

## I precedenti parlamentari

Le schede di sintesi sui precedenti parlamentari in materia di riforme istituzionali sono tratte dal sito della **Camera dei deputati**.

A partire dall'Assemblea Costituente, sono rapidamente sintetizzati i lavori che portarono alla istituzione di appositi organi, i dibattiti parlamentari e le proposte che ne derivarono.

<a href="#">Assemblea Costituente</a>	<a href="#">( scheda di sintesi )</a>
<a href="#">Comitati di studio del 1982</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Commissione Bozzi (IX leg.)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Dibattito alle Camere nel maggio 1988</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Progetto della I Commissione Camera (X leg.)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi )</a>
<a href="#">Dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga (1991)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Commissione De Mita-Iotti (XI leg.)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Comitato del ministro Speroni (XII leg.)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>
<a href="#">Dibattito sulle mozioni del luglio 1996</a>	<a href="#">( scheda di sintesi )</a>
<a href="#">Commissione D' Alema (XIII leg.)</a>	<a href="#">( scheda di sintesi e documenti )</a>

## L'Assemblea Costituente

Istituzione

Attività

### Istituzione

Nella elaborazione della Costituzione repubblicana si susseguirono varie fasi. Il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944 n. 151 dispose che dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine avrebbe eletto a suffragio universale diretto e segreto un'Assemblea costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Lo stesso provvedimento demandò l'esercizio della funzione legislativa al Consiglio dei ministri, che l'avrebbe esercitata tramite decreti legislativi, sottoposti alla sanzione e alla promulgazione da parte del Luogotenente generale del Regno.

In correlazione con questa disposizione, con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, fu istituito dal Governo Parri il Ministero per la Costituente con il compito di "preparare la convocazione dell'Assemblea costituente e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale". A tal fine furono nominate dal Ministro per la Costituente Pietro Nenni tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente le questioni economiche, i problemi del lavoro e i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Particolarmente rilevante fu il lavoro svolto da quest'ultima Commissione, presieduta dal prof. Ugo Forti e composta da 90 membri (molti dei quali, e tra questi anche lo stesso Presidente, avevano già fatto parte della Commissione per la riforma dell'amministrazione nominata dal precedente Governo Bonomi nell'ottobre 1944 con compiti simili).

La Commissione, insediatasi il 21 novembre 1945, discusse preliminarmente la questione dei limiti alla propria attività: alcuni commissari ritenevano che rientrasse nei poteri della Commissione la predisposizione di uno schema di Costituzione da sottoporre poi all'esame dell'Assemblea costituente. Il ministro, al quale fu richiesto un parere al riguardo, confermò la natura essenzialmente tecnica e non politica della Commissione, finalizzata alla "raccolta e allo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato". La Commissione presentò all'Assemblea costituente una relazione in tre volumi contenente i risultati dei lavori delle 5 sottocommissioni nelle quali si articolava e fu sciolta il 30 giugno 1946. Il Ministero per la Costituente fu soppresso con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 agosto 1946, n. 54.

Con il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, elaborato dalla apposita commissione istituita presso il Ministero per la Costituente e sottoposto al parere della Consulta(\*), furono dettate le norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente. Fu adottato un sistema elettorale proporzionale "con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti" in 32 collegi plurinominali; nell'ambito di ciascun collegio i seggi venivano attribuiti mediante la determinazione di un quoziente elettorale (calcolato dividendo la somma dei voti validi espressi per il numero dei seggi assegnati al collegio), corretto con "più uno" o con "più due", a seconda che i seggi superassero o no il numero di 20. I seggi non attribuiti nei vari collegi venivano assegnati in un collegio unico nazionale sulla base dei voti residui di ciascuna lista, mediante il quoziente naturale (ottenuto dividendo il numero dei voti residui di tutte le liste per il numero dei seggi ancora da attribuire).

Il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 sottrasse la decisione sulla questione istituzionale all'Assemblea costituente per demandarla alla volontà diretta del popolo, da attuarsi mediante lo svolgimento di un referendum istituzionale, e dispose: la contestuale elezione dei deputati all'Assemblea costituente; l'elezione del Capo provvisorio dello Stato quale primo atto dell'Assemblea costituente; la delega del potere legislativo al Governo, riservando all'approvazione dell'Assemblea costituente solo le leggi di ratifica dei trattati internazionali e quelle elettorali; lo scioglimento dell'Assemblea costituente il giorno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione, e comunque non oltre l'ottavo mese dalla sua prima riunione.

Il 2 giugno 1946 si svolse il referendum istituzionale e contemporaneamente furono eletti i 556 deputati all'Assemblea costituente (la legge elettorale prevedeva l'elezione di 573 deputati; in realtà le elezioni non si effettuarono nell'area di Bolzano, Trieste e nella Venezia Giulia, in quanto in queste zone non era stata ristabilita la piena sovranità dello Stato italiano).

## **Attività**

L'Assemblea costituente si riunì per la prima volta nel Palazzo di Montecitorio il 25 giugno 1946. In quella seduta fu eletto Presidente dell'Assemblea l'on. Giuseppe Saragat, in seguito dimissionario e sostituito, l'8 febbraio 1947, dall'on. Umberto Terracini. La durata dell'Assemblea fu prorogata due volte: fino al 24 giugno 1947 con L. cost. 21 febbraio 1947, n. 1 e, da ultimo, fino al 31 dicembre 1947 con L. cost. 17 giugno 1947, n. 2, entrambe approvate dall'Assemblea stessa; essa rimase tuttavia in attività fino al 31 gennaio 1948, in applicazione della XVII disposizione della Costituzione, per approvare la legge elettorale per il Senato, gli statuti delle regioni ad autonomia speciale e la legge per la stampa.

Il 28 giugno 1946 l'Assemblea procedette all'elezione del "Capo provvisorio dello Stato" Enrico De Nicola, il quale avrebbe esercitato le sue funzioni fino a quando non fosse stato nominato il Capo dello Stato a norma della Costituzione deliberata dall'Assemblea. Il Governo non presentò all'Assemblea costituente un progetto di Costituzione. Ai fini di un più efficiente svolgimento del proprio lavoro, l'Assemblea, approvando alcuni articoli aggiuntivi al regolamento della Camera che aveva deciso di adottare, deliberò la nomina di una Commissione per la Costituzione, composta di 75 membri scelti dal Presidente sulla base delle designazioni dei vari gruppi parlamentari in modo da garantire la partecipazione al processo costituente della totalità delle forze politiche, con l'incarico di predisporre, senza una preventiva indicazione di criteri e principi direttivi, un progetto articolato di Costituzione da sottoporre al plenum dell'Assemblea.

La Commissione, nominata il 19 luglio 1946 e presieduta dall'on. Meuccio Ruini, procedette nei suoi lavori articolandosi in tre Sottocommissioni: la prima sui diritti e doveri dei cittadini; la seconda sull'ordinamento costituzionale della Repubblica, che si divise a sua volta in due Sezioni (rispettivamente per il potere esecutivo e per il potere giudiziario) e che affidò inoltre la redazione di un progetto articolato sull'ordinamento regionale ad un comitato di 10 deputati facenti parte della stessa sottocommissione; la terza sui diritti e doveri economico-sociali.

Per unificare i due progetti elaborati rispettivamente dalla prima e dalla terza sottocommissione, che si occuparono entrambe della parte economico-sociale, fu nominato un Comitato di coordinamento.

Una volta terminato il lavoro delle Sottocommissioni e delle Sezioni, la Commissione dei 75 affidò l'incarico di coordinare le formulazioni approvate da quest'ultime e di redigere un progetto organico e unitario ad un Comitato di redazione, composto di 18 suoi membri, presieduto dall'on. Ruini. Il Comitato approntò il progetto di Costituzione, suddividendolo in modo organico in parti, in titoli e in sezioni e coordinando gli articoli approvati in sede di Sottocommissione e di Sezione, e lo sottopose alla Commissione per la Costituzione, che approvò a sua volta il testo con lievi modifiche e lo presentò il 31 gennaio 1947 all'Assemblea costituente.

Il Comitato di redazione ebbe anche l'incarico di rappresentare la Commissione dei 75 durante la discussione presso l'Assemblea plenaria, che si svolse dal 4 marzo al 20 dicembre 1947; dopo la discussione in aula e la votazione degli articoli, il Comitato procedette all'ulteriore coordinamento delle norme approvate e presentò il testo definitivo del progetto di Costituzione all'Assemblea che lo votò il 22 dicembre 1947. La Costituzione fu promulgata il 27 dicembre dal Capo provvisorio dello Stato ed entrò in vigore il 1 gennaio 1948.

Il D. Lgs. lgt. n. 98 disciplinò, come già ricordato, anche lo svolgimento dell'attività legislativa ordinaria e i rapporti tra Governo e Assemblea costituente stabilendo (art. 3) che: "durante il periodo della costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova costituzione, il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo, ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'assemblea. Il Governo potrà sottoporre all'esame dell'assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa. Il Governo è responsabile verso l'assemblea costituente. Il rigetto di una proposta governativa da parte dell'assemblea non porta come conseguenza le dimissioni del Governo. Queste sono obbligatorie soltanto in seguito alla votazione di un'apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione e adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'assemblea".

Sulla base di queste disposizioni l'Assemblea funzionò anche come Parlamento, stabilendo, con una modifica al proprio regolamento interno, che, salvo i casi di massima urgenza, tutti i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri dovevano esserle trasmessi (a tale scopo furono nominate quattro commissioni per l'esame dei disegni di legge inviati dal Governo, con diverse competenze per materia); l'Assemblea avrebbe deciso di volta in volta fra tali disegni di legge quali dovessero essere deferiti alla propria deliberazione. L'Assemblea discusse le comunicazioni del Governo e votò la fiducia al II, III e IV ministero De Gasperi; approvò, tra l'altro, le leggi elettorali della Camera e del Senato; nel luglio 1947 si tenne in aula il dibattito sulla ratifica del Trattato di pace; essa esercitò anche un'attività di controllo sull'operato del Governo attraverso lo svolgimento di numerose interpellanze e interrogazioni.

**(\*) La Consulta nazionale, organo non elettivo e con funzioni esclusivamente consultive, fu istituita con D. Lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, che ne disciplinava anche la composizione e le attribuzioni. La Consulta era composta di un numero variabile di membri (circa 400), alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione dei partiti e di altre organizzazioni. La Consulta, articolata in dieci commissioni con competenze distinte per materia, aveva il compito di esprimere pareri sui problemi generali e sui provvedimenti che le venivano sottoposti dal Governo: Tale parere non era vincolante e, generalmente, facoltativo; esso era obbligatorio sui progetti di legge in materia elettorale, in materia di imposte, salvo i casi di urgenza, sui progetti di bilancio e sui rendiconti consuntivi dello Stato.**

**L'assemblea plenaria della Consulta svolse importanti discussioni di politica generale sulla situazione del Paese e sui problemi della ricostruzione economica, e di politica estera, sui criteri ispiratori della condotta del Governo nelle trattative della pace. Essa partecipò alla elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea costituente e della legge relativa al referendum istituzionale, concludendoli i propri lavori con la seduta del 9 marzo 1946; le commissioni continuarono la loro attività fino al 1 giugno 1946.**



## I Comitati di studio per l'esame delle questioni istituzionali costituiti nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato nel settembre 1982

[Istituzione dei Comitati](#)

[Attività dei Comitati](#)

Il contenuto delle relazioni presentate dai Presidenti dei Comitati:

- [Camera dei deputati](#)
- [Senato della Repubblica](#)

[Documenti](#)

### **Istituzione dei Comitati**

Nel corso di un incontro tenutosi il 10 settembre 1982 i Presidenti di Camera e Senato concordarono di invitare le Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento a procedere alla costituzione, ciascuna nel proprio seno, di un "Comitato ristretto" composto di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, inserendo anche membri di gruppi non rappresentati nella Commissione, con il compito di sottoporre, entro il 31 ottobre, al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un inventario ragionato: a) delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale, curando di verificarne lo stato; b) di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia, messi in evidenza in sede politica e parlamentare; c) di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale.

I Presidenti delle due Camere si riservavano quindi di confrontare le questioni emerse in seguito al lavoro svolto dai predetti comitati e di determinare, nel corso di un successivo incontro, le ulteriori procedure di cui fosse emersa l'opportunità sulla base del documento ricevuto.

In seno alla Commissione Affari costituzionali si svolgeva peraltro, a seguito di rilievi sollevati in proposito dall'on. Labriola, un dibattito sulla natura e le funzioni del Comitato: il Presidente Riz precisava a tal proposito che il Comitato non poteva considerarsi né un Comitato permanente, ai sensi dell'art. 22, co. 4 del Regolamento, né un Comitato ristretto, da istituirsi ai sensi dell'art. 79, co. 3 del Regolamento: si trattava invece ad avviso del Presidente di un Comitato di studio avente il compito di riferire al Presidente della Camera sui problemi istituzionali, non provvisto di alcun potere deliberante né referente nei confronti dell'Assemblea.

### **Attività dei Comitati**

Alla Camera, l'on. Riz Presidente della I Commissione Affari costituzionali procedeva in data 29 settembre alla nomina, su designazione dei gruppi, dei componenti il Comitato.

Il Comitato, dopo aver dato incarico agli Uffici di effettuare una rilevazione delle proposte presentate alle Camere in materia istituzionale, procedette ad un dibattito nel corso di 6 sedute in relazione a singoli temi scelti seduta per seduta. Al termine del dibattito i singoli membri del Comitato elaborarono delle "note conclusive" che furono trasmesse al Presidente della Camera insieme ad un relazione informativa del Presidente Riz sui lavori del Comitato in cui si dava conto delle posizioni emerse in relazione ai principali temi dibattuti.

Anche al Senato, il Comitato costituito in seno alla Commissione Affari costituzionali, e coordinato dal sen. Bonifacio, componente della I Commissione Affari costituzionali, trasmise al Presidente del Senato in data 29 ottobre 1982 una relazione contenente una sintesi delle posizioni espresse dai gruppi politici in ordine alle varie questioni di riforma istituzionale, un inventario delle proposte presentate sul tema in Parlamento ed alcune "riflessioni conclusive" in cui si registravano le linee di tendenza che erano risultate prevalenti nel corso del dibattito svolto dal Comitato.

## **Il contenuto delle relazioni presentate dai Presidenti dei Comitati**

### **Camera dei deputati**

Al termine dei propri lavori il Comitato ha incaricato il Presidente Riz di predisporre una relazione informativa sull'attività svolta.

Nella relazione si dà conto in primo luogo delle varie ipotesi dibattute in seno al comitato in merito alla riforma del sistema bicamerale. Si espongono a tal proposito le proposte per diversificare la composizione e la formazione delle due Camere e le posizioni favorevoli all'opzione per il monocameralismo.

Si passano inoltre in rassegna le questioni riguardanti il funzionamento e l'organizzazione interna delle Camere con riferimento ai sistemi di votazione, alle corsie preferenziali, alla sessione di bilancio.

Per quanto riguarda il profilo sostanziale delle funzioni del Parlamento, l'attenzione del Comitato si è soffermata in particolare sull'analisi critica dei contenuti della funzione legislativa e sull'attuazione, da molti commissari ritenuta insoddisfacente, dei poteri conoscitivi o di controllo delineati dai regolamenti parlamentari del 1971.

Quanto all'attività legislativa, nella relazione si pone in evidenza il problema della quantità e della qualità dell'intervento legislativo sottolineando la necessità della delegificazione, di un più ampio ricorso alla delega legislativa e al decentramento legislativo a favore delle regioni.

Si affrontano infine le prospettive di riforma riguardanti le immunità parlamentari e la disciplina dei reati ministeriali.

Per quanto riguarda i rapporti tra gli organi costituzionali nella formazione del Governo, la relazione registra un orientamento unanime per il mantenimento del sistema parlamentare, con esclusione delle ipotesi di carattere presidenzialista.

All'interno di questo quadro le variabili discusse all'interno del comitato hanno riguardato: l'elezione diretta del Presidente della Repubblica pur nel mantenimento delle funzioni di garanzia; la scelta tra principio monocratico e principio collegiale collegata alla configurazione del rapporto fiduciario tra le Camere ed il Presidente del Consiglio ovvero fra le Camere e il Governo nella sua interezza; i modi di risoluzione del rapporto fiduciario.

Sono inoltre espone nella relazione le ipotesi emerse in merito al riordino dell'organizzazione interna del Governo e alla riforma della pubblica amministrazione.

Quanto alle norme costituzionali riguardanti l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, sono state discusse le proposte per il rafforzamento di tali principi pur nella prospettazione di diverse ipotesi di riforma riguardanti la posizione del pubblico ministero e la disciplina dell'ordinamento giudiziario.

La relazione espone anche le proposte avanzate per la modifica della disciplina delle consultazioni referendarie e dell'iniziativa legislativa popolare.

Il documento si conclude con l'esposizione delle ipotesi emerse per un complessivo riordino del sistema delle autonomie locali e per la ridefinizione delle funzioni legislative e amministrative affidate alle regioni.

La relazione conclusiva del Comitato istituito presso il Senato si è limitata a registrare un inventario delle problematiche emerse in materia istituzionale, astenendosi dal formulare proposte o ipotesi di riforme istituzionali.

La relazione pone preliminarmente in evidenza, in tutte le proposte avanzate e con una sola eccezione, l'assenza di un disegno riformatore complessivo della Costituzione e la eterogeneità delle iniziative pendenti, che incidono a vari livelli (revisione costituzionale, riforme legislative, riforme regolamentari) e registra una sostanziale adesione da parte di tutte le forze politiche, ad eccezione del MSI-DN favorevole ad un disegno organico di una nuova Costituzione, alle scelte di fondo operate dall'Assemblea costituente, sottolineando l'individuazione, da più parti operata, della origine della crisi del sistema nella mancata attuazione di alcune disposizioni della Costituzione e nella progressiva divaricazione tra Costituzione scritta e Costituzione vivente.

Viene ribadita la validità dei principi fondamentali della carta costituzionale e l'esigenza che gli interventi di riforma siano coerenti con tali valori; vengono parimenti espresse perplessità circa l'introduzione di istituti mutuati da esperienze straniere, senza tenere conto della realtà storico-sociale sottostante all'ordinamento.

Per quanto riguarda le modifiche della Costituzione che comportano una ridefinizione del ruolo del Governo e del Parlamento la relazione riscontra posizioni dissenzienti e contrapposte, mentre si registra una larga convergenza su una vasta serie di riforme attuabili mediante leggi ordinarie o riforme regolamentari così riassumibili:

rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e dei suoi poteri di coordinamento, con la contemporanea eliminazione dei centri di amministrazione attiva posti alle dipendenze della Presidenza, attraverso una riforma dell'ordinamento della stessa;

valorizzazione della collegialità del Consiglio dei ministri quale sede di elaborazione dell'indirizzo di politica generale del Governo;

espansione dell'esercizio della potestà normativa secondaria dell'Esecutivo attraverso l'avvio di un ampio processo di delegificazione;

ridefinizione dei rapporti tra la sfera dell'indirizzo politico e la sfera della pubblica amministrazione;

riconduzione del Parlamento al ruolo di sede di indirizzo generale e di controllo da attuarsi mediante: una razionale divisione dei poteri normativi del Governo con un'opera di decentramento normativo (delegificazione di vasti settori e ricorso più ampio alla delega legislativa), conseguentemente riservando alle Camere la grande legislazione (leggi-quadro, leggi di indirizzo e di principio, leggi di riforma); una semplificazione del procedimento legislativo (adozione della corsia preferenziale e di modifiche regolamentari per lo snellimento dei lavori parlamentari e la valorizzazione della procedura d'urgenza, particolarmente per le iniziative legislative collegate all'attuazione del programma di Governo); introduzione della sessione parlamentare per l'esame del bilancio; predisposizione di strumenti che conferiscano maggiore incisività all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo; instaurazione di un raccordo più stretto tra Parlamento e Corte dei conti e riduzione delle sfere del controllo preventivo di legittimità in favore del controllo di efficacia.

## Documenti

[Relazione Del Comitato Per Lo Studio Delle Questioni Istituzionali](#)

[Allegato vol. I - Inventario delle iniziative pendenti innanzi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati in materia istituzionale](#)

[Allegato vol. II - Inventario delle problematiche emerse in materia istituzionale nei dibattiti parlamentari](#)

[Allegato vol. III - Documenti in materia istituzionale trasmessi dai Gruppi politici](#)

## IX legislatura

### La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("cd. Commissione Bozzi")

[Istituzione della Commissione](#)

[Attività della Commissione](#)

Il contenuto della relazione approvata dalla Commissione:

- [Diritti e libertà fondamentali](#)
- [Forma di Stato](#)
- [Forma di Governo](#)
- [Azionabilità dei diritti e ordinamento giudiziario](#)

[Documenti](#)

### **Istituzione della Commissione**

Nelle sedute del 14 aprile 1983, la Camera e il Senato approvarono due analoghi documenti (una risoluzione alla Camera, un ordine del giorno al Senato), con i quali deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'iter delle iniziative legislative in corso.

L'anticipato scioglimento delle Camere impedì allora di dare attuazione a tali deliberazioni; ma nella IX legislatura, nelle sedute del 12 ottobre 1983, sia la Camera sia il Senato tornavano sull'argomento e approvavano mozioni di analogo contenuto con le quali veniva rinnovata la precedente deliberazione.

Si prevedeva in particolare la costituzione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una Commissione speciale di venti membri e provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite dovevano quindi formare una Commissione bicamerale avente il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa".

La Commissione avrebbe dovuto rassegnare le sue conclusioni ai Presidenti delle due Camere entro un anno dalla sua prima seduta.

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

### **Attività della Commissione**

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, a presiedere la quale i Presidenti delle Camere nominavano il deputato Aldo Bozzi, teneva la sua prima seduta in data 30 novembre 1983.

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

Per i profili costituzionali di un'altra serie di argomenti (giustizia, economia, sindacati e relazioni industriali, libertà e diritti di partecipazione, amministrazione pubblica) sono stati formati gruppi preparatori prima della discussione in Commissione plenaria.

La Commissione ha tenuto complessivamente 50 sedute plenarie. L'Ufficio di Presidenza ha tenuto 34 sedute, di cui 33 allargate ai rappresentanti dei gruppi. All'esame della relazione conclusiva sono state dedicate 14 sedute del plenum della Commissione.

Nella relazione conclusiva (presentata il 29 gennaio 1985) erano formulate le proposte di revisione costituzionale e legislativa per le quali si era manifestato in seno alla Commissione un ampio consenso ed erano riferite le posizioni differenziate o dissenzienti, sui punti per i quali un tale consenso non si era registrato. Complessivamente, la relazione prevedeva la revisione di 44 articoli della Costituzione.

La relazione conclusiva della Commissione fu approvata dai componenti della Commissione facenti parte dei gruppi DC, PSI, PRI, PLI, con l'astensione i rappresentanti dei gruppi comunista e socialdemocratico; espressero voto contrario i gruppi MSI-DN, Sinistra indipendente, Democrazia proletaria e Union Valdotaie. Furono inoltre presentate 6 relazioni di minoranza dai membri della Commissione appartenenti agli altri gruppi politici: si tratta delle relazioni aventi come primi firmatari rispettivamente gli on. Russo, Milani, Barbera, Rodotà, Franchi e Riz (\*).

A seguito della presentazione della relazione, furono depositate in Parlamento da parte di vari gruppi politici una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione. In particolare l'on. Bozzi si fece promotore di 9 proposte di revisione costituzionale riguardanti l'ordinamento regionale e locale, l'amministrazione della giustizia, il governo dell'economia e i diritti sindacali, la disciplina delle fonti normative e del referendum, il Presidente della Repubblica e il c.d. "semestre bianco", il Governo e la pubblica amministrazione, la composizione e le funzioni delle Camere, i diritti civili e politici. Tali proposte furono assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera che non ne iniziò l'esame.

Gli atti istitutivi sia dei Comitati del 1982 sia della Commissione Bozzi non prevedevano alcun tipo di collegamento diretto tra i lavori di tali organi e l'attività legislativa delle Camere.

Pur differenziandosi per modalità istitutive (nel caso dei Comitati intervenne un'intesa tra i Presidenti delle due Assemblee, per la Commissione Bozzi una più impegnativa mozione approvata dalle Camere) e per compiti ad essi affidati (i Comitati avevano funzioni meramente ricognitive delle posizioni dei gruppi in tema di riforme, mentre la Commissione Bozzi disponeva in merito di poteri propositivi), entrambi gli organi avevano mandato di riferire ai Presidenti delle due Camere sui risultati dei propri lavori. Era pertanto esclusa la disponibilità da parte dei Comitati e della Commissione Bozzi sia di poteri referenti nei confronti delle Assemblee parlamentari sia di strumenti di diretto collegamento con i lavori delle competenti Commissioni parlamentari; né erano precisate, da parte degli atti istitutivi di tali organi, particolari modalità per l'inserimento nell'ordine del giorno delle Camere degli argomenti trattati dai Comitati e dalla Commissione Bozzi.

Il concreto avvio dell'esame parlamentare dei progetti riguardanti i temi e le proposte oggetto dei lavori dei Comitati e della Commissione bicamerale era quindi sostanzialmente rimesso all'iniziativa dei gruppi politici che allora, come è noto, non raggiunsero un sufficiente accordo in merito.

## **Il contenuto della relazione approvata dalla Commissione**

### ***Diritti e libertà fondamentali***

Il testo approvato dalla Commissione prevede la revisione di alcuni articoli della parte I della Costituzione.

In particolare, le modifiche proposte riguardano:

a) tutela della salute e dell'ambiente: il tema è affrontato sia nell'articolo 9 che prevede la modifica del secondo comma, introducendo la tutela ambientale e del patrimonio storico - artistico, sia nel primo comma dell'articolo 32, modificato dalla Commissione nel senso di garantire la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana;

Viene previsto inoltre che la legge stabilisca provvedimenti adeguati a reprimere le manifestazioni al buon costume nonché a prevenire e reprimere quelle che possano ledere i minori nella formazione della loro personalità. Una disciplina particolare è riservata a tali manifestazioni lesive laddove accengano mediante il mezzo televisivo.

La Commissione ha altresì proposto la costituzionalizzazione (articolo 21 bis) del diritto all'informazione (cercare, trasmettere, ricevere informazioni) e dell'accesso: sono però vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implicino lesioni dei diritti fondamentali o discriminazioni.

Per quanto riguarda la disciplina dei mezzi di comunicazione, il testo della Commissione (articolo 21 ter) prevede la garanzia del pluralismo dei sistemi informativi, riservando alla legge la disciplina anticoncentrazione, stabilendo la pubblicità della proprietà e dei mezzi di finanziamento della stampa e dei mezzi radiotelevisivi, riconoscendo carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo e definendo le modalità di istituzione e di esercizio di emittenti private. La legge disciplina inoltre il diritto di rettifica e le condizioni per l'accesso, di singoli o gruppi, al servizio pubblico radiotelevisivo.

Estende poi il regime previsto dall'attuale articolo 21 per il sequestro della stampa a tutti i mezzi di diffusione dell'informazione.

c) tutela dei disabili: viene introdotto l'articolo 32 bis, rivolto alla tutela dei disabili, promuovendone il recupero e garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale;

d) condizioni del lavoratore: rispetto all'attuale impianto dell'articolo 36, viene esplicitato il riferimento al lavoratore di sesso maschile e femminile, sancendo poi il diritto alla esistenza libera e dignitosa anche per la famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali. Viene recepito (articolo 37) il principio che le condizioni di lavoro debbano consentire all'uomo ed alla donna l'adempimento delle loro funzioni nella famiglia ed assicurare anche al padre (oltre che alla madre ed al bambino) una particolare ed adeguata protezione.

e) organizzazione sindacale e partitica: per quanto riguarda l'attività e l'organizzazione sindacale (articolo 39 nel testo della Commissione) essa deve ispirarsi al metodo democratico: è poi previsto che la legge, per il riconoscimento dell'efficacia erga omnes dei contratti collettivi determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati. Per quanto riguarda i partiti, anche per essi è richiesta una struttura interna democratica: è demandata alla legge la disciplina del finanziamento dei partiti in via centrale e periferica nonché le garanzie relative alla partecipazione degli iscritti a tutte le fasi della formazione della volontà politica, al rispetto delle norme statutarie e la tutela delle minoranze.

## **Forma di Stato**

### *Elezione e composizione della Camera e del Senato*

Il progetto di riforma approvato dalla Commissione prevede una riduzione del numero dei deputati e dei senatori, sulla quale sono state presentate numerose proposte non formalizzate nel testo degli articoli 56 e 57.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, la modifica principale relativa all'articolo 56 prevede che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettui dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, in base all'ultimo censimento, per il numero dei seggi da assegnare, anziché per il numero fisso di 630, come attualmente previsto.

Si prevede, nel nuovo testo dell'articolo 57, che possano diventare senatori di diritto e a vita anche gli ex Presidenti delle Camere per almeno una legislatura e gli ex Presidenti della Corte costituzionale per almeno un mandato presidenziale. Inoltre, si limita il numero complessivo dei senatori a vita a otto: viene così abrogato l'attuale articolo 59.

Infine, il nuovo testo dell'articolo 69 prevede che la legge determini i limiti delle spese che i candidati possono affrontare per l'elezione e stabilisca norme adeguate a prevenire e reprimere le violazioni.

### *Funzione legislativa*

Il nuovo testo dell'articolo 64 richiede per la validità delle deliberazioni delle Camere la maggioranza dei votanti: inoltre ciascuna Camera deve organizzare i lavori secondo il principio della programmazione.

Per altre leggi, la funzione legislativa è esercitata dalla sola Camera, salvo la possibilità per il Governo o per un terzo dei senatori di richiedere entro 15 giorni dall'approvazione che il progetto sia esaminato anche dal Senato, che entro i 30 giorni successivi deve rinviare il progetto alla Camera con le proposte di modificazione. La Camera deve pronunciarsi entro i successivi 30 giorni. In questo caso, il riesame influisce anche sulla promulgazione in quanto il nuovo articolo 73 dispone che, per le leggi di cui può essere richiesto il riesame, essa avvenga non prima del quindicesimo giorno successivo all'approvazione da parte della Camera; mentre, per le leggi di cui è stato chiesto il riesame, la promulgazione avviene dopo la scadenza del termine posto per l'esame o immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva in caso di modificazioni apportate dal Senato.

Per quanto riguarda l'iniziativa delle leggi, rispetto all'attuale testo dell'articolo 71, si prevede l'innalzamento del quorum a centomila elettori per la presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare presso la Camera dei deputati: è previsto altresì che un rappresentante dei promotori possa assistere alle sedute di Commissione senza diritto di voto. Il Parlamento deve pronunciarsi sulla proposta entro il termine di 24 mesi, la cui osservanza è garantita da apposite procedure dei regolamenti parlamentari: tale termine vale anche per i progetti di legge presentati dai Consigli regionali ex articolo 121 della Costituzione.

Fuori di questo caso, la procedura prevista per l'approvazione dei progetti di legge dal nuovo testo dell'articolo 72 prevede, rispetto all'impianto attuale, la possibilità della dichiarazione d'urgenza su richiesta del Governo o di un terzo dei membri della Camera, con votazione a maggioranza assoluta: in questo caso i competenti organi parlamentari ne programmano la discussione in modo da rispettare il termine che, in ogni caso, non può essere superiore a 60 giorni. L'applicazione di questa disciplina è esclusa per le leggi in materia costituzionale ed elettorale o per i bilanci e consuntivi.

Viene infine introdotto la riserva di Assemblea anche per i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate.

### *Referendum*

Il testo dell'articolo 75 approvato dalla Commissione prevede anzitutto la possibilità di indire referendum anche per singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e di omogeneità di contenuto dispositivo.

Viene innalzato il quorum per l'indizione, portato a ottocentomila elettori. Per quanto riguarda i limiti del referendum, si introduce il divieto anche per le leggi costituzionali, per quelle a contenuto costituzionalmente vincolato e per le leggi impositive di tributi.

Viene inoltre demandata alla legge la determinazione delle modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste referendarie, da effettuarsi da parte della Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno 200.000 adesioni.

Infine, è prevista la possibilità del referendum consultivo per questioni di alta rilevanza politica, su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune.

### *Presidente della Repubblica*

In base al nuovo testo dell'articolo 95, l'unica variazione all'attuale disposizione consiste nella non immediata rieleggibilità.

Quanto agli impedimenti, viene introdotto un comma all'attuale articolo 86, che specifica la procedura dichiarativa di impedimento permanente (dichiarazione concorde dei Presidente delle due Camere, del Presidente della Corte e del Presidente del Consiglio).

Infine il nuovo testo dell'articolo 88 della Costituzione prevede che il Presidente possa sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere stesse.

### **Forma di governo**

#### *Formazione e struttura dell'esecutivo*

Il testo approvato dalla Commissione prevede la revisione degli articoli 92, 93, 94 e 96 della Costituzione, pur mantenendo la forma di governo parlamentare ed il necessario rapporto fiduciario con il Parlamento.

Per quanto riguarda la costituzione e la risoluzione del rapporto fiduciario, il nuovo testo dell'articolo 94 prevede che le due Camere accordino o revochino la fiducia in seduta comune. In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio deve dichiarare e motivare la volontà di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune.

#### *Struttura del Governo e della pubblica amministrazione*

La modifica dell'articolo 92 è volta ad un rafforzamento della funzione di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, istituzionalizzando il Consiglio di Gabinetto, organo che coadiuva il Presidente nell'esercizio di tali funzioni.

Di tale organo, in base al nuovo testo dell'articolo 95, la legge che provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, ne determina le attribuzioni, così come di quelle del Consiglio dei Ministri e dei Ministri. E' prevista la possibilità di delegare, per determinate materie, le funzioni del Consiglio dei Ministri a Comitati di Ministri. Rispetto all'articolo 95 in vigore, viene confermato il potere di direzione della politica generale del governo e la relativa responsabilità del Presidente del Consiglio; è confermato altresì il potere di promozione e coordinamento del Presidente del Consiglio, nonché la responsabilità individuale e collegiale dei Ministri.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, il nuovo testo dell'articolo 97 prevede la possibilità di derogare al principio dell'accesso tramite concorso per le qualifiche e funzioni stabilite dalla legge: i rapporti costituiti in violazione di tale disposizione sono nulli a tutti gli effetti.

A garanzia dell'azione amministrativa, è prevista la costituzionalizzazione dell'obbligo di provvedere sulle istanze dei cittadini, nonché la riserva di legge per i requisiti di competenza professionale e l'autonomia dei cittadini nominati ad uffici direttivi degli enti pubblici; per l'istituzione dell'anagrafe degli incarichi pubblici; per le modalità dei controlli sulle nomine da parte del Senato.

E' stato infine approvato dalla Commissione l'articolo 98 bis, che demanda alla legge la disciplina del Difensore civico, istituito per denunciare ed intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui stesso accertati, per attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti e per tutelare gli interessi diffusi. E' previsto un obbligo di risposta motivata da parte del Difensore alle istanze dei cittadini.

#### *Poteri normativi del Governo*

La proposta della Commissione prevede una riformulazione dell'articolo 77 prevedendo in primo luogo la specificazione dei casi di necessità ed urgenza, limitati alle calamità naturali, la sicurezza nazionale o l'emanazione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore. Ulteriore modifica rispetto all'impianto attuale dell'articolo 77 è quella della indicazione, in sede di legge di conversione, della decorrenza degli effetti temporali degli emendamenti approvati in sede parlamentare: emendamenti che non sono ammissibili se non strettamente attinenti all'oggetto del decreto.

Per quanto riguarda l'esercizio del potere regolamentare, viene introdotto un articolo 77 bis, nel quale si prevede la possibilità, sia per il Governo sia per le regioni, di emanare regolamenti che riguardino l'esecuzione delle leggi, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, quando la materia non necessiti una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale; il Governo è poi autorizzato in via permanente ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non comprese in quelle previste dall'ultimo comma dell'articolo 72, sulla base di principi fondamentali fissati con legge.

I relativi decreti vengono sottoposti alle Camere, che si pronunciano entro 60 giorni. Decorso tale termine, il decreto acquista forza di legge.

#### *Legge di bilancio*

La Commissione ha approvato un nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione, secondo il quale il Governo presenta annualmente il bilancio per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e le spese per l'ulteriore quadriennio ed il rendiconto. E' confermata la possibilità dell'esercizio provvisorio, il cui limite è ridotto però a tre mesi.



La legge deve inoltre contenere l'indicazione dei fondi occorrenti per il finanziamento di nuovi provvedimenti di spese o di riduzione di entrate per il quinquennio successivo, i fondi relativi al gettito derivante da nuove leggi di entrate alla cui approvazione è subordinata l'utilizzazione degli accantonamenti di spese: le leggi che introducano nuove spese o riduzioni di entrate devono indicare per l'intero quinquennio successivo i mezzi per farvi fronte, utilizzando esclusivamente questi fondi, tranne il caso di calamità naturali e pericolo per la sicurezza del paese, nel qual caso nuove spese possono essere finanziate con nuove entrate. Fuori del bilancio di previsione, lo Stato non può fornire garanzie nè concedere crediti ed anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.

E' stabilito il divieto di approvazione di provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate durante la sessione di bilancio. Nelle deliberazioni parlamentari che importano variazioni di entrate o spese la richiesta di votazione palese prevale su quella per scrutinio segreto.

La Corte dei conti valuta il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti, potendo altresì investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme in questione.

Infine, il nuovo testo dell'articolo 74, introduce la previsione dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti nel caso in cui la legge sia stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'articolo 81.

#### *Inchieste parlamentari e attività informativa delle Camere*

La Commissione è pervenuta a proporre la modifica dell'articolo 82, ridisciplinando l'esercizio della funzione di controllo sul Governo e sulla p.A. sulla base di una ripartizione di competenze tra la Camera ed il Senato.

Al Senato spetta il controllo sull'attuazione e l'efficacia delle leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, le nomine pubbliche, il funzionamento degli enti pubblici, l'attività di coordinamento ed indirizzo del Governo nei confronti delle regioni ed altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie e l'andamento della spesa pubblica. Al Senato spetta altresì decidere sulle questioni di merito per contrasto di interessi nei confronti delle leggi regionali e disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Secondo l'articolo 127 bis, approvato dalla Commissione, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da 20 rappresentanti delle regioni, svolge funzioni consultive sia in riferimento alle competenze del Senato sia in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere che riguardino le regioni o gli enti locali.

La Camera dei deputati svolge funzioni ispettive nei confronti del Governo e della p.A. mediante interrogazioni, interpellanze ed altri strumenti previsti nel suo regolamento.

#### *Accordi e trattati internazionali*

Il testo dell'articolo 80 è stato interamente riformulato, nel senso di prevedere la possibilità che il Parlamento si pronunci sull'accordo o trattato (o sul recesso da esso), portato a conoscenza delle Camere prima della sottoscrizione, entro i successivi quindici giorni (o un termine più breve in casi eccezionali, su richiesta del Governo): decorso tale termine, si forma il silenzio - assenso.

E' invece prevista una legge bicamerale di autorizzazione quando l'accordo o il trattato (o il recesso da esso) importi variazioni al territorio, oneri alle finanze, modificazioni di leggi e obblighi militari.

Adempite tali procedure, l'ordinamento assicura piena ottemperanza agli accordi ed i trattati, assicurando altresì piena vigenza alle norme emanate dagli organi della Comunità europea e direttamente operanti negli Stati membri, conformando altresì la sua legislazione alle direttive dagli stessi organi emanate.

#### **Azionabilità dei diritti ed ordinamento giudiziario**

Per quanto riguarda la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, la Commissione, nel nuovo testo dell'articolo 24, accoglie il principio della giustiziabilità della lesione di interessi diffusi e dell'intervento dei rappresentanti di tali interessi nei procedimenti, anche amministrativi, che li riguardano, secondo modalità stabilite dalla legge.

Per quanto riguarda il rispetto delle garanzie nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali, la Commissione ha approvato l'introduzione di un comma all'articolo 102, prevedendo la possibilità, per determinate materie che non incidano sulla libertà personale o sugli altri diritti inviolabili e le libertà fondamentali, di deferire le relative controversie con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando il contraddittorio, il diritto di difesa e la possibilità di ricorso contro le violazioni di legge. A tale proposito poi, l'articolo 111, nel testo approvato dalla Commissione, dispone che tutti i provvedimenti giurisdizionali debbano essere adeguatamente motivati.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, è altresì previsto (articolo 107, nuovo testo) che il Ministro di grazia e giustizia, titolare dell'azione disciplinare, riferisca periodicamente al Parlamento: viene poi sancita l'incompatibilità per i magistrati in servizio con altra funzione pubblica o professione privata.

**Gli atti della Commissione sono stati pubblicati in tre volumi contenenti rispettivamente:**

**[doc. XVI-bis, n. 3; gli atti istitutivi, i resoconti sommari delle sedute, la relazione conclusiva della Commissione e il testo a fronte degli articoli della Costituzione dei quali si propone la modifica, nella formulazione attuale e in quella proposta dalla Commissione](#)**

**[doc. XVI-bis, n. 3-bis; le relazioni di minoranza](#)**

**[doc. XVI-bis, n. 3-ter; i resoconti stenografici delle sedute e un indice generale analitico-alfabetico](#)**

## Il dibattito sulle riforme istituzionali svoltosi alla Camera ed al Senato il 18 e 19 maggio 1988

Su proposta dei Presidenti della Camera e del Senato, le Conferenze dei Presidenti dei gruppi parlamentari dei rispettivi rami del Parlamento decisero, il 22 dicembre 1987, di avviare contemporaneamente un dibattito generale sulle questioni istituzionali.

Il dibattito si è svolto su comunicazioni dei Presidenti (alla Camera formalizzate nell'ordine del giorno come "Comunicazioni del Presidente sui lavori della Camera concernenti le riforme istituzionali") ed ha avuto luogo il 18 e 19 maggio 1988, contemporaneamente presso le due Assemblee.

Nel corso del dibattito, cui sono state dedicate complessivamente 5 sedute, sono intervenuti numerosi parlamentari, che hanno illustrato le proposte dei rispettivi gruppi in materia di riforme istituzionali.

Al termine sono intervenuti, rispettivamente alla Camera ed al Senato, il Ministro per i rapporti con il Parlamento e il Ministro per gli affari regionali e i problemi istituzionali.

I Presidenti delle due Camere hanno concluso i lavori presso ciascun ramo del Parlamento, indicando gli impegni prioritari che la Camera ed il Senato avrebbero dovuto assumere rispetto ai temi esposti nel corso del dibattito e la cui attuazione era stata indicata come più urgente nei diversi interventi, pur non entrando nel merito degli interventi stessi. Tali priorità, secondo le indicazioni dei Presidenti delle Camere, sono le seguenti:

1. riforma del Parlamento;
2. riforma delle autonomie locali;
3. riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio;
4. riforma dei regolamenti parlamentari, volta in particolare ad assicurare tempi certi per l'approvazione dei provvedimenti, nonché alla modifica della disciplina del voto segreto;
5. problema della decretazione d'urgenza, le cui soluzioni si ripercuotono necessariamente sul versante delle riforme regolamentari;
6. problema della delegificazione;
7. problema del controllo della spesa pubblica anche mediante la riforma della legge finanziaria e di bilancio.

## **Il progetto di revisione di alcune disposizioni della Costituzione approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella X legislatura (A.C. 4887-A)**

- L'iter del progetto di legge
- Il contenuto del progetto di revisione
- Riforma del bicameralismo
- Riforma delle autonomie regionali
- Procedimento legislativo e delegificazione
- Partecipazione dell'Italia a comunità internazionali e unione politica della CE

### **L'iter del progetto di legge**

Nella X legislatura le Camere hanno discusso un impegnativo progetto di revisione delle norme costituzionali riguardanti il procedimento legislativo e le competenze attribuite ai due rami del Parlamento. Il Senato ha infatti approvato in prima lettura in data 7 giugno 1990 un progetto di legge di revisione costituzionale degli articoli 59, 69, 72 e 97 della Costituzione e di introduzione degli articoli 11 bis, 70 bis e 95 bis (A.C. 4887) (\*).

Il provvedimento è stato quindi trasmesso alla Camera ove è stato esaminato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente. La Commissione ha approvato un testo per la discussione in Assemblea notevolmente ampliato e modificato rispetto al progetto approvato dal Senato (\*\*). L'Assemblea della Camera ha iniziato la discussione sulle linee generali del provvedimento che tuttavia non è stata portata a termine (sedute del 26, 29 e 30 luglio 1991).

Il testo approvato in sede referente dalla Commissione Affari costituzionali della Camera proponeva un complesso progetto di riforma che non interessava solo la revisione dell'organizzazione bicamerale del Parlamento, ma introduceva, in connessione con essa, un profondo riassetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie regionali, la costituzionalizzazione del principio della delegificazione nel sistema delle fonti normative, la precisazione sul piano costituzionale dei termini entro i quali dovrà svilupparsi l'azione da svolgersi dall'Italia a favore dell'unione politica tra gli stati membri delle comunità europee. A ciò si aggiungeva la proposta di modificare l'art. 69 della Costituzione nel senso di prevedere la determinazione per legge dei limiti delle spese elettorali sostenute dai candidati.

### **Il contenuto del progetto di revisione costituzionale**

#### ***Riforma del bicameralismo***

Il progetto di revisione costituzionale propone di modificare l'attuale sistema di "bicameralismo perfetto" disciplinato dagli artt. 70 e 72 della Costituzione nella parte in cui prevede la necessaria approvazione in identico testo di tutti i progetti di legge da parte di entrambe le Camere. A tale previsione il testo in esame propone di sostituire una diversa e più semplice soluzione procedimentale, ispirata al cosiddetto "principio della culla": i progetti di legge sono esaminati e approvati da una sola camera, quella presso la quale sono presentati; all'altra Camera rimane riservata la facoltà di richiedere con deliberazione assunta a maggioranza semplice, il riesame del testo approvato; qualora la richiesta di riesame non venga deliberata entro 15 giorni dall'annuncio di trasmissione del testo, il progetto di legge si intende definitivamente approvato.

Qualora invece venga deliberata la richiesta di riesame, nuove richieste di riesame da parte di ciascuna Camera possono essere deliberate entro trenta giorni, ma con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il riesame, nelle varie fasi del procedimento, può essere richiesto anche dal Governi. Il procedimento legislativo è concluso quando il progetto di legge risulti approvato da entrambe le Camere in identico testo, o manchi una richiesta di riesame nei termini sopra illustrati.

Il testo propone che la procedura ora descritta si applichi a tutti i progetti di legge tranne quelli riguardanti una serie di materie tassativamente elencate dalla nuova formulazione dell'art. 72 Cost.: leggi di revisione costituzionale leggi elettorali bilanci di previsione e consuntivi, autorizzazioni a ratificare trattati ed accordi internazionale di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale. Le leggi riguardanti tali materie continueranno ad essere necessariamente bicamerali: per la loro approvazione dovrà cioè in ogni caso intervenire l'esame sua della Camera sia del Senato.

Le innovazioni procedurali che si sono sin qui descritte accolgono quasi integralmente le soluzioni definite nei progetti di revisione costituzionale approvato dal Senato. Pur semplificando notevolmente il procedimento legislativo, queste ultime, di per sé considerate, continuavano tuttavia a collocarsi entro la logica del "bicameralismo perfetto", nel senso che conservano su un piano di assoluta identità le competenze e le funzioni riconosciute ai due rami del Parlamento: il testo approvato dal Senato non stabiliva in particolare nessun criterio in base al quale i progetti di legge di iniziativa governativa non necessariamente "bicamerali" dovessero essere presentati in una Camera piuttosto che nell'altra.

La proposta definitiva dalla Commissione Affari costituzionali della Camera innova profondamente rispetto a questa logica: alla semplificazione procedurale introdotta con il "principio della culla" il testo in esame propone di affiancare una differenziazione funzionale tra le due Camere a sua volta connessa con la redistribuzione delle competenze legislative tra Stato-Regioni (quest'ultimo aspetto sarà diffusamente illustrato nella sezione Regioni e autonomie locali). Il nuovo testo dell'art. 72 della Costituzione approvato dalla commissione della Camera prevede infatti che la presentazione dei progetti di legge nelle materie riservate alla competenza normativa dello Stato avvenga in ogni caso presso la Camera dei deputati, che procede quindi per prima al relativo esame, mentre i progetti di legge organica che fissano i principi fondamentali cui si dovranno attenere le regioni nella disciplina della materie riservate alla loro competenza legislativa saranno esaminati in prima istanza dal Senato.

Si introduce così un principio di tendenziale specializzazione nella competenza normativa dei due rami del Parlamento, temperato dalla previsione di alcune categorie di leggi necessariamente bicamerali e dalla possibilità del "richiamo" dei progetti approvati da una Camera da parte dell'altra: al Senato spetta dunque in sostanza l'esame delle leggi di principio che hanno come destinatarie le regioni, alla Camera l'esame di tutte le altre leggi dello Stato. Il senso e la portata di tale tendenziale ripartizione di competenza tra Camera e Senato possono essere pienamente intesi solo guardando al nuovo assetto del rapporto fra la legislazione statale e quella regionale disposto dal testo in esame e di cui si tratterà come si è detto nella sezione riguardante le Regioni e le autonomie locali. Qui basti rilevare come l'innovazione in questione comporti due importanti conseguenze, accolte nei progetti di revisione costituzionale:

1. essendo la legislazione statale nelle materie di competenza regionale legislazione unicamente di principio, ne consegue l'impossibilità di emanazione di tali ambiti normativi di decreti-legge (in considerazione del carattere di "straordinaria necessità ed urgenza" che tali provvedimenti devono rivestire) e di decreti legislativi (che hanno necessariamente natura di normativa di dettaglio): tale conseguenza è sancita dalla nuova formulazione dell'art. 77 della Costituzione proposta dal testo in esame, a norma della quale il Governo può essere delegato ad emanare decreti legislativi o può emanare decreti legge solo nelle materie rimesse alla competenza dello Stato: i disegni di legge che conferiscono deleghe legislative e quelli riguardanti la conversione dei decreti-legge dovranno essere quindi presentati alla Camera dei deputati;

2. introducendo il principio della specializzazione di competenza fra i due rami del Parlamento, il testo approvato dalla commissione Affari costituzionali intende conservare, come si legge nella relazione per l'Assemblea, la "pari legittimazione democratica e la pari dignità politica delle due Camere", confermando la formazione di ambedue le Camere per elezione diretta e l'attribuzione a ciascuna di esse della potestà di conferire e di revocare la fiducia politica al Governo.

Tornando alla disciplina costituzionale del procedimento legislativo, va infine segnalata un'altra innovazione proposta dal progetto di revisione costituzionale in esame. E' infatti proposta una riformulazione dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost. che, nel confermare la possibilità del decentramento legislativo in Commissione, prevede tuttavia che i progetti di legge deliberati dalle Commissioni siano approvati articolo per articolo e con votazione finale dall'Assemblea della rispettiva Camera: viene così meno la possibilità di approvare un progetto di legge interamente in Commissione, in sede legislativa. Correlativamente si innalza il quorum dei parlamentari necessario per ottenere il "richiamo" in Assemblea di un progetto di legge già in esame presso una commissione: da un quinto dei componenti della Commissione e da un decimo di quelli dell'Assemblea si passa rispettivamente a un terzo e a un quinto.

Rimane ferma l'esclusione, già prevista dal testo attuale della Costituzione, dei procedimenti decentrati per l'approvazione di alcune categorie di progetti di legge (di revisione costituzionale, in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilancio di previsione e consuntivi).

### ***Riforma delle autonomie regionali***

Come si è anticipato, la differenziazione funzionale tra le due Camere è posta in relazione nel testo in esame con la proposta di modificare gli articoli della Costituzione che fissano le competenze legislative e amministrative delle regioni, nonché i limiti dell'autonomia a queste riconosciuta.

La prima innovazione introdotta su questo punto è rappresentata dal capovolgimento dei criteri di competenza legislativa attualmente accolti dalla Costituzione: mentre ora sono le competenze legislative regionali ad essere tassativamente elencate dalla Costituzione (art. 117 Cost.), rimanendo le altre materie riservate alla disciplina legislativa statale, nel testo approvato dalla I Commissione si propone di elencare invece (con modifica dell'art. 70 Cost.) le materie riservate alla legge dello Stato, tutte le altre intendendosi attribuite alle regioni di diritto comune.

Le materie rientranti nella competenza legislativa dello Stato ed elencate nell'art. 70 rientrano in grandi settori di intervento normativo che nella relazione di accompagnamento del testo approvato in Commissione sono individuati nell'ordinamento dello Stato, nelle relazioni internazionali, nella sicurezza esterna e interna, nel sistema dei diritti pubblici soggettivi, nel sistema delle garanzie giurisdizionali, nella finanza pubblica, nel sistema dei pubblici poteri relativi alle relazioni economiche e al governo del territorio, nelle politiche per l'alta cultura e l'istruzione superiore, nel sistema dei diritti sociali.

In tutte le altre materie, riservate alla competenza delle regioni, la legislazione statale potrà porre, come già attualmente previsto per le materie di cui all'art. 117 Cost., solo le norme di principio cui si dovranno attenere le leggi regionali. Anche per quanto concerne la legislazione di principio statale il testo prevede tuttavia importanti novità. Attualmente è infatti ammesso che i principi di vincolo per le leggi regionali possano ricavarsi non solo dalle leggi statali che esplicitamente li definiscono (le cosiddette "leggi-quadro" o "leggi-cornice"), ma anche per via interpretativa, dal complesso della legislazione statale su un determinato ambito normativo. Il nuovo testo dell'art. 70 Cost. prevede invece che i principi in questione possano essere stabiliti solo da leggi specificamente preordinate alla loro definizione.

Tali leggi sono chiamate "leggi organiche" e la loro approvazione è tendenzialmente riservata, come si è visto, al Senato: si prevede inoltre che le leggi organiche possano fissare esclusivamente i "principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario", ulteriormente specificandosi e delimitandosi in tal modo l'ambito di intervento della legislazione di principio di fonte statale.

Il quadro della riforma dell'autonomia regionale è completato dal nuovo testo degli articoli 118, 119, 121, 122, 126 e 127 della Costituzione proposto nel progetto approvato dalla Commissione.

In particolare il nuovo testo dell'art. 118 Cost. prevede che tutte le funzioni amministrative nelle materie non riservate allo Stato spettano alle Regioni, alle Province e ai comuni, prevedendo così, per la prima volta con norma di rango costituzionale, che anche le province e i comuni siano direttamente e necessariamente tributari di competenze amministrative proprie: il secondo comma dell'art. 118 specifica che la legge regionale deve attribuire a tali enti le funzioni amministrative di interesse locale. L'art. 119 stabilisce invece il fondamentale principio dell'autonomia finanziaria delle Regioni, determinando altresì i principi generali per la sua attuazione.

Da segnalare infine la grande potenzialità innovativa del nuovo testo dell'art. 122 Cost. che prevede che lo statuto regionale (con disposizioni deliberate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale) possa prevedere il sistema d'elezione dei consiglieri regionali e la disciplina della forma di governo della regione anche in difformità da quanto previsto in via generale dalle norme costituzionali in materia.

### ***Procedimento legislativo e delegificazione***

Tornando alla normativa costituzionale riguardante la legislazione statale, sono da segnalare altre due importanti innovazioni contenute nel progetto di revisione costituzionale.

La prima riguarda la riformulazione dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost. che, nel confermare la possibilità del decentramento legislativo in Commissione, prevede tuttavia, nel nuovo testo, che i progetti di legge deliberati dalle Commissioni siano approvati articolo per articolo e con votazione finale dall'Assemblea della rispettiva Camera. Correlativamente si innalza il quorum dei parlamentari necessario per ottenere il "richiamo" in Assemblea di un progetto di legge già in esame presso una Commissione: da un quinto dei componenti della Commissione e da un decimo di quelli dell'Assemblea si passa rispettivamente ad un terzo e ad un quinto.

Rimane ferma l'esclusione, già prevista dal testo attuale della Costituzione, dei procedimenti decentrati per l'approvazione di alcune categorie di progetti di legge (di revisione costituzionale, in materia elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi).

Importanti novità si rilevano anche per quanto riguarda l'accoglimento sul piano costituzionale del principio della delegificazione, con la conseguente potenziale estensione dei poteri normativi del Governo ed una minore necessità, per la disciplina di particolari materie, dell'intervento legislativo delle Camere: il testo in esame propone infatti l'introduzione di un art. 95-bis Cost. con il quale si dà per la prima volta riconoscimento costituzionale ai cosiddetti "regolamenti indipendenti" del Governo, i regolamenti cioè con cui l'esecutivo può disciplinare materie non riservate dalla Costituzione alla legge e per le quali non sia già prevista una normativa di fonte legislativa. Corrispettivamente, viene introdotta una forma aggiuntiva di controllo su tali regolamenti, prevedendosi che la Corte dei conti, qualora in sede di controllo preventivo di legittimità riscontri la violazione da parte di tali atti normativi della riserva di legge, sottoponga la questione al giudizio della Corte costituzionale.

Va infine segnalato che il principio della delegificazione trova un'attuazione ancora più stringente in materia di organizzazione dei pubblici uffici. Nella formulazione del nuovo testo dell'art. 97 Cost. si prevede infatti che i pubblici uffici siano organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione: si prevede in tal modo per questo particolare settore una riserva di regolamento, attribuendosi alla competenza esclusiva della fonte regolamentare il compito di disciplinare l'organizzazione degli uffici pubblici, pur in base ai principi stabiliti con legge.

Il medesimo criterio è previsto per l'organizzazione con regolamento dei pubblici uffici delle regioni (nuovo testo dell'art. 121 Cost.).

***Partecipazione dell'Italia a comunità internazionali e unione politica della comunità europea***

Il testo approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera, modificando su questo punto solo parzialmente il progetto trasmesso dal Senato, aggiunge due commi all'art. 11 della Costituzione, prevedendo la possibilità che l'Italia consenta, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità rese necessarie dal conferimento di poteri sovrani a comunità internazionali di cui il nostro paese faccia parte. Prevede inoltre che l'Italia promuova e favorisca la formazione dell'unione politica fra gli Stati membri delle comunità europee, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana.

**(\*) Il progetto approvato rappresenta un testo unificato risultante dall'esame congiunto delle proposte di legge in materia di riforma del bicameralismo presentate da numerosi senatori di diversi gruppi politici (proposte Pasquino A.S. 21, 22, 23 e 1101, Riz A.S. 30, Filetti A.S. 166, Pecchioli A.S. 227, Mancino A.S. 426 e A.S. 845).**

**(\*\*) Il progetto trasmesso dal Senato è stato esaminato dalla Commissione congiuntamente con una serie di altre proposte di revisione costituzionale presentata alla Camera (p.d.l. Bassanini A.C. 35, Labriola A.C. 37, Natta A.C. 558, Franchi A.C. 607, Martinazzoli A.C. 677, Battistuzzi A.C. 2027,**



**Il dibattito del 23-25 luglio 1991 sui temi contenuti nel messaggio del Presidente della Repubblica in materia di riforme istituzionali inviato alle Camere il 26 giugno 1991**

[Il messaggio presidenziale](#)

[Il dibattito parlamentare](#)

### **Il messaggio presidenziale**

Il 26 giugno 1991 il Presidente della Repubblica Cossiga inviò un messaggio alle Camere sulla questione delle riforme istituzionali.

La prima parte del messaggio rievoca la cornice storica politica che ha portato all'approvazione della Costituzione repubblicana; si ripercorrono quindi le profonde trasformazioni sociali ed economiche che hanno interessato il nostro paese dal dopoguerra ad oggi, trasformazioni che necessitano a parere del Presidente una complessiva revisione dell'assetto istituzionale repubblicano.

Il Presidente indica quali principali questioni cui l'intervento riformatore dovrebbe rivolgersi, la forma di governo e il sistema elettorale, il ruolo delle autonomie, la disciplina dell'ordine giudiziario, i nuovi diritti di cittadinanza e gli strumenti relativi alla finanza pubblica.

Sono a tal proposito richiamati i progetti di riforma elaborati su tali temi a partire dagli anni '80 nelle diverse sedi istituzionali.

Per quanto riguarda il metodo delle riforme il Presidente rileva in primo luogo che la scelta di eventuali procedure alternative rispetto a quelle previste dall'art. 138 Cost. dovrà comunque essere effettuata con la rigorosa osservanza dello stesso art. 138 nonchè, per quanto attiene all'eventuale perfezionamento delle deliberazioni parlamentari con voto popolare, nelle forme del referendum confermativo previsto dalla stessa norma.

Il Presidente individua quindi quali possibili procedure per la realizzazione del progetto di riforma:

il ricorso alle procedure previste dal vigente art. 138 Cost.;

l'utilizzazione da parte della Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, di poteri costituenti;

l'elezione di una vera e propria Assemblea costituente

Quanto al ricorso al potere costituente, tale opzione deve per il Presidente essere valutata nell'ambito di un attento apprezzamento dei confini di operatività posti al potere di revisione costituzionale non solo dall'art. 139 Cost. ma anche da altri limiti sostanziali impliciti, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento costituzionale così come approvato dall'Assemblea costituente del 1948.

Qualunque sia la via scelta dal Parlamento per l'approvazione dell'intervento riformatore, il Presidente ritiene comunque necessario che nel procedimento sia assicurato un ruolo di primario rilievo all'espressione diretta della volontà popolare, ruolo da porsi in diretta connessione con l'accoglimento, alla base del vigente ordinamento democratico, del principio della sovranità popolare.

Il Presidente illustra a tal proposito le diverse forme di referendum (di indirizzo, di investitura, propositivo, confermativo, approvativo), attraverso cui realizzare tale esigenza che a parere del Capo dello Stato deve trovare comunque espressione in forme più incisive rispetto a quelle previste dal vigente art. 138 Cost. con riferimento al referendum eventuale confermativo sui progetti di revisione costituzionale.

Il Presidente si sofferma quindi sulle varie ipotesi di riforma elettorale, affermando comunque la necessità di rispettare i principi emersi nella consultazione referendaria riguardante la preferenza unica.

Il messaggio si conclude con un appello alle Camere per l'avvio di un processo riformatore finalizzato al superamento della situazione di "democrazia bloccata" caratterizzante a parere del Presidente il nostro sistema istituzionale in vista della fondazione di un nuovo patto nazionale da porre a fondamento delle rinnovate istituzionali democratiche e repubblicane.

### **Il dibattito parlamentare**

Presso entrambe le Camere (a livello di Presidenze, Conferenze dei presidenti dei gruppi e Giunte per il regolamento) si svolse preliminarmente una discussione sulle modalità di trasmissione formale del messaggio (se dovesse esservi o meno la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri o di altro Ministro) nonché sul seguito parlamentare cui esso avrebbe dovuto dare luogo, vale a dire sulla opportunità di svolgere o meno un dibattito parlamentare sul messaggio e con quale esito.

La questione venne discussa alla Camera dei deputati in due riunioni della Giunta per il Regolamento, in data 12 e 26 giugno, e nelle riunioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del 26 giugno e del 2 luglio; al Senato la questione venne esaminata dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari in data 26 giugno e 2 luglio. Sulle diverse problematiche di natura costituzionale, regolamentare e politica connesse alla presentazione del messaggio presidenziale si svolsero anche delle discussioni preliminari presso le due Assemblee all'atto dell'annuncio della trasmissione del messaggio: alla Camera il 26 giugno ed al Senato il 26 giugno ed il 2 luglio.

Al termine di questo dibattito preliminare entrambe le Camere, secondo le conclusioni tratte dai rispettivi Presidenti, concordarono nel ritenere sufficiente ai fini della completezza formale dell'atto presidenziale la controfirma del Ministro guardasigilli e nel giudicare ammissibile e politicamente opportuno lo svolgimento di un dibattito sui temi del messaggio da parte del Parlamento. Le Camere concordano inoltre nell'escludere che il dibattito stesso potesse concludersi con un voto sul messaggio o su altro documento parlamentare ad esso comunque riferibile, voto che sarebbe stato esplicitamente o implicitamente in contrasto con l'art. 90 della Costituzione (irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica).

I Presidenti delle Camere in concertazione tra loro e d'intesa con le rispettive Conferenze dei Presidenti dei gruppi parlamentari stabilirono inoltre che il dibattito si sarebbe svolto contemporaneamente presso i due rami del Parlamento e che sarebbe stato introdotto da un breve ed identico intervento da parte di ciascun Presidente.

Il dibattito si è svolto nelle sedute del 23, 24 e 25 luglio, presso entrambi i rami del Parlamento e si è concluso con la lettura in Aula da parte dei rispettivi Presidenti di una lettera, di identico contenuto, inviata dal Presidente della Repubblica, nella quale veniva espresso il ringraziamento per l'attenzione riservata in sede parlamentare, da parte di tutti i gruppi, ai temi evidenziati nel messaggio e veniva formulato l'auspicio di una rapida ed efficace soluzione dei problemi istituzionali oggetto del dibattito.

## XI legislatura

### La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("cd. Commissione De Mita - Iotti")

[Istituzione della Commissione](#)

[Attività della Commissione](#)

[Il contenuto del progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione](#)

[Forma di Stato](#)

[Forma di governo](#)

[Documenti](#)

### **Istituzione della Commissione**

Nelle sedute del 23 luglio 1992 la Camera ed il Senato hanno approvato due atti monocamerale di indirizzo, aventi analogo contenuto (Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato) con cui è stata deliberata la istituzione di una Commissione alla quale affidare il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione (limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V, secondo l'ordine del giorno approvato dal Senato) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, e di elaborare un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali.

In virtù delle due deliberazioni si è pertanto costituita la "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali", composta da 30 deputati e 30 senatori nominati, rispettivamente, in data 3 e 5 agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento.

### **Attività della Commissione**

La Commissione si è insediata procedendo nella sua prima seduta (9 settembre) alla nomina del Presidente (De Mita e successivamente Iotti) e dei membri dell'Ufficio di Presidenza, ed ha avviato i propri lavori con un dibattito sugli indirizzi generali nelle sedute del 16, 22, 23 e 24 settembre. La Commissione ha quindi deliberato di istituire nel proprio seno quattro Comitati, aventi il compito di svolgere un'attività di elaborazione istruttoria rispettivamente sui temi forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali.

I Comitati hanno predisposto per la Commissione delle relazioni, che sono state ad essa presentate, rispettivamente, in data 22, 29, 30 e 31 ottobre. Le relazioni sono state illustrate in Commissione nelle sedute del 5 novembre (relazioni dei Comitati forma di Stato, forma di governo e sistema elettorale) e dell'11 novembre (relazione del Comitato garanzie); al termine della discussione sulle relazioni la Commissione ha approvato, nella seduta del 3 dicembre, dei principi direttivi con cui sono stati fissati gli indirizzi per il prosieguo dei suoi lavori. Sulla base di tali indirizzi i Comitati hanno quindi svolto una ulteriore attività istruttoria che si è conclusa con l'approvazione di un articolato da parte dei Comitati forma di Stato e forma di governo.

Per quanto riguarda la legge elettorale, il Comitato dopo un ampio dibattito ha rinviato alla Commissione per la discussione e decisione conclusiva: la Commissione è quindi tornata a riunirsi in sede plenaria il 27 gennaio 1993 per procedere alla discussione sull'esito dei lavori del Comitato legge elettorale. La discussione si è conclusa con l'approvazione, nella seduta del 10 febbraio, di nuovi principi direttivi contenenti gli indirizzi per la riforma del sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato.

In questa prima fase di attività la Commissione ha operato nell'ambito dei poteri e dei mezzi conoscitivi e di indagine previsti dai regolamenti parlamentari.

Le due deliberazioni istitutive prevedevano però che con una legge costituzionale da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione fossero conferiti alla stessa poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale; con la medesima legge costituzionale dovevano essere altresì fissati i termini entro i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare alle Camere il risultato dei propri lavori.

In attesa del completamento dell'iter procedurale di approvazione della legge costituzionale, ed in vista della scadenza del termine di sei mesi dalla costituzione della Commissione (9 marzo 1993) previsto nelle delibere istitutive, la Camera ed il Senato hanno approvato, in data 4 marzo 1993, due atti monocamerali di indirizzo di identico tenore (mozione n. 1-00147 Bianco ed altri, mozione n. 1-00088 Gava ed altri), in base ai quali i poteri della Commissione sono stati prorogati sino alla data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale.

La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, entrata in vigore l'11 agosto, ha attribuito alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione ("Ordinamento della Repubblica"), con esclusione della sezione II del titolo VI (Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali), nonché delle proposte di riforma dei sistemi elettorali. per l'elezione degli organi costituzionali.

La legge ha introdotto un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione e la cui applicabilità è stata limitata ai progetti di revisione costituzionale presentati alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale.

A tal fine è stata prevista l'assegnazione da parte dei Presidenti della Camera e del Senato alla Commissione stessa di tutti i progetti di legge costituzionale ed ordinaria relativi alla suddette materie presentati entro la data dell'entrata in vigore della legge costituzionale (l'11 agosto 1993).

La Commissione avrebbe dovuto esaminare i progetti di legge ad essa assegnati in sede referente e secondo le norme dettate dal regolamento della Camera, in quanto compatibili con le speciali disposizioni introdotte dalla legge costituzionale. La fase di esame in sede referente si sarebbe dovuta concludere, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, con la presentazione alle Camere di progetti di legge corredati da relazioni illustrative. Nei trenta giorni successivi a tale presentazione era attribuita a ciascun deputato e a ciascun senatore la facoltà di presentare alla Presidenza della Camera di appartenenza emendamenti ai testi approvati dalla Commissione, sui quali questa si sarebbe pronunciata nei successivi trenta giorni. Scaduti i suddetti termini i Presidenti delle due Camere avrebbero adottato le opportune intese per l'iscrizione all'ordine del giorno delle rispettive Assemblee dei progetti proposti dalla Commissione e per la fissazione della data entro al quale ciascuna Camera avrebbe dovuto procedere alla votazione finale.

La Commissione sarebbe stata rappresentata nella discussione dinanzi alle Assemblee da un apposito Comitato formato dal presidente, dai relatori, e da deputati e senatori nominati in modo tale da garantire la rappresentanza di tutti i gruppi.

Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si dovevano applicare le norme dei rispettivi regolamenti; la legge costituzionale ha introdotto tuttavia alcune deroghe. Al fine di evitare intralci procedurali nel corso del dibattito è stato previsto che non potessero essere ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli o per il rinvio in commissione. Per quanto concerne il regime degli emendamenti la legge costituzionale prevedeva che fino a cinque giorni prima dell'inizio della discussione generale ciascun membro dell'Assemblea potesse presentare emendamenti al testo della Commissione solo in quanto direttamente correlati con le parti modificate dalla Commissione stessa; è ammessa inoltre la ripresentazione degli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione poteva presentare emendamenti o subemendamenti entro il termine di 48 ore dell'inizio della seduta in cui era prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti cui si riferivano.

Agli emendamenti della Commissione potevano essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di gruppo o di almeno 10 deputati o 5 senatori sino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui era prevista la votazione di tali emendamenti.

Per quanto concerne la approvazione finale dei progetti di legge costituzionale, la legge costituzionale introduceva una deroga alla procedura disciplinata dall'articolo 138 Cost., prevedendo che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere doveva essere sottoposto, obbligatoriamente, a referendum confermativo entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La legge costituzionale veniva quindi promulgata solo se nel referendum popolare fosse stata approvata a maggioranza dei voti espressi validamente.

La legge costituzionale prevedeva infine (art. 4) che la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali avrebbe cessato dalle sue funzioni alla data di pubblicazione delle leggi costituzionali od ordinarie approvate secondo la speciale procedura disciplinata dalla legge stessa, ovvero in caso di scioglimento anticipato di una o di entrambe le Camere.

Sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali ha presentato in data 11 gennaio 1994 alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale riguardante la revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3597 - A.S. 1789). Le Assemblee dei due rami del Parlamento non hanno peraltro proceduto all'esame del testo approvato per la anticipata conclusione della legislatura.

## **Il contenuto del progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione per le riforme istituzionali.**

Il progetto reca norme di revisione degli articoli 60, 70, 77, 81, 82, 92, 93, 94, 95, 97, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128 e 130 della Costituzione e l'inserimento nel testo costituzionale dei nuovi articoli 95-bis, 117-bis, 117-ter, 117-quater, 118-bis e 119-bis. La proposta approvata comporta:

un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza accolto nel testo attualmente vigente della Costituzione (enumerazione tassativa delle competenze regionali e attribuzione di tutte le altre competenze allo Stato) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale;

la definizione di una forma di governo "neoparlamentare" che prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, ed introduce l'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva";

la introduzione di nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del Governo, organizzazione della pubblica amministrazione;

la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere di inchiesta delle Camere.

La Commissione non ha trovato invece un accordo su questioni che pur sono state a lungo discusse, in particolare per quanto concerne la composizione e le funzioni delle due Camere e gli istituti di garanzia (magistratura, Corte costituzionale).

Qui di seguito si espongono in sintesi i contenuti del testo approvato.

### ***Forma di Stato***

Per ciò che attiene alla forma di Stato le riforme proposte dalla Commissione definiscono, nel quadro della riaffermata unitarietà della Repubblica, un nuovo modello di Stato regionale, caratterizzato dalla coesistenza nell'ambito della Comunità nazionale di distinte comunità territoriali dotate di autonomia politica e di governo, di autonomia finanziaria e di autonomia normativa primaria e secondaria di carattere generale. Il criterio di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni viene infatti ad essere capovolto rispetto a quello codificato nel vigente testo dell'art. 117 Cost.: le materie riservate alla competenza dello Stato sono enumerate tassativamente nel nuovo testo dell'art. 70, mentre tutte le altre funzioni sono attribuite alle regioni, la cui competenza acquista pertanto carattere generale. Si analizzano di seguito i singoli aspetti della riforma proposta.

### ***Ripartizione delle competenze tra Stato e regioni***

Allo Stato sono riservate le attribuzioni relative alle funzioni ritenute essenziali alla garanzia della sua unitarietà e sovranità, vale a dire le competenze in materia di politica estera, politica militare, politica della giustizia e governo della finanza. Allo Stato è inoltre riservata la definizione del contenuto essenziale delle libertà e dei diritti civili, etico-sociali, economici e politici riconosciuti ai soggetti privati in base alle disposizioni recate dalla parte prima della Costituzione. Le regioni hanno competenza, legislativa ed amministrativa, in tutte le altre materie.

Le materie di competenza statale, elencate tassativamente dal nuovo testo dell'art. 70 concernono, in sintesi, i seguenti settori: politica estera e rapporti internazionali; difesa nazionale e sicurezza pubblica; diritti pubblici soggettivi; politica della giustizia (ordinamento giudiziario e degli organi di controllo previsti dagli artt. 99 e 100 Cost, giustizia penale, civile, amministrativa, tributaria e contabile, ordinamento civile e penale e sanzioni penali); politica monetaria; contabilità dello Stato e finanza statale; programmazione economica generale ed azioni di riequilibrio, politica industriale ed energetica, dei trasporti e delle grandi comunicazioni; tutela dell'ambiente e dell'igiene pubblica; ricerca scientifica e tecnologica e tutela della proprietà artistica, letteraria ed intellettuale; previdenza sociale ed ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; ordinamento generale e programmazione dell'istruzione ed ordinamento dell'università; disciplina generale dell'organizzazione e del procedimento amministrativo; materia elettorale; ordinamento delle professioni; statistica, pesi e misure; armi ed esplosivi; poste e telecomunicazioni; ordinamenti sportivi di interesse nazionale.

### ***Potestà legislativa delle regioni a statuto speciale***

Alle regioni Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta è attribuita, con legge costituzionale, competenza legislativa esclusiva in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato ai sensi del nuovo testo dell'art. 70. Gli statuti speciali possono indicare materie nelle quali lo Stato e le regioni esercitano competenze concorrenti; la definizione di potestà legislativa concorrente è configurata, in base al nuovo testo dell'art. 116, come il risultato di intese tra le parti, in quanto si prevede che gli statuti siano adottati con legge costituzionale su proposta di ciascuna regione e previa intesa della regione medesima sul testo approvato in prima lettura dalle camere.

### ***Potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario***

Alle regioni di diritto comune è attribuita potestà legislativa esclusiva (nell'attuale ordinamento riconosciuta solamente alle regioni a statuto speciale) nelle materie elencate nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., che comprende settori di notevole rilievo quali l'agricoltura, il commercio, l'artigianato, il turismo, la formazione professionale, l'assetto urbanistico e del territorio. Tale potestà legislativa deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione e con i principi generali posti dalle leggi di riforma economico sociale dello Stato" (limiti già previsti per le regioni a statuto speciale).

Nelle altre materie alle regioni è attribuita una potestà legislativa concorrente, da esercitare nel rispetto dei "principi fissati dalle leggi organiche". Il regime dei limiti (ulteriori rispetto a quelli sopra indicati) imposti alla competenza regionale concorrente è radicalmente innovativo rispetto a quello previsto nel vigente ordinamento, per i seguenti profili:

1. la definizione di principi da parte dello Stato nella materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni, mediante approvazione di una legge organica, è meramente facoltativa (mentre nell'ordinamento attuale in mancanza di apposite leggi cornice i principi-limite sono desunti dal complesso delle leggi statali vigenti nella materia);

2. il contenuto delle leggi organiche è più limitato rispetto a quello delle leggi-cornice: mentre quest'ultime infatti devono definire i "principi fondamentali delle materie" attribuite alla competenza regionale, le leggi organiche stabiliscono i principi fondamentali delle funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario ed hanno per destinatarie solo le regioni e non già i cittadini e gli altri soggetti sottoposti alla sovranità nazionale ;

3. la approvazione delle leggi organiche è soggetta ad una procedura "rinforzata" per quanto attiene alla iniziativa, che deve essere presentata al Senato, ed al quorum richiesto (approvazione a maggioranza assoluta dei componenti); le regioni, che devono essere obbligatoriamente consultate nel corso dell'iter di formazione delle leggi, possono ricorrere alla Corte costituzionale, in via principale, per motivi di illegittimità, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della legge. Le leggi organiche, infine, possono essere modificate solo con espressa previsione e possono essere sottoposte a referendum abrogativo solamente con il consenso preventivo di almeno cinque consigli regionali su un quesito successivamente sottoscritto da almeno 500 mila elettori; il referendum è approvato se alla votazione hanno partecipato almeno i due terzi degli aventi diritto e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti espressi validamente.

#### *Il regime dei controlli sulle leggi regionali*

Il regime dei controlli sulle leggi regionali previsto dal nuovo testo dell'art. 127 risulta profondamente modificato rispetto all'attuale, soprattutto in ragione della soppressione della figura del controllo mediante richiesta di riesame. Il testo proposto prevede che ogni legge approvata dal Consiglio regionale sia comunicata al Commissario di Governo, il quale deve vistarla entro il termine di 40 giorni ( il testo vigente stabilisce un termine di 30 giorni), sempre che nel medesimo termine il Governo non promuova la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti al Parlamento.

#### *Potestà amministrativa delle regioni*

Il nuovo testo dell'art. 118 Cost. definisce un sistema innovativo del riparto delle competenze amministrative sia per quanto concerne il rapporto tra Stato e regioni, sia sotto il profilo dei rapporti tra regioni ed enti locali.

Allo Stato, coerentemente con quanto previsto dal nuovo art. 70, sono attribuite competenze amministrative esclusivamente nelle materie riservate alla sua potestà legislativa, mentre in tutte le altre materie le funzioni amministrative sono attribuite "alle regioni, alle province e ai comuni". Nell'ambito di tali materie alle regioni spetta l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, nonché l'esercizio delle funzioni di carattere unitario a livello regionale, mentre tutte le altre funzioni sono attribuite, con legge regionale, ai comuni ed alle province. L'emanazione della legge con la quale si provvede al riparto delle funzioni è configurata come atto dovuto da parte delle regioni, a differenza di quanto previsto dal vigente art. 118, che configura come facoltativa da parte delle regioni la delega dell'esercizio delle proprie funzioni amministrative ai comuni ed alle province.

Secondo quanto previsto dal nuovo art. 118-bis, lo Stato, con legge organica, deve stabilire per ciascuna funzione di competenza regionale avente eminente valore sociale, quali sono le prestazioni minime che comunque ogni regione è tenuta a garantire ai cittadini. La legge organica definisce altresì le procedure per l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato in caso di inadempienza da parte delle regioni.

#### *Controlli sugli atti amministrativi delle regioni*

Il regime dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni è radicalmente innovativo rispetto a quello vigente, in ragione sia della definizione dell'organo di controllo, sia del tipo di controllo ammesso. Quanto al primo aspetto in luogo dell'attuale organo statale di controllo di nomina governativa, il nuovo testo dell'art. 125 attribuisce la funzione di controllo a sezioni decentrate della Corte dei conti; quanto alla tipologia di controlli ammessi viene soppresso il riferimento ai controlli di merito. I casi, i limiti e le modalità di esercizio del controllo di legittimità sono stabiliti con legge dello Stato.

### *Controlli sugli organi regionali*

Il nuovo art. 126 modifica la disciplina vigente in materia di scioglimento dei consigli regionali, in quanto sopprime alcuni dei presupposti previsti dall'attuale testo, vale a dire lo scioglimento per ragioni di sicurezza nazionale o per mancata adesione dell'invito da parte del Governo a sostituire la Giunta o il Presidente che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.

### *Autonomia finanziaria*

La disciplina costituzionale in materia di finanza regionale, proposta dal nuovo testo dell'art. 119 e dall'art. 119-bis, rende più incisivo il principio della finanza propria, definendo l'autonomia finanziaria e l'autonomia della imposizione tributaria come parte costitutiva dell'autonomia politica delle regioni, delle province e dei comuni. Il coordinamento tra la finanza statale, la finanza regionale e quella degli enti locali deve essere assicurato con legge organica.

Le entrate spettanti alla regioni, in base al nuovo art. 119-bis sono le seguenti:

1. tributi propri istituiti e regolati con leggi regionali;
3. proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi;
4. quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole regioni da tributi erariali con particolare riferimento alle imposte indirette.

Per la tutela delle regioni economicamente svantaggiate è prevista l'istituzione, da parte dello Stato, di un fondo perequativo, il cui ammontare deve essere definito in misura non superiore a quanto necessario per compensare la minore capacità di produrre gettito tributario e contributivo rispetto alla media nazionale per abitante. E' prevista anche l'istituzione di un ulteriore fondo a fini perequativi delle maggiori spese per abitante cui sono soggette le regioni di minore dimensione demografica per l'erogazione di servizi. I trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi sono fissati d'intesa con le regioni e non possono in alcun caso avere vincoli di destinazione. Lo Stato per provvedere a scopi determinati può intervenire con finanziamenti aggiuntivi, d'intesa con le regioni interessate.

Nel caso di delega di funzioni amministrative da parte dello Stato alle regioni, i mezzi finanziari di cui le regioni delegatarie dispongono devono essere adeguati mediante una corrispondente ridefinizione delle loro quote di partecipazione al gettito dei tributi erariali.

### *Partecipazione delle regioni al processo normativo comunitario ed alle relazioni internazionali*

Il nuovo art 117-ter attribuisce alle regioni la potestà di stipulare accordi con gli analoghi enti territoriali di altri Stati; a tal fine viene promossa da parte dello Stato la stipulazione di trattati internazionali che consentano tali accordi. Le procedure per la formazione degli accordi sono disciplinate con legge dello Stato.

Il nuovo art. 117-quater attribuisce alle regioni la facoltà di partecipare, secondo le modalità stabilite con legge statale, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale. Alle regione è inoltre attribuita la potestà di dare attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza, fermo restando il potere di intervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza.

La partecipazione delle regioni al processo normativo comunitario viene garantita infine con la attribuzione alle regione del potere di designazione di propri rappresentanti nell'ambito degli organi comunitari, secondo modalità stabilite con legge dello Stato e conformemente agli accordi comunitari stipulati in materia.



### *Forma di governo regionale*

Il contenuto dell'autonomia politica delle regioni proposto nel nuovo testo dell'art. 122 è sensibilmente ampliato rispetto all'attuale dettato costituzionale: alle regioni viene infatti riconosciuta la potestà di adottare, con disposizioni statutarie approvate a maggioranza di due terzi dei consiglieri, una disciplina della propria forma di governo diversa da quella stabilita, in generale, dalla Costituzione. Le norme statutarie che definiscono la forma del governo regionale sono sottoposte a referendum confermativo, entro tre mesi dalla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione, qualora ne facciano richiesta un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della regione; le disposizioni in tal caso sono approvate se ottengono il consenso della maggioranza degli aventi diritto al voto.

La forma di governo delineata dall'art. 122 è di tipo parlamentare: si prevede infatti che il Presidente della giunta venga eletto dal Consiglio, tra i suoi componenti, a scrutinio palese. Il Presidente nomina e revoca i componenti della giunta, il cui ufficio è incompatibile con quello di consigliere. E' introdotto lo strumento della sfiducia costruttiva: il Consiglio può infatti revocare il Presidente con votazione a maggioranza assoluta dei componenti su una mozione che deve indicare contestualmente il nominativo del nuovo Presidente.

### *Sistema elettorale regionale*

L'autonomia politica delle regioni definita nel nuovo testo dell'art. 122 si completa con l'attribuzione alle regioni del potere di adottare, con legge regionale approvata a maggioranza di due terzi dei consiglieri, un sistema di elezione del consiglio diverso da quello stabilito con legge statale. La legge regionale di disciplina del sistema elettorale può essere sottoposta a referendum confermativo, entro tre mesi dalla data della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della regione, qualora ne facciano richiesta un quinto dei consiglieri regionali o un ventesimo degli elettori della regione; la legge in tal caso si intende approvata se ottiene il consenso della maggioranza degli aventi diritto al voto.

La definizione del sistema elettorale regionale, per i casi in cui le singole regioni non provvedano ad adottare speciali disposizioni, spetta allo Stato, che deve emanare una apposita legge organica.

Si ricorda che la questione della riforma del sistema elettorale regionale è stata specificamente oggetto di dibattito da parte della Commissione per le riforme istituzionali. L'ufficio di presidenza della Commissione ha infatti attribuito al "Comitato legge elettorale", che già si era occupato della riforma elettorale per la Camera e per il Senato, il compito di svolgere un lavoro istruttorio sulle linee di riforma del sistema elettorale generale. Nella seduta del 24 settembre 1993 il relatore, sen. Mazzola, ha riferito alla Commissione degli orientamenti emersi in seno al Comitato ristretto; la Commissione, al termine di un ampio dibattito sulle ipotesi indicate dal relatore, proseguito anche nella seduta del 5 ottobre, ha dato incarico al Comitato ristretto di predisporre un testo, eventualmente anche con più proposte alternative, da sottoporre successivamente all'esame della Commissione plenaria. Il Comitato, tuttavia, non è giunto a formalizzare alcuna proposta.

### *Le province ed i comuni*

Le province ed i comuni, secondo il nuovo testo dell'art. 128, sono definiti come enti autonomi rappresentativi delle comunità locali.

Ad essi viene riconosciuta autonomia statutaria (dando in tal modo rango costituzionale alla normativa già introdotta dalla legge 142/1990) e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale.

L'ordinamento e le funzioni dei comuni e delle province sono disciplinati dalle leggi regionali secondo i principi fissati dallo Stato con legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria.

Il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali è devoluto a sezioni decentrate della Corte dei conti.

### *Forma di governo*

### *Formazione e struttura dell'esecutivo*

Il testo approvato dalla Commissione prevede la revisione degli articoli 93, 94 e 95 della Costituzione. Le modifiche costituzionali ipotizzano il mantenimento della forma di governo parlamentare, prevedendo la necessaria sussistenza di un rapporto fiduciario tra le Camere e l'esecutivo. Si prevede tuttavia una profonda revisione delle modalità di formazione del Governo e degli istituti che presiedono alla concessione e alla revoca della fiducia parlamentare.

Il nuovo testo proposto per l'art. 92 Cost. prevede infatti che il Parlamento a camere unite elegga a maggioranza assoluta dei componenti il Primo ministro, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti. Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato ottiene la maggioranza prescritta, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica: se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non è eletto, il Parlamento è sciolto.

Il Presidente della Repubblica nomina con proprio decreto il Primo ministro eletto che, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle sue mani. Al Primo ministro spetta invece di nominare e revocare i ministri e i viceministri. È prevista la incompatibilità tra le funzioni di ministro e viceministro e il mandato parlamentare.

Per quanto riguarda la eventuale rescissione del rapporto fiduciario tra le Camere e il Primo ministro, il nuovo testo dell'art. 94 Cost. prevede l'introduzione dell'istituto della "sfiducia costruttiva": il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro solo mediante l'approvazione a maggioranza dei componenti di una mozione motivata, contenente l'indicazione del successore. L'approvazione della mozione comporta la nomina da parte del Presidente della Repubblica del nuovo Primo ministro, con conseguente revoca del Primo ministro in carica e decadenza degli altri ministri. In caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Primo ministro, il Parlamento elegge il successore con le procedure sopra descritte. Per evitare un uso strumentale delle dimissioni da parte del Primo ministro, è prevista la non immediata rieleggibilità del Primo ministro dimissionario.

### *Struttura del Governo e disciplina della amministrazione pubblica.*

Il nuovo testo dell'art. 92 Cost. prevede che del Governo facciano parte, oltre al Primo ministro ed ai Ministri, anche i viceministri, che il testo in esame propone di sostituire alla figura dei sottosegretari. Viene posto un limite massimo al numero dei ministri che non può essere superiore a diciotto. Rispetto al contenuto dell'art. 95 Cost. in vigore, il testo approvato dalla Commissione conferma che il Primo ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Egli inoltre promuove e coordina l'attività dei ministri: Primo ministro e ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, mentre i singoli ministri conservano la responsabilità per gli atti dei rispettivi dicasteri. È inoltre demandato alla legge il compito di provvedere all'ordinamento del Governo e alla determinazione dell'attribuzione e dell'organizzazione dei ministeri. In connessione con l'ampia revisione del riparto tra le competenze statali e regionali disposta dal testo in esame, è prevista la possibilità di istituire i ministeri solo nelle materie riservate alla competenza dello Stato.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, il nuovo testo dell'art. 97 Cost. prevede di sostituire alla riserva di legge disposta dal testo attualmente in vigore un nuovo assetto delle fonti disciplinanti la materia: alla legge spetta fissare i principi per l'organizzazione dei pubblici uffici, mentre ai regolamenti è riservata la disciplina di dettaglio. Viene infine costituzionalizzato il diritto di accesso agli atti e ai procedimenti dell'amministrazione, nelle forme e nei limiti stabiliti con legge ordinaria.

Poteri normativi del Governo.

La proposta della Commissione prevede in primo luogo una profonda revisione dell'art. 77 Cost. disciplinante l'istituto del decreto legge. Viene confermata la facoltà per il Governo di emanare in casi di necessità ed urgenza provvedimenti provvisori con forza di legge, ma il campo di intervento di tali atti è ridotto ad una serie di fattispecie definite: i decreti possono riguardare esclusivamente la sicurezza nazionale, le calamità naturali, l'introduzione di norme finanziarie che debbano entrare immediatamente in vigore o il recepimento e l'attuazione di atti delle Comunità europee, quando dalla mancata tempestiva adozione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato per inadempimento di obblighi comunitari. Viene inoltre costituzionalizzata la disposizione dell'art. 15 della L. 400/88, a norma della quale i decreti debbono contenere misure di immediata applicazione e di carattere specifico ed omogeneo. E' anche prevista la non reiterabilità dei decreti non convertiti in legge e il divieto per i provvedimenti di urgenza di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale.

Per quanto concerne invece la decisione parlamentare sulla conversione in legge dei decreti, è introdotto l'obbligo per le Camere di deliberare sui relativi disegni di legge entro sessanta giorni dalla pubblicazione dei decreti e la non emendabilità dei decreti medesimi, salvo per quanto attiene alla copertura degli oneri finanziari.

Per quanto riguarda l'esercizio del potere regolamentare da parte del Governo, la Commissione ha previsto l'introduzione in Costituzione del nuovo articolo 95-bis. L'articolo definisce il principio secondo cui il Governo esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge, secondo modalità e forme stabilite con legge ordinaria. Alla fonte regolamentare è comunque riservata la definizione delle norme di attuazione delle leggi e degli atti con forza di legge. L'intervento dei regolamenti è ammesso anche nelle materie non coperte in Costituzione da riserva assoluta di legge: in questo caso tuttavia i regolamenti debbono rispettare i principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento con legge che provvede anche a determinare le linee fondamentali della disciplina del settore interessato.

E' inoltre prevista, su questi atti normativi, un particolare regime di controllo: la Corte dei conti, ove nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui regolamenti riscontri la violazione della riserva di legge o delle norme di principio, sottopone la questione di legittimità del regolamento al giudizio della Corte costituzionale. La questione può essere sollevata anche da un quinto dei componenti di ciascuna Camera.

#### *Leggi di bilancio*

La Commissione ha approvato un nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione. E' previsto che il Governo presenti annualmente per l'approvazione parlamentare, oltre al rendiconto consuntivo, un bilancio di previsione annuale e pluriennale. Viene confermato il principio del carattere formale della legge di bilancio, con la quale non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Viene invece introdotto l'obbligo per i bilanci dello Stato di rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. A tal fine gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione e agli altri disegni di legge che costituiscono la manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi unicamente nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati.

E' confermata la disposizione dell'attuale testo dell'art. 81 Cost. a norma della quale nuove o maggiori spese o minori entrate possono essere stabilite solo con disposizioni di legge: è tuttavia specificato che la legge deve indicare i mezzi per fare fronte agli oneri da essa recati con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge medesima e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di bilancio. E' infine previsto che le norme di attuazione dei principi ora illustrati siano stabilite con legge, alla quale viene attribuita una particolare forza passiva: le sue disposizioni non possono essere abrogate nè derogate dalle leggi di approvazione o di variazione del bilancio, nè dalle leggi di spesa o di entrata.

#### *Durata delle legislature - Inchieste parlamentari e attività informativa delle Camere*

Come si è già ricordato, la Commissione non è pervenuta ad approvare un'ipotesi di revisione degli articoli della Costituzione riguardanti la struttura del Parlamento e in particolare la sua attuale articolazione in due Camere dotate di identici poteri. La Commissione ha peraltro approvato la revisione dell'art. 60 Cost, portando da cinque a quattro anni la durata delle due Camere. L'unico articolo approvato invece in materia di poteri del Parlamento (oltre a quelli, già illustrati, concernenti le procedure di investitura del governo e quelli riguardanti il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni) modifica l'art. 82 della Costituzione riguardante le inchieste parlamentari. La modifica introdotta prevede che alle inchieste si dia comunque luogo qualora vi sia una richiesta in tal senso anche di una minoranza (un quinto) dei componenti di ciascuna Camera.

Vengono peraltro confermate le disposizioni attualmente vigenti in materia di composizione delle commissioni di inchiesta (che devono essere formate in modo da rispecchiare la proporzione tra i vari gruppi) e sui relativi poteri (che sono i medesimi dell'autorità giudiziaria). La Commissione ha inoltre approvato un nuovo terzo comma dell'articolo in esame che sancisce il potere delle Camere di acquisire, anche al di fuori delle inchieste, atti, documenti e informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale.

## Il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali nominato nella XII legislatura ("cd Comitato Speroni")

[Istituzione del Comitato](#)

[Attività del Comitato](#)

Il contenuto della relazione presentata dal Comitato

- [Forma di Stato](#)
- [Forma di governo](#)
- [Referendum propositivo](#)
- [Corte costituzionale](#)
- [Revisione costituzionale](#)
- [Unione europea](#)

[Documenti](#)

### Istituzione del Comitato

Con decreto del Presidente del Consiglio Berlusconi in data 14 luglio 1994 è stato istituito il Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale.

In particolare veniva assegnato al comitato il compito di valutare le seguenti finalità:

1. rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa;
2. favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'attenta considerazione dell'odierno dibattito sul federalismo;
3. adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico;
4. salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori.

Il comitato era presieduto dal senatore Speroni, ministro per le riforme istituzionali, e composto dai professori Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini, Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, Nazareno Saitta. Il decreto istitutivo fissava il termine del 31 dicembre 1994 per la presentazione della relazione conclusiva del comitato, prevedendo inoltre la successiva promozione da parte del Presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro per le riforme istituzionali, dei conseguenti disegni di legge da sottoporre all'esame del Parlamento.

### Attività del Comitato

Dopo una prima sessione, dedicata alla discussione generale e preliminare sulle materie di competenza, il comitato si è articolato in due gruppi di lavoro: il primo sulla forma di Stato, che si è riunito a Milano; il secondo sulla forma di governo con sede a Roma.

I testi elaborati dai due gruppi di lavoro sono stati quindi discussi dal Comitato in composizione plenaria che ha infine approvato un progetto di revisione costituzionale composto di 50 articoli, con l'aggiunta di due opzioni sull'organo di vertice dell'esecutivo.

## **Il contenuto della relazione approvata dal comitato**

### ***Forma di Stato***

I punti fondamentali della relazione approvata dal comitato riguardante la forma di Stato si possono così sintetizzare:

il rovesciamento dell'impostazione vigente degli articoli 70 e 117 Cost., nel senso di enumerare in modo tassativo le materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, mentre tutte le altre verrebbero automaticamente affidate alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni;

la garanzia costituzionale per l'autonomia, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria per gli enti territoriali secondo il criterio di sussidiarietà;

la ripartizione delle funzioni amministrative avviene con legge dello Stato tra Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali nelle materie di competenza legislativa regionale, sempre secondo il criterio di sussidiarietà (similmente è previsto per la delega di funzioni amministrative a tali enti nelle materie di competenza legislativa statale);

la previsione costituzionale di attività sovranazionali, soprattutto a livello comunitario, delle Regioni;

autonomia finanziaria ed impositiva di Comuni, Province e Regioni, intesa come reperimento autonomo delle risorse per l'esercizio delle competenze, salvo il trasferimento di fondi statali per esigenze di riequilibrio non determinate da inefficienze tributarie;

l'autonomia statutaria delle Regioni, le quali possono definire forma di governo e legislazione elettorale regionali, con l'obbligo di prevedere meccanismi di tutela dell'autonomia di Comuni e Province;

l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, nonché delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali;

una disciplina più rigorosa dello scioglimento dei Parlamenti regionali (per impossibilità a funzionare; per atti contrari alla Costituzione e per ragioni di sicurezza pubblica, sentito il parere del Senato e del Presidente del Parlamento regionale);

l'eliminazione della possibilità per il Governo nazionale di promuovere davanti alle Camere la questione di merito per contrasto di interessi nei confronti di una legge regionale; la previsione di un termine tassativo per le pronunce della Corte costituzionale sulle leggi regionali impugnate per motivi di legittimità;

la previsione di una soglia minima (4 milioni di abitanti) per la fusione o la creazione di nuove Regioni, stabilendo in via transitoria meccanismi incentivanti a tal fine;

una disposizione finale per il mantenimento, comunque, delle competenze attualmente attribuite alle Regioni a statuto speciale.

### ***Forma di Governo***

#### ***Il vertice del Governo***

Il Comitato ha elaborato due soluzioni alternative:

1. elezione diretta del premier, con il Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in composizione speciale e dotato di funzioni di garanzia;
2. forma di tipo semi presidenziale ispirata al modello francese.

Per quanto riguarda il modello con elezione diretta del premier, si prevede il rafforzamento dei poteri di garanzia attribuiti dal vigente testo costituzionale al Presidente della Repubblica. Il Presidente viene eletto dall'Assemblea generale della Repubblica, composta dai membri della Camera dei deputati e da un numero eguale di membri, per una metà eletti dai Parlamenti regionali con criterio proporzionale e per l'altra metà da delegati dei consigli comunali e provinciali. L'elezione ha luogo su candidature definite dal Senato della Repubblica; per essere eleggibili è necessario possedere i requisiti di eleggibilità a giudice costituzionale. Tra i nuovi poteri di garanzia riconosciuti al Presidente si segnala la facoltà di deferire alla Corte costituzionale gli atti del Governo o gli atti legislativi sottoposti alla sua firma. Il Presidente conserva inoltre il potere di sciogliere la Camera dei deputati (con la conseguente decadenza del Primo ministro) anche fuori dei casi di scioglimento necessario previsti nel progetto (vedi infra).

La figura del Presidente del Consiglio viene invece sostituita nel progetto in esame da quella del Primo ministro, eletto direttamente con doppio turno eventuale insieme al Vice primo ministro, contestualmente all'elezione della Camera dei deputati.

Le candidature alla carica di primo ministro possono essere proposte solo da partiti e movimenti che abbiano presentato con il medesimo contrassegno, o i medesimi contrassegni in caso di coalizione, propri candidati per la elezione della Camera in almeno due terzi dei collegi uninominali.

Sono previste una serie di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Primo ministro per evitare possibili conflitti di interesse.

Il Primo ministro eletto nomina e revoca i ministri. E' prevista l'incompatibilità tra la carica di ministro e di parlamentare. Non è previsto un voto di investitura iniziale della Camera nei confronti del premier: la Camera può tuttavia votare a maggioranza assoluta dei componenti una mozione di sfiducia che, in caso di approvazione, determina la decadenza del Primo ministro, lo scioglimento della nuova Camera e la nomina di un Governo di garanzia presieduto dal Presidente del Senato per la gestione del periodo elettorale.

Le dimissioni volontarie del Primo ministro non provocano la decadenza del Governo, ma la nomina a Primo ministro del Vice primo ministro. Il Primo ministro che si dimette volontariamente al di fuori di un voto di sfiducia diviene tuttavia ineleggibile a questa come ad ogni altra carica costituzionale.

Per quanto riguarda il modello semipresidenzialista, il progetto prevede l'elezione diretta a doppio turno eventuale del Presidente della Repubblica.

Il Presidente nomina e revoca il Primo Ministro e, su proposta di questo, i ministri e i viceministri. Gli incarichi nel Governo sono incompatibili con il mandato parlamentare.

Il Presidente della Repubblica scioglie la Camera in caso di voto di sfiducia al Primo Ministro o su richiesta di almeno due terzi dei componenti la Camera medesima. In caso di scioglimento anticipato delle Camere, il Presidente decade dal mandato e si procede ad una nuova elezione contestuale alla elezione della Camera.

Non è previsto un voto di fiducia di investitura del Governo nominato dal Presidente della Repubblica: la Camera può tuttavia votare una mozione motivata di sfiducia alla cui approvazione seguono le dimissioni del Governo nonché, come già ricordato, lo scioglimento della Camera e la decadenza dal mandato del Presidente della Repubblica.

### *Parlamento*

Il progetto propone un modello di bicameralismo differenziato nel quale le due Camere differiscono per composizione e funzioni.

Mentre la Camera dei deputati continua ad essere eletta a suffragio diretto, la composizione del Senato viene resa espressiva delle autonomie territoriali: sono in proposito definite due ipotesi: nella prima il Senato è composto per metà dei suoi membri da rappresentanti delle Regioni e per l'altra metà da rappresentanti dei comuni e delle province eletti in modo indiretto secondo modalità stabilite con legge statale; nella seconda ipotesi il Senato della Repubblica è composto da membri dei governi regionali che li nominano e revocano: ciascuna regione nomina un numero variabile di senatori in relazione alla rispettiva popolazione.

Per quanto riguarda le funzioni, la possibilità di votare mozioni di sfiducia al Governo è prevista presso la sola Camera dei deputati.

Per i disegni di legge diversi da quelli ora indicati la funzione legislativa è esercitata dalla Camera dei deputati. Tuttavia il Governo o un quinto dei componenti del Senato della Repubblica possono chiedere, entro quindici giorni dalla approvazione di un disegno di legge da parte della Camera dei deputati, che esso sia sottoposto all'esame del Senato. In tal caso il Senato, entro i trenta giorni successivi, può rinviare il disegno di legge con osservazioni e proposte alla Camera dei deputati, che si pronuncia in via definitiva entro trenta giorni. In caso di un disegno di legge dichiarato urgente i termini suddetti si intendono ridotti della metà.

L'articolo 72 della Costituzione viene inoltre riformulato in modo da disciplinare i procedimenti abbreviati per i disegni di leggi dichiarati urgenti a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e la procedura in sede redigente.

### *Rapporti Governo-Parlamento*

Viene previsto che, su richiesta del Governo, l'ordine del giorno delle Camere debba prevedere, con priorità e nell'ordine indicato dal Governo stesso, l'esame dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Sempre su richiesta del Governo ciascuna Camera si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo.

Per quanto concerne le procedure di bilancio, è previsto che le Camere possano approvare proposte emendative al disegno di legge di bilancio o comunque iniziative legislative con riflessi finanziari contro il parere del Governo solo a maggioranza assoluta dei componenti.

### *Statuto dell'opposizione*

L'Opposizione costituzionale è formata da tutti i deputati che, dopo la presentazione programmatica che il Primo Ministro svolge alla Camera dei deputati entro dieci giorni dalla nomina, votano per appello nominale contro il programma del Governo.

Il Capo dell'Opposizione è eletto da tutti i deputati appartenenti all'Opposizione costituzionale. Con le stesse modalità può essere revocato.

Il Capo dell'Opposizione rappresenta l'Opposizione costituzionale, come potenziale alternativa di governo, sia nella Camera dei deputati sia nei rapporti con gli altri organi costituzionali.

Il Capo dell'Opposizione è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro, oltre che in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, nei casi previsti dal regolamento della Camera o dalle leggi nelle quali è stabilita la formazione di organi o di autorità indipendenti di garanzia.

Viene inoltre introdotta la facoltà da parte di almeno un quarto dei componenti di una Camera di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità di una legge entro cinque giorni dalla sua approvazione.

E' altresì prevista la possibilità di istituire commissioni di inchiesta con voto favorevole di almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati.

### *Poteri normativi del Governo*

I regolamenti di attuazione delle leggi sono adottati dal Governo, su deliberazione del Consiglio dei ministri, oppure dalle Regioni, quando la materia non richieda una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale.

Il Governo è autorizzato ad emanare norme giuridiche, anche in deroga a leggi ordinarie, in materia di organizzazione dei pubblici uffici e in altre materie non riservate dalla Costituzione alla legge né comprese tra quelle di cui all'ultimo comma dell'articolo 72. Il Governo comunica alle Camere lo schema di decreto predisposto.



I casi in cui è ammessa la decretazione d'urgenza sono tassativamente definiti dal nuovo testo dell'articolo 77 della Costituzione, che prevede anche la non immediata reiterabilità e la non emendabilità dei decreti-legge (salvo per quanto concerne la copertura finanziaria): si demanda inoltre ai regolamenti parlamentari il compito di definire le procedure affinché le Camere deliberino sulla conversione dei decreti-legge entro il termine di vigenza dei medesimi.

### ***Referendum propositivo***

L'attuale articolo 75 della Costituzione viene riformulato nel senso di prevedere la possibilità che gli elettori siano chiamati ad esprimere il proprio voto su un progetto di legge redatto in articoli proposto su iniziativa referendaria da almeno un milione di elettori. L'iniziativa referendaria non è ammessa per le leggi tributarie e di bilancio o che comunque comportano erogazioni finanziarie a vantaggio di determinate categorie di cittadini, di amnistia e indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per le leggi costituzionali.

### ***Corte Costituzionale***

Il giudizio della Corte costituzionale viene esteso:

ai ricorsi dei Comuni e delle Province per lesione dei diritti di autoamministrazione previsti dalla Costituzione e dagli statuti regionali;

ai ricorsi, presentati secondo le modalità stabilite con legge dello Stato, contro le decisioni delle Camere in materia elettorale di cui all'articolo 66;

ai ricorsi di costituzionalità che possono essere presentati da chiunque si ritenga leso da un atto della pubblica autorità in uno dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Tali ricorsi sono ammissibili solo dopo i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa. In ogni caso la Corte costituzionale può decidere sui ricorsi di costituzionalità comunque presentati, se ritenuti di rilevante interesse generale oppure se al ricorrente possano derivare gravi danni, immediati ed irreparabili, durante il tempo occorrente per la tutela giurisdizionale ordinaria o amministrativa.

### ***Revisione costituzionale***

Il procedimento di revisione costituzionale viene modificato nel senso di prevedere che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate a maggioranza assoluta dei membri della Camera dei deputati con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e, successivamente, dal Senato della Repubblica a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica oppure cinque Parlamenti regionali oppure cinquecentomila elettori. La legge sottoposta a referendum è promulgata se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se è stata approvata con il voto favorevole della maggioranza dei voti validamente espressi.

### ***Unione europea***

Viene introdotto l'articolo 11-bis della Costituzione, disponendo che l'Italia, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei diritti inviolabili della persona e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, consente alle limitazioni della sovranità conseguenti al conferimento a comunità sovranazionali dell'esercizio di poteri sovrani. Viene inoltre specificato che l'Italia promuove e favorisce la formazione dell'Unione politica tra gli Stati membri dell'Unione europea.

## Le mozioni in materia di riforme istituzionali del luglio 1996

L'avvio dell'esame parlamentare delle proposte di legge istitutive della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali è stato preceduto nel luglio 1996 da un dibattito nelle due Camere sui contenuti e le procedure per l'approvazione delle riforme. Il dibattito si è svolto in occasione della presentazione nei due rami del Parlamento di una serie di mozioni sul tema delle riforme da parte di esponenti di quasi tutte le forze politiche.

In particolare, le mozioni presentate alla Camera erano le seguenti (a fianco dei presentatori di ciascuna mozione si riporta una breve sintesi della parte motiva dello strumento):

n. 1-00015 (Caveri ed altri), prevedeva l'istituzione, d'intesa con il Senato, di una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, della quale facesse parte almeno un rappresentante di ciascuna delle minoranze linguistiche presenti in Parlamento e alla quale partecipassero, con diritto di voto, almeno due rappresentanti di ciascuna regione e provincia autonoma. Era prevista inoltre la consultazione degli organi rappresentativi delle popolazioni interessate per ogni modifica dell'art. 116 Cost. e dei relativi statuti di autonomia;

n. 1-00016 (Sbarbati ed altri), deliberava l'istituzione, sulla base di intese tra i due rami del Parlamento, di una Commissione speciale per la formulazione di proposte di modifica della parte seconda della Costituzione e per il coordinamento tra le norme per l'elezione delle Camere, la forma di Governo e la forma di Stato prescelta;

n. 1-00020 (Comino), impegnava il Governo ad adeguare la legislazione vigente al fine di promuovere, sulla base del principio di autodeterminazione, lo svolgimento di referendum popolari, regionali o interregionali, aventi per oggetto l'autonomia finanziaria, amministrativa e legislativa e l'indipendenza delle regioni;

n. 1-00021 (Berlusconi ed altri), chiedeva che fosse dichiarata l'urgenza, ai sensi dell'art. 69 Reg. Cam., delle proposte di legge costituzionale C. 957, C. 1086, C. 1252 e C. 1498, tutte concernenti l'elezione di una Assemblea costituente, fissando in sessanta giorni dalla approvazione della mozione il termine per la conclusione dell'esame in Commissione affari costituzionali e in ulteriori venti giorni il termine per l'adozione della prima deliberazione sulle stesse da parte dell'Assemblea.

Alla Camera erano inoltre state presentate due risoluzioni:

n. 6-00004 (Danieli ed altri), deliberava l'istituzione presso la Camera di una Commissione speciale per la riforma delle istituzioni repubblicane con il compito di esaminare, d'intesa con l'analoga Commissione dell'altro ramo del Parlamento, le proposte di legge costituzionale di riforma della parte seconda della Costituzione, e le pdl ordinarie ad esse strettamente collegate, e di predisporre uno o più testi da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea; era prevista infine l'introduzione di modifiche regolamentari, da sottoporre all'esame della Giunta per il regolamento, volte a rendere più efficiente l'attività della Commissione;

n. 6-00005 (Mussi ed altri), di contenuto sostanzialmente analogo alla risoluzione precedente, prevedeva inoltre una sessione per le riforme istituzionali per assicurare tempi certi all'iter parlamentare di approvazione delle proposte di riforma.

Nel corso della seduta della Camera del 18 luglio veniva presentata la risoluzione n. 6-00006, Mancina ed altri, che prevedeva l'istituzione, entro il novembre 1996, di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali con poteri referenti e con il compito di presentare alle Camere, entro il 30 giugno 1997, uno o più progetti di legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione.

Al Senato erano invece state presentate le seguenti mozioni:

n. 1-00015 (Speroni ed altri), di contenuto analogo alla mozione n. 1-00020 (Comino) presentata alla Camera;

n. 1-00016 (La Loggia ed altri), di contenuto analogo alla mozione n. 1-00021 (Berlusconi ed altri) presentata alla Camera, con riferimento ai disegni di legge costituzionale pendenti al Senato concernenti l'istituzione di un'Assemblea costituente;

n. 1-00017 (Elia ed altri), di contenuto analogo alle risoluzioni n. 6-00005 (Mussi ed altri) e n. 6-00004 (Danieli ed altri) presentate alla Camera.

Dopo un dibattito svoltosi nelle giornate del 17 e del 18 luglio 1996 in cui sono intervenuti tutti i maggiori leaders politici, nonché il Presidente del Consiglio Prodi, alla Camera venivano infine ritirate le mozioni n. 15, Caveri ed altri, n. 16, Sbarbati ed altri, e le risoluzioni n. 4, Danieli ed altri e n. 5, Mussi ed altri. La Camera respingeva invece le mozioni n. 20, Comino (voti contrari 534, voti a favore 55) e n. 21, Berlusconi ed altri (\*) ed approvava la risoluzione n. 6, Mancina ed altri, con 301 voti favorevoli e 29 contrari. Dichiararono in particolare il voto a favore i gruppi Rinnovamento italiano, Misto (Verdi), Misto (La Rete), Misto (Union Valdotaïne), Rifondazione comunista, Popolari e democratici-l'Ulivo, Sinistra democratica-l'Ulivo; si sono astenuti i gruppi CCD-CDU, Lega Nord, Alleanza nazionale e Forza Italia; hanno espresso dichiarazioni di voto in dissenso con il proprio gruppo i deputati Buontempo e Armaroli (A.N.), Bicocchi (Rinnovamento italiano), Sgarbi (Misto), Taradash, Savelli e Guidi (Forza Italia).

Al Senato il dibattito si è svolto il 17 e 18 luglio e si è concluso con la reiezione delle mozioni n. 1-00015 (Speroni ed altri) e n. 1-00016 (La Loggia ed altri), e con l'approvazione, per alzata di mano, dell'ordine del giorno n. 1 (Salvi ed altri) (\*\*), di contenuto identico alla risoluzione n. 6-00006, Mancina ed altri, approvata dalla Camera.

**(\*) La mozione n. 21 (Berlusconi ed altri) è stata votata per parti separate: la parte motivata della mozione è stata respinta con 299 voti contrari e 222 favorevoli; la parte dispositiva è stata respinta con 309 voti contrari e 232 voti a favore.**

**(\*\*) Contestualmente alla presentazione dell'ordine del giorno n. 1 (Salvi ed altri), è stata ritirata la mozione n. 1-00017 (Elia ed altri).**

*Commissione Parlamentare Per Le Riforme Istituzionali  
( "cd. Commissione D' Alema" )*

**CRONOLOGIA DEI LAVORI**

*(a cura del Servizio Studi della Camera)*

*Resoconti Stenografici della Commissione*

*Le sedute dei comitati*

*Progetto di legge Costituzionale*

## XIII legislatura

### La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ("cd. Commissione D' Alema")

#### CRONOLOGIA DEI LAVORI

*(a cura del Servizio Studi della Camera)*

<a href="#">Febbraio</a>	<a href="#">Marzo</a>	<a href="#">Aprile</a>	<a href="#">Maggio</a>	<a href="#">Giugno</a>	<a href="#">Settembre</a>	<a href="#">Ottobre</a>	<a href="#">Novembre</a>
--------------------------	-----------------------	------------------------	------------------------	------------------------	---------------------------	-------------------------	--------------------------

#### 4 febbraio 1997

Vengono nominati dai Presidenti delle Camere i 70 componenti della Commissione.

#### 5 febbraio 1997

Prima seduta della Commissione plenaria: elezione del Presidente, il deputato Massimo D'Alema, ed elezione dell'Ufficio di Presidenza.

#### 11 febbraio 1997

Nella seduta della Commissione, il Presidente D'Alema introduce la discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione, illustrando i principali temi da essi trattati. Prospetta quindi l'iter dei lavori della Commissione successivo alla conclusione della discussione generale, che sarà concretamente definito dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi.

#### 12-19 febbraio 1997

Nelle sedute del 12, 13, e 18 febbraio la Commissione prosegue la discussione generale sui progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione, che si conclude il 19 febbraio. Il Presidente D'Alema comunica quindi che l'Ufficio di Presidenza e la Commissione, nella prossima seduta delibereranno in ordine alla costituzione dei Comitati, alla nomina dei Presidenti di questi e dei relatori ed al calendario delle audizioni.

#### 26 febbraio 1997

Su proposta del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza la Commissione delibera la costituzione di quattro Comitati, rispettivamente competenti in materia di Forma di Stato, Forma di governo, Parlamento e fonti normative, Sistema delle garanzie. Viene precisato, al riguardo, che il tema dell'eventuale costituzionalizzazione della partecipazione dell'Italia all'Unione europea è affidato al Comitato che si occupa del Parlamento e delle fonti normative, con la nomina di uno specifico relatore. I criteri per la composizione dei Comitati, sono intesi a consentire che tutti i Gruppi siano rappresentati in ciascun Comitato. La presidenza dei Comitati stessi sarà affidata ai tre Vicepresidenti della Commissione e ad un Vicepresidente del Senato e l'incarico di relatore nei lavori di ciascun Comitato ad un componente appartenente ad uno schieramento politico diverso da quello cui fa capo il presidente. La Commissione delibera la designazione dei quattro presidenti e dei cinque relatori.

**4 marzo 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome.

**5 marzo 1997**

Svolgimento della prima riunione dei Comitati.

Comitato "Forma di Stato": il relatore D'Onofrio formula, d'intesa con il Presidente Elia, alcune proposte sulla organizzazione dei lavori del Comitato. Seguono interventi sul tema.

Comitato "Forma di governo": si svolge un dibattito - introdotto dal relatore Salvi - sulle tematiche da affrontare nel corso dei lavori del Comitato e sulle connessioni con il problema della legge elettorale.

Comitato "Parlamento e fonti normative": la Presidente Salvato passa in rassegna le materie assegnate alla competenza del Comitato; la relatrice Dentamaro ritiene che occorre definire preliminarmente un elenco delle problematiche da esaminare, fissando una scala delle priorità. Il deputato D'Amico, relatore sui temi attinenti alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, suggerisce in particolare di svolgere alcune audizioni per approfondire le esperienze di altri paesi. Segue un dibattito sulle proposte dei relatori e del Presidente.

Comitato "Sistema delle garanzie": il Presidente Urbani sottopone al Comitato alcune proposte sul metodo dei lavori. Il deputato Boato, relatore, elenca le questioni che saranno oggetto di esame da parte del Comitato. Si svolgono successivamente alcuni interventi su tali temi.

**6 marzo 1997**

Comitato "Forma di Stato": il relatore D'Onofrio svolge una relazione preliminare sulle materie di competenza e in particolare sul tema del federalismo. Segue una discussione sui temi indicati dal relatore.

Comitato "Forma di governo": il relatore Salvi svolge una relazione sui modelli di forma di governo, soffermandosi in particolare sulle possibili opzioni del governo del premier e del semipresidenzialismo.

**7 marzo 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e dell'Unione delle Province d'Italia.

**11 marzo 1997**

Comitato "Forma di Stato": prosegue il dibattito sulla relazione preliminare del relatore D'Onofrio.

Comitato "Forma di governo": dopo un breve dibattito sull'opportunità di procedere ad alcune audizioni, il relatore Salvi interviene su alcune questioni relative alle forme di governo parlamentare e semipresidenziale.

Comitato "Parlamento e fonti normative": la relatrice Dentamaro svolge una relazione sui temi del bicameralismo, in particolare sul ruolo del Senato quale Camera alta e sulle proposte presentate al riguardo.

**12 marzo 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti della CGIL, della CISL, della UIL, della UGL e della CISAL.

*Comitato "Forma di Stato"*: il relatore D'Onofrio illustra uno schema di proposizioni normative relative al principio di sussidiarietà per la ripartizione delle funzioni amministrative e legislative tra Comuni, Province, Regioni, Stato e Unione europea. Si svolge quindi una discussione sul testo presentato dal relatore, il quale, al termine della seduta, formula un secondo schema di proposta normativa.

Comitato "Parlamento e fonti normative": prosegue il dibattito sulla relazione della relatrice Dentamaro.

Comitato "Sistema delle garanzie": il relatore Boato ripercorre le diverse soluzioni proposte circa il problema dell'unicità della giurisdizione nel dibattito all'Assemblea costituente e nelle Commissioni Bozzi e De Mita, prospettando altresì alcuni problemi relativi alla ripartizione di competenze tra la magistratura ordinaria, amministrativa e contabile.

**13 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: vengono illustrate le proposte presentate dai senatori Rotelli, Servello e Pasquali, Villone, Dondeynaz e dai deputati Salvati, Tremonti, Zeller. Il relatore D'Onofrio presenta una nuova proposta normativa concernente le funzioni legislative riservate allo Stato.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: prosegue il dibattito sulla relazione della relatrice Dentamaro.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: prosegue il dibattito sul tema della unicità della giurisdizione.

**14 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: inizia la discussione sulla proposta concernente le funzioni legislative riservate allo Stato, presentata dal relatore. Il senatore Elia (Presidente del Comitato) ed il deputato Bressa presentano una loro proposta normativa.

*Comitato "Forma di governo"*: il relatore Salvi segnala al Comitato le diverse questioni da approfondire tenendo conto dei due modelli di forma di governo semipresidenziale e presidenziale. Prospetta inoltre le diverse varianti che si profilano con riferimento al governo del premier.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: la relatrice Dentamaro illustra una sua proposta di articolato relativa alla struttura del Parlamento e alle funzioni delle due Camere.

**18 marzo 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti della Confindustria, della Confapi, della Unioncamere.

*Comitato "Forma di governo"*: si svolge l'audizione del prof. Giovanni Sartori.

**19 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: prosegue la discussione sulla proposta concernente le funzioni legislative riservate allo Stato, presentata dal relatore. A tale proposta vengono presentati emendamenti da parte del senatore Elia e del deputato Bressa.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: prosegue il dibattito sulla proposta di articolato relativa alla struttura del Parlamento e alle funzioni delle due Camere, presentata dalla relatrice Dentamaro.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: prosegue il dibattito sul tema della unicità della giurisdizione. Il relatore, deputato Boato, dopo aver riassunto i termini del dibattito, passa all'illustrazione di una prima bozza di testo da lui elaborata, che prevede due distinte ipotesi di giurisdizione unitaria.

**20 marzo 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti della Confcommercio, delle Confesercenti, della Confartigianato, della CNA e della CASA.

*Comitato "Forma di Stato"*: riprende la discussione sulla proposta presentata dal relatore D'Onofrio concernente le funzioni legislative riservate allo Stato alla quale il deputato Zeller presenta una sua proposta di emendamenti. Il relatore illustra inoltre una proposta di proposizioni normative concernenti l'istituzione di nuove regioni, province e comuni nonché i relativi mutamenti territoriali e di denominazione e una proposta di proposizioni normative relative agli statuti regionali.

*Comitato "Forma di governo"*: si svolge l'audizione del prof. Enzo Cheli.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: la relatrice Dentamaro illustra il nuovo testo della proposta di articolato relativa alla struttura del Parlamento e alle funzioni delle due Camere, sul quale prosegue il dibattito. Illustrano proposte alternative il senatore Rotelli, i deputati D'Amico e Mattarella e il senatore Grillo.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: il relatore Boato formula alcune proposte sull'ordine dei lavori del Comitato. Segue una discussione sul calendario dei lavori.

**21 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: inizia il dibattito sulle proposte del relatore D'Onofrio relative all'istituzione di nuove regioni, e ai relativi mutamenti territoriali e sulla proposta relavita agli statuti regionali.

Comitato "Parlamento e fonti normative": prosegue il dibattito sulla struttura del Parlamento e sulle funzioni delle due Camere.

Comitato "Sistema delle garanzie": il relatore Boato prosegue l'illustrazione dell'ipotesi di lavoro da lui elaborata, soffermandosi in particolare sulle questioni relative al CSM ed al pubblico ministero.

**25 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: nella seduta antimeridiana, prosegue la discussione sui testi presentati dal relatore D'Onofrio in materia di mutamenti territoriali e statuti regionali. Nella seduta pomeridiana, il deputato Zeller presenta una proposta normativa riguardante gli statuti regionali, mentre il senatore Dondeynaz presenta una proposta di modifica relativa agli statuti delle regioni ad autonomia speciale. Il senatore Servello presenta invece una proposta di modifica del documento del relatore concernente le modifiche territoriali. Infine, il relatore D'Onofrio illustra una proposta di principi relativi al federalismo fiscale sulla quale si apre il dibattito.

Comitato "Sistema delle garanzie": prosegue la discussione sui temi relativi all'ordinamento giudiziario.

**26 marzo 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: il senatore Rotelli presenta una prima proposta concernente la costituzione, il mutamento territoriale e la denominazione delle regioni; una seconda proposta relativa all'autonomia statutaria ed agli statuti delle regioni e una terza proposta relativa alla partecipazione delle regioni alla programmazione economica nazionale. Il deputato Bressa e il senatore Elia presentano invece due proposte emendative relative ai mutamenti territoriali e agli statuti regionali.

Comitato "Sistema delle garanzie": prosegue la discussione sui temi relativi all'ordinamento giudiziario.

**2 aprile 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti della Coldiretti, della Confederazione italiana agricoltori, della Copagri, della Confagricoltura, della Fagri, della Lega nazionale delle cooperative e mutue e della Confcooperative.

Comitato "Forma di Stato": il relatore D'Onofrio dà conto degli orientamenti emersi nel corso della riunione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione. Formula inoltre proposte sul calendario dei lavori del Comitato, anche con riferimento all'eventuale svolgimento di audizioni. Dopo una breve discussione il Comitato conviene sulle proposte organizzative formulate dal relatore.

Comitato "Forma di governo": il Presidente Tatarella prospetta al Comitato l'opportunità di procedere all'audizione dei professori Rodotà, Barbera e Galeotti. Si svolge quindi un dibattito sullo sviluppo dei lavori del Comitato, durante il quale il relatore Salvi richiama anche la discussione svoltasi nell'Ufficio di presidenza sui vari aspetti concernenti l'attività dei Comitati.

Comitato "Parlamento e Fonti normative": la Presidente Salvato, riferisce preliminarmente sulle risultanze dell'Ufficio di Presidenza che ha previsto riunioni congiunte dei Comitati ed eventuali delibere di indirizzo da parte della Commissione plenaria. Successivamente, la relatrice Dentamaro espone le proprie considerazioni sul sistema delle fonti normative, sullo status dei parlamentari e sulle modalità di verifica dei poteri. La Presidente Salvato invita la relatrice a riferire in una prossima riunione sul tema della revisione costituzionale che rientra fra quelli di competenza del Comitato e svolge alcune considerazioni di carattere generale, esprimendo timori in particolare per un possibile ridimensionamento complessivo del ruolo delle Camere.



**3 aprile 1997**

Comitato "Parlamento e Fonti normative": dopo un intervento della Presidente Salvato che preannuncia il calendario dei lavori del Comitato per le prossime sedute, prosegue il dibattito sui poteri del Parlamento e sul sistema delle fonti.

Comitato "Sistema delle garanzie": il Comitato prosegue la discussione sui temi relativi all'ordinamento giudiziario. Il relatore Boato illustra analiticamente le ipotesi di lavoro relative al testo degli articoli 100-113 della Costituzione, che ha elaborato tenendo conto delle indicazioni emerse durante i lavori. Tali ipotesi di lavoro - come ribadisce al termine del suo intervento - non hanno per ora carattere di ufficialità e pertanto, pur non essendo segrete, non sono allegate agli atti.

Il Presidente Urbani, dopo aver precisato che l'ampia illustrazione svolta supplisce adeguatamente alla mancata pubblicazione dei testi, informa dell'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza e avanza alcune proposte sulla organizzazione dei lavori, sulle quali si apre una breve discussione.

**4 aprile 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti del Forum permanente del terzo settore, dell'iniziativa Parte civile, della Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna e dell'Azione cattolica italiana.

Comitato "Parlamento e Fonti normative": prosegue la discussione generale sulla relazione svolta dalla relatrice.

**8 aprile 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione del Presidente del CNEL.

Comitati "Forma di Stato" e "Parlamento e fonti normative": riunione congiunta, nel corso della quale la relatrice Dentamaro riferisce sui lavori del Comitato "Parlamento e fonti normative", soffermandosi sulle possibili connessioni con il Comitato "Forma di Stato" e sulle questioni per le quali vi è l'esigenza di definire orientamenti comuni. Il relatore D'Onofrio, nel riferire dei lavori del Comitato "Forma di Stato", si sofferma sulle questioni del modello di bicameralismo conseguente alla forma di stato federale e su quelle relative all'approvazione degli Statuti regionali. Su tali temi si apre quindi il dibattito.

Comitato "Sistema delle garanzie": prosegue la discussione sui temi relativi all'ordinamento giudiziario e sulle ipotesi di lavoro formulate dal relatore.

**9 aprile 1997**

Comitati "Forma di Stato" e "Forma di Governo": il Presidente Tatarella ricorda che la riunione congiunta dei due Comitati è stata convocata al fine di verificare in modo coordinato i problemi di comune rilevanza. Nel corso del dibattito il senatore D'Onofrio, relatore per il "Comitato Forma di Stato", e il senatore Salvi, relatore per il "Comitato forma di governo" si soffermano sui problemi di compatibilità dell'ordinamento federale rispetto alle ipotesi di forma di governo semipresidenziale e del premier, sul principio di sussidiarietà, sulla struttura del Parlamento e sui conseguenti problemi per ciò che riguarda il rapporto fiduciario.

Comitato "Parlamento e Fonti normative": prosegue la discussione generale sulla relazione svolta dalla relatrice.

**10 aprile 1997**

Comitati "Forma di Stato" e "Sistema delle garanzie": riunione congiunta nel corso della quale il relatore D'Onofrio per il Comitato forma di Stato e il relatore Boato per il Comitato sistema delle garanzie, introducendo il dibattito, si soffermano in particolare sui temi comuni di riflessione: l'ipotizzabilità di un'articolazione regionale degli organismi preposti all'organizzazione della giustizia, le norme sulla Corte costituzionale, la riforma della giurisdizione amministrativa e contabile. Su tali temi si svolge la discussione.

Comitato "Forma di Stato": prosegue la discussione sui temi oggetto dell'attività del Comitato.

Comitato "Sistema delle garanzie": dopo un breve dibattito sul calendario dei lavori, il relatore Boato preannuncia la presentazione di una nuova bozza di articolato riguardante il tema della unicità della giurisdizione.

**11 aprile 1997**

Comitato "Forma di Stato": il relatore D'Onofrio introduce i temi relativi alla pubblica amministrazione e su tali considerazioni si apre la discussione.

**15 aprile 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione del vicepresidente del CSM, del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la stessa Corte, del presidente del Consiglio di Stato, del presidente e del procuratore generale della Corte dei conti, del procuratore generale militare presso la Corte di cassazione, del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, dell'avvocato generale dello Stato e del presidente del Consiglio nazionale forense.

*Comitato "Forma di Stato"*: il relatore D'Onofrio illustra una proposta recante principi relativi alle pubbliche amministrazioni sulla quale il Comitato avvia il dibattito.

*Comitato "Parlamento e Fonti normative"*: la relatrice Dentamaro illustra una proposta di articolato relativo alla funzione legislativa e al procedimento referendario, su cui il Comitato apre la discussione.

Comitato "Sistema delle garanzie": il Comitato prosegue la discussione sui temi concernenti la disciplina costituzionale della magistratura, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Il relatore Boato preannuncia la presentazione di un nuovo testo, rielaborato tenendo conto dei rilievi e delle convergenze che sembrano delinearsi.

**16 aprile 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: prosegue la discussione. Il senatore Rotelli presenta una proposta di principi relativi alla pubblica amministrazione ed agli organi indipendenti, mentre i senatori Rigo e Dondeynaz trasmettono un documento contenente osservazioni riferite allo schema sulla pubblica amministrazione, presentato dal relatore. I senatori Servello e Pasquali presentano uno schema di principi sul federalismo fiscale con le relative motivazioni.

Comitato "Forma di Governo": si svolge l'audizione dei Professori Stefano Rodotà, Augusto Barbera e Serio Galeotti.

Comitato "Parlamento e Fonti normative": il deputato D'Amico riferisce sul tema della costituzionalizzazione dell'adesione italiana all'Unione europea; sulla relazione si apre un dibattito.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: nella seduta antimeridiana e nella seduta pomeridiana il Comitato prosegue la discussione sui temi concernenti la disciplina costituzionale della magistratura, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

**17 aprile 1997**

La Commissione plenaria procede all'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Organismo unitario dell'Avvocatura italiana, dell'Unione nazionale delle Camere civili e dell'Unione Camere penali italiane.

*Comitato "Forma di Stato"*: prosegue l'esame dello schema di proposta recante principi normativi relativi alle pubbliche amministrazioni, presentato dal relatore. I senatori Servello e Pasquali presentano una propria proposta di principi.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: nella seduta pomeridiana, il Comitato procede all'audizione dei rappresentanti dell'Associazione magistrati del Consiglio di Stato, dell'Associazione nazionale dei magistrati amministrativi, dell'Associazione dei magistrati della Corte dei conti, dell'Associazione nazionale dei magistrati militari, del Coordinamento nazionale magistrati militari, dell'Unione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici tributari, dell'Associazione nazionale giudici di pace, dell'Unione nazionale giudici di pace e del Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali.

Nella seduta notturna, il Comitato prosegue il dibattito sui temi riguardanti la disciplina costituzionale della magistratura.

*Comitato "Parlamento e Fonti normative"*: prosegue la discussione sull'esposizione svolta dal relatore D'Amico sui rapporti tra l'Unione europea e l'ordinamento interno.

**22 aprile 1997**

*Comitato "Parlamento e Fonti normative"*: dopo un breve dibattito sulla organizzazione dei lavori, il senatore Villone presenta una proposta di modificazione all'articolo relativo alla funzione legislativa, presentato dalla relatrice Dentamaro; la presidente Salvato presenta emendamenti a tale articolo e il senatore Rotelli presenta un proprio documento contenente tre distinte proposte di proposizioni normative relative rispettivamente alla ripartizione delle funzioni fra le due Camere ed alla partecipazione delle regioni alla formazione delle leggi dello Stato, alla pubblica amministrazione ed agli organi indipendenti e al referendum. Il Comitato prosegue quindi la discussione sui rapporti fra l'Unione europea e l'ordinamento italiano introdotto dal relatore D'Amico.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: prosegue il dibattito sui temi riguardanti la disciplina costituzionale della magistratura.

**23 aprile 1997**

*Comitato "Parlamento e Fonti normative"*: il Comitato prosegue il dibattito sulle questioni attinenti alla funzione legislativa e al Parlamento e sull'articolo presentato dalla relatrice. La presidente Salvato illustra gli emendamenti già presentati in altra seduta, mentre alcuni componenti del Comitato si riservano di presentare successivamente proprie proposizioni normative. Nel corso del dibattito, il senatore Morando illustra un suo emendamento riguardante il Senato federale delle garanzie; il senatore Vegas illustra gli emendamenti (sottoscritti anche da altri) all'articolo sulla funzione legislativa della relatrice e a tale articolo si riferiscono anche la proposta emendativa del senatore Grillo e le osservazioni del deputato Crucianelli.

*La senatrice D'Alessandro Prisco illustra la propria proposta relativa al principio di eguaglianza dei sessi nella rappresentanza politica. Vengono inoltre presentate alcune osservazioni all'articolo della relatrice sulla funzione legislativa da parte dei deputati Calderisi e Rebuffa, proposte di modificazioni all'articolo stesso da parte del senatore Salvi ed altri ed una osservazione del deputato Soda sull'equilibrio della rappresentanza. Il relatore D'Amico presenta quindi una prima bozza di articolo sui temi attinenti all'Unione europea.*

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: il relatore Boato svolge un'ampia relazione sul tema, soffermandosi in particolare sulla genesi e sulla evoluzione delle norme in materia di giustizia costituzionale, nonché sulle proposte di riforma presentate nelle precedenti legislature. Illustra quindi, in sintesi, le principali proposte di modifica della vigente disciplina in materia costituzionale all'esame della Commissione bicamerale e le questioni aperte: in particolare, si sofferma sulla composizione della Corte, sulle sue competenze, sulla dissenting opinion e sulle nuove forme di accesso. Si apre quindi il dibattito sui temi riguardanti la disciplina della Corte costituzionale.

**29 aprile 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: nella seduta antimeridiana il Comitato esamina in particolare le proposte illustrate dai senatori Servello e Pasquali, la proposta del deputato Tremonti e la proposta del deputato Zeller. Nella seduta pomeridiana il Comitato prosegue nell'esame delle proposte organiche presentate sulle materie di sua competenza. Viene presentata una proposta del senatore Rotelli, mentre il senatore Pieroni illustra una sua proposta sull'ordinamento della Repubblica e sulla ripartizione delle competenze.

*Comitato "Parlamento e Fonti normative"*: il senatore Elia illustra una proposta sulla Commissione delle autonomie territoriali da istituire all'interno della seconda Camera. La relatrice Dentamaro illustra dal canto suo una proposta di articolato relativa alle Camere e una proposta relativa alla formazione delle leggi che ha rielaborato sulla base dell'andamento del dibattito in Comitato, nonché una proposta di articolato relativa alla revisione costituzionale.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: nella seduta antimeridiana il relatore Boato, dopo aver proceduto ad una dettagliata ricognizione delle posizioni emerse in Comitato con riferimento alle diverse questioni in discussione, illustra uno schema che contiene ulteriori ipotesi di articolato per quanto attiene alla disciplina costituzionale della magistratura e una prima ipotesi di articolato sulla Corte Costituzionale, sul difensore civico e sulle autorità di garanzia. Nella seduta notturna, dopo una breve discussione sull'organizzazione dei lavori, il Comitato inizia la discussione dell'ipotesi presentata dal relatore.

**30 aprile 1997**

*Comitato "Forma di Stato"*: prosegue la discussione sull'insieme delle proposte organiche presentate nelle materie di competenza del Comitato. Nel corso del dibattito il senatore Schifani illustra una serie di proposte relative agli enti territoriali, alle funzioni legislative dello Stato, alla istituzione e ai mutamenti territoriali delle regioni, agli statuti regionali, alle pubbliche amministrazioni, mentre il senatore Villone presenta un appunto schematico sulle questioni in discussione. Il deputato Bressa, dal canto suo, illustra una proposta organica predisposta unitamente al senatore Elia; il deputato Salvati presenta una sua proposta in materia di federalismo fiscale. Al termine della discussione il relatore D'Onofrio informa che nella prossima settimana si svolgerà l'incontro dei relatori con il Presidente D'Alema in vista dell'esame e dell'approvazione di voti di indirizzo in Commissione.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: prosegue la discussione sulle proposte di articolato presentate dalla relatrice Dentamaro e concernenti le Camere, la formazione delle leggi, la revisione costituzionale e dal relatore D'Amico sui temi dell'Unione europea. Nel corso del dibattito, il deputato D'Amico illustra un proprio documento sulla struttura del Parlamento; il deputato Crucianelli presenta, dal canto suo, un documento di osservazioni ed emendamenti sui temi relativi all'Unione europea.

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: si apre la discussione sulla ipotesi di lavoro presentata dal relatore Boato; al termine della seduta si svolge un breve dibattito sulla organizzazione dei lavori.

**5 maggio 1997**

*Comitato "Forma di governo"*: il relatore Salvi illustra due distinti schemi da lui predisposti per la discussione, il primo relativo all'ipotesi del semipresidenzialismo, il secondo all'ipotesi del governo del Primo ministro. Il Comitato acquisisce inoltre una proposta di revisione costituzionale sulla forma di governo presentata dal senatore Rotelli. Sulle ipotesi prospettate si svolge quindi un ampio dibattito.

**6 maggio 1997**

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: prosegue la discussione sulla ipotesi di lavoro presentata dal relatore Boato.

**7 maggio 1997**

*Comitato "Sistema delle garanzie"*: il relatore Boato illustra le ipotesi di lavoro che ha formulato al termine della fase istruttoria, avvertendo che in alcuni casi ha predisposto anche una seconda ipotesi di articolati rispetto all'ipotesi 1 che ritiene comunque preferibile.

**13 maggio 1997**

*Comitato "Forma di governo"*: Il relatore Salvi illustra tre documenti che ha predisposto in base al dibattito svolto sugli schemi da lui presentati nella precedente seduta. Il primo documento per la discussione si riferisce al precedente schema sul governo del primo ministro; il secondo integra invece lo schema già presentato sul semipresidenzialismo; il terzo elenca le materie comuni alle due ipotesi di forma di governo. Il deputato Calderisi illustra dal canto suo una ipotesi integrativa dello schema relativo al governo del primo ministro. Sulle questioni in discussione si svolge quindi il dibattito.

**14 maggio 1997**

In Commissione plenaria il Presidente D'Alema svolge un'ampia relazione sui lavori dei quattro Comitati e sulle diverse opzioni messe a punto in questa fase nelle questioni di competenza dei Comitati stessi.

**15 maggio 1997**

In Commissione plenaria si svolge il dibattito sulle comunicazioni del Presidente D'Alema in merito ai lavori svolti dai Comitati. La Commissione concorda con la proposta del Presidente di dare formale incarico ai cinque relatori di riferire sulle questioni loro assegnate, presentando alla Commissione plenaria i testi e le relazioni entro un termine di sette giorni per il relatore D'Onofrio e di quindici per gli altri. Il mandato conferito al relatore Salvi comporta la distinta elaborazione di due ipotesi di testo riferite rispettivamente al governo del primo ministro e al sistema semipresidenziale.

**21 maggio 1997**

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: la relatrice Dentamaro illustra il testo di articolato relativo alla modifica del titolo I (Parlamento) e delle disposizioni sui regolamenti e sulla revisione costituzionale che intende proporre alla Commissione, dopo avere eventualmente accolto i suggerimenti che scaturiranno dalla discussione in Comitato. Si svolge un dibattito sulla organizzazione dei lavori al termine del quale la Presidente Salvato avverte che l'esame proseguirà in una seduta della prossima settimana.

**22 maggio 1997**

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: il relatore D'Amico illustra una seconda bozza di articolato sui temi attinenti all'Unione europea. Su tale proposta si svolge un dibattito al termine del quale il relatore preannuncia una nuova proposta di articolato nella successiva seduta in vista della sua presentazione alla Commissione.

*Comitato "Forma di governo"*: il relatore Salvi illustra due ulteriori schemi di discussione riferiti rispettivamente al governo del primo ministro e al semipresidenzialismo, che tengono conto delle osservazioni emerse nel dibattito svoltosi in Commissione. Su tali proposte si apre il dibattito.

*Comitato "Forma di Stato"*: il relatore D'Onofrio illustra il testo che intende presentare alla Commissione relativo alle disposizioni di modifica del titolo V e degli artt. 97 e 98 della Costituzione e a due disposizioni transitorie.

In Commissione plenaria, dopo un dibattito sull'ordine dei lavori, il relatore D'Onofrio illustra la relazione e l'articolato da lui presentato sull'ordinamento federale della Repubblica e la pubblica amministrazione.

**26 maggio 1997**

In Commissione plenaria si svolge il dibattito sulla relazione in materia di forma di Stato presentata dal senatore D'Onofrio. Il relatore replica agli interventi svolti.

**27 maggio 1997**

Commissione plenaria: nella seduta antimeridiana il relatore Boato illustra l'articolato sul sistema delle garanzie. Su tali proposte si svolge, nella seduta pomeridiana, il dibattito, al termine del quale il relatore Boato fornisce alcune precisazioni.

*Comitato "Parlamento e fonti normative"*: si svolge il dibattito sulla proposta di articolato già illustrata in precedenza dalla relatrice Dentamaro, nel corso del quale vengono presentati, in particolare, proposte emendative da parte del deputato Grillo e del senatore Greco. La relatrice si riserva di presentare in Commissione una proposta che tenga conto di alcune osservazioni emerse nel corso delle discussioni.

**28 maggio 1997**

Commissione plenaria: nella seduta antimeridiana il relatore Salvi illustra gli articolati sulla forma di governo riferiti rispettivamente al governo del primo ministro (testo A) e al semipresidenzialismo (testo B). Su tali proposte si svolge, nella seduta pomeridiana, il dibattito, al termine del quale il relatore Salvi replica agli interventi svolti.

**29 maggio 1997**

Commissione plenaria: nella seduta antimeridiana la relatrice Dentamaro illustra l'articolato sul Parlamento e le fonti normative; il relatore D'Amico illustra dal canto suo l'articolato sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Su tali proposte si svolge, nella seduta pomeridiana, il dibattito, al termine del quale i relatori Dentamaro e D'Amico replicano agli interventi svolti.

**3 giugno 1997**

In Commissione plenaria il Presidente D'Alema ricorda che si procederà nella seduta odierna alla scelta dei testi da assumere come base per il proseguo dell'esame in sede referente. Saranno posti in votazione i testi presentati dai relatori, rispettivamente sulla forma di Stato (rel. D'Onofrio) sul Parlamento e le fonti normative (rel. Dentamaro), sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (rel. D'Amico), sul sistema delle garanzie (rel. Boato) e sulla forma di governo (rel. Salvi). Solo nel caso di reiezione di tali testi saranno presi in esame i testi alternativi presentati rispettivamente da Parenti ed altri in materia di sistema delle garanzie; da Cossutta ed altri in materia di forma di Stato e in materia di forma di governo; dal senatore Rotelli in materia di modifica degli articoli 97-99 e 114-132 della Costituzione in materia di forma di governo semipresidenziale e in materia di ripartizione delle funzioni fra le due Camere.

Dopo un dibattito sulle modalità procedurali da adottare, la Commissione approva la proposta di rinviare alla seduta successiva la votazione relativa alla forma di governo. La Commissione delibera quindi, dopo le dichiarazioni di voto, di adottare gli articolati proposti dai relatori come testi base sulla forma di Stato, sul Parlamento e le fonti normative, sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e sul Sistema delle garanzie per il prosieguo dell'esame in sede referente.

**4 giugno 1997**

La Commissione plenaria delibera innanzitutto le modalità procedurali per scegliere il testo base in materia di forma di governo, procedendo ad una votazione alternativa fra la proposta Cossutta ed altri e la relazione Salvi. Dopo l'illustrazione della proposta Cossutta e le dichiarazioni di voto, la Commissione si esprime a favore della relazione Salvi, scegliendo - con una successiva votazione alternativa fra le due ipotesi di articolato contenute in tale relazione - il testo B riferito al semipresidenzialismo come testo base sulla forma di Governo per il prosieguo dell'esame in sede referente.

**11 giugno 1997**

Il Presidente D'Alema illustra il calendario dei lavori messo a punto dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. Si svolge quindi un dibattito sull'organizzazione dei lavori.

**12 giugno 1997**

Commissione plenaria. Dopo interventi preliminari sul processo verbale, vengono illustrati gli emendamenti al testo base sulla forma di Stato. Interviene, quindi, per alcune precisazioni il relatore D'Onofrio.

**16 giugno 1997**

Commissione plenaria: il Presidente D'Alema comunica che il relatore D'Onofrio ha predisposto propri emendamenti al testo base sulla forma di Stato che recepiscono alcuni degli emendamenti già presentati in Commissione. Vengono quindi illustrati gli emendamenti ai testi base sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

**17 giugno 1997**

Commissione plenaria: il Presidente D'Alema avverte che il relatore D'Onofrio ha presentato una serie di emendamenti interamente sostitutivi degli articoli del testo-base sulla forma di Stato e che a tali emendamenti sono stati presentati subemendamenti da parte dei componenti della Commissione. Nella discussione saranno esaminati, secondo le norme procedurali che specifica, anche gli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati alle disposizioni del testo-base che i presentatori intendono mantenere. Si procede quindi nella seduta antimeridiana all'esame e alle votazioni delle disposizioni sulla forma di Stato che proseguono nella seduta pomeridiana.

**18 giugno 1997**

La Commissione prosegue nella seduta antimeridiana nelle votazioni degli articoli sulla forma di Stato, anche sulla base di ulteriori subemendamenti agli emendamenti del relatore riformulati nel testo depositato all'inizio della seduta odierna. Le votazioni proseguono nella seduta pomeridiana, completando l'esame del testo sulla forma di Stato ad eccezione dell'art. 6, del quale viene sospesa la discussione e rinviata ad altra seduta la definizione. Si passa poi all'esame e alle votazioni relativi alle disposizioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, per le quali il relatore D'Amico ha presentato propri emendamenti interamente sostitutivi del testo base a suo tempo adottato e sono stati presentati subemendamenti da parte di alcuni componenti della Commissione.

**19 giugno 1997**

Commissione plenaria: iniziano nella seduta antimeridiana l'esame e le votazioni relativi alle disposizioni sul Parlamento e sulle fonti normative secondo il testo base a suo tempo adottato dalla Commissione e gli emendamenti ad esso riferiti. Nella seduta pomeridiana si procede anzitutto a completare l'approvazione del testo sulla forma di Stato, concludendo l'esame dell'art. 6 (in tema di autonomia finanziaria delle Regioni) per il quale sono stati presentati un emendamento riformulato dal relatore e un subemendamento a firma Grillo e altri anch'esso riformulato. Proseguono quindi le votazioni sulle disposizioni relative al Parlamento e alle fonti normative, fino alla definizione del testo dell'art. 12.

**20 giugno 1997**

Commissione plenaria: nella seduta antimeridiana vengono illustrati gli emendamenti riferiti al testo sulla forma di governo. Nella seduta pomeridiana sono invece illustrati gli emendamenti riferiti al testo sul sistema delle garanzie.

**23 giugno 1997**



In Commissione plenaria prosegue l'esame delle disposizioni relative al Parlamento e alle fonti normative, anche sulla base dei testi degli emendamenti e subemendamenti presentati nella seduta odierna. Le votazioni proseguono fino alla approvazione del testo dell'art. 21; viene inoltre iniziato l'esame dell'art. 22.

#### 24 giugno 1997

Commissione plenaria: proseguono, nella seduta antimeridiana, le votazioni degli articoli relativi al Parlamento e alle fonti normative, che si concludono nella seduta pomeridiana. In tale seduta iniziano l'esame e le votazioni sulle disposizioni relative alla forma di governo, con riferimento al testo base adottato dalla Commissione e ai relativi emendamenti.

#### 25 giugno 1997

Commissione plenaria: proseguono, nella seduta antimeridiana, l'esame e le votazioni relative al testo sulla forma di governo, che si concludono nella seduta pomeridiana.

#### 26 giugno 1997

Commissione plenaria: nella seduta antimeridiana, dopo alcune precisazioni del Presidente sulla organizzazione dei lavori, si passa all'esame e alle votazioni sul sistema delle garanzie, con riferimento al testo base, agli emendamenti ad esso riferiti, agli emendamenti sostitutivi del relatore e ai relativi subemendamenti. La Commissione approva le disposizioni relative alla Corte costituzionale e alcuni emendamenti sui ricorsi alla Corte che erano stati accantonati in precedenti sedute. Nella seduta pomeridiana l'esame del testo sul sistema delle garanzie prosegue con l'approvazione delle restanti norme sulla Corte costituzionale e delle disposizioni sostitutive dell'attuale art. 100 della Costituzione; si decide quindi di adottare per gli articoli da 101 a 113, il testo base del relatore. La Commissione nomina inoltre relatore la senatrice Dentamaro anche per il testo che riguarda la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in sostituzione del deputato D'Amico dimissionario.

#### 30 giugno 1997

Nella seduta antimeridiana la Commissione esamina la proposta di coordinamento dei testi approvati messi a punto dal Comitato di redazione, che viene accolta unitamente ad ulteriori modifiche di coordinamento approvate nel corso della seduta. Il testo comprensivo di tali modifiche è sottoposto alla Commissione nella seduta pomeridiana; dopo le dichiarazioni di voto, il Presidente comunica che sono state presentate due dichiarazioni (la prima a firma Mattarella e altri, la seconda a firma D'Amico e altri) relative alla materia elettorale. La Commissione delibera quindi di trasmettere il testo del progetto di legge di riforma della II parte della Costituzione alle Camere. Il senatore Marchetti annuncia la presentazione di una relazione di minoranza a nome del gruppo di rifondazione comunista-progressisti.

#### 16 settembre 1997

In Commissione plenaria, dopo un breve dibattito sull'ordine dei lavori, il presidente D'Alema illustra le proposte dell'Ufficio di Presidenza per l'organizzazione dei lavori nell'attuale fase di esame degli emendamenti presentati sul testo approvato dalla Commissione stessa il 30 giugno. Al termine della discussione, la Commissione delibera di costituire un Comitato ristretto per l'esame degli emendamenti presentati dai componenti di Camera e Senato ai fini delle decisioni che la Commissione adotterà sulle disposizioni in materia, rispettivamente di forma di Stato, forma di governo, Parlamento e fonti normative, partecipazione dell'Italia all'Unione europea e sistema delle garanzie.



**18 settembre 1997**

Su proposta del presidente D'Alema la Commissione plenaria delibera l'inammissibilità di alcuni emendamenti che prevedono il diritto di secessione. Si passa quindi all'esame degli articoli relativi alla forma di Stato secondo il metodo stabilito nella seduta precedente. La Commissione approva, con alcune modifiche, la nuova formulazione degli articoli dal 55 al 58 proposta dal Comitato ristretto, accantonando l'esame del primo comma dell'art. 56 e sopprimendo l'art. 57.

**19 settembre 1997**

In Commissione plenaria prosegue l'esame degli articoli relativi alla forma di Stato nel testo riformulato dal Comitato ristretto. La Commissione approva il nuovo testo degli articoli 59 e 60 e inizia l'esame dell'articolo 61.

**23 settembre 1997**

La Commissione plenaria prosegue l'esame dell' articolo 61 approvando con modifiche il nuovo testo e una disposizione transitoria finale relativa all'articolo stesso. Vengono quindi esaminati l'art. 62 (approvato con modifiche) e l'art. 63 (accantonato).

**24 settembre 1997**

La Commissione plenaria riprende l'esame del primo comma dell' articolo 56, che viene quindi approvato. Si passa all'esame dell'art. 64 (accantonato) e dell'art. 66 (approvato).

**25 settembre 1997**

La Commissione plenaria passa all'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del progetto sul Parlamento e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Si procede nell'esame dei testi proposti dal Comitato ristretto per gli articoli da 85 a 105, che sono approvati con alcune modifiche ad eccezione degli articoli 85, 86 e 91 (accantonati) e dell'articolo 105 (per il quale il seguito dell'esame è rinviato alla prossima seduta). La Commissione approva anche il testo del secondo comma dell'art. 63.

**26 settembre 1997**

La Commissione plenaria approva il testo dell'articolo 105 e prosegue nell'esame degli articoli relativi al Parlamento e alle fonti normative, risultando approvato con alcune modifiche il nuovo testo proposto dal Comitato ristretto degli articoli 106 e 107; viene inoltre iniziato l'esame dell'articolo 108.

**30 settembre 1997**

La Commissione plenaria prosegue nella discussione dell'art. 108 approvando il nuovo testo proposto dal Comitato ristretto. Si prosegue quindi nell'esame degli articoli da 109 a 118 per i quali vengono approvate, con alcune modifiche, le proposte del Comitato ristretto. L'art. 112 è però accantonato.

**1° ottobre 1997**

In Commissione plenaria il Presidente D'Alema comunica che i lavori della Commissione sono rinviati alla seduta pomeridiana per consentire la stesura della nuova formulazione degli articoli esaminati dal Comitato ristretto sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

**2 ottobre 1997**

La Commissione riprende l'esame degli articoli 86 e 97, in precedenza accantonati, approvando al termine dell'esame una nuova formulazione di tali articoli. Viene inoltre approvato l'art. 97 bis del testo proposto dal Comitato ristretto.

**14 ottobre 1997**

Il Presidente comunica alla Commissione plenaria la decisione dell'Ufficio di Presidenza di aggiornare i lavori alla prossima settimana e illustra il programma dei lavori. La Commissione concorda.

**21 ottobre 1997**

Prosegue l'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione, la Commissione plenaria riprende la discussione su alcuni articoli precedentemente accantonati. Vengono così approvati in una nuova formulazione gli articoli 64 (in sostituzione degli articoli 64 e 65 del progetto inizialmente approvato), 112 e 91. La Commissione respinge poi gli emendamenti al I comma dell'articolo 63 e inizia l'esame della nuova formulazione dell'articolo 85, decidendo di rinviare la questione all'esame del Comitato ristretto.

**22 ottobre 1997**

Proseguendo l'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del progetto di legge, la Commissione plenaria approva la nuova formulazione degli articoli da 67 a 78.

**23 ottobre 1997**

Proseguendo nel proprio esame, la Commissione plenaria approva una nuova formulazione dell'articolo 82 - cui sono aggiunti un articolo 82-bis (sulla Banca d'Italia), 82-ter (sul difensore civico) e 82-quater (sul CNEL) - e dell'articolo 83. Vengono quindi esaminati gli articoli 134, 135, 136, 137 (relativi alla Corte costituzionale) che vengono approvati in una nuova formulazione. La Commissione passa quindi all'esame dell'articolo 79 sulla Pubblica Amministrazione che viene infine rinviato alla prossima seduta.

**28 ottobre 1997**

La Commissione plenaria riprende l'esame dell'art. 79 approvando una nuova formulazione del testo e approva successivamente un nuovo testo degli articoli 80 e 81 (relativa alla pubblica amministrazione). Riprende quindi la questione, precedentemente accantonata, relativa al numero dei parlamentari (art. 85) decidendo, al termine di un dibattito, di rinviarne la definizione all'esame del Comitato ristretto. Si passa all'esame degli articoli in materia di giustizia (artt. 119-133 del progetto iniziale) e la Commissione approva il nuovo testo degli articoli 119, 120 e 121; inizia quindi l'esame della nuova formulazione dell'art. 122 che viene rinviato alla seduta successiva.

**29 ottobre 1997**

La Commissione plenaria riprende l'esame dell'art. 122, approvando una nuova formulazione. Vengono quindi esaminati gli articoli 123-127, risultando approvati i nuovi testi degli articoli 123, 125, 125-bis, 126 e i primi cinque commi dell'art. 127. Vengono invece accantonati l'art. 124 e l'ultimo comma dell'art. 127.

**30 ottobre 1997**

Proseguendo nell'esame degli articoli sulla giustizia, la Commissione plenaria respinge tutti gli emendamenti presentati all'art. 128 e approva una nuova formulazione del testo degli articoli 129, 124 (precedentemente accantonato), dell'ultimo comma dell'articolo 127 (precedentemente accantonato) e degli articoli 130, 130-bis, 130-ter, 131, 132, 133, nonché alcune disposizioni transitorie e la proposta di denominare il Titolo VI della Costituzione "La giustizia" e la Sezione I di tale titolo "Gli organi". L'esame della questione relativa alla definizione sul numero dei parlamentari è rinviato alla seduta del 4 novembre. La Commissione, su proposta del presidente, decide di costituire il Comitato ristretto di cui all'art. 3, co. 2 della Legge istitutiva, chiamando a farne parte, oltre al presidente, i relatori e i presidenti dei quattro Comitati che hanno istruito l'esame delle diverse parti del progetto e un rappresentante per ciascun gruppo.

**4 novembre 1997**

La Commissione plenaria approva una nuova formulazione dell'art. 85, le proposte relative agli articoli 138 e 139 e la proposta di sopprimere tutte le disposizioni transitorie approvate in precedenza. Viene quindi dato mandato al Presidente di procedere ad accorpate le disposizioni approvate in modo da far corrispondere il numero complessivo degli articoli ai 139 della Costituzione vigente e vengono approvate alcune modifiche di coordinamento, definendo così il nuovo testo della proposta risultante dalle decisioni della Commissione sugli emendamenti presentati dai parlamentari. Il Presidente D'Alema dà quindi lettura di una lettera del Presidente della Repubblica sui lavori della Commissione. Il Presidente fornisce, infine, alcuni chiarimenti sulla composizione del Comitato ristretto.