

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 352

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori COMPAGNA, CANDIOTO, MARTELLI,
PAIRE e SCOGNAMIGLIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 1992

Modifica di norme della Costituzione concernenti i diritti
civili e politici e le libertà fondamentali

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituzionale recepisce alcune proposte di revisione della Costituzione formulate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e assistite da un vasto consenso dei gruppi politici, su temi concernenti i diritti civili e politici e le libertà fondamentali.

* * *

1. - Si propone anzitutto una modifica dell'articolo 9 della Costituzione, che introduce un diretto riconoscimento costituzionale al diritto alla tutela dell'ambiente. Già nell'attuale formulazione la norma dell'articolo 9 relativa alla tutela del paesaggio e del

patrimonio storico-artistico appare ricca di potenziali esplicazioni, che hanno avuto significativi momenti di sviluppo in questi anni, per esempio con la creazione di apposite strutture governative, come il Ministero per i beni culturali e ambientali e, più recentemente, il Ministero per l'ambiente. È indubbio che una Costituzione moderna deve assicurare una più esplicita e non contingente garanzia alla difesa di questi valori, e in particolare del diritto dell'uomo alla conservazione dell'*habitat* naturale in cui svolgere e sviluppare le sue capacità esistenziali. Una norma in questo senso appare matura, da un lato per la crescente esigenza di fronteggiare efficacemente i continui attentati all'ambiente e il

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

grave degrado ecologico, dall'altro per corrispondere all'evoluzione che si è avuta anche in Italia su questo tema, sotto il profilo culturale e come presa di coscienza della pubblica opinione.

2. - Le modifiche proposte all'articolo 21 della Costituzione tendono a dare un più vasto e incisivo riconoscimento del diritto all'informazione, sia inteso come diritto «attivo», cioè come diritto a diffondere informazioni con tutti i mezzi consentiti dalla tecnica, sia inteso come diritto «passivo», cioè come diritto a ricevere informazioni complete e obiettive, anche ai fini della formazione della volontà dei cittadini per l'esercizio dei diritti politici ed elettorali. I tre nuovi articoli che si propongono in sostituzione dell'attuale articolo 21 tendono a creare un sistema informativo aperto, pluralistico, trasparente per quanto riguarda il regime proprietario e finanziario, con la previsione anche di norme anti-trust e con il riconoscimento del carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo, cui si accompagna peraltro la «costituzionalizzazione» del diritto dei privati ad istituire e a gestire emittenti radiotelevisive a condizioni determinate dalla legge. Si ritiene che questo schema, analogo nella sostanza a quello che definisce il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, possa restare valido anche in presenza dei prevedibili sviluppi tecnici in materia.

Il divieto della censura dovrebbe essere esteso a tutte le manifestazioni del pensiero; mentre l'attuale limite del «buon costume», di non univoca interpretazione, dovrebbe essere integrato con una più rigorosa prevenzione e repressione delle manifestazioni che offendono la personalità dei minori, per la quale vi è necessità di una particolare difesa rispetto alle disposizioni poste in generale a tutela della persona umana. Il diritto alla riservatezza e la tutela degli altri diritti fondamentali della persona nei confronti della raccolta e dell'uso di informazioni relative ai cittadini dovrebbero anche consentire forme di controllo nell'impiego dei moderni strumenti di elab-

borazione elettronica dei dati, che pongono al riguardo una inquietante problematica.

3. - Più in generale, si ritiene opportuno garantire costituzionalmente una migliore tutela degli interessi diffusi, intorno ai quali si mobilita un sempre maggior interesse della pubblica opinione. In aggiunta alle funzioni che si ritiene di dover attribuire per questi fini al difensore civico, e di cui si dirà nel prosieguo, sembra il caso di dare un chiaro riconoscimento, con una modifica dell'articolo 24 della Costituzione, alla potestà dei privati di agire in giudizio per la tutela di tali interessi, come è già avvenuto di fatto in questi anni, ma nel quadro di una legislazione e di una giurisprudenza confuse e contraddittorie. Naturalmente, spetterà poi alla legge di stabilire condizioni e modalità per l'esercizio di tale potestà e criteri per il riconoscimento della titolarità dell'interesse ad agire e ad intervenire nei relativi procedimenti giudiziari e amministrativi.

4. - Le modifiche proposte agli articoli 29, 36 e 37 della Costituzione mirano a migliorare alcune formulazioni del testo costituzionale in cui permangono residui - in genere sotto un profilo meramente verbale, ma talora anche in senso sostanziale - di superate concezioni discriminatorie tra uomo e donna. La nostra Costituzione è tra le più avanzate del mondo per l'affermazione di una effettiva parità tra i sessi; e proprio per questo sembra opportuno rendere coerenti a questo principio tutte le sue disposizioni. Le proposte che si avanzano al riguardo accolgono pertanto gran parte dei suggerimenti avanzati a questo proposito, durante i lavori della Commissione bicamerale, dalla Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si propone dunque di modificare l'articolo 29, là dove consente al legislatore di porre «limiti» all'eguaglianza dei coniugi, sia pure a tutela di un valore di indiscutibile rilevanza, qual è l'unità familiare: valore che in una società come l'attuale deve però

fondarsi proprio sulla piena eguaglianza dei coniugi, e non su eccezioni a questo principio. Si consoliderebbe così una giurisprudenza in atto che non considera l'unità come un limite all'eguaglianza dei coniugi.

Un altro punto della Costituzione sul quale si ritiene opportuno intervenire è quello attinente al coordinamento tra gli articoli 36 e 37, riguardanti il trattamento giuridico ed economico dei lavoratori. La soluzione più congrua, alla luce del principio di piena parità tra i sessi, sembra essere quella di riformulare il primo comma dell'articolo 36, specificando che esso si riferisce paritariamente all'uomo e alla donna e chiarendo che il mantenimento della famiglia del lavoratore non deve essere assicurato soltanto dal suo salario, ma anche dalla comunità, attraverso idonee misure tributarie e previdenziali. Anche l'articolo 37 va conseguentemente riformulato, eliminando ogni accenno discriminatorio concernente la condizione familiare dei lavoratori.

5. - Quanto al diritto alla salute, si ritiene opportuna una riscrittura dell'articolo 32 della Costituzione, che da un lato introduca esplicitamente il principio della tutela della salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, riconoscendola come diritto della persona umana e interesse della collettività, dall'altro elimini il riferimento alle cure gratuite per i soli «indigenti».

Si ritiene inoltre opportuno costituzionalizzare il principio dell'integrazione sociale per i portatori di *handicap*, che ha già avuto molte applicazioni legislative. A questo scopo si propone di introdurre in Costituzione un apposito articolo 32-bis, in una formulazione che accoglie sostanzialmente un testo prospettato durante i lavori della Commissione bicamerale e appoggiato dall'Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali e dalla Federazione italiana tra le associazioni per la difesa dei diritti degli audiolesi.

6. - Ancora alla tutela dei diritti civili si ricollega la proposta di introdurre in Costituzione un articolo 98-bis per costituziona-

lizzare l'istituto del difensore civico, già introdotto in alcune regioni sulla scorta degli ottimi risultati conseguiti dall'analogo istituto dell'*ombudsman* nelle democrazie nordiche, come strumento di raccordo tra i cittadini e le istituzioni.

Al di là della tutela - abbastanza lenta e complessa - attraverso i normali strumenti di giustizia amministrativa, sembra infatti opportuno offrire ai cittadini la disponibilità di una sorta di «ufficio reclami» al quale tutti si possono rivolgere per denunciare disfunzioni e abusi - veri o supposti - della pubblica amministrazione, ed anche per attivare la tutela di interessi diffusi che non abbia trovato altri modi per esprimersi, o in concomitanza con azioni proposte da altri soggetti. A questo fine i cittadini possono oggi ricorrere a strumenti informali ben poco efficaci (la lettera o l'«esposto» all'autorità, magari la lettera al Presidente della Repubblica, che comunque non ha poteri esecutivi per intervenire); oppure ad uno strumento formale come la petizione alle Camere «per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità» di cui all'articolo 50 della Costituzione, istituto che sarebbe forse opportuno rivitalizzare (per esempio, ponendo l'obbligo per il Parlamento di fornire una motivata risposta), ma che può fare riferimento soltanto ai poteri delle Camere, e in ogni caso così com'è non ha in pratica alcuna utile funzione.

Il «difensore civico» - che spetterà poi alla legge regolare concretamente come struttura unica o plurima, con competenze territoriali o settoriali, ecc. - può rappresentare invece un utile istituto «di chiusura» del sistema delle garanzie, con poteri di intervento attivo contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilanza sull'imparzialità e sul buon andamento della pubblica amministrazione, di collaborazione nel promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi (in collegamento con quanto stabilito nel nuovo testo dell'articolo 24). Il dovere del difensore civico di fornire sempre una motivata risposta alle istanze dei cittadini può contribuire a rompere il diaframma tra società

civile ed istituzioni, che è spesso dovuto anche ad una sorta di incomunicabilità e alla mancanza di un centro di imputazione delle doglianze nei confronti del funzionamento dei pubblici poteri.

7. - Per quanto riguarda i rapporti politici, si propone un'integrazione dell'articolo 49 della Costituzione che affronti alcuni almeno dei problemi posti dalla tendenza dei partiti a straripare dalle funzioni loro proprie, a sviluppare una eccessiva concorrenzialità e ad occupare le istituzioni. Si ricorda, a questo proposito, che nella Commissione bicamerale si sono manifestate perplessità ad intervenire legislativamente all'interno dell'autonomia dei partiti, che debbono conservare il carattere di associazioni volontarie; si è tuttavia manifestata un'ampia disponibilità ad esplorare soluzioni normative che migliorino la democraticità delle strutture e della dialettica interna, la disciplina del finanziamento sia privato sia pubblico (eventualmente configurandolo almeno in parte come erogazione di servizi, e garantendo in ogni caso una equilibrata distribuzione tra organizzazioni centrali e periferiche), del regime patrimoniale, del sistema delle incompatibilità, dei meccanismi per la selezione dei candidati alle competizioni elettorali, anche mediante elezioni primarie, al fine di rendere meno opaco il rapporto dei partiti con le istituzioni da un lato, con i cittadini dall'altro. Ci si rende peraltro conto che per conseguire questo obiettivo è soprattutto necessaria un'autoriforma dei partiti stessi, che può essere agevolata da un sistema di freni esterni e dall'influenza indotta di altre misure (revocabilità dei ministri, disciplina delle nomine negli enti pubblici, modifica del meccanismo delle preferenze, ecc.) e della revisione complessiva dell'ordinamento, che promuove coe-

rentemente il «rientro» dei partiti entro argini di maggiore correttezza: argini assai più stringenti, in concreto, di norme giuridiche di difficile elaborazione e di ardua attuazione in un ambito particolarmente delicato.

I partiti, nella loro funzione unificante, debbono restare il perno del nostro sistema politico, senza tuttavia monopolizzarlo, e quindi lasciando spazio ad altre formazioni sociali, come le associazioni, i comitati, i gruppi, le «leghe» che si formano nella società intorno a problemi specifici.

8. - Agli stessi fini si riconduce sostanzialmente la proposta di un comma aggiuntivo all'articolo 69 della Costituzione, al fine di costituzionalizzare il principio della limitazione delle spese elettorali, che costituiscono una fonte rilevante di inquinamento della nostra vita pubblica e di condizionamento della genuinità della rappresentanza popolare.

* * *

Il testo che si propone per la modifica di alcuni articoli della Costituzione è quello che risulta dalla Relazione conclusiva della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, (*Doc. XVI-bis*, n. 3, della IX legislatura), e in quella sede assistito da un largo consenso, salvo qualche riserva su punti particolari. Dalla stessa Relazione sono state riprese le motivazioni fin qui esposte. Le norme proposte, peraltro, potranno naturalmente trovare la loro migliore e definitiva formulazione - letterale e di contenuto - nella sede propria, e cioè nel dibattito parlamentare sul presente disegno di legge e sugli altri contestualmente presentati per una riforma complessiva del nostro ordinamento costituzionale.

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

1. Il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione».

Art. 2.

1. L'articolo 21 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 21. - Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, l'immagine e ogni altro mezzo di diffusione, con i soli limiti tassativamente previsti dalla legge a tutela dei diritti della persona.

Nessuna manifestazione del pensiero può essere soggetta a censura.

La legge stabilisce provvedimenti adeguati a reprimere le manifestazioni contrarie al buon costume nonché a prevenire e a reprimere quelle che possono ledere i minori nella formazione della loro personalità. Particolare disciplina è riservata alle manifestazioni lesive attuate attraverso il mezzo televisivo».

2. Dopo l'articolo 21 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

«Art. 21-bis. Nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti hanno il diritto di cercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano.

Sono vietati la raccolta e l'uso di informazioni che implicino discriminazioni o lesioni dei diritti fondamentali della persona.

Art. 21-ter. La Repubblica garantisce il pluralismo nei sistemi informativi. La legge detta le norme necessarie per impedire la formazione di concentrazioni. Stabilisce la

pubblicità della proprietà e dei mezzi di finanziamento della stampa e delle emittenti radiofoniche e televisive. Riconosce carattere di preminente interesse generale al servizio pubblico radiotelevisivo e definisce le modalità per l'istituzione e l'esercizio di emittenti radiotelevisive da parte di privati. Disciplina il diritto di rettifica e le condizioni per l'accesso di singoli e di gruppi al servizio pubblico radiotelevisivo.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni.

Si può procedere al sequestro di mezzi di diffusione dell'informazione soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti per i quali la legge esplicitamente lo preveda, o nel caso di violazioni delle norme che la legge prescriva per la indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto».

Art. 3.

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 24 della Costituzione è inserito il seguente:

«Secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, chiunque vi abbia un interesse riconosciuto può agire in giudizio per la tutela di interessi diffusi e può intervenire nei procedimenti anche amministrativi che li riguardano».

Art. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 29 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, nella garanzia dell'unità familiare».

Art. 5.

1. L'articolo 32 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 32. - La Repubblica tutela la salute degli individui, anche mediante cure gratuite, e la salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, come fondamentali diritti della persona umana e interesse della collettività.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

2. Dopo l'articolo 32 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 32-bis. La Repubblica tutela i disabili e ne promuove il recupero garantendo loro la partecipazione e l'uguaglianza in ogni settore della vita sociale».

Art. 6.

1. Il primo comma dell'articolo 36 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ogni lavoratore, uomo o donna, ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurargli un'esistenza libera e dignitosa. Questa ultima è altresì assicurata alla famiglia del lavoratore attraverso misure tributarie e previdenziali».

Art. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 37 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le condizioni di lavoro devono consentire all'uomo e alla donna l'adempimento delle loro funzioni nella famiglia ed assicurare alla madre, al padre e al bambino una particolare adeguata protezione».

Art. 8.

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

«Art. 49. - Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

concorrere, con strutture e metodo democratici, a determinare la politica nazionale.

La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche, e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza e il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.

La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze».

Art. 9.

1. All'articolo 69 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La legge determina i limiti delle spese che i candidati al Parlamento possono affrontare per la elezione e stabilisce norme adeguate a prevenire e a reprimere le violazioni».

Art. 10.

1. Dopo l'articolo 98 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 98-bis. La legge disciplina l'istituto del difensore civico, al servizio dei cittadini per denunciare disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela di interessi diffusi.

La legge prevede procedure che consentano al difensore civico d'intervenire contro le disfunzioni e gli abusi da lui accertati, di vigilare sull'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, di attivare azioni di responsabilità nei confronti dei pubblici dipendenti, nonché di promuovere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi.

Il difensore civico deve sempre fornire una motivata risposta ai cittadini che gli si rivolgono nelle forme prescritte».