

Un quinto dei membri del Parlamento può sempre chiedere che la Corte costituzionale si pronunci ai sensi del primo comma dell'articolo 136 sui trattati e accordi internazionali, comunque denominati, in una delle materie indicate nel secondo comma e non sottoposti a deliberazione legislativa del Parlamento di autorizzazione alla ratifica.

Gli effetti abrogativi derivanti dal *referendum* e quelli conseguenti alla pronuncia della Corte costituzionale obbligano il Governo a procedere alla denuncia del trattato o accordo nelle forme prescritte dall'ordinamento internazionale ».

ART. 26.

L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 81. — Il Parlamento approva ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

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

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

ART. 27.

L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 82. — Il Parlamento può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».

ART. 28.

L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 138. — Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate dal Parlamento con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei parlamentari in ambedue le deliberazioni.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei deputati o un milione di elettori o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non partecipa al *referendum* la maggioranza degli aventi diritto e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione a maggioranza dei due terzi dei membri del Parlamento ».

ART. 29.

Negli articoli non espressamente modificati dalle disposizioni precedenti l'espressione « Parlamento in seduta comune dei suoi membri » è sostituita dal « Parlamento », l'espressione « Presidente della Camera » e quella « Presidente del Senato » sono sostituite da « Presidente del Parlamento », le parole « Camera », « Camera dei deputati », « Senato », « Senato della Repubblica », « le due Camere », « ciascuna Camera », « Camere o anche una sola di esse » nelle varie loro declinazioni sono sostituite dalla parola « Parlamento ». Il predicato delle proposizioni che si riferiscono alle espressioni suddette è, conseguentemente, volto al singolare.

Il Governo, su conforme parere dei Presidenti delle due Camere, provvede a redigere il testo della Costituzione come risulta complessivamente modificato a seguito della pubblicazione della presente legge entro sessanta giorni da detta pubblicazione. Il nuovo testo è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica come legge costituzionale.

Le disposizioni della presente legge costituzionale entrano in vigore alla scadenza della legislatura in cui è stata approvata.