



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore BENEDETTI VALENTINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2009

Modifiche all'articolo 49, nonché ai titoli I, II, III e IV della Parte seconda della Costituzione, in materia di partiti politici, di Parlamento, di formazione delle leggi, di Presidente della Repubblica, di Governo, di pubblica amministrazione, di organi ausiliari, di garanzie costituzionali e di Corte costituzionale

ONOREVOLI SENATORI. - Quando ci si accinge ad articolare proposte di modifica al testo della Costituzione italiana, ci si rende conto del suo pregio maggiore che consiste nell'intima coerenza, nella capacità di aver portato a sintesi importanti valori diversi, facendoli convivere in un leggibile corpo normativo, nella idoneità a prefigurare un «sistema» giuridico aderente ad un sistema politico in favore del quale fu compiuta la scelta nel particolare frangente storico.

Da questo punto di vista, risulta difficile e non sempre fruttuoso concepire e varare modifiche parziali o novellazioni mirate che prescindano da una diversa visione d'insieme e pretendano di inserirsi in quella che tutt'ora sorregge la Costituzione repubblicana. È mio personalissimo parere, infatti, che quando si sono approvate modifiche sostanziose, ora pertanto vigenti, o anche quando sono state proposte modifiche altrettanto corpose poi non confermate dal *referendum* popolare, non si siano costruite alternative o evoluzioni troppo felici: più esplicitamente, le prime mi paiono sicuramente un confuso peggioramento di sistema; le seconde mi parvero condivisibili solo in parte, in altra parte negative, nell'insieme non brillanti di coerenza.

E ciò non di meno, gli sviluppi del quadro politico italiano, messi anche a confronto con quelli degli altri grandi Paesi democratici dell'Occidente, e le notevolissime trasformazioni della società, delle sue dinamiche ed esigenze impongono - come tutti ormai riconoscono - incisive o addirittura radicali riforme istituzionali per interi aspetti dell'ordinamento democratico e del suo stesso impianto costituzionale. L'ampiezza e profondità del dibattito che da molti anni si è intrecciato sulla necessità di siffatte riforme, sui caratteri che - nelle più varieguate visioni - dovrebbero assumere le riforme stesse,

sulle specifiche previsioni normative che dovrebbero materializzarle, mi esimono da una superflua rassegna descrittiva al riguardo. Così come a lettori altamente e specificamente qualificati è superfluo ricordare gli antefatti, di storia politologica, scientifica e parlamentare, che hanno portato al varo di talune riforme al testo costituzionale, e, per converso, al sostanziale fallimento di numerosi ed anche autorevoli e generosi tentativi di dare luogo a vaste e sistematiche modifiche, perfino sorretti teoricamente da una certa convergenza di principi.

Né sono necessari troppi commenti illustrativi alle singole norme qui proposte, poiché la formulazione delle stesse, in molti casi, indica di per sé delle «*rationes*» informatrici. Solo per qualche passaggio meno scontato, mi sento in dovere di esplicitare maggiormente il ragionamento che me le ha suggerite.

Non è, invece, superfluo precisare che l'insieme normativo del presente disegno di legge costituzionale è frutto di una meditata scelta politica, logica e pratica. Innanzitutto, nella consapevolezza che non sussistono le condizioni per dare vita ad una solenne Assemblea costituente, appositamente e separatamente eletta, libera - come pur vorrei - dal condizionamento della politica contingente, mi sembra giusto che non si stia fermi, colpevolmente fermi, ma ci si impegni comunque, nella normale via parlamentare, in una grande opera di aggiornamento, la cui urgenza è avvertita dall'opinione pubblica non meno che da noi stessi legislatori.

In secondo luogo, mi sembra opportuno focalizzare le proposte di riforma su quegli aspetti che potrebbero, dopo un proficuo dibattito, vedere effettivamente giungere in porto significativi aggiornamenti, rinunciando a versare in un unico testo e contesto tutti i temi che pure sento come suscettibili

di indispensabili modifiche, anche forti, o a lanciare una riforma generale che avrebbe alte probabilità di restare un'esercitazione culturale. Ovviamente, sarò sempre ben lieto, per la modesta parte che mi compete, di prendere atto del maturare di condizioni politiche differenti, più propizie ed ambiziose, che ci incoraggino a riprendere in considerazione sia lo strumento assembleare costituente, accompagnato dal suffragio popolare, sia l'onnicomprensivo progetto di riscrittura che sicuramente stimola i nostri intelletti, provocando a nobile gara le migliori culture conservatrici e riformiste.

Ecco perché, in questa proposta di modifica costituzionale, deliberatamente non affronto temi fondamentali, sui quali pur appunto, non da oggi, opzioni e aspirazioni, sostenendo a viso aperto discussioni tutt'altro che astratte.

Posso citare l'ipotesi della Repubblica presidenziale, con elezione diretta, da parte del popolo, del Capo dello Stato. Oppure la riforma di governo nella sua accezione più profondamente innovativa, in un quadro di «presidenzialismo» o di «semipresidenzialismo» di cui antiche e moderne democrazie ci offrono esempi abbastanza collaudati e parametrabili alle tradizioni della nostra Nazione. Oppure l'ordinamento delle regioni e delle autonomie locali, riguardo al quale personalmente ho seri dubbi che vi sia più spazio per «Statuti speciali», mentre ci si deve liberare dei significati equivoci attribuiti allo *slogan* del «federalismo», ripartendo piuttosto dalle realtà comunitarie e storiche percepite, cioè da un «federalismo delle città».

Così pure, illustri colleghi, non trovate qui incluse proposte su ambiti tematici di grande rilievo e incombente attualità: mi riferisco alle nuove forme possibili di democrazia economica, non meno che alla giustizia e alla magistratura, o ancora a quegli organismi di nuova creazione che sono le «Autorità», oppure alla valorizzazione, organizzazione e anche disciplina di quei mondi -

come il volontariato e le attività senza profitto, la creatività culturale ed artistica ed altre ancora - che oggi sono assurti a baricentri essenziali di una società ricchissima di pulsioni precedentemente meno impetuose.

Su questi argomenti e questioni, peraltro, sono intenzionato a formulare ulteriori e distinti disegni di legge, tanto ordinari quanto costituzionali.

Passiamo all'evidenziazione dei temi fatti oggetto del presente disegno di legge costituzionale, con riferimenti ai numeri degli articoli di cui esso si compone.

Il provvedimento modifica la Parte Prima solo nell'articolo 49, che chiama in causa i partiti politici. Investe poi essenzialmente la Parte Seconda (Ordinamento della Repubblica), nel suo Titolo I (Il Parlamento), sia quanto alle Camere (Sezione I) sia quanto al procedimento legislativo (Sezione II); nel suo Titolo II (Il Presidente della Repubblica); nel suo Titolo III (Il Governo), trattando sia del Consiglio dei Ministri (Sezione I), sia della Pubblica Amministrazione (Sezione II), sia degli «organi ausiliari» (Sezione III); nel suo Titolo VI (Garanzie costituzionali) per quanto attiene specificamente alla Corte costituzionale (Sezione I).

Diciamo che il mio intento è quello di occuparmi precipuamente di due materie: la composizione, il metodo di elezione, il tipo di rappresentanza, le competenze e i poteri delle due Camere; la formazione delle leggi. Una scelta invero analoga, perché evidentemente suggerita dalla stessa sensazione di praticabilità politica e priorità funzionale, a quella compiuta in precedenza da altri legislatori proponenti in entrambi i rami del Parlamento. Ne ho avuto anche personalmente nozione e partecipata esperienza, durante la breve XV Legislatura, alla Camera dei deputati, dove la Commissione Affari Costituzionali giunse a licenziare una «bozza» che, seppure in termini largamente inaccettabili, tanto nei criteri quanto nelle soluzioni, individuò appunto nel bicameralismo e nel procedimento legislativo i due snodi di una si-

tuazione di crisi che è innegabile e a cui a doveroso e possibile dare innovative risposte.

Alle due materie centrali dell'intervento legislativo, ho ritenuto di affiancare norme riguardanti il Governo e la figura del Presidente del Consiglio, il ruolo e le facoltà del Presidente della Repubblica, la natura dei partiti politici, il ruolo e le competenze della Corte costituzionale: sia perché tali norme mi sembrano richieste dalle relevantissime trasformazioni di fatto determinate dalle nuove dinamiche politico-istituzionali, sia perché mi sembrano indispensabili per «mettere a sistema» potenzialmente funzionante le modificate strutture legislative, il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo, le nuove forme di legittimazione democratica di entrambi, le garanzie da ogni parte auspicate rispetto a ciascuno di questi livelli ordinamentali.

Quanto al Parlamento, il mio intento è di confermarne la natura bicamerale, ritrovando in maniera sostanziale e non decorativa o nominalistica le caratteristiche di «Camera Alta» (Senato) e «Camera Bassa» (Camera dei deputati). Prevedo, nella somma delle due composizioni numeriche, una non indifferente riduzione del numero dei parlamentari - 177 in meno degli attuali - ma non mi spingerei oltre, perché è abbastanza facile gareggiare in demagogia sul punto, salvo poi dover fare precipitosamente marcia indietro quando i variegati territori e le multiarticolate categorie sociali protestano nel momento in cui si accorgono di non poter avere più rappresentanti elettivi riconoscibili e controllabili.

So che da più parti, anche paradossalmente da chi ha costruito la propria storia politica nel contesto bicamerale, si tende ad affermare uno sbrigativo luogo comune, secondo cui il bicameralismo in quanto tale sarebbe sinonimo e responsabile di ritardi, superflue duplicazioni, intralci ridondanti, estenuanti e insopportabili «navette» a carico di ogni legge. Chi ha esperienza vissuta sa che questo luogo comune è solo parzial-

mente fondato e che un testo di legge vagliato, almeno con le attuali procedure, da una sola Camera, o un decreto convertito frettolosamente in una sola lettura, escono spesso viziati da errori irrimediabili o inficiati da «vizi di consenso» poi facilmente criminalizzati da commentatori e cittadini.

Probabilmente un forte equivoco nasce anche dalla, più o meno consapevole, confusione che si fa tra inconvenienti e lentezze temporali collegabili ai percorsi bicamerali, e pesanti e spesso grottesche conseguenze dell'eccesso di produzione legislativa con annessi paradossi dell'ingolfamento parlamentare: un deplorabile fenomeno che, per un verso, induce degrado parlamentare da frustrante «macinazione d'acqua nei mortai»; per altro verso istiga i Governi all'abuso della decretazione con sempre più gravi vulnera alla legittimità costituzionale e democratica; per altro verso ancora bistratta i cittadini e gli operatori del diritto, eruttando norme di vario ordine ormai incatalogabili, mentre si invoca delegificazione e si istituiscono Ministeri e Commissioni speciali perché vi provvedano.

La verità, sulla quale almeno tutti ci si ritrova in linea di principio, è che appare superato il «bicameralismo perfetto», caratterizzato dall'identità delle due Assemblee quanto a composizione, elezione, competenze e poteri; mentre un bicameralismo differenziato può costituire una risorsa preziosissima, una sede modernamente indispensabile per accogliere, veicolare e coinvolgere il pluralismo non più monotematico (politico-partitico), ma profondamente polimorfo che oggi caratterizza la società e che chiede di potersi esprimere con diretta influenza sulle decisioni e normative che regolano la comunità nazionale.

Mi sono parse aberranti quelle ipotesi di riforma che risolvevano la «questione bicameralismo perfetto» praticamente eliminando il Senato come Camera parlamentare e derubricandolo ad assemblea di consiglieri regionali, con aggiunta di qualche consigliere pro-

vinciale e comunale, tutti permanenti nella doppia carica. Una assemblea cui si sarebbe imposto il pomposo nome di «Senato Federale della Repubblica», mentre sarebbero stati concessi poteri limitati ed eventuali di concorso nel procedimento legislativo. Procedimento, inoltre, che si sarebbe suddiviso in ben quattro sottospecie procedurali, in grado di esitare leggi altrettanto tetraclassificabili e con competenza del Senato oscillante tra la deliberativa e la consultiva.

Francamente - osservo oggi da senatore, con le stesse parole che usai allora da deputato - non mi spiegherei l'ampollosa denominazione di «Senato» né di «Camera Alta» per un'assemblea di semiparlamentari, che restano membri delle proprie assemblee locali, che hanno poteri eventuali e limitati per materie, che decadono al decadere delle loro assemblee di appartenenza, che non hanno più nemmeno l'elemento della *senectus* anagrafica; e, quel che più mi turba, non sono eletti dal popolo direttamente, ma dalle trattative sul voto lottizzato dei consiglieri regionali e locali, cosa che si palesa incompatibile con la dignità e le prerogative di un parlamentare a pieno titolo e come tale riconosciuto dai cittadini.

Il presente disegno di legge poggia su questa visione: una Camera Alta (Senato della Repubblica), nella quale sia rappresentato il pluralismo politico nelle sue massime proiezioni democratiche. La primazia del Senato è il riconoscimento del «primato della politica», come volontà di sintesi di scelte, programmi e valori. Ne consegue che il Senato è chiamato, pur in questo assetto bicamerale, a dare in ogni caso il voto definitivo. Inoltre è con il Senato che il Governo intrattiene il rapporto di fiducia politica, di modo che solo tale Camera Alta è chiamata a votare la fiducia all'Esecutivo che si insedia per il risultato delle elezioni politiche e, conformemente, a togliere la fiducia.

Sono corollari di questa impostazione il fatto che sia il Presidente del Senato non soltanto a fare le veci del Capo dello Stato nei

casi di impedimento di quest'ultimo, ma anche a convocare le sedute comuni del Parlamento e a presiederle con il suo Ufficio di presidenza.

Il numero dei senatori è ridimensionato a 300 e poi ritoccato a 306 per dar luogo ai sei eletti nella circoscrizione Estero. Del Senato fanno parte di diritto e a vita, come attualmente, anche gli ex Presidenti della Repubblica.

Per l'elettorato attivo e passivo vengono meno - e altrettanto è previsto per la Camera dei deputati - i limiti anagrafici che non siano quello della maggiore età. Non perché anche una soglia di presumibile maturità legata al dato anagrafico, non meno che ad un più consolidato coinvolgimento di interessi lavorativi, economici, contributivi ed altro ancora, non conservi una sua giustificazione, ad onta di una «demagogia giovanilistica» tipica di chi ha perduto il contatto con le nuove generazioni reali; ma perché sembra dover prevalere l'esigenza democratica di dare rappresentanza e influenza a stati d'animo, interessi, aspettative, apporti che comunque vengono, in modi e misure importanti, a formare la realtà nazionale viva, già investita d'ogni altro diritto e ruolo con l'abbassamento della maggiore età al compimento del diciottesimo anno.

Naturalmente è rimessa alla legge ordinaria la determinazione del sistema elettorale. Tuttavia l'esperienza mi suggerisce di dettare due norme generali nella predisposizione delle circoscrizioni, di per sé necessarie: il rispetto di una condizione di «identità territoriale» (che è fatta di storia, territorio, caratteristiche culturali, demografiche e socioeconomiche) ed una molto equa ripartizione del numero di abitanti e del conseguente numero di seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione. Sono infatti ormai di universale conoscenza gli inconvenienti, le dispari opportunità, gli strumentalismi partitocratici, che funestano e condizionano forze politiche e legittime aspettative degli attivi in politica, in presenza di circoscrizioni diversamente

grandi e piccole; per non parlare degli anormali e devianti blocchi di potere e di influenza che si cristallizzano intorno alle circoscrizioni di preponderante consistenza.

La formazione del Governo - auspicabilmente, anche se non necessariamente, di legislatura - è legata ai tempi e ai risultati delle elezioni per la Camera politica o Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda i partiti politici, qui mi torna opportuno riferire del primo emendamento, quello incidente sull'articolo 49 della Costituzione, l'unico della Parte I che mi è sembrato necessario e inevitabile coinvolgere nella presente riforma. L'attuale testo è davvero laconico per quanto fondamentale e pregnante: sancisce il diritto di tutti i cittadini ad «associarsi liberamente» in organismi identificati, appunto, nei «partiti», non per meri esercizi del pensiero fine a sé stessi, ma «per concorrere a determinare la politica nazionale», precisando che ciò avvenga con «metodo democratico». Ho recepito esattamente tale comma, ma lo completo con due ulteriori passaggi di sicuramente opinabile, ma sostanziosissima, portata. Affermo la necessità del riconoscimento giuridico dei partiti e della disciplina generale del loro modo d'essere mediante legge. Molti sono restii a concepire tale riconoscimento, ma sinceramente non vedo come sia possibile tirare avanti nel modo attuale: con partiti che sono, nella sostanza, i titolari di ogni vicenda istituzionale, restando però associazioni di mero fatto, svincolate da ogni trasparente controllo e penetrante garanzia, sia nei confronti dello Stato, sia nei confronti dei propri aderenti attuali e potenziali, sia nei confronti della collettività in generale. Lamentarsi della dilagante disaffezione dei cittadini rispetto alla politica e alla partecipazione, per poi rifiutare o procrastinare l'ufficializzazione e l'affidabilità *erga omnes* dei suoi soggetti fondamentali è una contraddizione, anche sospetta, non più accettabile.

Fatto sì è che proprio al fine di recuperare la pienezza dell'investitura democratica al

supremo organo politico rappresentativo (Camera Alta o Senato della Repubblica), è bene insistere sulla necessità del riconoscimento giuridico dei soggetti in cui si articola il pluralismo, diciamo ancor meglio, il libero pluralismo delle idee politiche e programmatiche organizzate. È anche il modo per dare un senso attuativo reale a quel vigente dettato dell'articolo 49 della Costituzione, che consacra il diritto di associarsi liberamente, ma logicamente comporta un'assunzione di responsabilità pubblica, un dovere di dar conto di sé stessi, in capo a quei soggetti associativi - i partiti - che intendono concorrere a determinare la politica nazionale.

Dovendosi, poi, individuare un organo di massimo lignaggio e di presunta alta imparzialità, oltre che di specifica dottrina, da deputare al riconoscimento giuridico dei partiti, mi è parso ragionevole investire la Corte costituzionale, la quale sarebbe chiamata alla verifica delle condizioni di legittimità: vuoi in termini di esame della compatibilità ai dettami della Costituzione, vuoi in termini di giudizio sulla legalità democratica dell'ordinamento statutario, vuoi in ordine all'accertamento dell'autenticità, della consistenza e della abilitazione dei soggetti costitutori e aderenti.

Non si dimentichi che tale meccanismo, rispettoso della libertà ma rigoroso nelle garanzie, è anche il presupposto perché ciascun portatore di diritti soggettivi o di interessi legittimi possa eventualmente azionarli efficacemente sia dinanzi alla giustizia domestica, sia dinanzi a quella pubblica, cosa che oggi è teoricamente possibile, ma in pratica aleatoria, largamente «sperimentale» e ancorata a presupposti di fatto troppo evanescenti ed arbitrari.

Il secondo pilastro del sistema bicamerale qui configurato è la Camera dei deputati o Camera dei rappresentanti.

Non l'ho chiamata «federale», come pur mi sarebbe tornato comodo per ingraziarmi il favore dei «politicamente corretti», solo perché amo chiamare le cose con il nome

che fedelmente le definisce sul piano storico, scientifico e tecnico, e non farcire i termini – come si viene facendo con il «federalismo» – dei contenuti più inveritieri ed abusivi. E tuttavia non avrei nulla in contrario ad aggiungere anche questo importante aggettivo, se solo penso che la Camera, così come io la ipotizzo, prefigura una convergenza o patto istituzionale delle diverse realtà sociali e di quelle territoriali, delle potenzialità sussidiarie di categoria e di quello che ho già sopra chiamato «federalismo delle città».

Diciamo che il mio pretto ideale sarebbe quello di una Camera che realizzi, in teoria e in prassi, il principio della sussidiarietà, in grado di stimolare, in clima solidaristico, la collaborazione tra i corpi sociali secondo competenze e interessi legittimi con la superiore finalità del bene generale e nazionale.

La Camera dei deputati è la «Camera Bassa». Non tanto perché nell'altra Camera senatoriale risieda la primazia della rappresentanza politica, quanto piuttosto perché nella formazione del suo criterio di rappresentanza vi è un maggior tasso di «provenienza dal basso» o «dalla base», cui il deputato resta più strettamente ancorato, ponendosi come un onorevole *nuncius* di una specificità ambientale, investito di poteri mediatori con tutti gli altri, analoghi, portavoce di ambienti legittimamente organizzati.

Infatti, come si legge nell'articolato, questa Camera – necessariamente più numerosa, ma pur sempre ridotta a 462 membri (compresi i 12 eletti nella circoscrizione Estero) rispetto agli attuali 630 – sarebbe destinata alla rappresentanza elettiva del libero pluralismo sociale e territoriale.

Metà dei suoi membri verrebbe eletta – a suffragio universale e diretto – su candidature o liste di candidati (e dunque concepibilmente con simboli) a carattere «civico», come dire non partitico o ideologico, per rappresentare, in proporzione al numero degli abitanti, i «luoghi», le specificità territoriali e i loro determinati interessi.

L'altra metà dei membri verrebbe eletta – sempre a suffragio diretto e universale – in specifica rappresentanza delle categorie sociali, culturali, professionali, economiche e produttive, dai cittadini ascritti a ciascuna categoria, con ripartizione dei seggi proporzionale al numero degli aderenti. Le categorie elettorali risulterebbero dalla libera associazione dei cittadini, facoltizzati a decidere della rilevanza aggregante dell'interesse o professionalità che li qualifica e li accomuna, nonché dell'interesse comune a partecipare democraticamente, nella qualifica, alla determinazione della politica nazionale e alla formazione delle leggi. È rimesso alla legge fissare un numero minimo di adesioni, tale da garantire la serietà qualitativa dell'aggregazione per rappresentanza elettorale che venga promossa; ed anche per evitare artificiosa moltiplicazione di categorie elettorali. Anche in questo caso il riconoscimento delle categorie elettorali, per le ragioni sopra citate a proposito dei partiti politici, è rimesso al vaglio della Corte costituzionale, in grado di accertare le documentate condizioni di legittimità.

Il potere del Presidente della Repubblica di nominare cinque parlamentari a vita (con la non superflua precisazione che cinque è il numero massimo di nominati a vita che possono stare in carica), si esercita nominando non più senatori, ma deputati a vita, posto che la nomina è conferita a chi abbia illustrato la Patria nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, cioè proprio i settori che, in quanto tali, vengono rappresentati nella Camera dei deputati.

Anche in questo caso, come per la Camera Alta, è rimessa alla legge ordinaria la determinazione delle norme elettorali per l'attuazione del sistema configurato, sia per i membri della Camera espressi dai territori, sia per quelli espressi dalle aggregazioni categoriali.

Richiamo l'attenzione sul disposto, indubbiamente forte, ma coerente con l'impianto, secondo cui ogni membro del Senato rappresenta la Nazione ed esercita la sua funzione

«senza vincolo di mandato» – così come la Costituzione stabilisce oggi per tutti i parlamentari – mentre i membri della Camera dei deputati rappresentano i territori e le categorie che li hanno eletti, con un mandato addirittura soggetto a revoca: ipotesi, quest'ultima, grave e remota, e perciò da dover essere assoggettata a modalità e garanzie predeterminate dalla legge.

In buona sostanza, ciascun cittadino disporrebbe di tre voti: quello politico, attribuito al partito prescelto, per il Senato della Repubblica; gli altri due per la Camera dei deputati, l'uno per la elezione della deputazione del suo territorio di residenza, l'altro per eleggere la deputazione della categoria elettorale di proprio interesse, alla cui costituzione e alla cui permanenza formalmente aderisce. Può, naturalmente, verificarsi che il cittadino non aderisca ad alcuna categoria ai fini elettorali. Ciò nondimeno eserciterà, se crede, il suo diritto di voto rispetto ai candidati proposti dall'iniziativa dei gruppi categoriali. In ogni caso, è ben inteso che ciascun cittadino non può aderire che ad una sola categoria, ai fini elettorali.

La diversa fisionomia delle due Camere comporta, come si evince dall'articolato, alcune importanti differenze nelle potestà esercitabili:

a) la Camera dei deputati non dà né revoca la fiducia al Governo;

b) la Camera dei deputati vota tutte le leggi, al pari del Senato, ma al Senato della Repubblica, sintesi politica, è riservato il voto sul testo definitivo;

c) l'iniziativa delle leggi è riconosciuta ai deputati nel numero minimo di cinque di essi, per garantire la provenienza delle proposte da una rappresentanza alquanto consistente o da una rappresentanza intercategoriale o interterritoriale;

d) non è data facoltà alla Camera dei deputati di chiedere formalmente al Capo dello Stato lo scioglimento di un ramo del Parlamento o di entrambi i rami, attesa la

pretta politicità dell'argomento, solitamente collegato ai rapporti con il Governo.

In un primo momento, avevo anche ipotizzato una cadenza differenziata circa la durata della Camera dei deputati, rispetto al Senato politico, anche riferita all'epoca di elezione. Qualcosa come fissare le elezioni della Camera a metà della legislatura del Senato. Più di un Paese conosce la tradizione e la pratica di elezioni parziali di «*middle term*». Non mancano ragioni a sostegno di questa ipotesi. Ma ho poi preferito che vi sia, di norma, la contemporaneità. Viviamo, infatti, in un Paese che rischia tutte le ricadute negative di una campagna elettorale permanente, di una troppo frequente chiamata alle urne, finalmente anche di spropositate spese per gli adempimenti istituzionali. Né mancherebbero inconvenienti e necessità di deroghe e proroghe nient'affatto opportune in casi importanti e non rari, come quelli di scioglimenti anticipati. Del resto, la contemporaneità ha sicuramente il pregio di esaltare la diversità delle tipologie di formazione della rappresentanza democratica.

Su una così concepita Camera dei deputati, sarebbe da sprovveduti non aspettarsi una straordinaria rassegna di critiche, osservazioni e dissensi. L'alta qualificazione dei lettori ci farà almeno grazia – ne sono certo – di dozzinali e rudimentali battute sui presunti rimandi ad esperienze del secolo scorso o di ancor più superficiali e incolte allusioni all'organizzazione delle società medioevali. Infatti è tutta contemporanea la presa d'atto che una reale, non illusoria, partecipazione dei cittadini ai poteri democratici, in una società nutrita di specializzazioni, tutta condizionata dai «*saperi*» e parametrata su interessi vissuti, è legata alle competenze e al coinvolgimento dei propri radicamenti. Le idee politiche restano i veicoli alti e forti dei «*modelli di società*». Ma l'astrattezza dei postulati rischia di incentivare l'incomunicatività con i cittadini e lo stesso sforzo dei partiti moderni di atteggiarsi a comitati di

programma, in ogni caso post-ideologici, se pure li fa spesso decadere in evanescenti attori del relativismo e del debole pensiero unico, denuncia però il bisogno acutissimo di recuperare anche altre valenze al diritto di «esserci» e «contare».

Ora, sul piano dell'espressività elettorale, tra i molti criteri che, ai giorni d'oggi, si possono individuare come auto-qualificanti per ciascun cittadino, mi sembra realistico estrapolarne tre predominanti e prioritari: appunto quello della condivisione del modello sociale e dei suoi valori, o politico che dir si voglia; quello della appartenenza ad una comunità di destino territorialmente radicata, o Patria locale, che proprio nell'era della globalizzazione ritrova istinto e motivazione; quello della comunione degli interessi legittimi, o professionali o volontaristici, che ciascuno ponga a filo conduttore prevalente delle proprie opzioni di vita.

Si tratta, illustri colleghi, non di arzigogolare meccanismi partitocratici sufficienti ad «assorbire» e «digerire» per altri dieci o venti anni le contestazioni e l'antipolitica; non di saldare questi meccanismi con le satrapie locali, con gli egoismi e neo-centralismi regionali; non di continuare a recitare in un imbelles «teatrino della politica», lasciando ai «poteri forti», ai gruppi d'interesse occulto, alle filiere organizzate, alle «masse» indefinite preda di demagoghi, la potestà reale di determinare la volontà delle Istituzioni restandone «fruttuosamente» fuori; al contrario, si tratta di lanciare a noi stessi, alla intera società nazionale, con rispetto ma senza complessi verso le esperienze e tradizioni degli altri Paesi, una grande sfida concreta per quella innovazione democratica che ci chiede la società entrata nel terzo millennio. Una società sì veloce ed impaziente, ma complessa e composita, che chiede semplificazioni di oneri e procedure, ma non accetterebbe compressioni semplificatorie del proprio intrinseco modo d'essere!

Ecco perché dare voce identificata ai territori in una sede legislativa significa incoraggiare o necessitarne i rappresentanti a conciliarsi, contemperarsi, mettersi a sintesi con altre identità concrete, senza i pregiudizi dell'inquadramento ideologico. Significa caricare le istanze locali delle correlative responsabilità, lasciando che le Autonomie facciano le Autonomie, ma che le comunità concorrano a far leggi generali, cosa che deve fare chi gode di un'elezione popolare diretta.

Non sfuggano i possibili effetti profondi di un'ampia quota di deputati eletti per liste e candidature «civiche». Essi potrebbero incanalare una spinta autogena che si sta producendo in ogni parte d'Italia, feconda e rinnovatrice per certi versi, confusa, contraddittoria e definalizzata per altri. Inoltre potrebbero, forti a propria volta di potestà ed autorevolezza legislativa, instaurare un positivo confronto con i candidati «politici», risultando riconoscibili ai cittadini sia la differenza di ruolo sia la compatibilità degli obiettivi.

Quanto al tema della rappresentanza, nelle sedi ufficiali e decidenti, del pluralismo sociale, degli interessi legittimi, delle competenze, non è forse l'aspetto centrale della ricerca sociale/politica/istituzionale del tempo moderno? La «democrazia economica» è tornata ad essere l'obiettivo forte di tutti i partecipazionisti democratici. Lo stesso legislatore costituente post-bellico ne sentì l'inevitabile esigenza, se appunto concepì il CNEL, sia pure timidamente, non attribuendogli che facoltà consultive.

Tutti i «conati» di politiche e procedure di «concertazione» con le «parti sociali» esprimono, univocamente, la stessa esigenza. Con la grave riserva però che le intese raggiunte dai Governi con le parti sociali rischiano di ipotecare le decisioni del Parlamento, compiendo un continuo «golpe» soffice contro la potestà democratica primaria che viene svuotata. Contemporaneamente, le organizzazioni di categoria vengono ad assumere un enorme e decisivo potere di condi-

zionamento e di contrattazione degli esiti legislativi, senza però assumere una «responsabilità» ufficiale verificabile, né verso le categorie rappresentate, né al confronto necessario con gli altri settori sociali, né al cospetto generale dei cittadini-elettori.

Sopraggiungono oggi addirittura proposte di legge volte a disciplinare e rendere manifesta/trasparente l'attività di fatto delle *lobbies*. Il che per un verso è comprensibile: per alto verso è paradossale, dato che le categorie potrebbero trovare una sede limpida e democratica in cui versare le loro esigenze e proposte, raffrontandole con la decisione ultima e autonoma della Camera Alta o Senato politico.

Aggiungasi che appare, oggi come oggi, senza uscita l'annoso dibattito sul rapporto tra formazione politica e competenza tecnica/culturale/settoriale/scientifica: «Un'area tematica deve essere governata da un politico o da un tecnico? Quale delle due dimensioni deve prevalere? Si devono candidare i tecnici o i politici? *Et cetera et cetera.....*». A simili quesiti, tanto mal posti quanto ineluttabili, è il caso - in una società moderna - di tentare di dare una risposta «istituzionale», che faccia cioè convivere e cospirare positivamente, dentro le Istituzioni, le due dimensioni (ammesso che siano riconducibili a sole due!).

Infine - quel che più conta - non sfugga a nessuno l'ispirazione tutta veracemente democratica dell'impianto proposto, se si pensa, anche a tacer d'altro:

a) che su tutto riverbera il sovrano pluralismo politico, luogo delle idee e dei programmi generali proiettato nella Camera Alta, depositaria dei poteri pieni e sempre dell'ultima deliberazione;

b) che è concepito un regime di ampia libertà nell'iniziativa di aggregazione spontanea di quanti si riconoscono in un ambito operativo, con i soli condizionamenti di un minimo numerico di documentata rappresentatività e di un garantito meccanismo di accertamento e di legittimazione;

c) che sono comunque inderogabili libere procedure elettive anche nella Camera dei rappresentanti, per entrambe le sue quote;

d) che il confronto manifesto con ogni altra rappresentanza di interessi legittimi e competenze, in una sede parlamentare, è di per se stesso garante di clima democratico, né esclude ogni ulteriore forma e sede di operatività dell'associazionismo;

e) che un'ulteriore garanzia democratica intrinseca è attivata dalla convivenza in un'unitaria sede istituzionale delle rappresentanze categoriali con quelle territoriali.

In coerenza con la riconfigurazione delle due Camere, viene soppressa la norma secondo cui la convocazione straordinaria di ciascuna Camera dà luogo alla convocazione di diritto dell'altra.

Di indubbio rilievo sono le norme sulla ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari. In proposito, confermata la necessità della predeterminazione dei casi per legge, si ribadisce non solo che nessuno possa appartenere contemporaneamente alle due Camere, ma si stabilisce che nessuno possa candidarsi contemporaneamente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, né per quest'ultima contemporaneamente nella quota di rappresentanza territoriale e in quella di rappresentanza categoriale. È prevista altresì l'impossibilità di candidarsi ad un ramo del Parlamento finché si sia in carica nell'altro ramo. Norme, queste, che meritano di entrare in Costituzione, per l'alta soglia di garanzia che apprestano contro abusi e strumentalismi, lesivi della parità di diritti, aspettative e opportunità tra i cittadini, nonché per le comprensibili e non auspicabili «contaminazioni» tra i diversi canali rappresentativi.

Si conferma a ciascuna Camera il compito di deliberare sui titoli di ammissione dei suoi componenti e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità. Si prefigge però un termine per le deliberazioni, sufficiente per le istruttorie, nonché l'obbligo di motivazione. Si as-

sume la mancata deliberazione nel termine come deliberazione favorevole alla posizione del parlamentare interessato. Si riconosce la facoltà, per l'evidente interesse generale e di natura pubblicistica che investe la materia, a qualsiasi cittadino di impugnare la deliberazione dinanzi alla Corte costituzionale, che decide in via definitiva. È convinzione generale che non possa più essere rimessa alle Camere la decisione definitiva sulla posizione dei propri membri: troppe sono state le decisioni influenzate da valutazioni esulanti dall'oggettività giuridica e istituzionale, con conseguenze anche gravi, se non addirittura odiose, sulle persone e turbative del contesto politico. Va dunque apprestato e reso azionabile un procedimento di garanzia, anche contenzioso, dinanzi alla massima autorità giurisdizionale. Qualcuno ritiene che tutte le posizioni parlamentari vadano direttamente sottoposte alla Corte stessa. La questione merita un'approfondita riflessione, venendo a contatto con quel valore sempre delicatissimo che è l'autonomia della sovranità del Parlamento.

Della formazione delle leggi (Sezione II del Titolo I) abbiamo già detto, in sostanza, parlando delle ipotizzate Camere parlamentari. Il principio è la conferma del bicameralismo, non più «perfetto» o «uguale», bensì altamente differenziato nella composizione delle due Camere ed anche nelle potestà conseguenti al differente criterio di rappresentanza, ma rispettato quanto al «cuore» della funzione: quella legislativa, in ordine ad ogni tipo di legge.

Entrambe le Camere sono chiamate a deliberare, con la sola, ma certo non lieve differenza, che dovrà essere in ogni caso il Senato della Repubblica ad esprimere il voto definitivo. Non si renderà necessario tale voto definitivo, com'è ovvio, ogni volta che la Camera dei deputati approvi un testo in tutto identico a quello licenziato dal Senato. Specifico richiamo viene fatto ai Regolamenti parlamentari, che hanno nella prassi un valore notevolissimo e che, a mio parere,

sono destinati ad acquisirne ancor di più: tanto da suggerire una corretta vigilanza giuridica, affinché essi si limitino all'applicazione, pur penetrante e costruttiva, del quadro costituzionale, e non lo eccedano o non lo pieghino ad esigenze contingenti.

In prospettiva, poi, l'istituto del *referendum*, come strumento di democrazia diretta, andrebbe non solo confermato, sostanzialmente con le stesse modalità attuali, ma altresì previsto nella accezione di «*referendum* propositivo»: innovazione davvero non indifferente, sulla quale è bene che si stringa il dibattito, per confrontare le ragioni a favore con quelle che depongono contro. Lo spirito è sempre quello di stimolare e potenziare il coinvolgimento popolare, superando ogni «chiusura» del sistema. Va da sé che siffatto istituto renderebbe necessariamente più articolato e ficcante il compito delle massime magistrature di garantire la congruità e compatibilità dei quesiti e delle proposte.

L'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo è oggetto di alcune, credo importanti, modifiche integrative. Nella determinazione dei criteri direttivi - non altrettanto avrebbe senso pretendere dei principi - si esige il «dettaglio». Conosco le obiezioni contro questa aggettivazione. Ma l'esperienza ci dice, primo, che non commendevolmente il Parlamento spesso si adagia o si rassegna alla genericità; secondo, che il Governo o i proponenti della delega ambiscono a tale genericità per celare una totale discrezionalità dell'Esecutivo dietro una illusoria verbosità della delega. Nella stessa logica, a mio avviso non derogabile nel momento in cui i legislatori si spogliano del potere primario a loro attribuito, prevedo:

a) che i decreti legislativi, predisposti in bozza, siano sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti, come già del resto avviene abitualmente, sebbene con tutti i problemi che nascono dalla scarsa incidenza dei pronunciamenti meramente

consultivi e dall'eventuale difformità dei pareri manifestati dall'una e dall'altra Camera;

b) che un numero consistente di parlamentari possa chiedere alla propria Assemblea di pronunciarsi deliberativamente sulla conformità dei provvedimenti legislativi delegati - evidentemente totale o parziale - ai principi e criteri direttivi della delega.

Non manca la norma, prevista anche da altri autori di proposte di riforma costituzionale, che vieta, nei contenuti, alcune tipologie di decreti governativi.

Risulta modificato anche l'articolo concernente il potere di disporre inchieste da parte di ciascuna Camera. Non la nomina, ma piuttosto la elezione dei membri delle Commissioni, che definisco speciali, mi sembra appropriata.

Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, in questo mio progetto, è una figura che non molto si discosta dalla attuale, posto che ho rimandato ad altri testi ed iniziative la prospettazione di un ordinamento presidenzialista o semipresidenzialista. E tuttavia non sfuggono al lettore alcuni profili che esaltano il ruolo di garanzia attiva del Capo dello Stato, valorizzandone l'influenza di fatto, molto affidata alla saggezza e alla sensibilità istituzionale del personaggio, non meno che i poteri positivamente statuiti.

Eletto dal Parlamento in seduta comune, ma non più con l'aggiunta dei delegati regionali, in quanto la specifica rappresentanza dei territori è ampiamente incarnata dalla metà dei deputati, può essere Presidente qualsiasi cittadino nel godimento dei diritti civili e politici che abbia compiuto quarant'anni di età. L'abbassamento del limite anagrafico è coerente con l'uniforme estensione dei diritti a più giovani generazioni che sta informando tutti gli aggiornamenti delle norme, sia costituzionali sia ordinarie.

Ho mantenuto, non senza dubbi, in sette anni la durata del mandato presidenziale, che forse andrebbe rivista in diminuzione,

ma vi ho, per converso, abbinato la non rieleggibilità. Non auspico, infatti, fenomeni di cristallizzazione della massima magistratura della Repubblica; né autopetruzioni favorite da incumbenti posizionamenti politici; né conferme dettate da ristagnanti tatticismi e veti incrociati, che, diciamolo, si sono talvolta ventilati, in non buone prassi, come soluzioni al ribasso.

Modifiche di coordinamento funzionale spostano in capo al Presidente del Senato e al suo Ufficio di presidenza i compiti di convocazione e indizione degli adempimenti.

Viene confermato al Presidente della Repubblica uno dei poteri più pesanti, più delicati e solenni, quello di scioglimento anticipato delle Camere o anche di una sole di esse, salvo il «semestre bianco».

La novità consiste però nel fatto che tale scioglimento può essergli formalmente richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Senato della Repubblica con deliberazione adottata a maggioranza dei suoi componenti. Si tratta pur sempre di richiesta, è vero. Il Presidente resta titolare della suprema valutazione anche autonomamente, con il solo obbligo di sentire i Presidenti delle Camere. Tuttavia, la richiesta formale, non derivante solo indirettamente da pronunciamenti che popolino il dibattito politico, gli impone chiaramente l'attivazione delle consuete consultazioni e un procedimento corrispondente alla gravità delle situazioni che si deve presumere abbiano ispirato la richiesta ufficiale.

Il Titolo III della Costituzione si occupa, com'è noto, del Governo. Intervenendo su questa materia, sempre precisando che non si sta dando luogo in questa sede alla forma presidenzialista, mi sono mosso alla luce di tre finalità:

a) rafforzare i poteri del primo ministro, tenuto ovviamente presente che l'evoluzione del sistema elettorale e dell'intero quadro politico italiano orientano verso una «elezione diretta di fatto» del capo del Go-

verno, che è a capo altresì della coalizione che si candida al Governo;

b) assicurare stabilità, possibilmente di legislatura, al Governo che esce dal verdetto popolare, impegnando la stessa maggioranza - con marginale possibilità di variazione/integrazione, e ferma negazione invece delle «operazioni ribaltone» - alla cosiddetta «sfiducia costruttiva» qualora voglia officiare altro primo ministro ed altro Governo da quelli insediatisi a seguito delle elezioni politiche;

c) mantenere o implementare, pur senza appesantimenti di cui non si sente proprio il bisogno, l'equilibrio istituzionale fra Legislativo ed Esecutivo, incrementando - se possibile - sia le facoltà dell'uno sia quelle dell'altro.

Si spiegano così:

a) il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica sia la nomina che la revoca dei Ministri, collettiva o individuale;

b) il rapporto politico stretto, per cui la fiducia deve essere ottenuta soltanto dal Senato (Camera politica);

c) la articolata previsione della disciplina della sfiducia, proponibile da un numero di senatori più consistente dell'attuale, condizionata alla indicazione «costruttiva», ancorata ad una maggioranza sostanzialmente fedele al responso elettorale con la sanzione - nei casi di ribaltamento - della fine della Legislatura;

d) la facoltà, che abbiamo già visto, del primo ministro di chiedere formalmente lo scioglimento delle Camere;

e) la facoltà del Governo di chiedere che un determinato disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera (ho qualche remora ad includere anche il diritto di far fissare un termine per la votazione del disegno, sembrandomi questa una coartazione della sovranità del Parlamento, una prescrizione ipotizzabile se mai a livello di regolamenti, nonché una forma di pressione più che altro sulla propria

maggioranza il cui convinto sostegno deve essere ottenuto con altri metodi di interloquazione).

Non minore attenzione va riservata alla breve Sezione III (degli Organi ausiliari). Scompare come si è intuito, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). Non manchiamo di rispetto a tale organismo, anzi facciamo addebito a chi ha dimostrato di non averne, quando riscontriamo che nessun parere del CNEL ha trovato udienza decisiva nelle deliberazioni dell'Esecutivo e del Legislativo, inefficace si è rivelata l'iniziativa legislativa, disatteso e quasi sempre del resto poco univoco ogni tentativo di contribuire alla legislazione economica e sociale. Il suo ruolo di coinvolgimento delle categorie, di rappresentanza del pluralismo sociale, di apporto delle competenze e degli interessi legittimi, è affidato alla Camera dei deputati, venendo promosso al rango di co-fattore responsabile della legislatura.

Del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, non solo ribadiamo ruolo ed importanza, ma facciamo il tentativo - sul quale siamo interessatissimi ad un confronto più che mai attuale - di rendere stringenti, forse addirittura vincolanti, in ogni caso responsabilizzanti, i pronunciamenti, che troppo spesso scadono a sfiduciate «grida» e riverberano su tutti gli onesti grande senso di frustrazione, proprio mentre, per malintesa nozione delle autonomie, si stanno smantellando i tradizionali (più o meno efficaci, lo concediamo) controlli e pronti strumenti di tutela.

Così è che ipotizziamo che il Governo *in primis*, ma poi qualsiasi altra pubblica amministrazione, nei suoi atti o provvedimenti, abbia obbligo di adeguata motivazione ogni qualvolta non si conformi alle pronunce del Consiglio di Stato o della Corte dei conti. E prospettiamo - cosa che non è ricompresa o presupposta o resa implicita dal sistema vigente - che il difetto di motivazione costituisca di per sé, a parte le responsabilità di chi

abbia operato od emesso, fattispecie contro cui è dato ricorso alla giustizia amministrativa ovvero al Capo dello Stato da parte di ciascun cittadino.

Rilevante e, diciamo così, riassuntivo di varie parti precedenti, è l'articolo d'ingresso alla Sezione I del Titolo VI, dedicata alla Corte costituzionale. Del ruolo, della dignità, dell'importanza di tale Corte non si dirà né si scriverà mai abbastanza. In ogni ordinamento evoluto un organo di tal genere esiste ed è chiamato a compiti straordinari di garanzia e intervento correttivo, talvolta non solo «interdettivi» ma anche «creativi», rispetto a tutti gli altri attori istituzionali, anche supremi, anche portatori di sovranità, nonché rispetto alle leggi e ad ogni altro fenomeno comportamentale con cui si esprimono e manifestano i pubblici poteri. Ciò è dovuto, oltre che all'attitudine peculiare della Corte, all'esigenza di un organo che, in qualche modo, si ponga a «chiusura» o «valvola finale» dei circuiti di uno Stato di diritto, con caratteristiche di inappellabilità e presunzione di elevatissima affidabilità *erga omnes*. Inutile dire che questa visione ideale è poco compatibile con la natura degli uomini e delle loro comunità! Con l'andar del tempo, si è accumulata una sconfinata letteratura e pubblicistica sulle scelte della nostra Corte costituzionale, sull'opinabilità dei suoi pronunciamenti e di talune sue iniziative. Tutto ciò rende ben concepibili e tutt'altro che blasfeme ipotesi di coraggiosa innovazione anche sulla fisionomia della Corte costituzionale. Non ci è mancata occasione di abbozzare, in un contraddittorio stimolante, qualche idea o strada esplorabile. In questo disegno di legge, dagli obiettivi ambiziosi ma circoscritti, mi sono limitato a sintetizzare le materie di competenza - come d'altronde fa anche il dettato vigente - perché è dalla loro enunciazione che si evincono natura, «collocazione» e «missione» della Corte, al piano più alto del palinsesto costituzionale.

Alle competenze classiche già attribuite (giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e delle regioni, accuse promosse contro il Presidente della Repubblica), il presente disegno di legge aggiunge le impugnazioni concernenti i titoli di ammissione dei parlamentari e le questioni di ineleggibilità e incompatibilità sopraggiunte che li riguardano, il giudizio sulle istanze di riconoscimento giuridico dei partiti politici, il giudizio sulla legittimazione delle categorie sociali promosse e formate dai cittadini per la elezione della Camera dei deputati.

In conclusione, a corredo delle modifiche alla Carta costituzionale qui proposte, andrebbero verosimilmente aggiunte alcune «disposizioni transitorie», con particolare riferimento all'entrata in funzione pratica ed effettiva dell'ordinamento risultante dal nuovo assetto bicamerale. Si può immaginare che il varo delle leggi ordinarie attuative e l'adozione dei provvedimenti collegati, per non parlare delle esigenze tecniche, organizzative e comunicative, richieda tempi ragionevoli e gestazioni laboriose. Non mi è parso il caso di affaticarmi, in questa sede, sulle pur cospicue problematiche transitorie, dovendosi e potendosi affrontarle quando il «sistema» dovesse trovare i consensi per una imminente materializzazione.

Consegno, pertanto, al vostro esame critico il frutto di queste riflessioni, nella speranza di aver dato un contributo non ignobile ad una stagione di riforme sulla quale si appuntano tante aspettative e nella quale a nessuno si addice la presunzione di conoscere l'assoluta via maestra e la formula della geniale illuminazione. Auspicando che principi e norme di questo disegno di legge, onorati del dibattito parlamentare, trovino incoraggiamento e condivisione, mi lusingo intanto di essere riuscito a dar conto dello studioso amore per la libertà, la partecipazione, la comunità umana e lo Stato moderno di diritto che me li ha ispirati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 49 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 49. Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

I partiti sono associazioni riconosciute, dotate di personalità giuridica e disciplinate dalla legge.

Il riconoscimento giuridico dei partiti è stabilito dalla Corte costituzionale, previo accertamento delle condizioni di legittimità».

Art. 2.

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. Il Parlamento si compone del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

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

Ogni elettore, nel pieno godimento dei diritti politici, è eleggibile a senatore o deputato».

Art. 3.

1. L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 56. Il Senato della Repubblica rappresenta il libero pluralismo politico.

Il numero dei senatori elettivi è di trecentosei, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto da tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età ed il cui diritto di voto non sia limitato ai sensi dell'articolo 48.

La legge determina le circoscrizioni per la elezione del Senato della Repubblica, rispettando le identità territoriali, ma facendo in modo comunque che tutte le circoscrizioni comprendano approssimativamente lo stesso numero di abitanti ed eleggano lo stesso numero di senatori. Criteri anche ulteriori e diversi possono essere adottati per la circoscrizione Estero».

Art. 4.

1. L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 57. La Camera dei deputati rappresenta il libero pluralismo sociale e territoriale.

Il numero dei deputati elettivi è di quattrocentosessantadue, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Metà dei membri della Camera dei deputati è eletta, a suffragio universale e diretto, secondo le modalità stabilite dalla legge, in base a liste di candidati a carattere civico, in specifica rappresentanza dei territori e con ripartizione dei seggi proporzionale al numero degli abitanti, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione. La legge stabilisce i territori in rappresentanza dei quali vengono eletti i dodici deputati assegnati alla circoscrizione Estero.

L'altra metà dei membri della Camera dei deputati è eletta, a suffragio universale e diretto, secondo le modalità stabilite dalla legge, in specifica rappresentanza delle categorie sociali, culturali, professionali, economiche e produttive, con ripartizione dei seggi proporzionale al numero degli aderenti. A tal fine i cittadini elettori hanno facoltà di associarsi in categorie elettorali, nel numero mi-

nimo di aderenti stabilito dalla legge. Ciascun cittadino può aderire ad una sola categoria ai fini elettorali. Il riconoscimento delle categorie elettorali è stabilito dalla Corte costituzionale, che verifica la sussistenza e permanenza delle condizioni di legittimità».

Art. 5.

1. L'articolo 58 della Costituzione è abrogato.

Art. 6.

1. L'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 59. È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare deputati a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Non può peraltro essere mai superato il numero di cinque deputati a vita in carica».

Art. 7.

1. L'articolo 62 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 62. Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

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

Art. 8.

1. L'articolo 63 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 63. Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli del Senato della Repubblica».

Art. 9.

1. L'articolo 65 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 65. La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore o di deputato.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

Nessuno può candidarsi contemporaneamente al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati, né, per quest'ultima, contemporaneamente nella quota di rappresentanza territoriale e nella quota di rappresentanza categoriale. Nessuno, altresì, può candidarsi ad un ramo del Parlamento finché sia in carica nell'altro».

Art. 10.

1. L'articolo 66 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 66. Ciascuna Camera, entro trenta giorni dal suo insediamento, delibera motivatamente sui titoli di ammissione dei suoi componenti. Delibera, altresì, motivatamente, sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, entro trenta giorni dall'acquisita notizia delle cause stesse. La mancata

deliberazione entro tale termine vale come deliberazione favorevole all'ammissione ai sensi del primo periodo o all'esclusione delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Qualsiasi cittadino, entro quindici giorni dalla deliberazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, può impugnarla dinanzi alla Corte costituzionale, la quale decide in via definitiva».

Art. 11.

1. L'articolo 67 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 67. Ogni membro del Senato della Repubblica rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

I membri della Camera dei deputati rappresentano i territori e le categorie che li hanno eletti. Il loro mandato è soggetto a revoca, con le modalità e le garanzie predeterminate dalla legge».

Art. 12.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. La funzione legislativa è esercitata dalle due Camere collettivamente, secondo le norme previste dalla presente sezione e con le procedure stabilite dai regolamenti parlamentari.

Spetta in ogni caso al Senato della Repubblica la votazione definitiva su tutte le leggi, tanto quelle ordinarie quanto quelle di revisione della Costituzione o le altre costituzionali, salvo che la Camera dei deputati le approvi nell'identico testo approvato dal Senato della Repubblica».

Art. 13.

1. L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71. L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro del Senato della Repubblica, ai membri della Camera dei deputati nel numero minimo di cinque, agli organi ed agli enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta di almeno cinquanta-mila elettori di un progetto redatto in articoli».

Art. 14.

1. All'articolo 72 della Costituzione è aggiunto, in fine, il comma seguente:

«Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera».

Art. 15.

1. All'articolo 75 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini elettori».

Art. 16.

1. L'articolo 76 della Costituzione è sostituito dal seguente:

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

Gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle commissioni parlamentari competenti.

I membri di ciascuna Camera, nel numero minimo di un decimo dei suoi componenti, possono chiedere che la Camera sia chiamata a deliberare sulla conformità dei provvedimenti legislativi delegati o di parti di essi ai principi e criteri direttivi della delega».

Art. 17.

1. All'articolo 77 della Costituzione, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge».

Art. 18.

1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 82. Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo il Senato della Repubblica o la Camera dei Deputati eleggono una commissione speciale fra i propri componenti, con voto limitato, formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi al Senato e delle componenti sociali alla Camera dei deputati. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Art. 19.

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 83. Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta».

Art. 20.

1. All'articolo 84 della Costituzione, al primo comma, le parole: «cinquanta anni» sono sostituite dalle seguenti: «quarant'anni».

Art. 21.

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 85. Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni. Non è rieleggibile, né può, dopo la cessazione della carica, essere candidato ad alcun altro pubblico ufficio, salvo la carica di senatore a vita.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente del Senato della Repubblica convoca in seduta comune il Parlamento, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle nuove Camere. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica».

Art. 22.

1. All'articolo 86 della Costituzione, al secondo comma, le parole: «il Presidente della Camera dei deputati» sono sostituite dalle se-

guenti: «l'Ufficio di presidenza del Senato della Repubblica».

Art. 23.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 88. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi di legislatura delle Camere o della Camera da sciogliere.

Lo scioglimento delle Camere o anche di una sola di esse può essere formalmente richiesto al Presidente della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Senato della Repubblica con deliberazione adottata a maggioranza dei suoi componenti».

Art. 24.

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 92. Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica, entro sette giorni dalla proclamazione dei risultati delle elezioni per il Senato della Repubblica, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e successivamente, su proposta di questo, i Ministri. Sempre su proposta del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica revoca in qualunque momento la nomina di uno o più Ministri».

Art. 25.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 94. Il Governo deve avere la fiducia del Senato della Repubblica. La fiducia è accordata mediante mozione motivata e votata dai senatori per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta al Senato della Repubblica per ottenerne la fiducia.

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

Le mozioni di sfiducia nei confronti del Governo sono presentate al Senato della Repubblica a firma di almeno un quinto dei senatori in carica, non possono essere messe in discussione e in votazione prima di tre giorni dalla loro presentazione e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea.

Le mozioni di sfiducia devono, per essere ammesse alla discussione e votazione, contenere l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini del conferimento dell'incarico da parte del Presidente della Repubblica.

Qualora il Presidente del Consiglio dei Ministri così indicato riceva effettivamente l'incarico e formi un nuovo Governo, esso deve ottenere dal Senato della Repubblica la fiducia con il voto favorevole degli stessi senatori o almeno di parte preponderante dei senatori che abbiano votato la fiducia al Governo insediato a seguito delle elezioni del Senato stesso. Se non viene ottenuta la fiducia con siffatta maggioranza, o se viene ottenuta con i voti determinanti di senatori che non avevano votato la fiducia al Governo insediato a seguito delle elezioni, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, dispone lo scioglimento delle Camere stesse».

Art. 26.

1. L'articolo 99 della Costituzione è abrogato.

Art. 27.

1. All'articolo 100 della Costituzione, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Qualsiasi atto o provvedimento del Governo, della pubblica amministrazione, o di enti a cui lo Stato o qualsiasi altra pubblica amministrazione contribuisce in via ordinaria, che non si conformi alle pronunce del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, deve recare adeguata motivazione. Il difetto di motivazione sotto tale profilo e la difformità dalle pronunce del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, salve le responsabilità di chi ha operato nella pubblica amministrazione o negli enti, sono suscettibili di ricorso, da parte di ogni cittadino, alla giustizia amministrativa o al Presidente della Repubblica».

Art. 28.

1. L'articolo 134 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 134. La Corte costituzionale giudica:

- sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;
- sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;

sulle impugnazioni concernenti i titoli di ammissione e le cause di ineleggibilità e incompatibilità sopraggiunte dei membri del Parlamento;

sulle istanze di riconoscimento giuridico dei partiti politici;

sulla legittimazione delle categorie elettorali, formate dai cittadini per l'elezione della Camera dei deputati».

