

**Relazione Finale del  
Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali**

*Istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*

composto da  
**Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante**

**12 aprile 2013**

## **Premessa**

### **1. Diritti dei cittadini e partecipazione democratica**

Statuto dei Partiti

Referendum

Leggi di iniziativa popolare

Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali

Principio di legalità

### **2. Del metodo per le riforme costituzionali**

La Commissione Redigente

### **3. Parlamento e Governo**

Forma di Governo

Rapporti Parlamento-Governo

Legge elettorale

Superamento del bicameralismo paritario

Numero dei parlamentari

Funzionamento delle Camere

### **4. Rapporto Stato-Regioni**

Poteri e Funzioni delle Regioni

Federalismo Fiscale

### **5. Amministrazione della Giustizia**

Obbiettivi di carattere generale  
Certezza del diritto e Principio di legalità  
Giustizia Penale  
Giustizia Civile  
Responsabilità disciplinare dei magistrati  
Magistratura e mezzi di comunicazione  
Magistrati e cariche elettive o di governo Magistrati fuori ruolo CSM

## **6. Regole per l'attività politica e il suo finanziamento**

Finanziamento dei partiti  
Conflitto di interessi  
Lobbies  
Giunte per la Deontologia Parlamentare

## **Appendice**

## Premessa

1. Il Presidente della Repubblica ha istituito il 30 marzo 2013 due Gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso due distinti Rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale. Ai due gruppi di lavoro è stato assegnato il compito di misurare sulle questioni affrontate i livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro al fine di facilitare un ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento.
2. Il Gruppo sulle riforme istituzionali è composto dal Senatore Mario Mauro, dal Professor Valerio Onida, dal Senatore Gaetano Quagliariello, dal Professor Luciano Violante. Il Gruppo si è riunito nelle giornate del 4, 5, 8, 9 e 11 aprile ultimo scorso, e ha selezionato le questioni ritenute di maggior rilievo per il superamento della crisi del sistema istituzionale sulla base di valutazioni politiche, del giudizio dei costituzionalisti, dei lavori delle Commissioni parlamentari che si sono succedute nel tempo.  
Il Gruppo di lavoro ha concepito se stesso come organismo non formalizzato e di breve durata, che non deve interferire né con l'attività del Parlamento, né con le decisioni che spettano alle forze politiche. Si è posto perciò l'obiettivo di formulare alcune brevi proposte programmatiche che possano divenire, con diverse modalità, terreno di condivisione tra le forze politiche. Il Gruppo di lavoro ha raggiunto un elevato grado di condivisione sulle proposte raccolte nel rapporto, salvo—pochi casi, specificamente segnalati, nei quali le differenti opinioni non hanno trovato un punto di mediazione.
3. L'Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l'etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale. Le proposte contenute nel rapporto possono concorrere a migliorare il funzionamento della nostra democrazia contribuendo ad attivare i processi di crescita economica e sviluppo sociale.
4. Il rapporto è suddiviso in sei capitoli: 1) Diritti dei cittadini e partecipazione democratica; 2) Del metodo per le riforme costituzionali; 3) Parlamento e

Governo; 4) Rapporto Stato-Regioni; 5) Amministrazione della giustizia; 6) Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento.

5. Il rapporto è proposto nella piena consapevolezza dei limiti di mandato, di tempo e di ruolo dei suoi presentatori; pertanto non ha alcuna ambizione di esaustività.

## Capitolo Primo

### Diritti dei cittadini e partecipazione democratica.

*Il potenziamento dei diritti dei cittadini e della partecipazione democratica costituisce un pilastro fondamentale per rinnovare la democrazia e la vita pubblica.*

6. **Statuto dei partiti politici.** La Costituzione definisce il partito come una associazione di cittadini che si impegnano con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art.49). Con il tempo questo carattere di libera e nobile associazione politica si è affievolito tanto nella realtà quanto, e molto di più, nella percezione dell'opinione pubblica. L'insoddisfazione per le prestazioni del sistema politico si è indirizzata, come in tutti i periodi di crisi, principalmente contro i partiti.

La rilegittimazione dei partiti politici come strumento a disposizione di tutti i cittadini per partecipare alla vita politica del Paese passa attraverso un loro rinnovato orientamento verso il bene comune e la responsabilità nazionale, ma decisiva è la determinazione dei caratteri minimi degli Statuti che possano rassicurare il cittadino in ordine alla struttura e alle finalità di ciascuno.

Tale esigenza ha trovato concretizzazione nella legge 96/2012 sul finanziamento dei partiti (v. più avanti par. 33) che all'art. 5 impone, al fine di ottenere la quota di finanziamento loro spettante, di trasmettere ai presidenti delle Camere tanto l'atto costitutivo quanto lo statuto "conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti". E' opinione del Gruppo di Lavoro che tale previsione sia troppo generica e rischi di dar luogo ad incertezze e contenziosi. Pertanto, appare opportuno proporre che ogni statuto preveda, per rispondere ai requisiti di democraticità richiesti dalla Costituzione: a) gli organi dirigenti elettivi; b) le procedure deliberative che prevedano adeguata interazione tra iscritti e dirigenti nella formazione degli indirizzi politici; c) gli organi di garanzia e di giustizia interni; d) la istituzione dell'anagrafe degli iscritti e le condizioni per l'accesso, che dovrebbe essere garantito a tutti gli iscritti; e) l'equilibrio di genere negli organi collegiali e nella formazione delle candidature; f) le garanzie per le minoranze; g) le procedure per modificare statuto, nome e simbolo del partito.

7. **Referendum costituzionale.** Si propone di prevedere che le leggi di revisione costituzionale possano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo.
8. **Referendum abrogativo.** Il Gruppo di lavoro segnala cinque interventi che rafforzerebbero l'efficacia del referendum abrogativo come strumento di partecipazione dei cittadini: a) elevazione del numero delle sottoscrizioni in relazione all'aumento della popolazione (nel 1948 gli italiani erano poco più di 46 milioni); b) collocare il giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte Costituzionale non dopo la raccolta di tutte le firme, ma dopo la raccolta di un certo numero, ad esempio 100.000, adeguate a comprovare la serietà della proposta; c) definire più precisamente i requisiti di ammissibilità anche per fronteggiare il ricorso esasperato alla "tecnica del ritaglio"; d) definire il *quorum* di validità del risultato calcolandolo nel 50% più uno della percentuale dei votanti nella più recente elezione per la Camera dei Deputati; e) vietare, per un periodo determinato, di ripristinare la norma abrogata e comunque di aggirare il risultato referendario.
9. **Leggi di iniziativa popolare.** Si segnala l'opportunità di elevare il numero di firme richieste, per tener conto dell'aumento della popolazione rispetto ai dati del 1948 (vedi sopra) e per dare maggior efficacia politica alla iniziativa. Dalla presentazione del progetto con il numero di firme prescritto deve derivare uno specifico obbligo di deliberazione per le Camere (v. sub. par. 18 lett. e.)
10. **Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali.** I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull'ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla "démocratie de proximité". Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della costruzione della grande opera quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione. Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata. I costi sono a carico del committente dell'opera. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni

settoriali e localistiche). Vanno inoltre disincentivate le impugnazioni meramente strumentali.

**11. Principio di legalità.** A causa dell'eccesso di produzione normativa, della complessità dei fenomeni sociali e della qualità non sempre adeguata dei testi legislativi, più spesso destinati alla comunicazione politica di quanto non lo siano alla disciplina dei rapporti giuridici, la legge ha in parte smarrito la sua potenza simbolica e la capacità di regolare efficacemente i comportamenti dei cittadini. Naturalmente non si può prescindere dalla legge, anche perché la soggezione dei magistrati ad essa rappresenta fattore di congiunzione tra un ordine giudiziario dotato di autonomia e di indipendenza e il circuito costituzionale fondato sulla sovranità del popolo. Ma la legge, non sempre si rivela idonea a garantire, da sola, il principio di legalità nella sua dimensione di possibilità di prevedere le conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno. Il venir meno di quei fattori di certezza e di prevedibilità che erano tradizionalmente propri della legge e della interpretazione giurisprudenziale ha progressivamente ampliato i margini dell'intervento interpretativo del magistrato. Tale processo è difficilmente arrestabile, anche perché riflette una tendenza, propria non solo dell'Italia, di avvicinamento generalizzato ai sistemi di *common law* dove tuttavia altri sono i contrappesi, i meccanismi di responsabilizzazione e le fonti dalle quali l'ordine giudiziario trae legittimazione. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura, la stabilità della legislazione e la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti di ciascuno sono tutti diritti fondamentali nello Stato democratico. Ma tali diritti possono essere messi a repentaglio dalla mutevolezza delle interpretazioni e perciò si propone di rafforzare - mediante interventi regolatori - l'autorità dei precedenti provenienti dalle giurisdizioni superiori e gli obblighi di motivazione in caso di scostamento da interpretazioni consolidate. Altrettanto necessaria è la crescita del senso di responsabilità del magistrato per le conseguenze delle proprie decisioni nella comunità; ma si tratta di questioni che investono prevalentemente principi di natura deontologica, difficili da tradurre in regole disciplinari, dipendenti strettamente dalla consapevolezza dei doveri di responsabilità professionale.



## Capitolo II

### Del metodo delle riforme

12. **La Commissione redigente.** Il processo di revisione costituzionale, per quanto possibile, deve essere tenuto al riparo delle tensioni politiche contingenti che attraversano quotidianamente la vita del Parlamento e dei partiti. La revisione costituzionale necessita di coesione e disponibilità all'ascolto delle ragioni di tutti; proprio per questo diventa il luogo ove si sono sistematicamente scaricate, a partire dalla commissione Bozzi (1985), le tensioni politiche e i dissensi tra i partiti. Per questa ragione, il Gruppo di lavoro propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari. La Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione.

Ad avviso di alcuni componenti della Commissione, tali mozioni potrebbero, eventualmente, demandare la scelta fra più opzioni su alcune questioni significative ad un referendum di indirizzo rigorosamente disciplinato dalla stessa legge istitutiva della Commissione<sup>1</sup>. Questa, in dialogo con le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato, redigerà un testo di riforma e lo presenterà al Parlamento che lo voterà articolo per articolo senza emendamenti. Il Parlamento, prima di votare, può approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere (e ottenere) la correzione del testo. La Commissione resta in funzione sino a quando il Parlamento non abbia deliberato. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee. Si tratta di un organismo del tutto diverso dalla cosiddetta Assemblea Costituente perché non avrebbe potere di deliberare al posto del Parlamento, ma solo il potere di proporre un testo sul quale il Parlamento potrà liberamente deliberare. Le modalità di nomina dei componenti della Commissione estranea al Parlamento verranno decise nei

---

<sup>1</sup> Luciano Violante è contrario al referendum d'indirizzo su materie costituzionali.

documenti istitutivi. E' evidente, invece, che i componenti parlamentari dovrebbero essere eletti dalle Camere con criteri proporzionali.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Riserva di Valerio Onida. Dissente dalla proposta di istituire una commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all'articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità e il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione "totale" da votare "in blocco". Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all'art.138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell'art. 138 – ma a regime, non come deroga *una tantum* – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo.

## Capitolo III

### Parlamento e Governo

*L'interdipendenza globale, la crisi dei partiti politici e la gravità dei problemi che la democrazia deve affrontare richiedono che Governo e Parlamento siano messi in condizione di assicurare in misura maggiore rispetto al passato, stabilità politica, e rapidità di decisione.*

**13. Forma di Governo.** Il Gruppo di lavoro ha discusso dell'alternativa tra forma di governo parlamentare razionalizzata ed elezione diretta del Presidente della Repubblica secondo il modello semipresidenziale. Si tratta certamente di due forme di governo democratiche, ciascuna delle quali, con i necessari contrappesi istituzionali, può assicurare equilibrio tra i poteri e garanzia per i diritti dei cittadini. In modo prevalente (3 componenti a 1), il Gruppo di lavoro ha ritenuto preferibile il regime parlamentare ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale. Quest'ultimo, infatti, non prevede una istituzione responsabile della risoluzione della crisi perché il Presidente della Repubblica è anche Capo dell'Esecutivo. L'esperienza italiana, specie quella più recente, ha invece dimostrato l'utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di garante dell'equilibrio costituzionale. Il componente del Gruppo che ha sostenuto l'opzione semipresidenziale, ha invece sottolineato come l'attuale grave crisi del nostro sistema istituzionale richieda una riforma più profonda che, proprio grazie all'elezione diretta del Presidente, garantisca una forte legittimazione democratica e, al contempo, un'adeguata capacità di decisione. In questa prospettiva ha fatto rilevare che, in questa fase della vita politica, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia più efficace nel fronteggiare la crisi di legittimazione della politica, rafforzando la democrazia, coniugando rappresentatività ed efficienza istituzionale.

**14. Rapporti Parlamento Governo.** Il Gruppo di lavoro ha, in ogni caso, convenuto all'unanimità che qualora dovesse essere confermata la forma di governo parlamentare razionalizzata occorrerà introdurre nel nostro sistema alcune innovazioni: a) dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenta alla sola Camera dei Deputati (nel presupposto della riforma dell'attuale bicameralismo

paritario) per ottenerne la fiducia; b) il giuramento e il successivo insediamento avvengono dopo aver ottenuta la fiducia della Camera; c) al Presidente del Consiglio che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetta il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri; d) il Presidente del Consiglio può essere sfiduciato solo con l'approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio; e) il Presidente del Consiglio in carica è titolare del potere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva.

Al Gruppo di lavoro sembra utile che – in relazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari dirette ad accelerare il procedimento legislativo ordinario - vengano costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge 400/1988.

15. **Legge elettorale.** Il tema della legge elettorale è connesso a quello della forma di governo. Se il Parlamento dovesse optare per un regime semipresidenziale sarebbe preferibile propendere per una legge elettorale incentrata sul doppio turno di collegio, secondo il modello francese, al fine di rafforzare il Parlamento rispetto a un Presidente che ha la stessa fonte di legittimazione. Se invece, come il Gruppo di lavoro propone a maggioranza, si dovesse optare per una forma di governo parlamentare razionalizzata, le soluzioni possono essere più d'una, purché garantiscano la scelta degli eletti da parte dei cittadini e favoriscano la costituzione di una maggioranza di governo attraverso il voto. Il Gruppo di lavoro intende precisare che con l'attuale bicameralismo paritario nessun sistema elettorale garantisce automaticamente la formazione di una maggioranza nelle urne in entrambi i rami del Parlamento. Diverse sarebbero le prospettive della stabilità se si attribuisse l'indirizzo politico ad una sola Camera (par. 16). I modelli elettorali possibili sono diversi: il proporzionale su base nazionale proprio del sistema tedesco; il proporzionale di collegio con perdita dei resti, proprio del sistema spagnolo; il sistema misto, in parte preponderante maggioritario e in parte minore proporzionale, come la cosiddetta Legge Mattarella, per la quale si suggerisce comunque, in caso di accettazione del modello, l'abolizione dello scorporo. Il Gruppo di lavoro segnala che, in ogni caso, va superata la legge elettorale vigente. La nuova legge potrebbe prevedere un sistema misto (in parte proporzionale e in parte maggioritario), un alto sbarramento, implicito o esplicito, ed eventualmente un ragionevole premio di governabilità<sup>3</sup>. Si propone,

---

<sup>3</sup> Mario Mauro propone che la proposta sia specificata nel modo che segue prevedendo:

a) che metà dei seggi sia assegnata con formula proporzionale, l'altra metà con formula maggioritaria;

inoltre, di eliminare le circoscrizioni estero, prevedendo il voto per corrispondenza, assicurandone la personalità e la segretezza<sup>4</sup>.

**16. Superamento del bicameralismo paritario.** Il Gruppo di lavoro ritiene che l'attuale modello di bicameralismo paritario e simmetrico rappresenti una delle cause delle difficoltà di funzionamento del nostro sistema istituzionale. A tal fine, propone che ci sia una sola Camera politica ed una seconda Camera rappresentativa delle autonomie regionali (Senato delle Regioni). La Camera dei Deputati, eletta a suffragio universale e diretto, è titolare dell'indirizzo politico, ha competenza esclusiva sul rapporto fiduciario, esprime il voto definitivo sui disegni di legge. Il Senato delle Regioni è costituito da tutti i Presidenti di Regione e da rappresentanti delle Regioni, eletti da ciascun Consiglio Regionale in misura proporzionale al numero degli abitanti della Regione. Si potrà prevedere che il Consiglio Regionale debba eleggere, nella propria quota, uno o più sindaci. Questo Senato assorbe le funzioni della Conferenza Stato Regioni e partecipa al procedimento legislativo. Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a questa emendamenti. Spetterà alla Camera, entro un termine altrettanto breve, decidere sulle modifiche proposte dal Senato, potendosi prevedere per alcune categorie di leggi che il voto finale della Camera sia espresso a maggioranza assoluta. Il bicameralismo resterebbe paritario per: le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali (tranne la legge elettorale per la Camera); le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma capitale; le leggi sul regionalismo differenziato (art. 116.3 Cost.); le norme di procedura per partecipazione delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano alla formazione di normative comunitarie (art. 117.5 Cost.); le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali (art. 122.1 Cost.); l'ordinamento della finanza regionale e locale.

---

b) che la quota proporzionale sia assegnata attraverso circoscrizioni di taglia medio-piccola, ammettendo al riparto dei seggi quelle liste che abbiano conseguito a livello nazionale almeno una certa percentuale di voti;

c) che alla lista o alle liste collegate che abbiano ottenuto il maggior numero di seggi (comprendendo sia la quota maggioritaria, sia quella proporzionale) sia assegnato un ragionevole premio di governabilità a valere sulla quota proporzionale di seggi, a condizione che la lista o le liste collegate abbiano raggiunto una certa percentuale di voti.

<sup>4</sup> Mario Mauro dissente sulla proposta di eliminare le circoscrizioni estero, ma propone di rivedere i criteri per le elezioni. Ritiene che proporre l'eliminazione della circoscrizione estero e dei suoi rappresentanti adducendo ragioni di violazione dei principi della democrazia rappresentativa e di illeciti connessi all'esercizio del diritto del voto oltre confine, non giustifichino l'eliminazione di uno strumento che, se opportunamente reso più funzionale e trasparente, permette di mantenere un rapporto con una parte significativa delle comunità italiane, ancora di più al giorno d'oggi che per necessità o per opportunità è ricominciato a fluire un consistente flusso migratorio verso l'estero.

17. **Numero dei Parlamentari.** Per effetto del superamento del bicameralismo paritario, occorre calcolare il numero di parlamentari con modalità diverse tra Camera e Senato. Oggi i deputati sono 630, all'incirca uno ogni 95.000 abitanti. Il Gruppo di Lavoro ritiene che sia ragionevole seguire un criterio per il quale la Camera sia composta da un deputato ogni 125.000 abitanti. I deputati verrebbero così ad essere complessivamente 480. Per i Senatori, si propone un numero complessivo di 120, ripartiti, come si è detto, in proporzione al numero di abitanti in ciascuna Regione.
18. **Funzionamento delle Camere.** Il Gruppo di lavoro propone alcune modifiche dei Regolamenti delle Camere per migliorarne il funzionamento. In attesa della riforma del Senato, le proposte riguardano entrambe le Camere, anche se nel testo si tiene conto del superamento del bicameralismo paritario. In ogni caso sarebbe urgente che il Senato approvasse alcune riforme del proprio Regolamento per superare le differenze irragionevoli rispetto all'altro ramo del Parlamento. Le proposte per la Riforma dei Regolamenti delle Camere sono le seguenti: a) *Procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari, di iniziativa governativa.* Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere per i disegni di legge del Governo il voto a data fissa; la data è determinata dal Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei Capigruppo, in tempi compatibili con la complessità del provvedimento stesso. Questa urgenza presenterebbe caratteristiche peculiari rispetto alla urgenza ordinaria: dovrebbe essere escluso un voto dell'Aula sulla richiesta del Governo, che per ogni calendario parlamentare avrebbe limitate possibilità di ricorrervi; all'esame in sede referente sarebbero assicurati almeno quindici giorni, sette dei quali comunque decorrenti dalla data della deliberazione dell'urgenza; alle opposizioni sarebbero assicurati nel contingentamento tempi maggiori rispetto alla maggioranza. b) *Divieto dei maxi emendamenti.* Per porre rimedio alla situazione patologica derivante dall'abuso del cosiddetto maxiemendamento (emendamento che riassume la disciplina di una o più materie attraverso un solo articolo composto di una serie di commi con contenuto eterogeneo) e dall'abbinamento di maxi-emendamento e questione di fiducia, sarebbe opportuno prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari, fermo restando il voto articolo per articolo, possa, durante l'esame in Assemblea, chiedere che venga posto per primo in votazione il proprio testo, approvato il quale si intendono automaticamente respinti tutti gli altri emendamenti (v. art.102 co 4 Reg. Senato e art. 85 co 8 Reg. Camera). Questa modifica, abbinata al divieto dei maxi-emendamenti, garantirebbe un significativo miglioramento del grado di trasparenza del procedimento legislativo parlamentare. c) *Omogeneità dei disegni di legge, dei singoli articoli e degli emendamenti.* I disegni di legge devono avere un contenuto omogeneo; ogni articolo deve avere un oggetto unico e definito; ogni emendamento deve contenere una unica proposta normativa. Il Presidente della Camera e quello del Senato, in caso

di disegni di legge o di articoli a contenuto eterogeneo, sentito il Comitato per la Legislazione, decidono lo stralcio delle disposizioni estranee e la loro destinazione ad un apposito distinto disegno di legge. Il Presidente di Commissione e il Presidente di Assemblea decidono altresì l'ammisibilità di emendamenti eterogenei o estranei alla materia del disegno di legge. d) *sede redigente*. Per privilegiare il confronto sul merito dei provvedimenti e per consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte, si propone una riforma che consideri la sede redigente come quella ordinaria, escludendola però per i progetti di legge su cui non è ammissibile la sede legislativa, per la legge comunitaria, i disegni di legge di conversione dei decreti legge e i progetti di legge rinviati dal Capo dello Stato. La prevista pubblicità dei lavori di Commissione con i mezzi propri dell'Aula (più avanti lett. i) favorirebbe la trasparenza di questa procedura; e) *Proposte di legge di iniziativa popolare e d'iniziativa dei Consigli Regionali*. Al fine di valorizzare l'iniziativa legislativa popolare e quella dei consigli regionali il Regolamento della Camera deve prevedere l'obbligo di fissare l'esame effettivo in Aula entro tre mesi dal deposito della proposta. f) *Diritti dei Gruppi di opposizione*. Prevedere garanzie per le opposizioni finalizzate ad assicurare un effettivo esame delle loro proposte iscritte in calendario nell'ambito delle quote apposite: ciò sia nell'esame in Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del Gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea (intervenendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali); g) *Riduzione del numero delle Commissioni*. Si potrebbe ridurre il loro numero dalle attuali 14 a 9, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche. (vedi scheda in appendice).<sup>5</sup> h) *Comitato per la legislazione*. E' opportuno che venga istituito anche al Senato il Comitato per la Legislazione, istituito presso la Camera dalla riforma del 1997; i) *Pubblicità dei lavori delle Commissioni Parlamentari*. Previsione della piena pubblicità, avvalendosi delle nuove tecnologie, della comunicazione dei lavori delle Commissioni, a fini di maggiore conoscibilità delle loro attività. L'Ufficio di Presidenza della Commissione, su richiesta motivata di un Gruppo Parlamentare, in relazione a un determinato

---

<sup>5</sup> Riserva di Luciano Violante. Propone che venga istituita la Commissione Affari Interni per dare a tutte le forze di polizia, tanto civili quanto militari, un unico riferimento istituzionale e per avere una unica sede parlamentare di analisi e di proposta per le questioni attinenti alla sicurezza interna e all'ordine pubblico. Attualmente, infatti, i corpi di polizia fanno riferimento, a seconda dei casi, alle Commissioni Giustizia, Difesa e Finanze mentre la politica dell'ordine pubblico è di competenza della Commissione Affari Costituzionali che per la quantità e la qualità delle materie di sua competenza non può occuparsi continuativamente e strategicamente delle questioni della sicurezza interna e dell'ordine pubblico.

argomento all'ordine del giorno, può limitare la pubblicità dei lavori alla sola redazione del resoconto sommario; l) *Audizioni in Commissione*. Ampliare le categorie di soggetti audibili e direttamente convocabili dalle Commissioni, in modo formale (quindi con le garanzie di pubblicità integrale delle sedute); m) intervenire sulla procedura del parere sulle proposte di nomina del Governo, prevedendo sempre l'audizione dei candidati; n) *Gruppi Parlamentari*. Prevedere che un Gruppo al Senato, in attesa della riforma, non possa avere meno di 15 senatori e alla Camera meno di 30 deputati. Escludere la possibilità di autorizzare i Gruppi in deroga al requisito numerico. Prevedere la corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza<sup>6</sup>. Divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) che non corrispondano a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti. o) *Sindacato ispettivo*. A fini di maggiore efficacia e razionalità, fermo restando il *question time* d'Aula e di Commissione, si propone una radicale semplificazione degli atti, con il mantenimento delle sole interrogazioni, di regola a risposta scritta. Prevedere lo svolgimento in Aula delle sole interrogazioni urgenti (che prenderebbero il posto delle interpellanze urgenti) e lo svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, di quelle per le quali non sia pervenuta la risposta scritta entro un determinato termine; p) *Riduzione della stampa degli atti parlamentari*. Massiccia dematerializzazione degli atti parlamentari, prevedendosi che di regola la pubblicazione degli atti avvenga sul sito internet; si dovrebbe prevedere inoltre una disciplina più aggiornata delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari; q) adeguamento dei Regolamenti parlamentari alla revisione dell'art. 81 Cost.

19. In base all'art. 66 della Costituzione, in conformità ad una tradizione storica risalente, ma ormai priva di giustificazione, il giudizio finale sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento (legittimità dell'elezione, ineleggibilità e incompatibilità) spetta a ciascuna Camera con riguardo ai propri membri; pertanto le relative controversie non hanno un vero giudice e le Camere sono chiamate a decidere in causa propria, con evidenti rischi del prevalere di logiche politiche. Si propone di modificare l'art. 66 attribuendo tale competenza ad un giudice indipendente e imparziale.

---

<sup>6</sup> Riserva di Valerio Onida. Dissente sull'opportunità di prevedere, a proposito dei gruppi parlamentari, la necessaria corrispondenza tra lista di elezione del parlamentare e gruppo di appartenenza. Fermo il requisito del numero minimo di membri (30 e 15) per costituire un gruppo, non ritiene si possa vietare né la costituzione di gruppi che riuniscano parlamentari eletti in diverse liste, né la costituzione di nuovi gruppi, sempre forniti di detto requisito, ad opera di una sola parte dei parlamentari eletti in una lista.



## Capitolo IV

### Rapporti tra Stato e Regioni

20. **Poteri e funzioni delle Regioni.** Nel quadro di un riassetto delle autonomie regionali si ritiene opportuno procedere ad interventi diretti ad elevare le capacità di governo e le conseguenziali responsabilità delle Regioni. In questa prospettiva potrebbero essere valutate ipotesi di accorpamento su base volontaria delle Regioni di piccole dimensioni (ad eccezione delle Regioni a Statuto speciale) allo scopo di garantire un governo più efficiente. Devono essere altresì rafforzati gli strumenti di cooperazione e coordinamento istituzionale tra Enti Locali, tra diverse Regioni, tra Stato e Regioni. Inoltre, è opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117), e in specie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente. Il Gruppo di lavoro propone perciò che con un disegno di legge costituzionale *ad hoc* siano introdotte alcune limitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione. Esse dovrebbero prevedere: a) che l'elenco delle materie di competenza concorrente sia radicalmente sfoltito, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici; b) che spetti allo Stato decidere quali infrastrutture siano di interesse nazionale, automaticamente attribuendo le altre alla competenza regionale; c) che sia riportata alla competenza esclusiva del legislatore statale la "sicurezza sul lavoro"; d) che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell'art. 117, che in ogni caso "il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" (formulazione che rieccheggia quella contenuta nella legge Fondamentale tedesca). Tale previsione potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle cosiddette competenze trasversali (come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali.

21. **Federalismo Fiscale.** La riforma della finanza locale e regionale avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi è stata frenata dalla crisi economico-finanziaria. Il processo di consolidamento dei conti pubblici ha investito la finanza decentrata. In particolare la riduzione delle risorse riconosciute a Regioni e Comuni e i nuovi vincoli loro imposti hanno costretto gli enti locali a riduzioni di spesa, soprattutto di investimento, e a un aumento della pressione fiscale in un quadro di progressiva ricentralizzazione della finanza pubblica. La crisi potrebbe costituire, invece, una ragione per esaltare le ragioni del federalismo fiscale. Questa riforma, infatti, rafforza la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza. La riforma non va lasciata nel limbo; va invece ripresa come componente essenziale delle politiche per il rilancio del Paese. Perché una riforma del federalismo fiscale possa conseguire i risultati attesi occorre adottare uno schema di separazione dei tributi, nel senso della effettiva possibilità per gli Enti Locali e per le Regioni di *stabilire e applicare* “tributi ed entrate propri” (art. 119.2 Cost.). Si propone, attraverso fonti normative appropriate, di :

- a) definire le adeguate dimensioni demografiche per l'esercizio delle funzioni degli Enti Locali;
- b) rafforzare i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di Regioni ed Enti Locali che si trovino in condizioni di grave disavanzo finanziario;
- c) vietare interventi statali a ripiano del deficit degli Enti territoriali, che non siano accompagnati da forme di commissariamento statale;
- d) prevedere un sistema di finanziamento degli Enti territoriali in grado di favorire la responsabilizzazione sulla spesa, anche per mezzo del Senato delle Regioni;
- e) includere nel terzo comma dell'art. 117 materie che hanno un carattere effettivamente condiviso come l'ambiente e i beni culturali, ferma la tutela minima assicurata dallo Stato;
- f) rivedere il secondo comma dell'art. 119 Cost. per ridefinire il “fondo perequativo” come “fondo di trasferimento perequativo”, al fine di evitare un eccesso di compartecipazioni, facendo così chiarezza sulle fonti della perequazione;
- g) approvare la Carta delle Autonomie per la specificazione delle funzioni amministrative degli enti locali e prevedere la drastica semplificazione dei livelli intermedi di amministrazione tra Regione e Comune;
- h) assegnare a ciascun livello di governo imposte proprie;
- i) determinare le capacità fiscali standard di ogni ente, operando a differenza di quella relativa ai costi e fabbisogni standard non è mai cominciato;
- l) ricomprendere le Regioni a Statuto Speciale nella nuova architettura finanziaria, rilanciando le ragioni della specialità nel quadro della finanza pubblica nazionale ed europea;
- m) rivisitare il patto di stabilità interno e la legge rafforzata di bilancio, per consentire forme di flessibilità anche a livello regionale.

## Capitolo V

### Amministrazione della Giustizia

*I conflitti ricorrenti tra politica e giustizia si affrontano assicurando che ciascun potere – quelli politici, legittimati dal processo democratico, e quello giurisdizionale, legittimato dal dovere di applicare la legge in conformità alla Costituzione - operi nel proprio ambito senza indebite interferenze in un quadro di reciproca indipendenza, di leale collaborazione, di comune responsabilità costituzionale. Una buona e costante “manutenzione dell’ordinamento” e una migliore qualità della legislazione favoriscono la certezza del diritto e prevengono i conflitti.*

22. Gli obiettivi da perseguire nel campo della amministrazione della giustizia riguardano principalmente:

- a) il rispetto effettivo di tempi ragionevoli di durata dei processi, oggi carente (come dimostrato dal moltiplicarsi dei ricorsi in base alla legge “Pinto” nonché alla Corte europea dei diritti) sia sul piano della giustizia penale, amministrativa e contabile, sia sul piano della giustizia civile (dove la lentezza dei procedimenti penalizza lo sviluppo e la competitività del paese);
- b) la riduzione della ipertrofia del contenzioso;
- c) la maggiore efficacia dell’azione preventiva e repressiva, oltre che dei fenomeni della criminalità organizzata, dei fenomeni di corruzione nella vita politica, amministrativa ed economica;
- d) l’esigenza di contenere il fenomeno dei contrasti fra diversi organi giudiziari, nonché, sul piano penale e della giustizia contabile, il fenomeno di iniziative che tendono ad intervenire anche in sostanziale assenza di vere, oggettive e già acquisite notizie di reato o di danno erariale, in funzione di controllo generalizzato su determinati soggetti o procedimenti.
- e) il perfezionamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, che si avvale oggi del riconoscimento pieno del diritto al giudice, dell’ampia apertura agli strumenti di tutela internazionali, e di organi giudiziari indipendenti, ma non sempre è effettivo a causa di lacune normative e di carenze organizzative.

23. Sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali, si propone, oltre che di perseguire sul piano organizzativo il miglioramento della effettività dei rimedi di diritto interno, di colmare le lacune più evidenti, come la mancata previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante sollecitati dalle convenzioni internazionali

(Convenzione ONU contro la tortura adottata nel 1984; art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950). Più a lungo termine è auspicabile l'introduzione - per via di revisione costituzionale - di forme di ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali davanti alla Corte costituzionale, sul modello tedesco e spagnolo, soprattutto come rimedio a violazioni discendenti da disfunzionamenti del sistema giudiziario.

#### **24. Per la giustizia penale si propone:**

a) la migliore definizione sul piano legale dei presupposti sulla base dei quali gli organi delle Procure avviano e concludono le loro attività di indagine, con particolare attenzione per gli strumenti investigativi più invasivi nei confronti dei diritti fondamentali come, ad esempio, le intercettazioni delle conversazioni per le quali dev'essere resa cogente la loro qualità di mezzo per la ricerca della prova, e non di strumento di ricerca del reato. Occorre inoltre porre limiti alla loro divulgazione perché il diritto dei cittadini a essere informati non costituisca il pretesto per la lesione di diritti fondamentali della persona; b) il contenimento della durata della fase delle indagini preliminari, così da giungere con sollecitudine al contraddittorio processuale quando questo si imponga, e un più stretto controllo giudiziario sui provvedimenti cautelari, specie allorché incidano sulla libertà personale; c) l'introduzione di vincoli temporali all'esercizio dell'azione penale (o alla richiesta di archiviazione) dopo la conclusione delle indagini; d) la revisione delle norme sulla contumacia; e) ferme le garanzie per le persone sottoposte a procedimento penale, l'adozione di misure dirette a disincentivare l'esperimento di rimedi esclusivamente e palesemente dilatori<sup>7</sup>; f) la possibilità di riconoscere l'irrilevanza del fatto ai fini della non configurabilità del reato; g) la possibilità di considerare le eventuali condotte riparatorie come cause estintive del reato in casi lievi; h) la sospensione del processo a carico degli irreperibili, con relativa sospensione dei termini di prescrizione e con l'adozione di misure per la conservazione delle prove; i) l'inappellabilità delle sentenze di assoluzione per imputazioni molto lievi, tenendo conto dei rilievi formulati dalla Corte costituzionale all'atto della declaratoria di incostituzionalità della legge che rendeva inappellabili tutte le sentenze di assoluzione.

---

<sup>7</sup> Valerio Onida esprime l'opinione che tra le misure da adottare nel campo della giustizia penale non debba mancare una generale revisione del regime e dei termini della prescrizione dei reati che, nell'attuale sistema comportano la vanificazione di risorse ed energie processuali e incentivano iniziative dilatorie. La revisione dovrebbe essere operata nel rispetto della funzione di garanzia per l'indagato propria dell'istituto, e dell'esigenza di apprestare meccanismi intesi ad assicurare la ragionevole durata dei processi.

25. **Sovraffollamento carcerario.** Per contribuire al contenimento di un sovraffollamento carcerario ormai insostenibile, si propone: a) di trasformare in pene principali comminabili dal giudice di cognizione alcune delle attuali misure alternative dell'esecuzione, come l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare; b) un ampio processo di depenalizzazione di condotte che possono essere meglio sanzionate in altra sede; c) l'introduzione su larga scala di pene alternative alla detenzione; d) una particolare attenzione va dedicata al tema del lavoro dei detenuti, che riduce drasticamente la recidiva, rende il carcere più vivibile, rispetta la dignità della persona detenuta; per questa ragione occorre una congrua assegnazione di risorse finanziarie.
26. **Per la giustizia civile** si propone: a) l'instaurazione effettiva di sistemi alternativi (non giudiziari) di risoluzione delle controversie, specie di minore entità, anche attraverso la previsione di forme obbligatorie di mediazione (non escluse dalla recente pronuncia della Corte costituzionale –sent. n. 272 del 2012 – che ha dichiarato illegittima una disposizione di decreto legislativo che disponeva in questo senso, ma solo per carenza di delega); questi sistemi dovrebbero essere accompagnati da effettivi incentivi per le parti e da adeguate garanzie di competenza, di imparzialità e di controllo degli organi della mediazione; b) il potenziamento delle strutture giudiziarie soprattutto per quanto attiene al personale amministrativo e paragiudiziario, sgravando i magistrati da compiti di giustizia “minore”; c) la istituzione del c.d. ufficio del processo; d) il potenziamento delle banche dati e della informatizzazione degli uffici; e) l'adozione in tutti gli uffici delle “buone pratiche” messe in atto da quelli più efficienti; f) la revisione in un quadro unitario dell'ordinamento, del reclutamento e della formazione dei giudici di pace e degli altri magistrati onorari, anche al fine di ampliarne le funzioni.
27. **Ordinamento delle magistrature.** La responsabilità disciplinare dei magistrati oggi è amministrata dagli organi di governo interno, il CSM per la magistratura ordinaria e gli uffici di presidenza, in varia composizione, per la magistratura amministrativa e per quella contabile. Il Gruppo di lavoro rileva l'inopportunità - per istituzioni così influenti - del solo “giudizio disciplinare dei pari” e propone che il giudizio disciplinare per tutte le magistrature resti affidato in primo grado agli organi di governo interno e in secondo grado, senza ricorso a gradi ulteriori, ad una Corte, istituita con legge costituzionale. La Corte potrebbe essere composta per un terzo da magistrati eletti dalle varie magistrature (in numero uguale per ciascuna magistratura), per un terzo da eletti dal Parlamento in seduta comune (all'interno di categorie

predeterminate) e per un terzo da persone scelte dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno titoli per accedere alla Corte Costituzionale.<sup>8</sup>

28. La dimensione moderna della indipendenza del magistrato si configura anche nei confronti dei mezzi di comunicazione, che costituiscono un potere rilevante nelle moderne società democratiche. Per la quantità di poteri discrezionali che esercita nei confronti della reputazione, della libertà e dei beni delle persone, il magistrato deve non solo essere ma anche apparire indipendente, non schierato con alcuna parte, pena la perdita della fiducia e della reputazione, che costituiscono un patrimonio essenziale e indisponibile per tutte le magistrature. E' necessario rendere effettive le regole e i codici deontologici che vietano al magistrato un uso improprio e personalistico dei mezzi di comunicazione.
29. Al magistrato deve essere in ogni caso vietato di candidarsi nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni; deve essere vietato di tornare a esercitare le sue funzioni nei luoghi ove si è candidato o è stato eletto e deve essere vietato di assumere responsabilità di governo regionale o locale nei luoghi ove ha esercitato le sue funzioni.
30. Si propone per tutte le magistrature di introdurre una normativa più stringente rispetto a quella attuale per ridimensionare sia il numero complessivo dei magistrati in fuori ruolo sia la durata massima del fuori ruolo stesso. Si deve trattare di una integrazione del percorso professionale del magistrato ordinario, amministrativo o contabile, non di una carriera parallela a quella giurisdizionale.
31. Il CSM non dispone di una struttura amministrativa propria. Al fine di assicurare ai consiglieri, togati e laici, del CSM un apporto professionale di alto livello ma non condizionato da presupposti corporativi e correntizi, si propone – sulla falsariga di quanto già era stato stabilito dalla legge n. 74 del 1990, non attuata perché ritenuta

---

<sup>8</sup> Riserva di Gaetano Quagliariello. Ritieni che la responsabilità dei magistrati debba essere non solo disciplinare ma anche di natura civile. E' perfettamente consapevole della peculiarità e della delicatezza della funzione giudiziaria, delle quali è necessario tener conto. Ma se da un lato tale peculiarità comporta che alla magistratura sia assicurata l'indipendenza e che sulle materie relative all'ordinamento giudiziario si legiferi con attenzione ed equilibrio, dall'altro l'attribuzione di poteri e prerogative che incidono sulla vita dei cittadini fino al punto di poterli privare della libertà impone che vi sia una corrispondenza tra livello di autonomia e livello di responsabilità. Considera necessaria una normativa sulla responsabilità civile dei magistrati che sia conforme al dettato costituzionale e che, in presenza di atti compiuti con dolo o colpa grave in violazione di diritti, rimuova una situazione di eterogeneità che appare come un incomprensibile privilegio rispetto alla disciplina che riguarda altre figure professionali il cui operato incide su beni primari per le persone.

implicitamente abrogata, che gli addetti agli uffici di supporto del CSM (ufficio studi e funzioni affidate a magistrati segretari, oggi affidata ai magistrati segretari) siano funzionari di alto livello e di accertata competenza, scelti per concorso.

32. Il CSM ha effettuato la copertura di posti vacanti negli uffici giudiziari con vistosi ritardi e con conseguente danno per la funzionalità della giustizia. Occorre individuare adeguate misure per prevenire queste inadempienze.

## Capitolo Sesto

### Regole per l'attività politica e per il suo finanziamento

*Le questioni relative alla nuova domanda di etica pubblica si concentrano in particolare sui vantaggi impropri dei partiti, delle istituzioni politiche e di chi lavora negli uni e nelle altre. Alla base c'è la profonda insoddisfazione per i servizi resi ai cittadini dalla politica. Il problema dei costi delle attività politiche va perciò affrontato guardando alla domanda di forte cambiamento espressa dalla società nei confronti della politica. Una seconda esigenza deriva dalla necessità, avvertita in termini sempre più pressanti dai cittadini, di contenere i costi di funzionamento del sistema politico e istituzionale. Tali costi sono ritenuti non più sostenibili nell'attuale fase di contrazione della spesa pubblica e di concentrazione della medesima sulle priorità ritenute essenziali per la comunità nazionale. Gli obiettivi sono essenzialmente i seguenti: a) sobrietà; b) piena giustificazione rispetto alle finalità perseguite; c) assoluta trasparenza; d) la revisione dei costi della politica come parte di un essenziale programma di revisione della spesa pubblica; e) "irrepreensibilità" delle istituzioni politiche e della P.A. anche dal punto di vista dei loro costi. A proposito di quest'ultimo obiettivo, il Parlamento ha approvato recentemente una importante legge anticorruzione. Ne sono state lamentate insufficienze, omissioni e oscurità normative. Nella discussione del Gruppo di lavoro è stata sottolineata la necessità di potenziare le attività di prevenzione da parte delle pubbliche amministrazioni e le attività di controllo amministrativo interno ed esterno; è stata segnalata l'esigenza di introdurre la fattispecie del reato di autoriciclaggio, di rafforzare le norme sulle falsità in bilancio, di precisare la fattispecie dello scambio elettorale politico-mafioso. E' stata evidenziata altresì la necessità di monitorare l'efficacia in sede applicativa di figure di reato che risultano non sufficientemente tipizzate e, se del caso, apportare correttivi al fine di evitare ambiguità, distorsioni e sovrapposizioni in modo tale che non venga violato il principio di tassatività delle fattispecie penali e di astenersi da interventi legislativi in ambito penale che possano risultare poco chiari e privi del carattere di tassatività che informa il nostro ordinamento.*<sup>9</sup>

**14. Finanziamento dei partiti.** La legge 96/2012 ha ridotto della metà l'ammontare delle risorse pubbliche destinate annualmente ai partiti, lasciando invariato il meccanismo dei rimborsi per il 70% e ancorando per il restante 30% l'erogazione dei contributi alla misura di 0,50 euro per ogni euro ricevuto dai partiti "a titolo di quote associative e di erogazioni liberali annuali da parte di persone fisiche o enti" (art.2).

---

<sup>9</sup> Riserva di Luciano Violante. Occorre distinguere il lavoro di perfezionamento della correttezza tecnica delle norme, che è bene sia effettuato dopo la valutazione di una fase di "messa alla prova" della legge, dalle lacune vere e proprie relative a specifiche figure (falso in bilancio, auto riciclaggio, scambio politico mafioso) che invece andrebbero colmate con rapidità .



Misure altrettanto rilevanti sono state recentemente adottate da parte della Camera e del Senato nei confronti dei Gruppi parlamentari e dei singoli parlamentari. Il Gruppo di Lavoro sottolinea che il finanziamento pubblico delle attività politiche, in forma adeguata e con verificabilità delle singole spese, costituisce un fattore ineliminabile per la correttezza della competizione democratica e per evitare che le ricchezze private possano condizionare impropriamente l'attività politica. Nel finanziamento pubblico va distinto il finanziamento dei partiti dal rimborso delle spese elettorali che deve essere giustificato e documentato all'interno di rigorosi tetti di spesa. Per il finanziamento dei partiti, ferma la corrispondenza ai criteri indicati in precedenza (par. 6), occorre: a) distinguere una parte fissa, proporzionata al numero di voti del singolo partito e una parte commisurata ai contributi privati, che devono avere un tetto massimo; b) assicurare significativi sgravi fiscali per i contributi dei privati entro un determinato tetto massimo; c) assicurare (modello inglese) l'accesso gratuito, anche fuori della campagna elettorale agli spazi televisivi; d) consentire a partiti e movimenti politici di usufruire gratuitamente di locali e di spazi pubblici per riunioni e per lo svolgimento dell'attività politica; e) agevolare i partiti che si impegnano nella formazione politica delle generazioni più giovani; f) confermare la linea per la quale il finanziamento per i gruppi parlamentari non deve diventare una forma di finanziamento dei partiti.

**15. Uniformare le disposizioni sul controllo dei costi della politica.** La legge 515/1993 affida a uno specifico collegio della Corte dei Conti il controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in campagna elettorale. La legge 96/2012 affida a una specifica commissione composta da cinque magistrati delle tre diverse giurisdizioni il controllo sui bilanci dei partiti e dei movimenti politici. Il decreto legge 174/2012 convertito con legge 213/2012 affida alle singole sezioni regionali della Corte dei Conti il controllo sui rendiconti dei Gruppi Consiliari presenti nei Consigli Regionali. Si propone, per evitare disparità di trattamento, di uniformare i soggetti deputati al controllo, che devono essere esterni e indipendenti, l'oggetto del controllo, i criteri del controllo.

**16. Conflitto di interessi.** La crisi dei partiti politici e la maggiore indipendenza della società dalla politica ha posto fine al monopolio dei partiti sulle cariche pubbliche. Personalità del mondo dell'impresa, della finanza e del credito entrano sempre più spesso nell'agone politico. Si pone perciò il problema di prevenire il conflitto tra interessi privati e interesse pubblico da parte di coloro che sono chiamati a perseguire quest'ultimo. Il Gruppo di lavoro sostiene la necessità di una legge sulla materia

costruita non sulle aspirazioni dell'una o dell'altra forza politica, ma su proposte che non possano essere identificate come mosse da spirito di parte. L'Autorità Antitrust ha ripetutamente formulato valutazioni e proposte di aggiornamento della normativa vigente che qui si intendono richiamate. Esse possono costituire la base per impostare la riflessione che conduce alla riforma.

17. **Lobbies.** I gruppi di interesse particolare svolgono una legittima ma non sempre trasparente attività di pressione sulle decisioni politiche. Spesso si tratta di un'opera utile per portare a conoscenza dei decisori politici realtà frequentemente ignorate. Ma, come ha suggerito l'OCSE, è un'opera che ha bisogno di trasparenza per non diventare un mezzo per alterare la concorrenza o per condizionare indebitamente le decisioni. Il Gruppo di lavoro propone una disciplina che riprenda i modelli del Parlamento Europeo e quello degli Stati Uniti, fondata su tre caratteri fondamentali: a) si istituisce presso la Camera, il Senato e presso le Assemblee regionali l'albo dei portatori di interessi; b) costoro hanno diritto a essere ascoltati nella istruttoria legislativa relativa a provvedimenti che incidono su interessi da loro rappresentati; c) il decisore deve rendere esplicite nella relazione al provvedimento le ragioni della propria scelta e deve evitare ogni possibile situazione di potenziale o attuale conflitto di interessi.

18. **Giunte per la Deontologia Parlamentare.** Sempre per la tutela del rapporto di fiducia che deve intercorrere tra i cittadini e chi esercita funzioni pubbliche, il Gruppo di lavoro ritiene utile che si costituiscano presso la Camera e presso il Senato due distinti comitati etici. Occorrerebbe seguire il modello che opera da tempo nei parlamenti degli Stati Uniti e della Gran Bretagna e, più recentemente, della Francia. Si propone che questa Giunta sia costituita, tanto alla Camera quanto al Senato, da 4 persone che abbiano avuto in passato una significativa esperienza parlamentare. Le Giunte devono vigilare sugli eventuali conflitti di interessi dei parlamentari, sulla compatibilità delle attività e delle iniziative non parlamentari di deputati e senatori sulla trasparenza delle loro attività. Le Giunte svolgerebbero un'attività consultiva anche fornendo avvisi preventivi. La linea di fondo deve essere costituita dall'attuazione dell'indirizzo fissato nei valori della "disciplina" e dell' "onore" fissati nell'art. 54 della Costituzione.

---

## APPENDICE

Le riforme specificamente proposte distinte secondo la fonte.

### **Riforme Costituzionali:**

1. Referendum confermativo per tutte le leggi di revisione costituzionale, indipendentemente dal quorum.
2. Aumento del numero delle firme e riduzione del quorum per il referendum abrogativo.
3. Aumento del numero delle firme per le iniziative popolari (da sottoporre a specifico obbligo di deliberazione delle Camere).
4. Commissione redigente per la riforma di alcuni aspetti della Seconda Parte della Costituzione.
5. Revisione dell'art.66 per attribuire a un giudice indipendente e imparziale il giudizio sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.
6. Trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. Voto di fiducia solo alla Camera. Poteri del Presidente del Consiglio. Procedimento legislativo.
7. Riduzione del numero dei parlamentari.
8. Revisione dell' art. 117 della Costituzione.
9. Ricorso individuale per violazione dei diritti fondamentali.
10. Istituzione di una Corte disciplinare unica per le magistrature ordinaria, amministrativa e contabile.

### **Riforme dei Regolamenti Parlamentari**

11. Procedura di votazione dei provvedimenti governativi d'urgenza a data fissa.
12. Sede redigente.
13. Divieto dei maxi emendamenti.
14. Omogeneità di disegni di legge, articoli ed emendamenti.
15. Deliberazione delle proposte di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli regionale entro tre mesi dal deposito.
16. Diritti dei gruppi di opposizione.
17. Comitato per la legislazione presso il Senato.
18. Pubblicità dei lavori delle Commissioni parlamentari.
19. Ampliamento dei soggetti audibili nelle commissioni ed intervento sulla procedura del parere sulle nomine del Governo.
20. Requisiti costituire i gruppi parlamentari.
21. Interrogazioni a risposta scritta.
22. Dematerializzazione degli atti parlamentari.
23. Adeguamento alla riforma dell'art. 81 cost. sul pareggio di bilancio.
24. Istituzione presso Camera e Senato della Giunta per la Deontologia Parlamentare.

### **Riforme per Legge ordinaria:**

25. Dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali.
26. Statuto dei partiti politici.
27. Riforma del sistema di finanziamento pubblico e privati dei partiti politici.
28. Legge elettorale.
29. Federalismo fiscale.
30. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia penale.
31. Misure per rendere più tempestiva ed efficace la giustizia civile.
32. Misure per il contenimento del sovraffollamento carcerario.
33. Previsione dei reati di tortura e di trattamento inumano e degradante.
34. Limiti alla candidabilità dei magistrati.
35. Provvisoria degli uffici del CSM.
36. Regole deontologiche per i magistrati.
37. Ridimensionamento del numero dei magistrati fuori ruolo.
38. Conflitto di interessi.
39. Istituzione dell'albo dei portatori di interessi-

## IPOTESI DI RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE COMMISSIONI

TESTO ART. 22 REG. VIGENTE	IPOTESI A 9 COMMISSIONI	IPOTESI A 10 COMMISSIONI
<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni;            II - Giustizia;            III - Affari esteri e comunitari;  <b>Senato: Affari esteri, emigrazione</b>            IV - Difesa;            V - Bilancio, tesoro e programmazione;  <b>Senato: Bilancio</b>            VI - Finanze;  <b>Senato: Finanze e tesoro</b>            VII - Cultura, scienza e istruzione  <b>Senato: Istruzione pubblica, beni culturali;</b>            VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici;  <b>Senato: Lavori pubblici</b>  <b>Comunicazioni</b>            IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni;  <b>Senato: Agricoltura e produzione agroalimentare</b>            X - Attività produttive, commercio e turismo;            XI - Lavoro pubblico e privato;  <b>Senato: Lavoro Previdenza sociale</b>            XII - Affari sociali;  <b>Senato: Igiene e sanità</b>            XIII - Agricoltura:  <b>Senato: Territorio, Ambiente, beni ambientali</b>            XIV - Politiche dell'Unione europea.</p>	<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali e <b>interni, dello Stato e regionali;</b>            II - Giustizia;            III - Affari <b>internazionali e sicurezza dello Stato;</b>            IV - Bilancio, tesoro e <b>finanze;</b>            V - <b>Cultura, istruzione e telecomunicazioni;</b>            VI - <b>Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti;</b>            VII - <b>Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie;</b>            VIII - <b>Politiche sociali, lavoro e pari opportunità;</b>            IX - Politiche dell'Unione europea.</p>	<p>1. Le Commissioni permanenti hanno rispettivamente competenza sui seguenti oggetti:</p> <p>I - Affari costituzionali, <b>dello Stato e regionali;</b>            II - Giustizia;            III - Affari <b>internazionali;</b>            IV - <b>Affari Interni e sicurezza dello Stato;</b>            V - Bilancio, Tesoro Finanze;            VI - <b>Cultura, istruzione e telecomunicazioni;</b>            VII - <b>Ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti;</b>            VIII - <b>Attività economiche e produttive, innovazione e tecnologie;</b>            IX - <b>Politiche sociali, lavoro e pari opportunità;</b>            X - Politiche dell'Unione europea.</p>