

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori FOLLONI, DENTAMARO, CALLEGARO,
CAMO, CIMMINO, COSTA, FIRRARELLO, GUBERT, RONCONI
e ZANOLETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1997

Revisione della parte II della Costituzione in materia di
forma di Stato, forma di Governo, bicameralismo e giustizia

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - L'esperienza di mezzo secolo di funzionamento della Costituzione ha messo in evidenza disfunzioni nel rapporto tra esecutivo e Parlamento, con frequente ricorso ad una commistione delle relative funzioni, che ha visto il Parlamento dedicarsi alla gestione di problemi sostanzialmente amministrativi, sottratti alla naturale competenza del Governo. Da ciò il proliferare della legislazione con il conseguente irrigidimento del corpo normativo, che richiede ormai l'atto legislativo per modifiche anche di modesto contenuto sostanziale, nonchè sul piano politico, l'insufficiente possibilità per i Governi di sviluppare la propria azione programmatica ed il noto ricorso a fenomeni di consociativismo che alterano la normale dialettica democratica, fondata sulla riconoscibilità delle alternative politiche.

Si è andato così trasformando il modello organizzativo fondato sulla separazione tra poteri dello Stato e lo stesso senso del principio di legalità, che da obbligo di contenimento dell'azione amministrativa nei limiti della legge, ad evitare abusi dell'esecutivo, è passato ad esprimere una relazione formale tra atti legislativi ed atti del governo, indipendentemente dai loro effettivi contenuti normativi od amministrativi.

Occorre pertanto restituire significato alla differente funzione del potere legislativo e di quello esecutivo ed al loro reciproco rapporto. Per far ciò occorre rafforzare la possibilità di svolgimento della funzione governativa, senza per questo ridurre la centrale importanza del Parlamento, che anzi verrà esaltata dalla concentrazione della sua attività nella posizione di regole generali e non nella disciplina di fattispecie particolari.

Un rafforzamento del potere esecutivo, già vanamente tentato con la legge di riforma della Presidenza del Consiglio, è possibile soltanto potenziandone la legittimazio-

ne democratica mediante idonei strumenti di investitura, che lo sottraggano alla funzione impropria di comitato di secondo grado del Parlamento e delle sue maggioranze ed alla conseguente condizione di minorità per carenza di investitura popolare.

Per far ciò occorre razionalizzare gli effetti di simili investiture, temperandoli con le garanzie di rappresentanza dell'unità nazionale che la figura del Presidente della Repubblica comporta necessariamente.

Occorre pertanto attribuire a quest'ultima figura le funzioni di Capo dell'esecutivo, tutelando così insieme le esigenze di stabilità dell'azione di governo con quelle di rispetto della Costituzione e dei rapporti tra poteri in essa previsti, realizzando così uno di quei modelli costituzionali che più o meno propriamente si identificano come forme presidenzialiste e/o semipresidenzialiste.

L'importanza delle funzioni di garanzia consiglia di strutturare le funzioni di capo dell'esecutivo del Presidente della Repubblica eletto dal popolo distintamente da quelle di Presidente del Consiglio, il quale - nominato dal Presidente della Repubblica ed a lui rispondente - deve tuttavia contare sull'approvazione del proprio operato da parte del Parlamento, spettandone invece la sostituzione al Presidente della Repubblica.

Infatti una completa identificazione delle funzioni di Capo dello Stato e di presidente del Governo non sembra rappresentare un modello confacente alla realtà politica ed alle tradizioni costituzionali europee, ricollegandosi piuttosto ad esperienze di sostituzione, negli Stati coloniali, della figura del monarca pre-statuario con una figura costituzionale elettiva.

Meno idoneo, pur se inteso allo stesso scopo di rafforzare la funzione dell'esecutivo, appare il modello costituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che produce una maggiore ri-

gidità del rapporto con il Parlamento e lascia priva di significative valenze la figura del Capo dello Stato, eletto da quest'ultimo e perciò legato al Parlamento.

La garanzia di ripartizione delle funzioni tra esecutivo e Parlamento deve essere assicurata dalla riserva di legge per la disciplina normativa di carattere generale o addirittura dalla riserva di legge organica per quelle materie che meno delle altre si prestano a disciplina frammentaria, nonché dalla riserva di regolamento e di atto amministrativo a favore del Governo per le materie di dettaglio e, rispettivamente, per il provvedere concreto.

È chiaro che una simile struttura del rapporto tra Parlamento e Governo riduce ad ipotesi di assoluta eccezionalità - da elencare tassativamente - la pratica della normazione d'urgenza da parte del Governo.

L'esperienza venticinquennale dello Stato regionale, nonché quella antica e recente di un ordinamento degli enti locali che realizza in forma a dir poco asfittica il pur conclamato principio autonomistico, unitamente all'emergere di istanze politiche giunte fino alla negazione antitetica del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ha reso indifferibile anche il tema della riforma dello Stato in senso federale, che va correttamente affrontato nel contesto del ridimensionamento degli Stati nazionali prodotto dall'evoluzione storico-ordinamentale in atto verso la costituzione di una sovranità comune europea.

Ferma ed irrinunciabile l'idea di nazione e il corrispondente principio unitario alla base dell'ordinamento costituzionale, occorre pensare ad un nuovo patto territoriale, oltre che sociale, intorno al quale la nazione italiana si riorganizzi senza rinnegare se stessa, la sua identità, la sua storia e adeguando le strutture costituzionali al nuovo scenario, che in parte è già definito dagli accordi di Maastricht e in parte verrà definito dalla nuova serie di accordi che sono in gestazione.

Al trasferimento di competenze statuali verso l'Europa si accompagna un analogo trasferimento verso le Regioni, che devono essere messe in grado di adattare rapida-

mente i loro ordinamenti e le loro politiche agli sviluppi di un sistema europeo e mondiale che le investe tutte, anche se in modi spesso diversi.

Federalismo significa in primo luogo che la competenza dello Stato centrale è definita e specifica e quanto in essa non è compreso è lasciato all'autogoverno locale. È l'idea che le comunità locali sono realtà vive che con il loro convergere danno vita allo Stato nazionale e non semplicemente circoscrizioni amministrative in cui esso si articola.

Lo Stato nazionale, dunque, non scompare ed anzi diventa essenziale nella formazione della comune politica europea, svolge una indispensabile funzione di cerniera fra il sistema delle regioni e quello europeo. Per questo molte materie di grande importanza per la vita dei cittadini vedranno la potestà concorrente dello Stato centrale e delle regioni. Diventa allora di fondamentale importanza il tema del raccordo delle competenze e la soluzione prescelta si innesta sulla proposta che viene formulata per il superamento dell'odierno sistema bicamerale perfetto.

Infatti, da un lato, la riforma proposta del rapporto tra Parlamento e Governo, capace di esaltare la specificità del contributo che ciascun potere costituzionale può recare alla conduzione della cosa pubblica, comporta necessariamente un ripensamento dell'attuale struttura bicameralista del primo.

D'altro lato, l'utilità del bicameralismo appare ancor più evidente in uno Stato federalista dotato di accentuate autonomie, ma esige una meditata differenziazione dei ruoli tra una Camera dedita alla legislazione riguardante problemi generali e un Senato cui siano assegnate le funzioni più direttamente connesse alla struttura pluralista dello Stato, prima fra tutte la cura del raccordo tra le diverse realtà territoriali, anche attraverso forme di controllo sulle diverse funzioni pubbliche e conseguenti approvazioni di interventi surrogatori. Una funzione che potrebbe essere altresì mirata alla verifica della rispondenza dell'azione complessiva dei pubblici poteri alla realtà emer-

gente dallo sviluppo degli accordi internazionali e precipuamente dell'Unione europea.

In altri termini, per il Senato si propone un ruolo prioritario di raccordo tra il sistema delle regioni, il sistema dello Stato centrale e il sistema europeo e internazionale, nonchè la competenza per le politiche di solidarietà e di riequilibrio territoriale.

Completa il nuovo sistema di bicameralismo imperfetto la previsione delle leggi organiche, riguardanti materie di rilevante interesse generale (elettorale, giustizia, bilancio, autorità indipendenti, eccetera), sottoposte all'esame e all'approvazione di entrambe le Camere, nonchè il potere di richiamo delle leggi approvate dalla Camera, su richiesta di almeno un quinto dei senatori.

Il tema della pubblica amministrazione è stato affrontato come quello che investe la fase dell'attuazione dei principi e della scelta sulla forma di Stato e di Governo, ma anche dell'effettiva realizzazione dei diritti e delle libertà.

Infatti, ispirazione comune a molte delle proposte concernenti la forma di governo è quella di rafforzare l'esecutivo con l'obiettivo di un'azione efficiente ed efficace; obiettivo che sarebbe inesorabilmente frustrato se non si estendesse ai modi di operare dell'amministrazione pubblica a tutti i livelli.

Quanto all'opzione federalista, alla sua base vi è certamente il riconoscimento dell'utilità, anzi della necessità di un'azione di Governo adeguata alle peculiari connotazioni delle singole realtà territoriali, quindi della opportunità di adottare modelli non unitari ma differenziati di organizzazione cui deve corrispondere una flessibilità di schemi operativi per la gestione.

Quanto alla scelta da tutti condivisa e ormai irreversibile di un ingresso tempestivo e dignitoso nell'Europa di Maastricht, ne è condizione indispensabile una dinamica dei rapporti economici sintonizzata sulle lunghezze d'onda europee ed anzi mondiali; ciò che postula un'azione della pubblica amministrazione regolatrice delle attività d'impresa e degli interessi collegati che sia

non già di freno e di ostacolo, come inesorabilmente finisce col diventare una struttura elefantiaca adatta soltanto a controllare formalisticamente, reprimere, sanzionare facendo uso dei tristemente noti «lacci e laccioli»; bensì un'azione d'impulso, di sostegno, di raccordo e di controllo tutto concentrato sul versante sostanzialistico delle ricadute che l'iniziativa economica produce sugli interessi generali.

A monte dei nuovi modi di organizzarsi e di operare della pubblica amministrazione deve affermarsi un diverso modo di concepire contenuto e funzioni dei differenti livelli di fonti normative: le leggi devono essere poche, organiche e di principio, riservando tutte le discipline di dettaglio al potere regolamentare.

Questo risultato è perseguito mediante la previsione costituzionale di riserve di regolamento; sono previsti altresì ambiti di riservare, con legge organica, ai provvedimenti.

Molti principi generali in tema di pubblica amministrazione sono stati ormai sufficientemente elaborati, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, per ritenere maturo il tempo di costituzionalizzarli: l'articolo 97 è stato infatti riscritto con riferimento non solo all'organizzazione ma anche all'azione amministrativa richiamando i principi di trasparenza, partecipazione e imparzialità, efficienza ed economicità.

Sono stati altresì costituzionalizzati il diritto di accesso ai documenti anche in corso di procedimento, gli accordi sostitutivi, l'obbligo del termine per i procedimenti, l'obbligo di motivazione delle decisioni discrezionali; si è volutamente impiegato il termine «decisione» per comprendervi anche quelle non formalizzate in provvedimenti autoritativi, ma, ad esempio, in accordi.

Per l'accesso ai pubblici impieghi si è preferito limitare al massimo le possibilità di derogare alla regola del pubblico concorso, prevedendo che la legge può consentire deroghe solo con riferimento a specifiche funzioni e qualifiche.

È stata poi prevista l'istituzione con legge organica di autorità amministrative indipendenti per la regolazione di settori di rilevante interesse nazionale e a garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali.

Con lo stesso intento di individuare fuori dal sistema delle garanzie giurisdizionali un organo di rilievo costituzionale a presidio dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti economici sono state ridisegnate struttura e funzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, prevedendo un numero di trenta componenti e aggiungendo alle attuali funzioni quelle di vigilanza e di difensore civico per la tutela dei diritti economici, d'impresa e sociali.

Infine è stato semplificato e razionalizzato il sistema della giustizia amministrativa, individuando la competenza del giudice amministrativo (tribunali amministrativi regionali e Consiglio di Stato) esclusivamente in base al criterio soggettivo, ossia per tutti gli atti e rapporti in cui sia parte una pubblica amministrazione, compresi quelli relativi alla responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari; per l'esercizio dell'azione di responsabilità si è prevista l'istituzione - con legge organica - dell'ufficio del pubblico ministero presso il giudice amministrativo.

La Corte dei conti resta configurata esclusivamente come organo di controllo dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa: tipologia di controllo, questa, difficilmente compatibile con la giurisdizione di responsabilità, come peraltro avvertito dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 1995). In sede di

legge organica dovrebbero prevedersi requisiti di formazione professionale per i magistrati contabili più specificamente funzionali a questo tipo di controllo, nonché un'ampia facoltà di opzione per la magistratura amministrativa in favore di quelli attualmente in servizio.

Quanto al potere giudiziario, non sono necessarie significative modifiche dei suoi rapporti con gli altri poteri dello Stato, ma solo rafforzamenti dei principi già affermati dalla Costituzione. Così occorre dare contenuti più profondi alla affermazione che i giudici non dipendono che dalla legge; il che esclude la dipendenza da altri poteri dello Stato, ferma la fedele obbedienza agli atti legislativi posti dal Parlamento, ed insieme la dipendenza da altre possibili forme di influenza sul loro agire.

Ugualmente va conservata l'organizzazione indipendente dell'ordine giudiziario, mediante organi di autogoverno, garantendone con opportune norme sulla composizione tanto l'estraneità all'influenza di correnti politiche quanto la impossibilità di formazione di gruppi di interessi; garanzie queste che un più articolato sistema di scelta dei componenti potrebbe agevolmente fornire. Una più rappresentativa composizione permetterebbe di affidare all'organismo di autogoverno anche la disciplina delle magistrature amministrative, mentre il Presidente della Repubblica, una volta investito della funzione di capo dell'esecutivo dovrebbe rimanere estraneo alla composizione dell'organo di autogoverno, nel quale la funzione di raccordo con l'esecutivo potrebbe semmai essere affidata al Guardasigilli.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

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».

Art. 2.

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

«Art. 70. - Compete allo Stato la potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a) politica estera, relazioni internazionali, commercio estero;
- b) Forze armate e difesa;
- c) sicurezza pubblica e servizi sociali;
- d) governo della moneta, risparmio, credito e attività finanziaria, contabilità dello Stato, tributi statali;
- e) ordinamento civile, penale, processuale;
- f) disciplina delle giurisdizioni;
- g) pesi, misure, tempo e normativa tecnica;
- h) trasporti e comunicazioni sovranazionali;
- i) cittadinanza, condizione dello straniero, stato civile;
- l) ordinamenti didattici, titoli di studio, assetto delle professioni;
- m) armi, sostanze pericolose e materiale strategico;
- n) fissazione dei livelli minimi dei servizi sociali;
- o) tutela dei beni culturali, storici ed artistici;
- p) ricerca scientifica e tecnica, ordinamento universitario;

- q) parchi nazionali;
- r) poste, telecomunicazioni e informazione radiotelevisiva nazionale;
- s) tutela e sicurezza del lavoro;
- t) lavori pubblici di rilevanza statale;
- u) raccolta, elaborazione e diffusione dei dati statistici;
- v) tutela della concorrenza».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 70-*bis*. - La funzione legislativa dello Stato viene esercitata dalle due Camere secondo le disposizioni della presente sezione.

Le leggi dello Stato sono leggi organiche o leggi ordinarie; sono leggi organiche quelle previste come tali dalla Costituzione e le leggi elettorali politiche e amministrative; sono altresì leggi organiche quelle contenenti principi generali e disciplina normativa relativi a settori omogenei, vincolanti la legislazione regionale.

Le leggi costituzionali, i trattati, gli accordi internazionali e comunitari, i bilanci e le leggi organiche sono approvati da ambedue le Camere.

Le leggi ordinarie sono approvate dalla sola Camera dei deputati; qualora venga richiesto dal Governo o da un quinto dei senatori il disegno di legge è sottoposto anche all'approvazione del Senato.

Per i decreti legge di cui ai commi terzo e quarto la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 70-*bis* della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 70-*ter*. - Spetta al Senato, oltre la funzione legislativa nei limiti indicati nell'articolo 70, la vigilanza sul coordinamento tra le norme comunitarie, nazionali e regionali e sull'efficacia dello svolgimento delle funzioni amministrative nelle stesse

materie; l'approvazione degli interventi statali sostitutivi proposti dal Governo in caso di inerzia delle Regioni in materie di loro competenza, la deliberazione di scioglimento dei consigli regionali nei casi previsti dalla Costituzione.

Il Senato vigila sull'effettività della tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, in tutte le loro manifestazioni e, se necessario, propone alla Camera dei deputati o al Presidente della Repubblica le misure necessarie per garantirne l'effettività».

Art. 5.

1. All'articolo 76 della Costituzione, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

«Art. 76. - Non è consentita la delegazione legislativa per le leggi organiche, per l'autorizzazione a ratificare trattati, per l'approvazione dei bilanci».

Art. 6.

1. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. - Il Governo non può, senza delegazione della Camera dei deputati, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La Camera dei deputati può tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

Art. 7.

1. All'articolo 81 della Costituzione, in fine, sono aggiunti i seguenti commi:

«La spesa statale di parte corrente trova copertura integrale nel bilancio dello Stato; la spesa in conto capitale, ove non integralmente coperta, non può determinare un *deficit* superiore al tre per cento delle entrate complessive dell'esercizio.

La spesa del settore pubblico allargato non può superare in ciascun esercizio finanziario una percentuale del prodotto nazionale lordo determinata con periodicità quinquennale in legge organica da approvarsi entro sei mesi dall'inizio di ciascuna legislatura e non modificabile durante il corso della stessa legislatura».

Art. 8.

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

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è garante del rispetto della Costituzione, della indipendenza e della unità nazionale e assicura il funzionamento dei pubblici poteri. Presiede il Consiglio dei ministri e ne firma l'ordine del giorno d'intesa col Primo ministro».

Art. 9.

1. L'articolo 84 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 84. - Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni a suffragio universale diretto. Sono elettori i cittadini elettori del Parlamento nazionale.

L'elezione del Presidente della Repubblica è indetta dal Governo e ha luogo non meno di venti giorni e non più di quaranta giorni prima dello spirare dei poteri del Presidente in carica.

Può essere eletto Presidente della Repubblica qualunque cittadino che abbia compiuto il quarantesimo anno di età e goda dei diritti civili e politici.

L'elezione avviene a maggioranza assoluta dei voti espressi. Qualora nessun candidato raggiunga la maggioranza assoluta si procede ad una seconda votazione tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di suffragi nella prima votazione. Risulta eletto il candidato che raggiunge la maggioranza dei voti espressi.

Il Presidente della Repubblica eletto viene proclamato dalla Corte costituzionale e presta giuramento di fedeltà alla Repubblica innanzi alle Camere. L'assunzione delle funzioni ha luogo all'atto del giuramento.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati con legge organica».

Art. 10.

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

«Art. 85. - Una legge organica stabilisce le modalità di presentazione delle candidature, prevedendo la vigilanza della Corte costituzionale sui relativi procedimenti.

In ogni caso di impedimento temporaneo il Presidente della Repubblica è sostituito dal Presidente del Senato. Il sostituto non può procedere allo scioglimento delle Camere».

Art. 11.

1. L'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 86. - Il Presidente della Repubblica è responsabile solo per alto tradimento e attentato alla Costituzione; una legge organica stabilisce i limiti della responsabilità, le modalità della messa in stato di accusa e del procedimento innanzi la Corte costituzionale».

Art. 12.

1. L'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 87. - Il Presidente della Repubblica promulga le leggi; può indire *referendum* popolare consultivo su proposte di legge e *referendum* popolare abrogativo, secondo modalità da stabilirsi con legge organica; nomina il Primo ministro e, con la controfirma del Primo ministro, i ministri e i sottosegretari di Stato; con le stesse modalità può altresì revocarli.

La nomina dei sottosegretari è deliberata in Consiglio dei ministri ed avviene su proposta del Primo ministro».

Art. 13.

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

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica inoltre:

partecipa in rappresentanza dello Stato alle conferenze internazionali ed a quelle dell'Unione europea e può delegare a rappresentarlo il Primo ministro od altro ministro competente;

presiede il Consiglio dei ministri e può delegare volta a volta a presiederlo il Primo ministro;

può inviare messaggi alle Camere e può scioglierle anche singolarmente, sentiti i loro presidenti;

emana i regolamenti deliberati in Consiglio dei ministri, i decreti-legge di urgenza, i decreti delegati per leggi di delega delle Camere;

presiede il Consiglio supremo di difesa;

nomina i pubblici uffici indicati dalla legge;

accredita e riceve i rappresentanti diplomatici;

può concedere grazie;

conferisce le onorificenze della Repubblica.

Tutti gli atti del Presidente della Repubblica sono controfirmati dal Primo ministro, con l'eccezione degli atti riguardanti la nomina del Primo ministro, lo scioglimento delle Camere».

Art. 14.

1. L'articolo 89 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 89. - In caso di pericolo grave, evidente e immediato per l'unità nazionale, per l'integrità territoriale dello Stato, per il funzionamento costituzionale dei poteri dello Stato, il Presidente della Repubblica decreta le misure necessarie, previa delibera del Consiglio dei ministri, su parere espresso del Primo ministro e dei Presidenti delle Camere; in questa situazione non può procedere allo scioglimento delle Camere».

Art. 15.

1. L'articolo 91 della Costituzione è abrogato.

Art. 16.

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

«Art. 92. - Il Governo determina e guida la politica nazionale. Il Consiglio dei ministri è l'organo di vertice del Governo e del suo apparato amministrativo. Esso è presieduto dal Presidente della Repubblica o, per sua delega, dal Primo ministro».

Art. 17.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 93. - I ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica prima di assumere le funzioni. Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili

con l'esercizio di ogni mandato parlamentare».

Art. 18.

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

«Art. 94. - Entro quindici giorni dalla formazione del Governo, il primo ministro presenta alla Camera dei deputati la dichiarazione politico-programmatica deliberata dal Consiglio dei ministri, assumendone la responsabilità.

La Camera dei deputati fa valere la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia firmata da almeno un decimo dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

Art. 19.

1. L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 95. - La legge ordinaria provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

La legge organica determina il numero e le attribuzioni dei Ministeri.

All'organizzazione dei Ministeri si provvede con Regolamento».

Art. 20.

1. All'articolo 96 della Costituzione le parole: «Il Presidente del Consiglio dei ministri» sono sostituite dalle seguenti: «Il Primo ministro».

Art. 21.

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 97. - L'organizzazione e l'azione della pubblica amministrazione sono disci-

plinate in base alla legge secondo criteri che ne assicurino trasparenza, partecipazione ed imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità.

Con legge organica sono determinati gli ambiti riservati alla potestà regolamentare e ai provvedimenti della pubblica amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le competenze, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso. La legge può individuare funzioni e qualifiche per le quali sia consentito derogare a tale principio.

La pubblica amministrazione è tenuta a garantire il diritto di accesso agli atti amministrativi e ai documenti anche prima della decisione finale, a favorire la conclusione di accordi sostitutivi di provvedimenti, a definire i procedimenti entro termini brevi e tassativi, a motivare tutte le decisioni discrezionali.

Per la regolazione di settori di rilevante interesse nazionale e a garanzia dell'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, la legge organica istituisce autorità amministrative indipendenti, prevedendo requisiti e modalità di nomina dei soggetti preposti che ne assicurino l'esercizio delle funzioni in condizioni di neutralità e terzietà».

Art. 22.

1. L'articolo 99 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 99. - Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti con legge organica, di trenta tra esperti e rappresentanti delle categorie produttive, in proporzione che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che sono ad esso attribuite dalla legge organica.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione eco-

nomica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Esercita funzioni di vigilanza e di difensore civico a garanzia e per la tutela dei diritti economici, d'impresa e sociali. Ogni iniziativa in materia è deliberata collegialmente e assegnata per l'attuazione a uno o più componenti designati nella stessa deliberazione».

Art. 23.

1. L'articolo 100 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 100. - Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione. La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza, dell'efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Riferisce direttamente alle Camere sui risultati dei controlli eseguiti.

La legge organica assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo, nonché la separazione tra funzioni consultive e funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato».

Art. 24.

1. L'articolo 101 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 101. - La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I diritti e le libertà riconosciuti nella prima parte della Costituzione devono essere rispettati da tutti i poteri pubblici e qualunque cittadino può ottenere la tutela di tali diritti e degli interessi legittimi dinanzi ai tribunali ordinari o amministrativi competenti per legge.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

È riconosciuta a tutti i cittadini la possibilità di partecipare all'ordine giudiziario.

All'accertamento dei fatti rilevanti per la decisione della controversia sottoposta all'esame, gli organi giudiziari provvedono

esclusivamente nei modi stabiliti dalle leggi processuali.

Gli organi giudiziari applicano il diritto nazionale, tranne casi di prevalenza delle norme del diritto internazionale o del diritto comunitario. È ammesso il sindacato della Corte costituzionale su questioni di costituzionalità delle norme emanate dalle Comunità europee in caso di violazione dei principi fondamentali della Costituzione.

Gli organi di giustizia devono adeguarsi ai principi interpretativi risultanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee».

Art. 25.

1. L'articolo 102 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 102. - La funzione giurisdizionale è esercitata dalla magistratura ordinaria, amministrativa e da quella militare, regolate da norme di legge organica.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali.

Possono istituirsi presso gli organi giudiziari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge organica regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia e disciplina i criteri per l'individuazione dei soggetti estranei alla magistratura professionale e per la loro formazione in vista di una migliore partecipazione all'attività giurisdizionale».

Art. 26.

1. L'articolo 103 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 103. - Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione su tutti gli atti e i rapporti in cui sia parte una pubblica amministrazione.

La legge organica istituisce l'ufficio del pubblico ministero presso il giudice amministrativo per l'esercizio dell'azione di responsabilità patrimoniale nei confronti dei pubblici funzionari e di interventi in difesa della legalità e dei diritti dei cittadini.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate».

Art. 27.

1. L'articolo 104 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 104. - La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente.

Il Consiglio superiore della magistratura è organo di governo unico di tutte le magistrature.

La legge organica regola l'istituzione ed il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e delle sue sezioni, comprese quelle delle magistrature amministrativa e militare.

I componenti del Consiglio superiore della magistratura sono eletti per due terzi da tutti i magistrati, separatamente tra gli appartenenti alle varie categorie e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo venti anni di esercizio professionale. Sono membri di diritto il Ministro di grazia e giustizia, il primo presidente ed il procuratore generale della Corte di cassazione, il presidente e il procuratore generale del Consiglio di Stato, il presidente e il procuratore generale del tribunale superiore militare.

Il Consiglio elegge al suo interno il Presidente ed il Vicepresidente assicurando che almeno uno dei due sia scelto fra i componenti eletti dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente eleggibili.

I componenti del Consiglio non possono, finchè sono in carica, essere iscritti negli

Albi professionali nè far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale».

Art. 28.

1. L'articolo 105 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 105. - Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati ed ogni altra competenza amministrativa che, per il carattere strumentale all'esercizio delle funzioni giurisdizionali possa in qualsiasi modo consentire interferenze nell'esercizio di tali funzioni.

Il Consiglio superiore della magistratura può delegare ai Consigli giudiziari le funzioni di tipo istruttorio e preparatorio.

I Consigli giudiziari, ai fini delle deliberazioni che non riguardano esclusivamente i magistrati ordinari e amministrativi sono integrati con un adeguato numero di rappresentanti dei consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori del distretto».

Art. 29.

1. L'articolo 106 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 106. - La scelta dei magistrati ha luogo per concorso, dopo la frequenza di corsi di specializzazione post-universitari organizzati dalle università, finalizzati alla professione della magistratura.

La legge organica sull'ordinamento giudiziario ammette la nomina, anche elettiva, di magistrati temporanei ed onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli o collegiali.

L'accesso al ruolo di legittimità per i magistrati di merito ha luogo per concorso. Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di Cassazione per meriti comprovati professori ordinari di università

in materie giuridiche ed avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori».

Art. 30.

1. L'articolo 107 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 107. - I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio nè destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso. I pubblici ministeri possono essere destinati temporaneamente ad altre sedi dal Consiglio superiore della magistratura su proposta del procuratore generale presso la Corte di cassazione in caso di assoluta necessità dettata dall'esigenza di rendere operativa in tutto il territorio dello Stato l'obbligatorietà dell'azione penale.

Il Ministro di grazia e giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare. Quando si tratta di fatti penalmente rilevanti l'esercizio dell'azione disciplinare è obbligatorio.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni e di livelli funzionali, cui corrisponde il loro trattamento. La progressione dei livelli funzionali avviene per scrutinio. La legge può prevedere limitazioni temporali all'esercizio delle funzioni e al passaggio da una funzione all'altra».

Art. 31.

1. L'articolo 109 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 109. - L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria e garantisce che le indagini si svolgano nel rispetto dei diritti dei cittadini e del principio di uguaglianza».

Art. 32.

1. All'articolo 111, terzo comma, della Costituzione, le parole: «e della Corte dei conti» sono soppresse.

Art. 33.

1. L'articolo 113 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 113. - Contro gli atti e i comportamenti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale anche cautelare delle situazioni giuridiche soggettive.

La legge organica può disciplinare i giudizi contro la pubblica amministrazione in modo da rendere compatibile l'effettiva tutela delle situazioni giuridiche soggettive con la stabilità di determinate categorie di decisioni, prevedendo il ricorso a strumenti di reintegrazione alternativi all'annullamento degli atti.

La legge disciplina il sindacato giurisdizionale sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, anche mediante l'istituzione di sezioni specializzate ai sensi del terzo comma dell'articolo 102».

Art. 34.

1. La rubrica del titolo V della parte II della Costituzione è sostituita dalla seguente: «Le Regioni e i Comuni».

Art. 35.

1. L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 114. - La Repubblica ha una struttura federale costituita da Regioni autonome».

Art. 36.

1. L'articolo 115 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 115. - Le Regioni sono enti dotati di ordinamenti autonomi, nell'ambito delle disposizioni della Costituzione».

Art. 37.

1. L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 116. - Ciascuna Regione adotta uno Statuto, che disciplina gli organi rappresentativi, la forma di governo, l'organizzazione amministrativa e definisce l'autonomia dei comuni e degli altri enti locali nel rispetto dei principi di cui all'articolo 128.

Lo Statuto è deliberato a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento regionale e approvato con *referendum*.

Gli Statuti della Sicilia, della Sardegna, del Trentino Alto Adige, del Friuli Venezia Giulia e della Valle d'Aosta restano in vigore e possono essere modificati con le procedure in essi previste».

Art. 38.

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. - Le Regioni esercitano la potestà legislativa in via esclusiva nelle materie non riservate alla normazione europea e allo Stato. In assenza di legislazione regionale si applicano le norme legislative e regolamentari dello Stato».

Art. 39.

1. Dopo l'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 117-*bis*. Il Governo dello Stato è tenuto alla consultazione preventiva delle Regioni in vista della stipulazione di trattati e della determinazione delle politiche dell'Unione europea destinate ad avere applicazione in settori di competenza esclusiva delle Regioni stesse.

Compete alle Regioni l'attuazione della normativa dell'Unione europea rientrante in materie di loro competenza esclusiva. Lo Stato può tuttavia intervenire in forma sostitutiva in caso di inadempimento».

Art. 40.

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 118. - Le Regioni sono titolari delle funzioni amministrative nelle materie nelle quali sono titolari di potestà legislativa e di norma le esercitano avvalendosi dei Comuni e degli altri enti locali, secondo il principio di sussidiarietà, nelle forme determinate dagli Statuti regionali.

Leggi dello Stato possono delegare alle Regioni altre funzioni amministrative».

Art. 41.

1. L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 119. - Le Regioni hanno autonomia finanziaria, nell'ambito del coordinamento generale della finanza pubblica stabilito da leggi organiche statali.

Esse sono titolari di potestà impositiva propria, nell'osservanza dei principi dell'ordinamento tributario nazionale, e di quote del gettito dei tributi erariali prodotti nel proprio territorio.

Per promuovere il riequilibrio territoriale a favore delle aree economicamente depresse è ammesso il trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni».

Art. 42.

1. L'articolo 121 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 121. - Le Regioni, nell'ambito della loro autonomia, possono concludere accordi per lo svolgimento comune di funzioni e compiti amministrativi».

Art. 43.

1. L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 122. - Nessuno può appartenere contemporaneamente a più parlamenti re-

gionali, o ad un parlamento regionale e al Parlamento statale.

I parlamentari regionali non possono essere chiamati a rispondere dei voti dati e delle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni».

Art. 44.

1. L'articolo 123 della Costituzione è abrogato.

Art. 45.

1. L'articolo 125 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 125. - Nelle Regioni sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione».

Art. 46.

1. L'articolo 126 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 126. - Il Parlamento regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o per gravi ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento del Parlamento regionale è disposto con decreto motivato dal Presidente della Repubblica su deliberazione del Senato adottata a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione di tre Senatori indicati dal Senato eletti in Regioni diverse da quelle interessate, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Parlamento regionale».

Art. 47.

1. L'articolo 127 della Costituzione è abrogato.

Art. 48.

1. L'articolo 128 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 128. - I Comuni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni attribuiti dalla legge nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Hanno autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria. Il loro ordinamento e quello degli altri enti locali è disciplinato dallo Statuto regionale e dalle leggi nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione.

Le norme di cui al secondo comma assicurano ai Comuni una forma di governo caratterizzata da un'assemblea e da un sindaco eletti a suffragio universale diretto.

La legge garantisce ai Comuni entrate proprie e quote di tributi regionali adeguate al corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti propri e delegati dalla Regione».

Art. 49.

1. L'articolo 129 della Costituzione è abrogato.

Art. 50.

1. L'articolo 130 della Costituzione è abrogato.

Art. 51.

1. L'articolo 132 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 132. - Per la fusione di Regioni esistenti, la creazione di nuove Regioni con un minimo di due milioni di abitanti, il distac-

co di Comuni da una Regione per aggregazione ad un'altra, i consigli regionali interessati possono indire un *referendum* quando ne facciano richiesta tanti parlamenti comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate. Se la proposta è approvata si procede con legge costituzionale».

Art. 52.

1. All'articolo 135 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Art. 135. - La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Senato a maggioranza di due terzi dei componenti, per un terzo dalle supreme magistrature, per un terzo dai componenti dei parlamenti regionali».

