

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XV LEGISLATURA ————

N. 464

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MAGGIO 2006

————
Revisione della Costituzione

————
Onorevoli Senatori. – Il presente disegno di legge di revisione della Costituzione non è altro, nella massima parte, che un *collage* delle proposte formulate dai Comitati della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall’Onorevole Massimo D’Alema e che non poterono essere sottoposte in un testo unitario e coordinato all’esame del Parlamento, a cagione della crisi che paralizzò, e poi portò alla fine la Commissione stessa, per iniziative del Centro-Destra e soprattutto di vasti settori del Centro-Sinistra, in particolare degli ambienti del Governo di allora; la relazione al presente disegno di legge è costituita pertanto dalle allegate relazioni specifiche della predetta Commissione parlamentare (si confronti il testo risultante dalla pronuncia della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali sugli emendamenti - atto Camera n. 3931-A e atto Senato n. 2853-A).

Il testo del presente disegno di legge contiene qualche lieve modifica alle proposte in materia di ordinamento giudiziario che già prevedevano la netta separazione tra la carriera dei giudici e quella dei pubblici ministeri, nonché una definizione delle funzioni di garanzia dello Stato e del corretto funzionamento delle istituzioni previste dalla Costituzione che la sola dottrina, in modo generico e confuso, ha sempre attribuito al Capo dello Stato, denominandolo garante della Costituzione, ma non specificando: garante di che cosa, garante di chi, garante verso chi e che cosa e garante con quali mezzi.

ALLEGATI

Relazione introduttiva

del Presidente della Commissione Massimo D'Alema

1. L'esame degli emendamenti nel corso della seconda fase del lavoro istruttorio della Commissione. – 2. Continuità del processo di riforma costituzionale di fronte alle difficoltà emergenti. – 3. Le condizioni essenziali per un positivo seguito dei lavori. – 4. La nuova fase della riforma costituzionale nelle Assemblee parlamentari.

1) L'esame degli emendamenti nel corso della seconda fase del lavoro istruttorio della Commissione

Con la mia relazione introduttiva al disegno di legge di riforma costituzionale presentato a giugno ho delineato il carattere del procedimento di revisione costituzionale in corso e ho dato conto del valore del lavoro istruttorio svolto e dei suoi limiti. Nel corso della seconda fase del lavoro della Commissione si è proceduto, con le medesime modalità, all'esame degli emendamenti presentati da deputati e senatori.

Tra il 30 giugno e il 30 luglio, secondo le scadenze previste dalla legge costituzionale, sono stati presentati dai deputati e dai senatori 40.044 emendamenti (di cui 28.018 emendamenti presentati da un solo deputato). Nel periodo di tempo dal 16 settembre al 4 novembre, nonostante la brevità dei tempi a disposizione, tutti gli emendamenti sono stati presi in considerazione attraverso appropriate tecniche di lavoro adottate dalla Presidenza della Commissione. Gli emendamenti sono stati infatti classificati e riassunti in principi in modo da permettere a ciascun componente della Commissione di prendere diretta conoscenza di tutto l'arco delle proposte avanzate dai parlamentari per ciascun articolo. Il complesso delle proposte emendative è stato analizzato dai relatori e, quindi, organizzato secondo schemi di modifiche elaborate, anche in via alternativa, sulla base di un primo esame svolto dal comitato ristretto. Essi sono stati quindi formalmente votati insieme a tutti gli altri indirizzi o emendamenti su cui si è specificamente insistito da parte di singoli parlamentari o dei gruppi nel corso della discussione. Questa procedura ha consentito di prendere in esame tutte le questioni di principio sollevate e ha messo la Commissione nella condizione di pronunciarsi su ogni singola ipotesi alternativa senza paralizzarne o disperderne i

lavori in una votazione continua di ciascuno degli oltre quarantamila emendamenti depositati. Tutti gli altri emendamenti, non assorbiti nelle modifiche approvate, sono stati dunque, implicitamente, respinti in via riassuntiva con l'approvazione di altre proposte e potranno quindi essere ripresentati in Assemblea. Il progetto risultante dalle votazioni consta di un articolo unico di sostituzione dell'intera seconda parte della Costituzione, in testuale conformità al compito affidato alla Commissione dalla legge costituzionale.

Si è dunque portata a conclusione la fase istruttoria dell'attività della Commissione, applicando puntualmente la procedura prevista dalla legge costituzionale per aprire anche questa fase preparatoria al contributo di tutti i parlamentari e, attraverso di essi, al giudizio di una opinione pubblica molto attenta e qualificata sui temi costituzionali. L'intenso confronto politico che ne è scaturito ha confermato la solidità dell'impianto sistematico e dell'elaborazione realizzata nel corso della prima fase. Si è avuta conferma del fatto che il progetto di legge approvato a giugno, pur avendo un carattere di prima formulazione, ha avuto la forza di incardinare il processo di revisione costituzionale in un testo compiutamente elaborato in Parlamento, secondo il principio della ricerca della più ampia intesa possibile. Alla complessiva ipotesi delineata nel testo non si è contrapposto, almeno sino a questo punto, un impianto alternativo altrettanto forte. A parte un complesso di soluzioni alternative sostenute da Rifondazione comunista, la discussione si è infatti evoluta lungo le linee di una correzione limitata a singole parti, per quanto significative, del testo approvato a giugno. Tale testo ha pertanto retto all'ulteriore prova determinata dall'esame degli emendamenti dei parlamentari, dimostrandosi una base tecnicamente solida e politicamente realistica.

Da queste considerazioni discende che la seconda fase dei lavori della Commissione ha assunto prevalentemente un carattere di approfondimento e verifica dell'impianto di riforma già trasmesso alle Camere, di cui si dà adeguato conto nelle relazioni di aggiornamento predisposte dai relatori.

2) Continuità del processo di riforma costituzionale di fronte alle difficoltà emergenti

È bene tuttavia riconoscere che nel corso di questa seconda fase sono intervenuti anche altri fattori più profondi. Lo ha dimostrato il fatto che in certi passaggi le difficoltà incontrate sono state forse superiori a quelle della prima formazione del testo.

Ricordavo infatti, al termine della mia relazione di giugno, che il progredire del progetto di riforma costituzionale è già di per sé ragione di una difficoltà

crescente quanto più si passa dalle fasi di studio a quelle di effettiva decisione.

In termini generali è apparso evidente come, in modo parallelo al consolidarsi di una prospettiva di riforma costituzionale, il processo politico ordinario, esterno alla Commissione ma ad essa inevitabilmente intrecciato, abbia manifestato una serie di tensioni tanto nei rapporti interni alla maggioranza di governo che nella relazione tra maggioranza e opposizione, senza escludere le relazioni tra sistema politico e altri poteri o istituzioni dello Stato. Si è trattato, in parte, di dinamiche indipendenti ed estranee al contenuto dei nostri lavori; in parte, come era inevitabile, di conflitti originati dalla prospettiva concreta di una incisiva riforma dell'organizzazione della Repubblica. Il complesso di questi fattori ha sottoposto il testo elaborato a giugno e, più in generale, la Commissione ad una forte prova di resistenza che si conclude, fortunatamente, con l'esito positivo e incoraggiante di consentire per la prima volta di avviare nelle Assemblee la discussione per la riforma costituzionale.

In queste condizioni non ci si può, tuttavia, meravigliare se il processo di riforma costituzionale è stato più volte esposto al pericolo di una interruzione o di una sua dispersione lungo percorsi inconcludenti e paralizzanti. È questa la conseguenza naturale di un processo riformatore che, per profondità, radicalità e realismo, si distingue da ogni altro tentativo precedente.

Le stesse turbolenze, che hanno accompagnato con diverso grado di intensità il lavoro della Commissione da febbraio ad oggi, sono dunque conferma della concretezza del processo in atto e della complessità di un metodo integralmente parlamentare, che punta a rendere l'intero sistema politico, con tutte le sue componenti, artefice della propria riforma. In questo senso si può ben dire che si tratta di turbolenze inevitabili quando tutte le forze politiche e la intera società civile fanno valere il complesso delle proprie ragioni nelle condizioni di massima visibilità e trasparenza che il Parlamento assicura. In altre parole la difficoltà del processo costituente è anche espressione della sua vitalità, della larga partecipazione politica, sociale, culturale al suo evolversi.

Tutto ciò può spiegare le ragioni per cui il testo ha subito integrazioni e correzioni che, a giudizio di alcuni osservatori, ma anche di componenti della Commissione, introducono, in tal uni punti, nuovi problemi rispetto al testo approvato a giugno o lo migliorano, ma non nella misura che ci si poteva aspettare da una fase di approfondimento. Ciò è anche conseguenza di una scelta che ha puntato, nonostante le difficoltà e i contraccolpi delle già ricordate vicende interne ed esterne sopravvenute, a non disgregare il testo in diversi pezzi, sostenuto ciascuno da una diversa maggioranza, mantenendo invece intatta la sua principale

condizione di validità come ipotesi complessiva accettabile, anche se non pienamente soddisfacente, per una larga maggioranza.

3) *Le condizioni essenziali per un positivo seguito dei lavori*

Per proseguire su questa strada è necessario che permangano le condizioni reali sulle quali si è finora retto il cammino della riforma. Tali condizioni, iscritte nella matrice stessa del disegno riformatore, e dunque nella legge costituzionale e negli impulsi espressi dalla comunità nazionale), sono le seguenti:

a) La volontà strategica di innestare tale riforma sulla prima parte della Costituzione, introducendo importanti innovazioni organizzative nella continuità della evoluzione costituzionale della Repubblica. A questo proposito è giusto ricordare la decisione iniziale di considerare inammissibili gli emendamenti presentati in materia di autodeterminazione e secessione e quelli che modificavano i limiti della revisione costituzionale. Essi si ponevano tutti, per un verso, oltre il limite stesso del potere di revisione costituzionale sancito dall'articolo 139, in base al quale non si può modificare la forma repubblicana dell'«Italia» e, in parte, per altro verso, contro il principio della Repubblica italiana quale «una e indivisibile» sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Il potere di revisione delineato dal procedimento in corso, in base ad una legge speciale, si incardina interamente entro le procedure previste dalla Commissione vigente per la sua modifica con gli articoli 138 e 139 e non può in nessun caso tendere a decisioni di carattere puramente politico come quella di fondare un ordinamento costituzionale nuovo. Gli emendamenti che muovevano in questo senso rappresentavano una rottura della cornice generale entro cui si colloca necessariamente lo stesso concetto di revisione costituzionale e il particolare procedimento in corso limitato alla seconda parte della Costituzione. Tali emendamenti sono stati pertanto esclusi dalla deliberazione della Commissione;

b) L'esigenza di raccordare la riforma con i processi reali di trasformazione del sistema politico e istituzionale, che sono già intervenuti nel corso della transizione, a partire dalla natura bipolare della competizione per il governo e dall'impianto maggioritario delle leggi elettorali adottate. È a questa corrispondenza dinamica tra riforme realizzate e riforme da compiere che va ricondotta, in questa sede, la stessa crisi del governo Prodi, il momento in assoluto più drammatico per le sorti del tentativo riformatore. Non si è mai posta una vera questione di priorità da perseguire tra tenuta della maggioranza di governo e sorti del processo costituente. Il nodo politico è stato invece rappresentato da una crisi di governo che ha rischiato di aprire una contraddizione radicale tra l'esigenza reale di stabilità, che il Paese indica come uno dei principi ispiratori della riforma

costituzionale, e i comportamenti della classe politica, talvolta ancorati ad una vecchia impostazione. Da questo punto di vista è certo da considerare irrinunciabile uno sbocco della fase costituente coerente con le tendenze reali della transizione italiana, ma è al contempo da contrastare ogni tentativo di ricondurre il confronto politico ordinario ad un contesto e a metodi che hanno preceduto la stagione delle riforme realizzate.

c) La necessità di operare per un compromesso tra tutte le grandi forze del Paese, quale base necessaria e permanente del consenso intorno al complessivo progetto di riforma costituzionale e alle innovazioni fondamentali che esso contiene. Da questa convinzione di metodo politico viene il carattere temperato di tutte le scelte adottate sui punti di contrasto e l'individuazione di un limite alle possibili oscillazioni intorno all'asse di un comune consenso.

4) *La nuova fase della riforma costituzionale nelle Assemblee parlamentari*

L'Italia è forse l'unico tra i grandi paesi del mondo che, per la seconda volta nell'ultimo cinquantennio, sta costruendo la sua Costituzione, pezzo a pezzo, con il metodo parlamentare di confronto e votazione sui singoli punti, attraverso fasi successive aperte a tutti gli apporti e a stimoli molteplici. È una grande impresa democratica che, se dovesse concludersi positivamente, darà un premio di credibilità e di legittimazione democratica a quanti avranno partecipato e contribuito, pure da posizioni differenziate, al realizzarsi di quell'obiettivo. Nel contempo questo metodo mette alla prova le istituzioni democratiche e rappresenta una sfida da non sottovalutare per i soggetti politici e per le Assemblee, cui è affidata la responsabilità di corrispondere alle aspettative e alle esigenze di cambiamento del Paese.

Le Assemblee parlamentari sono il vero centro e il motore di questa impresa, dal momento in cui hanno dato vita alla legge costituzionale istitutiva del procedimento. Adesso ne divengono protagoniste in piena luce sulla scena nazionale, assumendo, in una fase oramai avanzata, una speciale responsabilità nel rapporto con l'opinione pubblica.

Occorre perciò attrezzarsi a svolgere un compito nuovo, molto impegnativo e assai diverso da quello parlamentare ordinario. La Commissione mantiene anche in questa fase una funzione organizzativa fondamentale. Essa non ha terminato il suo compito istruttorio, ma deve al contrario apprestarsi a compiere, attraverso l'apposito Comitato e ove necessario con nuove riunioni plenarie, un ulteriore salto di qualità dell'attività fin qui svolta. Un approfondito lavoro preparatorio delle singole sedute in Aula è infatti condizione essenziale per il buon andamento dei lavori. Occorre ricondurre, anche nell'ambito di un più vasto dibattito, problemi e

formulazioni alla essenzialità e chiarezza propri di un testo costituzionale. Sarà necessario individuare e mettere a fuoco, a cominciare dalla discussione generale e nella discussione preliminare alle votazioni su ciascun punto, gli assi portanti di ciascuna questione, nonché le implicazioni e i rapporti di coerenza conseguenti alle diverse opzioni. L'Assemblea potrà così essere posta nelle condizioni di decidere su scelte chiare e con piena consapevolezza.

A questo scopo potranno essere ricercate intese per stabilire solidalmente, come è già avvenuto in Commissione, le modalità più utili per organizzare il confronto sui singoli temi, tenendo conto anche della priorità logica e politica delle grandi scelte rispetto a quelle consequenziali e a quelle minori. Ciò consentirebbe non solo all'Assemblea di pronunciarsi sul maggiore numero di questioni, in modo chiaro e ordinato, ma potrebbe anche permettere all'opinione pubblica di seguire e sostenere un appassionante confronto sui grandi temi della democrazia, attraverso appropriate forme di pubblicità diretta mirate sui passaggi determinanti.

Può essere utile ricordare che all'Assemblea Costituente la fase d'Aula rappresentò un momento di semplificazione e di elevazione politica su molti punti del testo. Si può infatti contare non solo sulla progressiva maturazione di un testo che riesca a individuare un asse politico unificante, ma anche sulla più alta politicità che una vasta Assemblea può esprimere quando è chiamata a pronunciarsi in modo ordinato e coerente sulle massime questioni. Solo se queste condizioni riusciranno a realizzarsi, i singoli deputati e senatori potranno far valere con pienezza la loro responsabilità. Da loro dipenderà in massima parte se questo Paese riuscirà a darsi nuove regole per il funzionamento della sua democrazia. A ciascuno di essi va il mio personale augurio per un lavoro sereno, proficuo, costruttivo, nella speranza che lo spirito riformatore e autenticamente costituente cresciuto e affermatosi in questi mesi non si smarrisca di fronte a singoli, pur rilevanti problemi, ma si realizzi compiutamente rinnovando quel superiore patto di unità di cui il Paese ha bisogno.

Massimo D'Alema,

Presidente della Commissione

4

novembre

1997

Relazione sulla forma di Stato del senatore Francesco D'Onofrio

1. Il testo relativo alla forma di Stato che si consegna alla valutazione delle Camere costituisce il punto di arrivo di un percorso che la Bicamerale ha iniziato il 22 maggio sulla base del testo-base originario presentato da me; ha proseguito a giugno con la votazione del progetto di legge costituzionale recante la revisione

della parte seconda della Costituzione; ha ripreso a settembre ed ha concluso con l'approvazione del nuovo testo di progetto di legge costituzionale, che è stato adottato sulla base delle deliberazioni conseguenti agli emendamenti presentati da deputati e senatori.

Nel corso di questo cammino la Bicamerale ha affrontato il problema della trasformazione della Repubblica italiana in Repubblica federale, nella consapevolezza della molteplicità di significati, storici e costituzionali, del termine «federale», che ha costituito l'asse portante di tutta la riflessione sulla forma di Stato.

Appare pertanto opportuno ripercorrere il cammino della Bicamerale, per cercare di comprendere perché a maggio, nel testo-base da me proposto, si riteneva possibile adoperare l'espressione « federale» riferita all'ordinamento della Repubblica; perché a giugno, al termine del primo esame in Bicamerale, ritenni di proporre la cancellazione dell'aggettivo «federale» dal testo del progetto di legge costituzionale sottoposto alla valutazione e agli emendamenti di deputati e senatori; perché oggi, nel testo del progetto ora sottoposto alla Vostra valutazione l'aggettivo «federale» ritorna ad essere anche da me ritenuto utilizzabile.

Sebbene, dunque, la lettura della relazione che segue possa apparire un po' più faticosa del necessario, ritengo opportuno riproporre, quasi integralmente, il testo della relazione al progetto di legge costituzionale deliberato dalla Bicamerale a giugno, per consentire ai deputati ora e ai senatori in seguito di meglio comprendere le diverse fasi che hanno caratterizzato il passaggio dal vigente ordinamento della Repubblica alla proposta di radicale modifica di esso che viene oggi presentato alla valutazione della Camera dei Deputati.

2. Nella relazione presentata alla Bicamerale il 22 maggio scorso per illustrare la prima proposta di testo-base, affermavo, a pagina 2: «è sempre più evidente che siamo di fronte ad un passaggio storico della nostra esperienza nazionale unitaria: è infatti posta oggi la questione del passaggio ad una Repubblica federale».

Il discrimine tra decentramento territoriale e ordinamento federale veniva individuato nell'esistenza o meno di un patto federativo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali minori. Affermavo pertanto che federale si sarebbe potuto definire l'ordinamento italiano se si fosse dato vita ad un patto costituente tra Stato, Regioni ed autonomie locali concernente la ripartizione delle funzioni legislative, e delle risorse finanziarie, l'organizzazione costituzionale centrale dello Stato, il procedimento di revisione della Costituzione, almeno per le parti concernenti la struttura federale della Repubblica.

La proposta che veniva allora avanzata prevedeva che ciascuna delle Regioni fosse dotata di uno Statuto speciale di rango costituzionale, nel quale fossero definite sia le funzioni – statali, regionali e locali per ciascuna Regione – sia la ripartizione delle risorse finanziarie, lasciando in secondo piano le questioni della revisione costituzionale generale, proprio perché il patto federativo veniva stipulato dallo Stato con ciascuna Regione.

La svolta federale della Repubblica italiana veniva in tal modo ancorata ad un modello che si riteneva adeguabile alla realtà italiana con le necessarie modifiche concernenti soprattutto il ruolo dei Comuni, che nella storia italiana rappresentano il primo degli ancoraggi territoriali politicamente capaci di fondare il nuovo ordine costituzionale anche di tipo federale.

3. Il dibattito che si è svolto nella Bicamerale il 26 maggio sulla base della proposta originaria ha posto in evidenza che mentre veniva affermato l'orientamento favorevole ad una svolta federalistica dell'ordinamento italiano, era peraltro respinto dai più il modello costituzionale degli Statuti speciali per ciascuna Regione, ritenuto inidoneo ad assicurare il minimo comune denominatore nazionale di eguaglianza dei diritti, con particolare riferimento ai diritti sociali.

Negli interventi degli esponenti dei diversi gruppi politici risultava in tal modo chiara la preferenza per un modello di federalismo più simile alla esperienza maturata negli Stati Uniti, in Germania, in Austria, o in altri ordinamenti nei quali vi è una ripartizione di funzioni tra centro e periferia identica per tutte le Regioni. Problema ulteriore era rappresentato dalla peculiarità italiana della tradizione municipale.

In conseguenza della constatazione del prevalere, largo anche se non unanime, per una svolta di tipo federalistico della forma di Stato italiana, formulavo una seconda proposta che veniva adottata come testo-base il 3 giugno scorso.

Questa proposta conservava ancora l'istituto dello Statuto speciale di rango costituzionale per ciascuna Regione, ma cercava di rendere più evidente che il modello di federalismo proposto era a tre punte, l'una centrata sui comuni e sulle province, l'altra sulle regioni e l'altra ancora sullo Stato.

Contrariamente a quanto veniva affermato in quei giorni, il modello degli Statuti speciali rimetteva per sua natura intrinseca a ciascuno Statuto la definizione delle materie di competenza statale e delle materie di competenza regionale, sì che era improprio affermare che l'elencazione delle materie di competenza statale subiva arretramenti centralistici per il solo fatto di prevedere un elenco più ampio di materie di competenza statale rispetto al testo originario.

Venivano pertanto presentati gli emendamenti al testo-base, e nelle sedute

del 17, del 18 e del 19 giugno scorsi la Commissione procedeva a votare il testo definitivo sulla forma di Stato, che, con la denominazione di Titolo I della Parte seconda della Costituzione veniva allora sottoposto al primo esame di deputati e senatori.

È opportuno pertanto aver presente il fatto che il testo del Progetto non adottava allora più il modello di federalismo fondato sugli Statuti speciali per ciascuna Regione, ma il modello della predeterminazione in Costituzione delle materie di competenza legislativa statale e di quelle di competenza legislativa regionale.

Eravamo, dunque, in presenza di un orientamento che nel modello proposto rendeva necessario valutare, insieme alle due questioni fondamentali (entrambe trattate nel presente Titolo I) relative alla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, regioni, province e comuni, e alla ripartizione delle risorse tra i diversi livelli di governo, anche la disciplina che veniva proposta in riferimento alla struttura del Parlamento e della Corte costituzionale, alla revisione costituzionale e al processo di integrazione europea.

Un giudizio complessivo sul nuovo assetto costituzionale, dunque, avrebbe dovuto tener conto dell'insieme delle risposte che sarebbero state date a questi problemi.

Nel passaggio dall'originario testo-base alla disciplina che veniva sottoposta all'esame di deputati e senatori, era dunque mutato il modo attraverso il quale giungere ad un ordinamento federalistico della Repubblica. Gli Statuti speciali rappresentavano ad un tempo traguardo e modo, laddove il nuovo assetto costituzionale, se pur consentiva di ritenere sempre possibile l'approdo ad una Repubblica federale, richiedeva che si completassero in senso appunto federale le parti della Costituzione che concernono la struttura degli organi costituzionali nazionali e il processo di revisione costituzionale.

4. Si può pertanto oggi meglio comprendere quali fossero i mutamenti tra l'originario testo-base da me presentato a maggio e il risultato del lavoro condotto dalla Bicamerale a giugno. In breve, si passò allora, a mio giudizio, da un modello dignitosamente definibile come federale, soprattutto per il valore costitutivo degli Statuti speciali previsti per ogni Regione, ad un modello non più definibile come federale proprio per la mancanza di coerenti e compiuti elementi costitutivi di federalismo.

Ritengo quindi opportuno procedere ad illustrare il testo del progetto di legge costituzionale recante la revisione della parte seconda della Costituzione deliberato dalla Bicamerale nel giugno scorso, ed in riferimento al quale i deputati e i senatori

hanno esercitato il loro diritto di proposta di emendamento.

Al termine della illustrazione, anche se sommaria, di quel progetto di legge costituzionale, sarà più agevole cogliere le rilevanti modifiche introdotte dalla Bicamerale a settembre ed a ottobre, sulle quali mi soffermerò in seguito.

5. Il testo approvato dalla Bicamerale a giugno comportava comunque una rilevante novità: l'ordinamento della Repubblica, che nella Costituzione vigente inizia con il Parlamento, veniva modificato radicalmente nell'ordine di collocazione delle diverse materie, iniziando proprio dalla forma di Stato. Si veniva in tal modo a cogliere il significato profondo della domanda di federalismo, che consisteva nel porre il territorio a fondamento dell'ordinamento repubblicano, e il principio di sussidiarietà, inteso nel senso della spettanza dei poteri pubblici all'ente locale più vicino ai cittadini, per risalire man mano verso gli enti territorialmente più vasti.

Ma questa modifica radicale dell'ordine di collocazione delle materie non riusciva a permeare di sé l'intero nuovo ordinamento repubblicano.

Ed è per questo che ritenni di proporre allora alla Bicamerale di togliere l'aggettivo «federale» dal testo originariamente da me proposto di Ordinamento federale della Repubblica.

Ciò detto, si può passare a considerare il testo del progetto di legge deliberato a giugno dalla Bicamerale.

I punti essenziali della proposta erano i seguenti:

a) L'articolo 55, con il quale si apriva già allora il Titolo I della nuova Parte Seconda della Costituzione, conteneva la definizione della Repubblica, che è rimasta la medesima dall'originaria proposta presentata il 22 maggio al nuovo testo approvato dalla Commissione.

In base ad esso si afferma che: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato».

Il grande dibattito che si è sviluppato in Commissione e fuori su questa definizione richiede ancora una volta un chiarimento.

La distinzione tra Stato-ordinamento e Stato-comunità fa parte di una consolidata lettura della Costituzione italiana vigente. Sebbene non si possa affermare che il Costituente del '47 abbia sempre voluto e saputo distinguere tra Repubblica e Stato, si può certamente affermare che con il testo che si propone alla Vostra attenzione non si intende dissolvere l'unità politica della Repubblica, ma più semplicemente, seppur molto significativamente, affermare che non vi è più identificazione tra la Repubblica intesa come comunità nazionale e lo Stato inteso come apparato centrale.

Il principio di sussidiarietà, che diventa il fondamento del nuovo modello di Repubblica, parte pertanto dai Comuni per giungere allo Stato ed oltre, traendo tutte le conclusioni possibili dal principio contenuto nell'articolo 5 della Costituzione, in base al quale la Repubblica «riconosce le autonomie locali».

b) Nell'articolo 56 si affrontava anche il rapporto tra gli enti politici territoriali, Stato compreso, e i privati. Si tratta di una questione di principio che ha suscitato attenzione e critiche di particolare rilievo ideale sulle quali è opportuno soffermarsi.

Già nell'articolo 2 della Costituzione la persona umana viene considerata potenzialmente capace di attività di rilievo pubblico e, quindi, tali da limitare fin dall'origine i poteri degli enti politici, locali, regionali o nazionali.

La formulazione dell'articolo 56 del nuovo ordinamento repubblicano intendeva riprodurre questo rapporto tra pubblico e privato nel senso della necessità della motivazione della scelta dello strumento pubblicistico ogni qualvolta la persona dimostri di esser capace di svolgere « più adeguatamente» le attività che l'ente pubblico intenderebbe svolgere.

È di tutta evidenza che si trattava di un passaggio molto rilevante del testo, sì che era prevedibile che su di esso si sarebbero espressi giudizi e si sarebbero formulate valutazioni che avrebbero concorso al dibattito sul nuovo ordinamento della Repubblica italiana.

c) La centralità del Comune nel nuovo ordinamento veniva affermata con l'esplicita indicazione che è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative, anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato o alle Regioni la potestà legislativa, salve le funzioni espressamente attribuite alle Province, alle Regioni o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge.

Si realizzava in tal modo il superamento del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative che ha caratterizzato sino ad oggi il decentramento.

Il principio che questo articolo affermava era quello della necessità di una motivazione specifica per le leggi regionali e statali che, disciplinando le materie di rispettiva competenza legislativa, intendessero attribuire funzioni amministrative per la loro attuazione non già al Comune, come da preferenza indicata nel testo, ma alla Provincia o alla Regione o allo Stato medesimo.

E a tutela di questa attribuzione costituzionale di competenza, l'articolo 60 prevedeva la facoltà nuova per i Comuni e per le Province di ricorrere direttamente

alla Corte costituzionale contro le leggi regionali e statali lesive delle rispettive competenze amministrative.

Una esplicita previsione di ordinamenti differenziati per i piccoli Comuni, per le zone montane e per le aree metropolitane completava l'articolazione costituzionale nuova della Repubblica.

d) Era espressamente sancito, nell'ultimo comma dell'articolo 56, che gli atti dei Comuni, delle Province e delle Regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito.

e) Se l'originaria proposta prevedeva che la ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni avvenisse negli Statuti speciali di ciascuna Regione, sì che l'elenco delle materie di competenza statale sarebbe stato definito appunto da ciascuno Statuto in modo anche potenzialmente diverso da Regione a Regione, l'articolo 59 del Titolo I, invece, una volta scelto il modello della ripartizione nazionale uniforme delle competenze legislative, conteneva la definizione delle materie di competenza legislativa statale, tutte le altre essendo rimesse alla potestà legislativa delle Regioni.

Si trattava del rovesciamento del principio di ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni operato dall'attuale articolo 117 della Costituzione. Pur non potendo affermarsi che questo rovesciamento configuri di per sè solo la realizzazione del principio federalistico, è certamente vero che un ordinamento non potrebbe essere ritenuto federale se non vi fosse affermato il principio della attribuzione allo Stato di potestà legislativa specifica.

L'individuazione delle materie di competenza statale avveniva sulla base di tre distinti interessi: la soggettività internazionale dello Stato; l'organizzazione dello Stato medesimo; i compiti di benessere per i quali viene attribuita allo Stato la potestà legislativa concernente la definizione dei livelli minimi uniformi nazionali per i diritti sociali, economici e civili.

L'unità dell'ordinamento giuridico repubblicano era garantita dal mantenimento della legislazione civile e penale nazionale, e delle relative giurisdizioni.

Tutti gli altri oggetti attribuiti alla competenza legislativa statale possono certamente essere posti in discussione, purché si rilevi che molti di essi sono formalmente attribuiti alla competenza legislativa statale in quasi tutti gli ordinamenti federali stranieri. Ogni dibattito sulla conservazione o meno in capo al Parlamento nazionale di questa o quella circoscritta potestà legislativa fa parte pertanto del dibattito sul modello di federalismo proposto per l'Italia, sì che ogni iniziativa tendente a modificare l'elenco delle materie di competenza statale sarà

valutata alla luce del principio di fondo che ha ispirato la formulazione del testo: i livelli minimi sono definiti dal Parlamento nazionale, lasciando alle Assemblee legislative regionali l'articolazione dei livelli ulteriori di copertura dei diritti dei cittadini, e la definizione delle scelte amministrative e finanziarie ritenute opportune per il conseguimento degli obiettivi che ciascuna Regione ritiene di voler perseguire.

Quanto alla norma di chiusura con la quale si attribuiva allo Stato la potestà legislativa «per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali», era ben possibile ragionare sulla sua formulazione e sul suo contenuto, purché fosse chiaro che in ogni ordinamento anche federale esiste, esplicito o implicito, il potere del Parlamento nazionale di far fronte a fatti sopravvenuti o ad interessi che emergano come richiedenti una disciplina nazionale uniforme.

f) Molto significativa era la formula con la quale si afferma che le attività culturali non sono una materia ripartibile tra Stato, Regioni ed enti locali, ma una dimensione dell'essere di ciascuno di questi soggetti istituzionali, sì che essi tutti possono promuovere ed organizzare attività culturali.

g) L'articolo 61 disciplinava gli oggetti degli Statuti ordinari che ciascuna Regione adotterà in piena autonomia, senza alcuna sottoposizione ad approvazione nazionale. Le due novità più significative concernevano la libertà per ciascuna Regione di definire la propria forma di governo e la propria legge elettorale.

Si trattava di due principi di autonomia regionale che sono stati al centro di dibattiti molto appassionati in Commissione e che hanno dato vita ad una affermazione molto rilevante di autonomia politica delle Regioni.

Per quanto concerneva le legge elettorale regionale si prevedeva che essa fosse adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea legislativa, al fine di evitare che la maggioranza di governo scegliesse da sola la propria legge elettorale.

h) Due novità rilevanti concernevano i rapporti della Regione con l'Unione europea e con Stati o parti di Stati non facenti parte dell'Unione europea.

Per quanto concerne il primo punto, esso era trattato nella parte relativa all'Unione europea, e si fa riferimento ad esso in questo contesto perché la disciplina dell'attività europea delle Regioni è fortemente orientata ad affermare il loro ruolo propositivo ed attuativo.

Per quanto concerne i rapporti delle Regioni con Stati o parti di Stato, si affermava, all'articolo 62, questa facoltà nuova di rapporti internazionali delle Regioni nelle materie di loro competenza, sulla base di una legge statale che disciplini l'assenso, anche tacito, del Governo.

i) Negli articoli 64 e 65 si disciplinava la parte fiscale del nuovo

ordinamento costituzionale.

Quella normativa era stata approvata dalla Bicamerale in alternativa ad una diversa disciplina di federalismo fiscale da me proposta.

Ero consapevole che su questo tema il dibattito nelle settimane successive sarebbe stato particolarmente acceso. Per quanto mi concerne ritenevo che dovessimo operare per un equilibrio tra due esigenze entrambe fondamentali: salvaguardare la certezza per lo Stato di far fronte agli interessi sul debito pubblico attraverso il prelievo fiscale; ripartire tra Stato, Regioni ed enti locali la restante parte del gettito in modo da procedere, anche in questo caso sulla base del principio di sussidiarietà, partendo pertanto dagli enti locali verso lo Stato e non viceversa.

Perequazione e solidarietà devono rappresentare l'aspetto unitivo del federalismo proposto, senza far violenza al principio di responsabilità che deve caratterizzare il rapporto tra enti locali, contribuenti, servizi e giudizio politico conseguente.

Una cosa deve essere certa: il federalismo non può comportare un incremento della pressione fiscale, che per molte attività produttive e lavorative ha già superato la soglia di tollerabilità.

l) Con l'articolo 66, che era l'ultimo della parte relativa alla forma di Stato di mia competenza, si disciplinavano i mutamenti territoriali relativi a regioni, province e comuni.

La novità maggiore concerneva il potere attribuito alla Regione di istituire nuove Province o di mutare i confini o la denominazione delle Province esistenti.

Si tratta di un potere di organizzazione politica del territorio regionale, che già oggi comprende la potestà regionale relativa alla istituzione di nuovi Comuni. Con l'attribuzione di questo potere alle Regioni si operava lo sganciamento tra l'articolazione territoriale di ciascuna Regione e l'organizzazione periferica dello Stato. Nel nuovo assetto istituzionale proposto non vi era infatti più coincidenza tra l'una e l'altra, come invece avviene oggi nello Stato centralizzato articolato in periferia appunto su base provinciale.

In considerazione della rilevante novità istituzionale compiuta in tal modo si affermava, nella II disposizione transitoria, che la potestà legislativa regionale concernente le Province avrebbe potuto essere esercitata a partire dal quinto anno successivo all'entrata in vigore della riforma costituzionale presente. Nella III disposizione transitoria, infatti, si prevedeva che ciascuna Regione decidesse il momento dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento costituzionale sul suo territorio, scegliendolo tra il primo ed il quinto anno successivo all'entrata in vigore della riforma. È per questa ragione che la potestà legislativa regionale relativa alle

Province avrebbe potuto essere esercitata a partire dal quinto anno successivo all'entrata in vigore del nuovo ordinamento.

Restava confermata la possibilità di dar vita a Regioni che nascessero dalla fusione di due o più Regioni purché con il consenso, espresso mediante *referendum*, delle popolazioni di ciascuna Regione interessata.

m) Nell'articolo 58 si prevedeva la conferma delle Regioni esistenti, delle autonomie particolari per quelle a Statuto speciale, della articolazione della Regione Trentino-Alto Adige nelle due Province autonome di Trento e Bolzano. Nella I disposizione transitoria si disciplinava il passaggio alle nuove competenze legislative da parte delle Regioni a Statuto speciale, con procedure anche semplificate rispetto a quelle previste dai rispettivi Statuti speciali.

n) Nella III disposizione transitoria si disciplinava il processo di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento costituzionale: se le Regioni lo volessero, questo processo sarebbe compiuto in non più di un anno dall'entrata in vigore della riforma.

Il Governo e il Parlamento avrebbero dovuto di conseguenza disciplinare le forme e i modi di trasferimento delle funzioni amministrative e dei relativi stanziamenti finanziari ai Comuni, alle Province e alle Regioni.

Nella IV disposizione transitoria si facevano salve le eventuali attribuzioni di competenze amministrative a favore di Comuni, Province e Regioni intervenute prima dell'entrata in vigore della riforma medesima.

6. In considerazione della opportunità di valutare la disciplina costituzionale della pubblica amministrazione con riferimento contestuale allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, era stata affidata alla mia responsabilità di relatore sulla forma di Stato anche la proposta della disciplina costituzionale relativa appunto alla pubblica amministrazione.

Nel corso dei lavori della Commissione si è ritenuto opportuno prevedere espressamente, tra le materie di competenza legislativa statale, anche la competenza relativa ai principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale e, tra le materie di competenza regionale, l'attribuzione allo Statuto regionale della competenza a disciplinare l'organizzazione e l'attività amministrativa appunto regionali.

In sede di coordinamento finale del testo del progetto di legge costituzionale sottoposto al primo esame di deputati e senatori, si ritenne preferibile dedicare alla pubblica amministrazione una specifica Sezione, immediatamente successiva alla disciplina relativa al Governo.

Nei tre articoli allora approvati in riferimento alla pubblica amministrazione, si

affermavano principi costituzionali anche nuovi rispetto a quelli del buon andamento e della imparzialità oggi contenuti nell'articolo 97 della Costituzione.

Si prendeva in particolare atto della necessità di organizzare la pubblica amministrazione in senso sempre più produttivo di risultati utili per i cittadini. In tal senso si prevedeva l'adozione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti, anche con esplicito riferimento alla tutela dei diritti dei cittadini.

7. A conclusione delle brevi considerazioni illustrative del nuovo Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, mi sembrò opportuno richiamare un passaggio della relazione che accompagnava l'originario testo-base da me proposto: «Non si rischia pertanto di passare dalla unità nazionale alla disunione nazionale ma, al contrario, dal patto di unità nazionale stipulato con la Costituzione repubblicana vigente ad un nuovo patto di unità nazionale, nella convinzione che il patto federale è oggi capace di dare nuovo vigore e nuova linfa proprio all'unità nazionale che è posta in discussione se si resta immobili nella conservazione dello *status quo*».

Affermavo in conclusione che il tempo trascorso dal 22 maggio al voto di giugno della Bicamerale rendeva ancor più attuali quelle considerazioni.

Le profonde modifiche introdotte dalla Bicamerale rispetto al testo da essa approvato a giugno mi consentono di affermare che la speranza di allora era ben riposta.

È, infatti, ora possibile passare ad esaminare il Progetto di legge costituzionale recante la revisione della Parte Seconda della Costituzione oggi portato all'esame della Camera dei deputati.

8. Al pari di quanto avvenuto a giugno, la Parte Seconda dell'ordinamento della Repubblica inizia con gli articoli destinati al nuovo assetto federale della Repubblica medesima.

A testimonianza dell'intendimento di fare dell'esito federale l'esito sostanzialmente innovativo della Repubblica italiana, la parte seconda si apre con l'espressione «Ordinamento federale della Repubblica», che illumina di sé l'intera seconda parte e che, a mio giudizio, dovrà costituire parametro di riferimento costituzionale ogni qual volta vi sia incertezza nella ripartizione delle funzioni e delle risorse tra centro e periferia.

È ben chiaro che non si tratta di un ordinamento federale simile a quello statunitense, perché nella proposta della Bicamerale il diritto civile e il diritto penale rimangono i medesimi su tutto il territorio nazionale. È anche chiaro che rispetto ad altri ordinamenti tradizionalmente ritenuti federali il modello che la Bicamerale presenta alla Camera contiene più di una modifica, spesso a favore di poteri dello Stato centrale. Per questa ragione è auspicabile che uno sviluppo più

compiutamente federalistico della nuova forma di Stato dell'Italia trovi compimento nel dibattito che su questo tema avverrà nelle Camere dell'attuale Parlamento.

Ma non è contestabile che l'insieme delle modifiche introdotte dalla Bicamerale in questo autunno si sono mosse tutte nel senso di una seria apertu'ra alla trasformazione federalistica della nostra Repubblica.

9. L'articolo 55 ribadisce il principio, già contenuto nel testo di giugno, in base al quale la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

Al secondo comma si afferma in modo innovativo che non solo le Regioni, ma anche i Comuni e le Province sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Al terzo comma si afferma che Roma è la Capitale della Repubblica. Laddove nel testo approvato a giugno si poteva affermare che questa esplicita previsione della natura di Roma colmava soltanto un vuoto di disciplina costituzionale, oggi, in una prospettiva dichiaratamente federalistica, la natura di Capitale della Repubblica non è affermazione puramente ripetitiva di un fatto storicamente acquisito.

10. L'articolo 56 riformula la questione molto complicata della sussidiarietà intesa in senso orizzontale, ossia quale principio di distinzione tra poteri pubblici e poteri privati.

È, questa, una formulazione che ha registrato una divisione culturalmente e politicamente significativa in Bicamerale, sì che è ragionevolmente prevedibile che questo tema resti molto vivo all'attenzione della Camera.

Viene confermato l'orientamento in base al quale la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative è attribuita ai Comuni, in base al principio di sussidiarietà verticale, in modo da evitare alla radice il rischio di un accentramento amministrativo regionale o anche provinciale. Viene infatti confermata la scelta compiuta a giugno di rompere il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative.

Con scelta improntata alla cultura della flessibilità degli ordinamenti territoriali, viene affrontato il tema delle aree metropolitane, delle zone montane e, in generale, delle forme associative tra comuni.

Con l'ultimo comma si conferma l'abrogazione di qualunque controllo preventivo di legittimità o di merito su atti di Comuni, Province e Regioni.

11. Con l'articolo 57 si opera un notevole cambiamento rispetto al testo di giugno, fondamentale per il riconoscimento della natura federale del nuovo ordinamento.

Nel confermare, infatti, le Regioni oggi esistenti e le Regioni ad autonomia speciale, si afferma, all'ultimo comma, che con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme di autonomie speciali anche per le altre Regioni.

Il principio dello Statuto speciale, che nella mia proposta originaria era considerato un punto essenziale di un ordinamento potenzialmente federale, e che era stato cancellato dal testo approvato dalla Bicamerale a giugno, ritorna nel nuovo testo a rappresentare una possibilità costituzionalmente rilevante per le Regioni che ritenessero la nuova ripartizione delle materie riservate allo Stato insufficiente rispetto alle proprie prospettive di sviluppo.

Ritengo che il dibattito alla Camera e nel Paese sarà particolarmente vivace proprio sul punto delle autonomie regionali speciali.

12. Con l'articolo 58 si riesamina la questione delle materie di competenza legislativa statale.

Rispetto al testo di giugno è da rilevare il tentativo di distinguere le materie inerenti l'autorganizzazione dello Stato, che non possono evidentemente essere attribuite ad altri soggetti, dalle materie concernenti attività inerenti possibili linee di sviluppo regionale, in ordine alle quali allo Stato spetta soltanto la determinazione con legge della rispettiva disciplina generale.

È necessario leggere contestualmente questo articolo con l'articolo precedente, perché questo articolo costituisce il nuovo assetto costituzionale per le Regioni ad autonomia ordinaria, sì che le Regioni che ritenessero eccessive le materie di competenza statale dovrebbero attivare propri autonomi Statuti speciali.

13. Con l'articolo 59 si disciplina la facoltà di ricorso alla Corte Costituzionale da parte dello Stato contro la Regione che ecceda dalla propria competenza, e da parte della Regione, della Provincia o del Comune, contro leggi o atti aventi valore di legge dello Stato o della Regione invasivi delle proprie competenze.

14. Con l'articolo 60 viene confermata la scelta operata a giugno dalla Bicamerale di attribuire a ciascuna Regione il potere di definire con un proprio Statuto i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

È confermata la scelta di rimettere alla Regione la decisione in ordine alla propria forma di governo e la decisione relativa alla propria legge elettorale, da adottare, peraltro, «nel rispetto dei principi di democraticità, rappresentatività e stabilità di governo».

È confermata la parificazione dei consiglieri regionali ai parlamentari nazionali per quel che concerne la insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

15. Con l'articolo 61 si disciplinano le intese delle Regioni fra di loro per il miglior esercizio delle rispettive funzioni, e le attività di rilievo internazionale delle Regioni medesime.

Si tratta di novità già adottate a giugno dalla Bicamerale e confermate nel nuovo testo, a testimonianza dello spirito complessivamente favorevole anche al rilievo internazionale dell'attività regionale.

16. Con l'articolo 62 si innova radicalmente nella disciplina del cosiddetto federalismo fiscale.

Si tratta di un testo lungo e forse di difficile lettura, che contiene alcuni principi totalmente innovatori rispetto anche ad ordinamenti costituzionali federali stranieri.

Per comprendere la portata innovativa di questo articolo occorre aver presente che nel progetto di legge costituzionale ora approvato in via definitiva dalla Bicamerale la struttura del bicameralismo italiano viene radicalmente ridisegnata.

Solo infatti alla Camera dei deputati spetta il potere di togliere la fiducia al Governo. Il Senato della Repubblica viene infatti previsto come Camera di garanzia delle libertà e del federalismo. A tal fine la composizione del Senato tende a corrispondere a questa sua nuova caratterizzazione, sì che ogni volta che nel nuovo testo costituzionale proposto si attribuisce l'una o l'altra materia alla «legge approvata dalle due Camere», occorre aver presente il fatto che non si è più in presenza dell'attribuzione di un potere al Parlamento di uno Stato centrale, ma ad un nuovo Parlamento nel quale le autonomie territoriali sono, anche se indirettamente, rappresentate.

Sono certo che si tratta di una soluzione innovativa anche se ancora provvisoria, perché la complessità del sistema bicamerale che emerge dal nuovo testo sarà sottoposta al vaglio critico dei deputati e della dottrina costituzionalistica.

Resta comunque il fatto che ogni volta che ci si riferisce alla legge approvata dalle due Camere occorre aver presente che si opera in un contesto di ricerca di una soluzione di un Parlamento autenticamente permeato di spirito federale.

Possiamo ora dunque passare ad esaminare il federalismo fiscale contenuto nell'articolo 62 del progetto.

Al fine di evitare alla radice il rischio di una competizione fiscale tra Comuni, Province e Regioni, si prevede che i principi della legislazione tributaria siano stabiliti da una legge approvata appunto dalle due Camere.

Si tratta di un principio certamente centralista, sebbene non più nel senso di

una sovrapposizione gerarchica dello Stato rispetto alle Regioni, alle Province e ai Comuni, ma nel senso di un coordinamento della generale politica tributaria della Repubblica italiana.

A fronte di questo centralismo di coordinamento, vi è la previsione, coraggiosamente federalista, dell'attribuzione alle Regioni, alle Province e ai Comuni di non meno del cinquanta per cento del gettito dei tributi erariali tutti, riferibili al territorio regionale.

La decisione di affermare in Costituzione una percentuale predeterminata di gettito di tributi erariali a favore dei rispettivi territori di riferimento configura una svolta radicale nel panorama del federalismo contemporaneo, che può qualificare il modello italiano in senso anche fortemente innovativo.

A garanzia della perdurante necessità di assicurare la responsabilità nazionale unitaria del debito pubblico, è previsto che gli interessi sul debito siano preventivamente acquisiti dallo Stato per evitare il crollo dei titoli del debito pubblico italiano qualora questo fosse ripartito tra Regioni.

L'esplicita previsione di perequazione tra Regioni e di solidarietà nei confronti di aree particolarmente bisognose di interventi straordinari completa in senso solidaristico il federalismo fiscale proposto e lo rende idoneo a porre in termini profondamente innovativi il rapporto tra aree forti e aree deboli del nostro Paese.

La previsione che i beni demaniali siano attribuiti normalmente ai Comuni, e l'esclusione di ogni garanzia dello Stato per i debiti contratti da regioni, province e comuni, completano questo lungo articolo di principi costituzionali nuovi in materia di potestà impositiva e tributaria di Comuni, Province e Regioni medesime.

Non è difficile prevedere che anche su questa parte del progetto di legge costituzionale vi sarà un dibattito molto acuto, perché come tutti i compromessi anche il compromesso indicato in questo articolo può essere attaccato da chi sostiene o tesi radicalmente centralistiche, che non lasciano né spazio né certezze agli enti del territorio, o tesi radicalmente federalistiche, che lasciano le funzioni nazionali nell'incertezza della possibilità di assolverle.

17. Con l'articolo 63 sono disciplinate tutte le fattispecie di modifiche territoriali e di denominazione di Comuni, Province e Regioni.

Resta la necessità della legge costituzionale per disporre la fusione di Regioni esistenti.

Si prevede che con legge approvata dalle due Camere si possa disporre che Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Con legge regionale, come già si è detto, si prevede che si possano istituire nuove Province.

18. Con una innovazione di grande rilievo, già nel testo approvato dalla Bicamerale a giugno si era previsto che un quinto dei giudici costituzionali sarebbe stato di designazione regionale. Si conservava, infatti, il numero complessivo di quindici giudici costituzionali e si prevedeva che tre di essi fossero designati dalle Regioni.

Si trattava di una innovazione tendente a garantire una visione compiutamente equilibrata in riferimento alle diverse esigenze centrali e periferiche, anche attraverso una diversa composizione della Corte costituzionale.

Nel testo definitivo votato dalla Bicamerale si prevede, all'articolo 135, che il numero complessivo dei giudici costituzionali è portato a venti e che, significativamente, un quarto di essi sia nominato dal collegio formato dai rappresentanti di Comuni, Province e Regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale.

19. Per quel che concerne le norme costituzionali relative alla revisione della Costituzione, è da rilevare che si è convenuto in Bicamerale che l'articolo 138 della vigente Costituzione resti inalterato, sicché anche le leggi di revisione costituzionale concernenti il nuovo assetto federale della Repubblica dovrebbero essere approvate con legge costituzionale deliberata dalle due Camere, senza alcuna diretta partecipazione delle singole Regioni al procedimento di revisione costituzionale medesimo.

Ho affermato espressamente che mi riservo di presentare in Aula alla Camera, in qualità di relatore sulla forma di Stato, un emendamento all'attuale articolo 138, tendente proprio a prevedere questa formale partecipazione delle Regioni alla revisione costituzionale almeno della parte della Costituzione che attiene alla forma di Stato.

Si tratterebbe, a mio giudizio, di un completamento necessario del nuovo assetto federale della Repubblica, perché sancirebbe in modo solenne ed esplicito la natura pattizia del nuovo ordinamento della Repubblica, necessario anche se, come si è accennato in precedenza, il Senato proposto dalla Bicamerale sarebbe composto da duecento senatori eletti dal popolo e da un numero uguale di delegati di Comuni, Province e Regioni.

20. Con una decisione assunta dalla Bicamerale nell'ultimo giorno dei suoi lavori autunnali, si è stabilito di non formulare alcuna disposizione transitoria, né alcuna disposizione finale, rimettendo alla votazione che la Camera vorrà adottare

in riferimento all'intera Seconda Parte della Costituzione la definizione delle premesse istituzionali delle conseguenti norme transitorie e finali.

Si tratta di una decisione molto rispettosa dell'autonoma valutazione che le Camere del Parlamento vorranno esprimere in riferimento alle riforme costituzionali, sì che nessuna considerazione deve più essere espressa in riferimento a queste.

21. Il testo che viene, dunque, sottoposto all'esame delle Camere costituisce a mio giudizio una base utile per una valutazione approfondita e, probabilmente, innovativa.

Francesco D'Onofrio

Relatore sulla forma di Stato

4

novembre

1997

Relazione sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni del senatore Cesare Salvi

1. L'esame del «semipresidenzialismo» nei lavori della Commissione

Fin dall'inizio dei suoi lavori, la Commissione bicamerale ha affrontato, come possibile esito del dibattito sulla forma di governo, l'opzione del «modello semipresidenziale». Numerose proposte, provenienti da diverse parti politiche, la contemplavano. È significativo notare che tutte o quasi tutte proponevano non la recezione integrale della Costituzione francese, ma adattamenti che consentissero di adeguare il modello alla tradizione istituzionale e parlamentare italiana. Alcune proponevano l'elezione diretta del Capo dello Stato, lasciandone sostanzialmente inalterati i poteri rispetto all'attuale Costituzione, salva una più puntuale definizione del potere di scioglimento delle Camere. In questo gruppo di proposte l'elezione diretta emergeva, in sostanza, come un completamento democratico dell'evoluzione del sistema politico italiano, mantenendo al Capo dello Stato funzioni essenzialmente di garanzia. In una direzione originale si muoveva una proposta caratterizzata dalla elezione del Capo dello Stato contestuale a quella del Parlamento, per diminuire il rischio di doppia maggioranza e di conseguente coabitazione. Un'altra proposta si differenziava dal sistema francese perché valorizzava il ruolo della Camera politica, prevedendo l'obbligo per il Governo di presentarsi per ottenere la fiducia sul programma, e perché costituzionalizzava il cosiddetto principio del mandato elettorale più recente, prevedendo il potere di scioglimento senza controfirma per il Presidente «nuovo», con controfirma del

Primo ministro per le Camere elette dopo il Presidente. Altre proposte erano più vicine al sistema francese, ma quasi tutte prevedevano adattamenti del semipresidenzialismo finalizzati ad una maggiore valorizzazione del Parlamento.

Emergeva, insomma, nelle proposte depositate un'ampia gamma di varianti possibili di semipresidenzialismo. Varianti tutte dotate di una coerenza interna, con punti specifici di differenziazione: difformità o meno della durata dei mandati parlamentare e presidenziale; contestualità o meno delle elezioni; durata del mandato del Presidente; rieleggibilità o meno; norme per la presentazione delle candidature; poteri attribuiti; accentuazione del ruolo di garante o di potere di riserva o di indirizzo politico del Presidente della Repubblica, ecc.

Nei lavori della Commissione si sono anzitutto discusse le obiezioni di ordine generale sui rischi connessi al semipresidenzialismo. In primo luogo, il rischio di autoritarismo o plebiscitarismo, insito secondo alcuni nell'elezione diretta di una carica esecutiva; in secondo luogo, il rischio di conflitto in un esecutivo duale, accentuato in caso di doppia maggioranza e di possibile coabitazione, che nel caso italiano, secondo alcuni, si potrebbe trasformare in scontro istituzionale e politico; infine, quello della compressione delle prerogative parlamentari, certamente verificatasi nell'esperienza francese.

Sono critiche e obiezioni da tenere presenti, magari alcune più di altre. Ma vanno tenute presenti anche le repliche. La critica all'elezione diretta come portatrice di possibile autoritarismo o plebiscitarismo, si è detto, va certamente ridimensionata, e comunque non si può esorcizzare l'elezione diretta di una carica come antidemocratica. Si può ragionare sulla sua opportunità e sulle sue modalità, ma non sulla sua legittimità democratica.

Per quanto riguarda, poi, il rischio di difficile governabilità o di vera e propria crisi istituzionale in caso di doppia maggioranza e coabitazione, i fautori del semipresidenzialismo hanno replicato segnalando non solo l'esperienza francese di coabitazione, finora non portatrice di traumi istituzionali, ma anche quella di coabitazioni in altri sistemi semipresidenziali: in Portogallo e in Polonia, ad esempio.

Per quanto concerne, infine, la ricerca del giusto equilibrio tra il Presidente della Repubblica, da un lato, e il Primo ministro con la sua maggioranza, dall'altro, si è fatto notare che si tratta, appunto, di procedere alla ricerca – certo complessa e non agevole – di quel giusto equilibrio, e non già dell'impossibilità di individuarlo.

I sostenitori del semipresidenzialismo, d'altra parte, hanno sottolineato la possibilità, lungo questa via, di conseguire risultati, al tempo stesso, di flessibilità e di governabilità, che apparivano invece di più difficile perseguimento nell'altro modello approfondito dalla Commissione, quello del «governo del *premier*».

In ogni caso, la Commissione ha fin dall'inizio discusso intorno all'idea, non già di esaminare la Costituzione francese, alla ricerca di qualcosa da togliere o aggiungere a questo o quel soggetto costituzionale; bensì di individuare un modello originale, che sciogliesse i nodi ora indicati e gli altri che si evidenzieranno, alla luce anche del dibattito che da qualche anno si è aperto anche in Francia intorno all'esigenza di «riformare la V Repubblica».

A questo proposito, va subito segnalato il dato, sul quale si tornerà, che l'esperienza del semipresidenzialismo non si riduce alla Francia, pure il più importante caso, ma si estende ad altri Paesi, mostrando una gamma di varianti e di situazioni differenti. In questo senso non necessariamente le critiche, non prive di fondamento, rivolte al sistema francese, come quella di comprimere eccessivamente il ruolo del Parlamento, si possono estendere al semipresidenzialismo in quanto tale. I fautori della variante di semipresidenzialismo più attenta al ruolo del Parlamento indicano, d'altra parte, come suo vantaggio quello di essere un sistema altamente flessibile, aperto a diversi esiti, in relazione tanto ai congegni istituzionali disegnati quanto all'evoluzione del sistema partitico. In questa accezione, una delle funzioni essenziali del Presidente sarebbe proprio quella di operare come una sorta di potere di riserva, che si espande in tutte le sue potenzialità nei casi di impossibilità o difficoltà di regolare funzionamento del governo parlamentare. Ed è questa, come si dirà, l'ipotesi che è alla base del testo poi approvato dalla Commissione.

Sulla base delle considerazioni ora svolte, concludendo la relazione introduttiva alla seduta del Comitato sulla forma di governo del 5 marzo, proponevo di soffermare l'attenzione su entrambi i modelli che risultavano prevalenti negli orientamenti della Commissione, e segnalavo che «la scelta semipresidenziale va valutata in contropeso con quella del premierato, soppesando certo vantaggi e svantaggi dell'una e dell'altra opzione, ma tenendo soprattutto conto del fatto che non esiste *un* modello semipresidenziale e *un* modello di governo del *premier*, ma, come ho cercato di illustrare in questa relazione, partendo dalle proposte depositate, diverse varianti dell'uno e dell'altro».

La scelta di procedere all'esame della forma di governo nei termini ora indicati si è rivelata proficua. Avendo la Commissione deciso di sottoporre a voto alternativo le due ipotesi, ho presentato, nella seduta del 28 maggio, i due testi, così definendo il secondo: «un semipresidenzialismo che, partendo dal modello francese, tenesse conto sia dei punti di debolezza manifestati da quel sistema nella sua stessa patria di origine, sia della necessità comunque di adattarlo alle caratteristiche e alle ragioni peculiari del nostro Paese». Nella stessa direzione muovevano del resto le indicazioni che avevano fornito nelle loro audizioni i

professori Augusto Barbera e Giovanni Sartori, i quali entrambi hanno proposto adattamenti del cosiddetto modello francese, in larga misura recepiti nel testo che si sottopone all'esame del Parlamento; ancorché entrambi gli studiosi abbiano insistito sull'esigenza di adottare un sistema elettorale analogo a quello francese. Ma sul punto si tornerà più avanti.

Nella stessa seduta del 28 maggio segnalavo peraltro di aver tenuto conto «nell'ulteriore elaborazione dei due modelli delle osservazioni formulate nelle riunioni del Comitato ed anche in consultazioni successive. Naturalmente, ho ritenuto nello svolgimento di tale mandato di tenere maggior conto, per così dire, delle osservazioni formulate a ciascun modello dai sostenitori del medesimo. Ciò non toglie che, quale che sia il testo che la Commissione dovesse scegliere, esso non potrà che essere aperto alle ragioni e alle proposte di chi abbia optato per l'altro modello. Ciò per ragioni non soltanto istituzionali, connesse alla procedura emendativa ed ai voti che ne seguiranno, ma anche politiche, che sono legate alla ricerca di quell'ampia convergenza di cui parlavo all'inizio, che è il presupposto stesso del nostro lavoro».

A seguito dell'adozione a stretta maggioranza del testo ispirato all'opzione semipresidenzialista, si è effettivamente verificato quanto auspicato, con una piena assunzione di responsabilità da parte delle diverse forze parlamentari.

I gruppi che avevano sostenuto l'ipotesi del «governo del *premier*» hanno accettato il responso del voto, rinunciando a rimettere in discussione la scelta e impegnandosi nell'approfondimento, nell'adeguamento e nel miglioramento tecnico del modello semi presidenziale.

I gruppi che avevano propugnato la scelta «presidenzialista», e che si sono ritrovati in maggioranza nel voto di adozione del testo base, dal canto loro, hanno rinunciato a irrigidire la loro posizione, manifestando disponibilità a ricercare la più larga convergenza possibile.

Ma la ricerca della più larga convergenza possibile e la disponibilità all'approfondimento e all'adeguamento non hanno significato l'annacquamento, o peggio la sostituzione, di un presunto modello semi-presidenziale «puro»; bensì la volontà di proseguire nella ricerca – già avviata, come ho ricordato, sia nella presentazione delle proposte di legge, sia nella prima fase di attività della Commissione – volta ad adattare alla realtà italiana una scelta istituzionale di per sé dotata di un alto grado di flessibilità e di variabilità nelle sue diverse applicazioni.

Del resto, quando nell'inverno 1996 si delineò – con l'incarico di governo all'on. Antonio Maccanico – l'ipotesi di un'intesa tra le principali forze politiche per introdurre in Italia un sistema semipresidenziale di ispirazione francese, le

dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio incaricato precisavano l'esigenza di adeguare il sistema alla «tradizione parlamentare italiana».

2. *Il semipresidenzialismo e i semipresidenzialismi*

È (o dovrebbe essere) noto che non esiste, come chiarito dalla letteratura scientifica sull'argomento, un unico modello di sistema semipresidenziale. Certamente la V Repubblica francese può essere assunta – in termini non cronologici, ma di peso politico della Francia e di radicalità dell'esperimento iniziato da De Gaulle – come il prototipo dei sistemi semipresidenziali, così come il governo inglese – il cosiddetto modello Westminster – è assunto come il prototipo della forma di governo detta del primo ministro, e così come il presidenzialismo di Washington è assunto come il prototipo dei sistemi presidenziali.

Ma i prototipi o i modelli di origine non esauriscono la gamma delle varianti nazionali.

Il cancellierato tedesco o il governo del primo ministro spagnolo, ad esempio, non sono la mera applicazione del modello originario inglese, pur condividendone gli esiti in termini di governabilità e di stabilità.

Solo le varianti nazionali del presidenzialismo puro, quello statunitense, presentano un bilancio d'insieme negativo, a testimonianza della sua difficile esportabilità; ciò che giustifica l'esclusione di tale modello dal novero delle opzioni assunte a base del lavoro della Commissione.

I vari sistemi semipresidenziali esistenti in Europa – intendendo non semplicemente i sistemi che prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato, ma specificamente quelli che attribuiscono a questa figura poteri più o meno influenti sull'indirizzo politico, e che ne vedono di fatto l'esercizio – presentano, dal canto loro, un bilancio di rendimento istituzionale e democratico complessivamente soddisfacente, e non tale da generare preoccupazioni sia sul piano dei principi democratici che su quello del funzionamento pratico delle istituzioni.

Con l'esclusione del caso tragico della Repubblica di Weimar, riportabile *ante litteram* alla categoria «semipresidenziale», e che fu segnato da problemi storici immani oltre che da indubbi difetti dei congegni istituzionali (primo tra i quali il sistema elettorale proporzionale «puro» a fronte di un sistema partitico estremamente frammentato e diviso ideologicamente), tutti i sistemi semipresidenziali attualmente esistenti in Europa hanno superato la duplice prova della democraticità e della governabilità.

Da questo punto di vista, la presenza al vertice delle istituzioni di due figure titolari in diverso grado di funzioni di indirizzo politico – un Presidente direttamente eletto e un Primo ministro che mantiene, assieme alla sua maggioranza, un

rapporto fiduciario con il Parlamento – non sembra aver comportato, nelle numerose esperienze contemporanee che la prevedono, quelle conseguenze negative che vengono, a volte contraddittoriamente, associate a tale forma di governo. Ci si riferisce, da una parte, al pericolo di concentrazione eccessiva di poteri, di «iper-presidenzialismo», nel caso di maggioranze coincidenti, di forti poteri di indirizzo politico ed esecutivi formalmente attribuiti al Capo dello Stato, di ruolo effettivo di *leader* della maggioranza svolto dal Presidente (ed è questo solo il caso francese in alcune fasi); dall'altra parte, al pericolo di orientamenti politici divergenti, se non opposti, tra Presidente e Primo ministro, con il rischio di conflitti istituzionali (la cosiddetta «coabitazione»).

Entrambi i pericoli additati appaiono esagerati, giacché in tutti i casi contemporanei di semipresidenzialismo, pur in circostanze tra loro diverse e relative a situazioni anche difficili, come transizioni dalla dittatura alla democrazia, crolli di regime, presidenti-militari, frammentazione e polarizzazione partitica, è dato riscontrare una dinamica politico-istituzionale nella quale la figura del Capo dello Stato direttamente eletto non è mai degenerata – al di là di fisiologici attriti tra le cariche istituzionali, come tali presenti anche nei sistemi con Presidente eletto dal Parlamento – in una figura presidenziale demagogica o autoritaria. Anzi, i diversi casi testimoniano un assestamento equilibrato, nel corso del tempo, dei poteri presidenziali, tale da permettere o una naturale evoluzione parlamentare con il baricentro dei poteri di governo incentrato sul Primo ministro (è il caso del Portogallo e della Polonia), oppure un'evoluzione che fa del Capo dello Stato una figura di garanzia, di equilibrio, di attore solo nei momenti di crisi delle maggioranze parlamentari, e a volte, in qualche caso, per determinate materie (di solito politica estera), un titolare di poteri condivisi o esclusivi di indirizzo politico.

La letteratura comparata sulle più varie esperienze di semipresidenzialismo o più in generale sui sistemi che presentano l'elezione diretta popolare del Capo dello Stato non ci offre, insomma, un quadro fosco o foriero di chissà quali avventure o salti nel buio.

3. *Elezione diretta del Presidente della Repubblica e democrazia*

Al fondo di molti argomenti polemici o di posizioni di principio contro l'elezione diretta del Capo dello Stato sta la preoccupazione di evitare possibili derive plebiscitarie, come tali – si sostiene – possibili nel nostro Paese. Questa preoccupazione, di per sé legittima, rivela però una duplice sfiducia: nella maturità degli elettorati contemporanei e nella maturità democratica del nostro Paese.

L'elezione popolare diretta del Capo dello Stato è presente nella grande maggioranza dei Paesi europei: Austria, Irlanda, Islanda, Portogallo, Finlandia,

Francia, senza contare i nuovi Stati dell'Europa centro-orientale come Polonia, Romania, Bulgaria ed altri. Molti degli Stati europei nei quali non è prevista l'elezione diretta del Capo dello Stato, d'altra parte, conservano l'istituto monarchico, come il Regno Unito, la Spagna, il Belgio, l'Olanda, i Paesi scandinavi.

Si può, dunque, affermare che l'elezione diretta del Capo dello Stato è il sistema più diffuso in Europa, e che non ha dato luogo a degenerazioni plebiscitarie o a pericoli per la tenuta democratica del sistema istituzionale. Non si comprende dunque perché solo l'Italia, e con essa il popolo italiano, dovrebbe fuoriuscire dal quadro europeo dominante; né credo si possa dire che l'elettorato italiano, in cinquant'anni di elezioni politiche e di referendum, abbia mai dato prova di comportamenti irrazionali o si sia mostrato facile preda di suggestioni demagogiche.

Certamente, l'elezione diretta popolare di una carica monocratica – tanto più quando sia la suprema carica dello Stato – comporta una particolare attenzione a tutti quegli aspetti – dal possibile conflitto di interessi alle regole sui finanziamenti e sulla propaganda nella campagna elettorale presidenziale, ad altri ancora – che possono incidere sulla parità della competizione elettorale e quindi sui suoi stessi esiti. Sono, questi, aspetti che sono stati presenti all'attenzione della Commissione e come tali inseriti nel testo finale approvato. Ma un conto è l'esigenza di regole democratiche di una competizione e di una elezione, un altro contestare la democraticità dell'elezione diretta popolare di una carica monocratica.

Del resto, in Italia, come in tutte le democrazie occidentali, si registra da tempo una spinta verso forme sempre più dirette di partecipazione e di decisione dei cittadini e anche di «personalizzazione» della politica. Queste spinte sono particolarmente presenti nelle funzioni di *leadership*, alle quali si domanda responsabilizzazione personale; ma anche in quelle di rappresentanza (come nella scelta per il collegio uninominale nelle elezioni parlamentari). Tutte le grandi democrazie occidentali funzionano formalmente o di fatto sulla base del principio di *leadership* personale. È questo un processo che trova le sue giustificazioni non solo nelle esigenze di stabilità e responsabilità dell'esecutivo, ma anche nelle trasformazioni sociali e culturali che hanno modificato o che premono per modificare le vecchie forme della rappresentanza politica.

Non necessariamente le forme di personalizzazione della politica portano a comprimere le istanze e i canali delle varie forme di rappresentanza, dai Parlamenti ai partiti politici. Tutt'altro. Nei principali Paesi occidentali dove sussiste l'elezione diretta del Presidente o la legittimazione popolare del Primo ministro, la personalizzazione della *leadership* si accompagna con, e sovente sollecita, la rivitalizzazione degli istituti della rappresentanza, primi fra i quali quei soggetti

collettivi che sono i partiti politici (questo vale per la Francia, come per il Regno Unito, la Spagna e la Germania). Spesso, inoltre, la personalizzazione della politica richiede e impone la democratizzazione dei processi decisionali interni dei partiti – e qui c'è certamente un ritardo nel nostro Paese –, come testimonia la diffusione di forme democratiche e partecipate di selezione delle candidature, la valorizzazione programmatica nelle competizioni, l'esaltazione del ruolo di controllo dei Parlamenti, l'affinamento delle garanzie costituzionali e giurisdizionali.

Insomma, elezione diretta e istituti della rappresentanza, nel contesto di assetti e culture democratici e di vigenza dello Stato di diritto, non solo non confliggono, sotto il profilo della teoria democratica, ma anzi possono generare un circolo virtuoso sulla stessa partecipazione popolare e sulla rappresentanza politica, rivitalizzando sistemi istituzionali che possono essere affetti da sclerotizzazione, da distanza dai cittadini, da pratiche oligarchiche. I pericoli per la democrazia storicamente non sono venuti solo dal versante autoritario-plebiscitario, ma anche dal versante oligarchico e dalla chiusura delle istituzioni.

Con la scelta dell'elezione diretta del Presidente, la Commissione ha scelto di respingere i giudizi e le valutazioni di immaturità sull'elettorato italiano o di non maturità della situazione italiana.

Con questa scelta, i cittadini acquistano un nuovo diritto e un nuovo potere, quello di eleggere direttamente la suprema carica dello Stato. Non è un'innovazione da poco, e come tale i cittadini probabilmente l'apprezzeranno. Né può trascurarsi il valore, in una fase come l'attuale, dell'elezione a suffragio elettorale e diretto, su tutto il territorio nazionale, di una persona chiamata a svolgere, tra le altre, l'alta funzione di garantire l'unità, l'indipendenza e l'integrità della nazione.

4. *Elezione diretta e poteri del Presidente*

Rispetto ad una innovazione di tale portata, è legittima, oltre che doverosa, la discussione – che pure c'è stata in Commissione e che continuerà in Parlamento e nel Paese – sui poteri del Presidente eletto, sul suo ruolo e sul suo rapporto con il circuito fiduciario Parlamento-Governo.

È singolare, tuttavia, che il «Presidente eletto», come configurato nel testo che qui si illustra, sia criticato o perché avrebbe troppi poteri – come nel caso del Presidente francese – o perché ne avrebbe troppo pochi. Le opposte critiche dovrebbero elidersi; ma, per evitare impropri semplicismi, conviene entrare nel merito.

La scelta che la Commissione ha compiuto, con le modifiche apportate al testo originario quanto ai poteri, è quella di un semipresidenzialismo che potremmo

definire «temperato», o, come si è affermato, «italiano». Questa scelta non è dipesa dal rifiuto aprioristico del cosiddetto modello francese in quanto modello autoritario, come qualcuno ha sostenuto. Perché, se è vero che il Presidente francese è stato definito, per voce dello stesso Mitterrand, «un monarca repubblicano», è pur vero che una definizione assai autorevole e diffusa (fatta da un eminente uomo politico inglese conservatore, Lord Hailsham) del premierato inglese è quella di «*elective dictatorship*», di dittatura elettiva. Con questo tipo di criteri, pochissime democrazie occidentali si salverebbero dall'accusa di essere perlomeno non pienamente democratiche. L'adattamento italiano del modello francese non è dipeso, dunque, né dalla paura di poteri troppo forti assegnati al Presidente, né da una preclusione ideologica. È dipeso invece dalla esigenza di ricercare le più ampie convergenze parlamentari, ma anche e soprattutto dal giudizio che è stato dato sulle necessità istituzionali della transizione italiana.

Non è certo un caso, del resto, che, come già si è notato, tutti i Paesi europei che negli ultimi anni si sono dati Costituzioni di tipo semipresidenziale (nell'accezione prima richiamata) non hanno affatto copiato il sistema francese, ma l'hanno adattato in una direzione analoga a quella seguita dalla Commissione. Né si vede perché l'Italia dovrebbe «copiare» una Costituzione che ha quasi quarant'anni di vita, e li dimostra tutti. Sono stati gli ultimi due Presidenti francesi (Mitterrand e Chirac) ad aver chiesto formalmente, con messaggi al Parlamento, la riforma della V Repubblica (si segnala in particolare il Rapporto a Mitterrand del Comitato consultivo per la revisione della Costituzione, presieduto da George Vedel, del 15 febbraio 1993). E vanno anche ricordati il documento reso noto il 7 maggio di quest'anno da cinque «professori», tra i quali il medesimo Vedel, che formula proposte titolate «*Changer la République*»; nonché le dichiarazioni rese il 19 giugno al Parlamento dal Primo ministro Jospin.

La coerenza e la forza di un disegno istituzionale, del resto, non dipende solo dalla costituzione formale, ma anche dalla costituzione materiale che la sostiene.

Come non persuade la «demonizzazione» del modello francese o di un Presidente con forti poteri nella sfera di governo, così non persuade la «demonizzazione» di un Presidente con poteri «temperati» e limitati.

Nei vari semipresidenzialismi «viventi», non tutti i presidenti eletti presiedono il Consiglio dei ministri o hanno poteri incidenti nell'esecutivo o ancora hanno un potere illimitato di scioglimento. Esiste una gamma più o meno ampia di poteri attribuiti al Presidente nei diversi contesti istituzionali, nessuno dei quali presenta astrattamente una coerenza da misurare sulla fedeltà o meno al prototipo francese. Esistono invece varie soluzioni nazionali, che rendono assai flessibile e ampia la categoria del semipresidenzialismo, vuoi per dispositivi costituzionali, vuoi per

evoluzione del sistema politico. E le varie combinazioni dei congegni istituzionali presentano una gamma ampia in ordine al ruolo del Presidente, gamma che può spaziare dal Presidente titolare di forti poteri esecutivi e di forti poteri di arbitraggio in quanto supremo custode delle regole, al Presidente titolare di un ruolo attivo di garante e di compartecipe del potere esecutivo in determinati e definiti ambiti.

A ben guardare, l'essenza del modello semipresidenziale – a differenza di quelli presidenziale e parlamentare – è di garantire l'evoluzione naturale della dinamica politico-parlamentare e il funzionamento regolare delle istituzioni attraverso il ruolo più o meno attivo, più o meno garante, più o meno compartecipe dell'indirizzo politico, del Presidente. In altri termini, il Presidente eletto nel semipresidenzialismo funge sia da potere di riserva sia da autorevole punto di riferimento degli orientamenti della sovranità popolare, che non può venire meno anche quando i suoi poteri risultino limitati, ancorché mai fino al punto da risultare ininfluenti, particolarmente in situazioni di difficoltà istituzionale. Se la vita politica di un Paese scorre tranquillamente, se c'è un sistema partitico strutturato, se c'è stabilità di governo e funzionamento regolare dell'assemblea parlamentare, il ruolo politico del Presidente si riduce inevitabilmente; ed è giusto che sia così.

Ecco perché si registrano casi di Presidenti eletti e con notevoli poteri affidati loro dalla costituzione scritta, che svolgono un ruolo analogo a quello svolto dai Presidenti eletti dal Parlamento. È il caso classico dell'Austria, dove i poteri del Presidente – formalmente per alcuni aspetti più incisivi persino di quelli del Presidente francese: si pensi al potere di revoca del Primo ministro – si sono ritirati perché un sistema partitico strutturato e solido ne ha reso superfluo l'uso. Ma questo non perché l'Austria sia un caso fuorviante di semipresidenzialismo, ma perché il semipresidenzialismo costituzionale ha ceduto il passo a un parlamentarismo funzionante. Ed è proprio in questi termini che si spiega il paradosso, esaminato dalla letteratura (Shugart e Carey), per il quale il Presidente della Finlandia ha pesato politicamente molto più di quello austriaco, che pure in base alle norme costituzionali disporrebbe di un potere ben maggiore.

Né può trascurarsi – a proposito della necessità di un bilanciamento dei poteri – che la recente riforma costituzionale finlandese, nell'introdurre l'elezione diretta del Presidente (sostituendola al sistema dei grandi elettori) ha contestualmente limitato il potere del Presidente di sciogliere il Parlamento. Ancora, si possono registrare fasi in cui – a seguito del consolidamento democratico del sistema politico – il baricentro del potere si sposta sul Primo ministro e sul circuito elettori-Parlamento-Governo. E sono i casi del Portogallo e della Polonia, oppure, in un diverso contesto, i casi della coabitazione francese.

Il semipresidenzialismo, paradossalmente, raggiunge la finalità della sua

coerenza sistemica interna – come ha ricordato nella sua audizione il professor Sartori – proprio quando la dinamica del sistema conduce a ridurre il ruolo del Presidente sulla scena politica attiva. Ciò vuol dire, infatti, che il sistema sta funzionando senza bisogno di interventi esterni o di riequilibri istituzionali. È grazie a questa flessibilità del semipresidenzialismo che si possono avere, come si è ricordato, Presidenti eletti con forti poteri, che non li esercitano; oppure, al contrario, Presidenti con deboli poteri che assumono un ruolo decisivo in momenti di crisi o di difficoltà del sistema. Del resto, questo accade anche con il Presidente eletto dal Parlamento – ed è quanto del resto si è verificato in Italia – quando il sistema parlamentare non appare in grado di auto-dirigersi.

I poteri di un Presidente, sia esso eletto dal popolo o dal Parlamento, si espandono o si restringono in relazione alla dinamica del sistema politico complessivo. Naturalmente, il sistema deve essere strutturato in modo tale da evitare un doppio rischio. Il primo è quello di impoverire talmente, per eccesso di scrupolo garantistico, i poteri presidenziali, da incentivare interventismi surrettizi e impropri (e basti qui ricordare – senza certo voler accentuare la comparazione! – l'inascoltato monito di Tocqueville al Comitato istituzionale dell'Assemblea francese del 1848).

L'opposto rischio è quello segnalato da chi paventa un'espansione dei poteri presidenziali anche al di là di quelli formalmente attribuiti, quando si verificano situazioni di crisi, quando il sistema partitico si presenti eccessivamente frammentato, quando il sistema parlamentare si dimostri ingovernabile.

Ma la soluzione del problema, più che nella disciplina dei poteri del Presidente, è nel rinnovamento del circuito Governo-Parlamento, che rafforzi il ruolo dell'uno e dell'altro; e nelle regole che possono favorire la strutturazione, la solidificazione e la semplificazione del sistema partitico.

In quest'ambito di riequilibrio complessivo tra i poteri, particolare importanza riveste, da una parte, la regolazione del rapporto fiduciario Governo-Parlamento e il ruolo del Primo ministro, e dall'altra la legge elettorale per l'elezione della rappresentanza politica. Sul primo versante, l'articolato approvato presenta una nuova configurazione, di tipo neoparlamentare, del rapporto fiduciario Governo-Parlamento, rafforzando notevolmente, grazie alla fiducia presunta e ai nuovi poteri attribuiti al Governo, sia propri (si consideri soprattutto la delegificazione), sia in ordine ai lavori parlamentari, il ruolo del Primo ministro e del Governo. Per quanto riguarda, poi, il Parlamento, la riforma proposta dalla Commissione ne rafforza notevolmente i poteri di controllo, di inchiesta e di contrappeso, oltre a migliorarne complessivamente la funzionalità, tramite la differenziazione delle due Camere, la

forte semplificazione della procedura legislativa, la delegificazione, il trasferimento di poteri alle Regioni e alle autonomie locali.

5. *Forma di governo e sistemi elettorali*

Sul secondo versante indicato – il sistema elettorale per la Camera politica che dà la fiducia –, il relatore non ha un compito istituzionale da assolvere, essendo quella elettorale, come è noto, materia estranea alla competenza della Commissione. Ciò non esclude l'utilità di alcune considerazioni (dal momento che il tema è stato affrontato durante i lavori della Commissione) sulla coerenza tra la forma di governo scelta e un determinato sistema elettorale.

Ciò che si può sicuramente affermare, sulla base dell'esperienza storica e della comparazione internazionale, è che un sistema semipresidenziale difficilmente può convivere, pena rischi e squilibri, con un sistema elettorale che mantenga la frammentazione partitica: e quindi, certamente, quanto meno con la proporzionale pura. Sono evidenti i rischi insiti in una elezione diretta del Presidente associata all'ingovernabilità permanente del Parlamento e del Governo, ossia a un sistema elettorale non in grado di fare esprimere ai cittadini un preciso indirizzo politico di governo (basti ricordare, pur senza voler trascurare le relevantissime differenze storiche, di norme costituzionali e di sistema politico, l'esperienza di Weimar).

L'attuale sistema elettorale italiano, per un giudizio diffuso, ha il difetto di non favorire la formazione di maggioranze coese ed omogenee. Rendere forte il Parlamento e il Governo a fronte di un Presidente eletto è obiettivo agevolato, dunque, dall'intervento sul sistema elettorale, la cui riforma è demandata alla legge ordinaria, e alla ricerca di un'ampia convergenza tra i gruppi parlamentari.

Per quanto riguarda la congruenza tra una forma di governo semipresidenziale e il sistema elettorale, possiamo affermare che certamente l'esempio francese – con il suo doppio turno uninominale – indica una via coerente e funzionale, che ha funzionato, pur se con il grave difetto di negare rappresentanza a forze politiche che hanno un notevole consenso elettorale (ciò che ha indotto, anche in Francia, a proporre l'introduzione di una circoscritta quota proporzionale).

Tuttavia, pur se è una via maestra e sperimentata, il doppio turno uninominale « alla francese » non rappresenta l'unica via. Il semipresidenzialismo, in tutte le sue varianti, può convivere con altri tipi di sistemi elettorali selettivi, in grado di raggiungere analoghi effetti. Basti ricordare i giudizi espressi in proposito, in sede scientifica, da Maurice Duverger e da Gianfranco Pasquino.

Non è insomma possibile, dal punto di vista teorico come da quello della comparazione dei sistemi, fare del sistema elettorale una questione di dogma.

Fermato il punto che il semipresidenzialismo non necessariamente può funzionare solo con il sistema maggioritario uninominale a doppio turno, rimane l'esigenza, affidata al Parlamento, di un sistema elettorale in grado di rispondere, meglio di quello vigente, alle esigenze di mantenere la scelta referendaria del '93 in favore di un sistema largamente maggioritario uninominale, di favorire l'evoluzione bipolare del sistema partitico al fine di una democrazia dell'alternanza, di stimolare la formazione di maggioranze di governo coese ed omogenee, di mantenere un giusto equilibrio tra istanze di governabilità e istanze di rappresentanza politica.

6. L'esame della normativa contenuta nel Titolo II e nel Titolo III. Considerazioni introduttive

L'articolato che presentiamo disegna, come detto e come si vedrà dall'illustrazione delle singole norme, un semipresidenzialismo «temperato», innestato sulla tradizione parlamentare italiana, dotato di un apprezzabile equilibrio dei vari poteri.

Il carattere temperato dei poteri del Presidente risponde, come si è già notato, all'esigenza di evitare i due possibili rischi del semipresidenzialismo: il rischio di concentrazione di potere; quello di conflitto tra Presidente e Primo ministro-maggioranza parlamentare in relazione alla presenza di indirizzi politici diversi o magari contrapposti (la cosiddetta coabitazione).

La definizione del ruolo del Presidente come compartecipe dell'indirizzo di governo in una direzione più circoscritta rispetto al sistema francese si prefigge di eliminare entrambi i rischi. La tipizzazione dei casi di scioglimento della Camera politica – tra i quali, va segnalato fin d'ora, è quello in cui il Primo ministro presenta le dimissioni al nuovo Presidente eletto – mantiene in capo al Presidente un raccordo con la sovranità popolare, che può essere fatto valere, nell'ipotesi ora ricordata, in presenza di una Camera politica frutto di orientamenti dell'elettorato che appaiano superati dalla elezione presidenziale. È questo un potere-chiave del Presidente, che assieme al potere di arbitrato attribuitogli nei casi di crisi politica, e agli altri di cui si dirà, potrebbe giustificare – se si accoglie la tesi prevalente, e prima ricordata, nella letteratura scientifica internazionale – la qualificazione del sistema come semi presidenziale.

7. Il Presidente della Repubblica: figura e poteri

Venendo ora all'esame delle singole norme, l'articolo 64 evidenzia la scelta fondamentale compiuta, quella di attribuire ai cittadini il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica.

L'articolo 65 individua i tratti fondamentali che caratterizzano la figura presidenziale, e che fungono altresì da criteri per l'interpretazione sistematica della disciplina dei poteri del Presidente e dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali. Alla definizione contenuta nel primo comma dell'articolo 87 della Costituzione vigente si è aggiunta la funzione di garanzia tanto dell'indipendenza quanto dell'integrità della Nazione, con riferimento agli articoli 5, 11 e 52 della Prima parte. I compiti di vigilare sul rispetto della Costituzione e di assicurare il rispetto degli impegni internazionali dell'Italia concorrono all'interpretazione di alcuni dei poteri previsti dal successivo articolo 66. Viene, al tempo stesso, sottolineata quella funzione di «rappresentazione dell'unità nazionale, in quanto unità costituzionale», che secondo un'interessante dottrina caratterizza la figura del Capo dello Stato nel sistema (Massimo Luciani), e che riceve nuova legittimazione dal diretto voto dei cittadini.

L'articolo 66 individua i poteri del Presidente della Repubblica. L'attribuzione della Presidenza di un organo costituzionale di nuova istituzione, il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa (del quale, secondo la logica del sistema, saranno chiamati a far parte, oltre al Primo ministro, i ministri degli esteri, dell'interno, della difesa, del tesoro, oltre agli altri soggetti che saranno definiti nella legge attuativa) sottolinea, in primo luogo, l'influenza del Presidente nella politica estera (e, per certi versi, militare, alla prima collegata). E ciò in considerazione del fatto che l'area così definita richiede un consenso che va oltre quello della maggioranza di governo e la capacità di tener fede a impegni di medio o lungo periodo al di là delle alternanze di governo. Ciò ha indotto a riconoscere un ruolo privilegiato di colui che ha il mandato di rappresentanza della Nazione più ampio e più lungo e sicuro in termini di durata nel tempo. Non è questo, invece, un «dominio riservato» del Capo dello Stato. Peraltro esso, secondo Costituzione, non è tale neanche in Francia: come scrisse il Presidente Mitterrand il 30 novembre 1991 ai Presidenti delle Camere e a quello del Consiglio costituzionale, quell'«espressione (fu) impiegata in occasione di circostanze particolari proprie alla guerra d'Algeria e non ha nessuna base costituzionale». Per di più è da segnalare l'evoluzione costituzionale avvenuta in Finlandia e in Polonia. In entrambi i Paesi, per ragioni geo-politiche, si era creato un dominio riservato del Capo dello Stato nella politica internazionale; laddove nel periodo più recente, cambiata la situazione internazionale, e pur mantenendo un'accentuazione particolare in tale direzione, si è tuttavia introdotta una più chiara condivisione di poteri col Governo e col Parlamento (si vedano gli emendamenti recentemente introdotti alla Costituzione finlandese del 1919 e il testo della nuova Costituzione polacca approvata con referendum lo scorso mese di maggio).

In parte diversa è la questione del potere in ambito militare. Anche in questo campo il Presidente della Repubblica ha certamente il compito di garantire la continuità di lungo periodo delle scelte fondamentali della nazione, conservando il «comando delle Forze armate»; ma (analogamente a quanto previsto in Francia) è parso giusto che il «potere di disporre» delle Forze armate sia espressamente attribuito al Governo (articolo 73, secondo comma).

La Commissione ha invece ritenuto che la Presidenza del Consiglio dei ministri debba essere attribuita al Primo ministro. Tale scelta – da collegare a quanto si dirà in ordine sia al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo, sia al rapporto Governo-Parlamento – va anzitutto inquadrata nella consapevolezza di un dato, sul quale richiamava l'attenzione il Comitato Vedel nel già ricordato Rapporto: «Non è da pensare che la regola scritta possa rendere conto di tutto ciò che, in questa materia, deve essere lasciato a quelle "convenzioni della Costituzione" il cui gioco o il cui carattere varia necessariamente secondo la congiuntura e talora secondo la personalità degli attori». La chiarezza nella ripartizione dei ruoli incontra insomma strutturalmente dei limiti di flessibilità che non sarebbe né possibile né opportuno superare.

La soluzione che si propone è certo perfettibile; ma anche quelle alternative dovrebbero avere la medesima consapevolezza. Così, ad esempio, si può certo discutere se, come proposto nel testo, si debba attribuire al Primo Ministro la presidenza del Consiglio dei ministri, e riservare nel contempo al Capo dello Stato la presidenza del Consiglio supremo per la politica estera e per la difesa. Ma, in alternativa, piuttosto che soluzioni univoche, di natura spesso ideologico-simbolica, come quella che ipotizza un unico organo presieduto da un unico vertice (magari convinti che basti questo a fare del Presidente un governante quasi assoluto o, in caso di scelta opposta, un mero spettatore passivo), si potrebbe ricordare che, ad esempio, la Costituzione portoghese, con soluzione razionalmente flessibile, prevede che il Capo dello Stato presieda il Consiglio dei ministri «su richiesta del Primo ministro».

Nella configurazione dei poteri presidenziali, l'articolo 67 pone, nell'insieme, il Presidente in una posizione di raccordo decisivo; in un punto di snodo tra i poteri, mai autosufficiente, ma mai irrilevante.

C'è anzitutto un raccordo con l'elettorato che prosegue oltre la elezione presidenziale, e che si esprime nella clausola per la quale le scelte dei cittadini vanno rispettate, e quindi la nomina del Primo ministro deve avvenire «tenendo conto dei risultati delle elezioni» della Camera politica, come previsto dalla lettera b) del primo comma dello stesso articolo 67. Ed in proposito si può notare come non sarebbe affatto in contrasto, ma anzi coerente con la forma di governo che si

propone, un sistema elettorale che in qualche modo agevolasse – pur certo senza vincoli giuridici – la chiarezza sulla persona che i partiti o le coalizioni, che competono elettoralmente, indicano per la guida del Governo; come del resto, di fatto, accade nella stessa Francia.

C'è poi il raccordo ed il dialogo con il Governo, che inizia dalla fase della formazione (la nomina e la revoca dei ministri, potere presidenziale che si esercita «su proposta del Primo ministro»), e prosegue attraverso l'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi e l'emanazione dei decreti-legge approvati dal Consiglio dei ministri; fattispecie da interpretare entrambe alla luce, in primo luogo, della funzione di garanzia del rispetto della Costituzione, prevista dall'articolo 65.

Vi sono quindi i poteri di rinvio tanto delle leggi quanto dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti governativi, superabili in entrambi i casi con nuove deliberazioni rispettivamente del Parlamento e del Governo.

Tra gli altri poteri previsti dall'articolo 66, alcuni ribadiscono quelli statuiti dalla Costituzione vigente (si veda però quanto si osserverà in ordine alla nuova disciplina della controfirma prevista dall'articolo 71). Si segnala la lettera *o*), in tema di nomine, dove si indica una bipartizione, tra nomine proprie del Presidente (tra le quali tutte quelle previste dalla Costituzione), e nomine proprie del Governo, per le quali solamente il successivo articolo 71 prevede la controfirma. Sarà la legge a concretizzare la bipartizione, in attuazione del riparto di attribuzioni previsto costituzionalmente.

8. *L'elezione del Presidente della Repubblica*

L'articolo 67 detta le regole fondamentali concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica. Questa (come risulta altresì dall'articolo 70) non è contestuale a quella del Parlamento, analogamente del resto a quanto previsto da tutte le simili esperienze europee, e richiede il *quorum* della maggioranza assoluta (e quindi l'elezione a doppio turno).

Si stabilisce inoltre che le candidature debbano essere promosse da cittadini titolari di una carica elettiva: una platea di circa diecimila persone, che garantisca un ampio pluralismo, e quel minimo di «ossatura di consensi» che evita candidature del tutto improvvisate, prive di un minimo di consenso nel Paese. Una soluzione analoga a quella adottata in Francia, che ha la finalità di evitare candidature non serie, prive di un sufficiente riscontro di consensi nel Paese. E tale finalità è tanto più rilevante ove si consideri che l'articolo 67 prevede che la legge garantisca la parità di diritti in tema di finanziamenti per la campagna elettorale e di partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive, come garanzia del diritto dei

cittadini alla formazione pienamente libera e consapevole del voto.

Al fine di garantire l'imparzialità del titolare di una carica così importante sono poi dettate le regole in tema di incompatibilità e di conflitto di interessi (articolo 68).

Infine, l'articolo 67 disciplina le linee generali delle scadenze del procedimento elettorale, affidandone gli altri aspetti alla legge, che dovrà provvedervi sulla base del principio della coincidenza tra la data di scadenza del mandato del predecessore e quella dell'assunzione delle funzioni da parte del nuovo Presidente.

L'articolo 69 regola l'impedimento provvisorio, al primo comma, riproducendo la norma della Costituzione vigente; provvede poi per l'ipotesi della vacanza definitiva della carica, prevedendo tempi ragionevolmente brevi per le nuove elezioni, e risolvendo la questione dell'accertamento dell'impedimento permanente con la previsione di un collegio composto dai Presidenti delle due Camere e dal Presidente della Corte costituzionale, che delibera all'unanimità.

9. Il potere di indire elezioni anticipate

L'articolo 70 disciplina la complessa questione del potere di scioglimento della Camera dei deputati, che si è preferito definire (come nella gran parte dei recenti testi costituzionali) come potere di indire le elezioni prima del termine ordinario, anche per chiarire che la finalità del potere risiede nel chiamare i cittadini ad esprimersi, e non già nel sanzionare il Parlamento o, peggio, i singoli parlamentari.

Prima di illustrare le ragioni della soluzione adottata, vorrei richiamare un testo classico della storia costituzionale francese, il discorso con cui Michel Debré presentò il 27 agosto 1958 al Consiglio di Stato il progetto della Costituzione della Quinta Repubblica. Dopo aver richiamato il significato dello scioglimento, «strumento della stabilità governativa», in quanto deterrente verso le crisi oppure «ricompensa di un Governo che sembra aver avuto successo, o sanzione di un Governo che sembra aver fallito», Debré affermò: «Il Presidente della Repubblica, come è giusto, non ha altri poteri se non quello di sollecitare un altro potere: sollecita il Parlamento, sollecita il Consiglio costituzionale, sollecita il suffragio universale. Ma questa possibilità di sollecitare è fondamentale».

Si tratta, come si vede, di una concezione del sistema francese che non corrisponde né a quella prevalsa nella prassi né a quella univocamente presentata da alcuni commentatori; e se mai per certi versi analoga a quella che qui si propone. Del resto, il sistema francese, che oggi sembra compatto, è il prodotto della sintesi di impostazioni diverse, come ha da tempo segnalato Maurice Duverger.

La soluzione adottata dall'articolo 70 si basa, salva l'eccezione che si dirà, sul presupposto che l'anticipo dell'ordinario termine elettorale sia utile solo se interviene a sopperire ad una crisi politica. L'articolo 70 va quindi letto insieme all'articolo 74, che tipizza, con il riferimento alle dimissioni del Governo, volontarie o dovute, i casi di crisi politica.

D'altra parte, a differenza che nella Costituzione vigente, non è previsto l'obbligo di controfirma. L'autonomia della decisione presidenziale è quindi piena, una volta acquisito il parere dei Presidenti delle Camere.

L'eccezione, cui si accennava, peraltro di notevole rilevanza, riguarda la facoltà, concessa al Presidente della Repubblica subito dopo la sua elezione, di verificare se in quel voto l'elettorato abbia espresso un indirizzo politico di sostanziale contrasto rispetto a quello del Governo e della maggioranza parlamentare in carica. Per questo, il penultimo comma dell'articolo 74 rende costituzionale il dovere del Primo ministro in carica di rassegnare le dimissioni nelle mani del nuovo Presidente della Repubblica, che potrà così, se lo ritiene, indire le elezioni anticipate.

L'articolo 70 prevede inoltre la conferma del «semestre bianco», stabilendo però anche – secondo il criterio adottato dalla Costituzione portoghese – che se il termine di scadenza della Camera cade durante il «semestre bianco», la durata della Camera è prorogata, onde consentire anche in questo caso quella che è apparsa la soluzione per quanto possibile da preferire: far precedere l'elezione della Camera da quella del Presidente. A garanzia della Camera neoeletta, d'altra parte, è previsto – come in diverse Costituzioni semipresidenziali – che essa non possa essere sciolta nella fase iniziale della sua attività. Questo termine è di sei mesi nella Costituzione portoghese; di dodici mesi in quella francese, nella quale però, decorso il termine, il potere di scioglimento è illimitato.

È opinione del relatore che le linee di fondo del sistema adottato – potere del Presidente neoeletto di indire le elezioni della Camera; non contestualità delle due elezioni e organizzazione del sistema in modo da favorire la precedenza temporale dell'elezione presidenziale; tutela della Camera neoeletta; tipizzazione delle ipotesi di arbitrato politico del Presidente della Repubblica – abbiano una coerenza e linearità sistematica; e che tuttavia la più precisa organizzazione del sistema possa richiedere approfondimenti ed, eventualmente, modifiche. Del resto, quello, in particolare, del rapporto tra le scadenze delle due elezioni è problema affrontato anche nel sistema francese (si veda ancora il già citato rapporto Vedel, nonché il recentissimo dibattito) e disciplinato con puntuali previsioni dalle costituzioni di tipo semipresidenziale.

10. *Gli articoli 71 e 72 (controfirma e responsabilità)*

L'articolo 71 detta la disciplina della controfirma. L'istituto ha, come è noto, le sue origini storiche nell'irresponsabilità politica del monarca costituzionale. Da tempo la dottrina ne ha segnalato l'indeterminatezza e l'ambiguità, ed ha teorizzato il carattere «polifunzionale» dell'istituto, in relazione all'influenza prevalente da assegnare all'iniziativa presidenziale ovvero a quella governativa (Enzo Cheli). Si propone, pertanto, di confermare come regola generale il principio della Costituzione vigente; di individuare però, come espressione di un potere tipicamente presidenziale, gli atti indicati nel secondo comma dell'articolo 71, che non richiedono pertanto né la proposta governativa, né la controfirma.

Per quanto riguarda infine la «messa in stato d'accusa», si è ritenuto di confermare la disciplina costituzionale vigente. Erano state peraltro proposte altre soluzioni, certamente meritevoli di approfondimento ulteriore, che in vario modo si avvicinano al modello dell'*impeachment* statunitense, ovvero all'ipotesi di pronuncia di decadenza a maggioranza dei due terzi dei parlamentari, prevista dalla recente Costituzione israeliana per il Primo ministro eletto a suffragio universale.

Con l'occasione si segnala altresì che, per i reati ministeriali, nell'articolo 75 si è mantenuta la scelta, compiuta con la revisione costituzionale del 1989, di attribuirli alla giurisdizione ordinaria. Si stabilisce peraltro che la previa autorizzazione compete al solo Senato, vista la nuova configurazione del bicameralismo, e si chiarisce l'ipotesi, che aveva suscitato dubbi interpretativi, della situazione dei concorrenti nel reato.

11. *Il Primo ministro e il Governo*

Particolare rilievo, nel quadro della nuova disciplina della forma di governo, assume la riorganizzazione sia del ruolo del Primo ministro, sia del rapporto Governo-Parlamento.

Al ruolo del Primo ministro è assegnato un rilievo peculiare e costituzionalmente più significativo rispetto alla figura del Presidente del Consiglio nell'attuale Costituzione.

In primo luogo, la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica, in base all'articolo 66, lettera *b*), deve avvenire «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera». Il Primo ministro quindi – come si è visto esaminando la norma ora richiamata – è in una certa misura, di fatto ancorché non di diritto (come del resto in gran parte delle democrazie europee, indipendentemente dalla forma di governo), scelto direttamente dall'elettorato. Naturalmente, un notevole rilievo assumerà, anche sotto questo profilo, la legge elettorale.

Sarà pertanto molto difficile che si determini la paventata espansione incontrollata dei poteri presidenziali per effetto dell'incapacità del Parlamento di esprimere una chiara maggioranza ed una *leadership*. Se la maggioranza conserva la sua coesione nel corso del mandato (anche grazie al deterrente del possibile scioglimento a seguito delle dimissioni del Primo ministro, ovvero della sfiducia parlamentare), il *continuum* maggioranza degli elettori – maggioranza parlamentare – Governo – Primo ministro non sarà messo in crisi da interventi impropri del Presidente della Repubblica. Se invece si determinerà una crisi della maggioranza, o se l'elettorato nel conferire un nuovo mandato presidenziale esprimerà un significativo mutamento di orientamento politico, la flessibilità del sistema consentirà, attraverso le autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, di predisporre in tempi brevi nuove soluzioni.

In secondo luogo, il Primo ministro vede rafforzato a proprio favore il principio monocratico all'interno del Governo. Si interviene quindi su quello che viene considerato un aspetto particolarmente debole dell'attuale Costituzione scritta e materiale; e ciò pur conservando il principio collegiale e quello della responsabilità individuale dei singoli Ministri. Quest'ultima viene peraltro riformulata, collegandola agli atti «di loro competenza», anziché «del loro dicastero», per assecondare l'orientamento legislativo degli ultimi anni, fondato sulla distinzione di competenze e di responsabilità tra burocrazia e potere politico.

Il tratto che forse più caratterizza la posizione del Primo ministro, sotto il profilo qui considerato, risiede nel potere di proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina, ma anche la revoca dei singoli Ministri. L'introduzione di questa fattispecie consente di escludere l'ammissibilità delle mozioni di sfiducia contro i singoli Ministri, prevista invece – come ribadito dalla Corte costituzionale – nel sistema della vigente Costituzione, nella quale non è contemplato il potere di revoca.

Come si è segnalato nella prima parte di questa relazione, infine, particolare rilievo ai fini della governabilità assumono le disposizioni previste in tema sia di forma di Stato (ed in coerenza con queste si è esclusa la possibilità di istituire ministeri in materie che non siano riservate dalla Costituzione alla competenza dello Stato), sia di riforma del Parlamento. L'attribuzione al Governo dei mezzi per attuare il suo programma (a partire dalla riserva di regolamento in determinate materie, dalla delegificazione e dal potere di ottenere in una data certa il voto del Parlamento sulle proposte governative) costituisce elemento qualificante della riforma.

12. *Il rapporto di fiducia*

Come in tutte le democrazie europee, parlamentari o semipresidenziali, il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo caratterizza la forma di governo.

Si è adottata, nell'articolo 74, una soluzione che prevede, da un lato (e a differenza che nella Costituzione francese), l'obbligo dell'immediata presentazione del nuovo Governo al Parlamento per l'esposizione del programma; dall'altro, la cosiddetta fiducia presunta. Si è, in tal modo, seguita la logica fatta propria da quasi tutte le recenti Costituzioni, sia parlamentari che semipresidenziali. Il fatto che non sia necessario un voto di fiducia iniziale non vuol dire che fiducia parlamentare non vi sia, ma che è, come si suol dire, invertito l'onere della prova. Per questo, con riferimento all'esperienza svedese, in letteratura si è parlato di «parlamentarismo negativo», nel senso che è l'inesistenza della fiducia che deve essere dimostrata. Ciò può avvenire sia nel momento iniziale, nel quale il Primo ministro si presenta alla Camera, sia successivamente, su iniziativa di almeno un quinto dei deputati.

La sfiducia, inoltre, deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei deputati: fattispecie anche questa prevista da recenti testi costituzionali, al fine di non irrigidire – in circostanze eccezionali che pure possono verificarsi, e devono quindi essere previste e costituzionalmente regolate – situazioni politico-parlamentari difficili, e consentire pertanto, in tali evenienze, anche la formazione di governi che non dispongano della maggioranza assoluta in Parlamento.

Qualora tuttavia il rapporto fiduciario venga meno, per l'approvazione della mozione di sfiducia, ovvero perché la Camera non abbia approvato la fiducia chiesta dal Governo, le conseguenti dimissioni di questo ridanno al Presidente della Repubblica l'autonomo potere di arbitrato politico di cui già aveva disposto, in base a quanto previsto dal penultimo comma dell'articolo 74, subito dopo la sua elezione. Spetterà infatti a lui, di fronte alla sfiducia parlamentare o alle dimissioni del Primo ministro, decidere se esercitare il potere di indire elezioni anticipate, ai sensi dell'articolo 70, ovvero nominare un nuovo Governo, che dovrà anch'esso, naturalmente, avere il rapporto fiduciario con il Parlamento, nei modi che si sono visti.

13. *Conclusioni*

Si è ben consapevoli che la proposta di nuova forma di governo, che la Commissione propone al Parlamento e al Paese, è ancora un testo da approfondire. La comunità degli studiosi del diritto e della scienza politica darà certamente le critiche, i suggerimenti, le proposte migliorative indispensabili al buon esito del lavoro riformatore. Che sarà consegnato poi dalla Commissione al giudizio, prima del Parlamento, al quale spetta dirimere le questioni aperte e concorrere al

miglioramento o alla modifica delle scelte adottate, e poi al titolare della sovranità, al quale solo spetta il giudizio definitivo, attraverso il referendum previsto dalla legge istitutiva della Commissione.

Cesare Salvi

Relazione sulla forma di governo

30 giugno 1997

Nota aggiuntiva alla Relazione sulla forma di governo

La Commissione ha apportato al testo sulla forma di governo, in sede di esame degli emendamenti, alcune modifiche, che – in continuità con le linee fondamentali della soluzione adottata – da un lato migliorano il testo sul piano tecnico-normativo, dall'altro ne rendono più esplicita, più coerente e più garantita la complessiva logica di funzionamento. Nel rimandare pertanto alla Relazione a suo tempo predisposta per l'illustrazione complessiva della proposta di riforma, in questa Nota aggiuntiva si darà conto degli emendamenti accolti dalla Commissione nell'apposita sessione.

Gli emendamenti approvati sono sostanzialmente di tre tipi:

a) emendamenti di tipo puramente tecnico: migliorano il testo, sia sotto il profilo terminologico-lessicale che di quello della collocazione e della precisazione delle norme;

b) emendamenti di tipo aggiuntivo: colmano lacune o formulazioni ancora generiche presenti nel testo di giugno, e concernono essenzialmente la figura del Capo dello Stato;

c) emendamenti di tipo sostantivo: introducono innovazioni sul terreno della democraticità, delle garanzie e dei poteri delle nuove istituzioni all'interno del circuito elettori-Parlamento-Governo-Presidente.

Tra gli emendamenti del secondo tipo vanno evidenziati:

il secondo comma dell'articolo 64, che specifica che «sono elettori tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età». La platea elettorale del Presidente risulta così la più larga possibile, attribuendo esplicitamente ai giovani un decisivo diritto e rendendo il Presidente più ampiamente legittimato;

il settimo comma dell'articolo 67, che disciplina l'ipotesi della morte o dell'impedimento permanente del candidato. Si prevede che, se l'evento interviene anteriormente al primo turno elettorale, i promotori della candidatura possono procedere alla sostituzione, garantendosi altresì – ove necessario a tal fine – il rinvio della data delle elezioni. Qualora invece l'evento si verifichi nei quattordici

giorni previsti per il ballottaggio, l'intero procedimento elettorale viene riaperto. Si colma con questa previsione una lacuna del testo precedente, rendendo più garantito e certo per tutti il procedimento elettorale. Previsioni analoghe sono del resto presenti sia nella Costituzione portoghese (articoli 124.3 e 127.2, secondo la nuova numerazione successiva alla riforma del settembre scorso) che in quella francese (articolo 7);

articolo 68 (ultimo periodo del primo comma), che prescrive che al fine di evitare conflitti di interessi del Presidente la legge individua le situazioni di ineleggibilità e di incompatibilità. Si tratta di una aggiunta al testo precedente per renderlo più stringente e puntuale. Anche sotto questo profilo il procedimento dell'elezione presidenziale risulta rafforzato in ordine alle garanzie proprie di uno Stato di diritto liberaldemocratico;

articolo 70, secondo e terzo comma, che disciplinano in modo più chiaro e funzionale – con implicazioni relative al potere del Presidente di indire nuove elezioni – i rapporti temporali tra elezione del Presidente e elezioni della Camera dei Deputati, onde evitare, da un lato, dubbi interpretativi, dall'altro, il rischio di un eccessivo «affollamento» delle scadenze elettorali;

secondo e terzo comma dell'articolo 72, che regolano in modo più compiuto la responsabilità del Presidente della Repubblica, in particolare con la disciplina della responsabilità penale per atti diversi da quelli compiuti nell'esercizio delle funzioni.

Gli emendamenti sostantivi e innovativi sono:

articolo 66 lettera *d*), in base al quale il Presidente può «chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera dei Deputati, per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia». Si tratta di un potere che mette riparo, con una soluzione originale, ad una lacuna «di sistema» del testo precedente.

Restava infatti non disciplinata l'ipotesi delle cosiddette «crisi latenti» che, senza mettere in discussione la stabilità, possono minare comunque l'efficienza del governo. Non si è ritenuto di far fronte a queste ipotesi con un ampliamento del potere presidenziale di scioglimento che lo rendesse discrezionale. Si è confermata, infatti, la valutazione per la quale solo apparentemente un potere assolutamente libero di scioglimento parlamentare consente maggiore efficienza al sistema, rischiando invece di accentuare i rischi di dualismo e di conflittualità istituzionale. Si è invece adottata una soluzione originale, che appare equilibrata. È ben difficile infatti che il Presidente utilizzi il potere *de quo* in modo improprio contro una maggioranza parlamentare coesa, perché andrebbe immediatamente incontro ad una smentita del proprio operato, con la conferma solenne dell'esistenza del rapporto fiduciario. Quando invece sussistano i presupposti sostanziali per

l'esercizio del potere, l'iniziativa presidenziale consentirà la rapida emersione e soluzione della «crisi latente», con un chiarimento comunque positivo perché avvenuto in Parlamento, e quindi in modo pienamente trasparente. In caso di esito positivo della verifica circa la sussistenza del rapporto fiduciario, infatti, vi sarà la ricomposizione della maggioranza, con effetti positivi sulla governabilità; in caso contrario, la formalizzazione di una crisi effettiva e non superabile. La previsione di tale potere presidenziale, d'altra parte, si inserisce nella tendenza, certamente positiva, alla cosiddetta parlamentarizzazione delle crisi. Contrariamente a quanto da taluno si ritiene, ciò dimostra che le prerogative del Presidente e quelle del Parlamento non sono «a somma zero»: rafforzare quelle di uno dei due organi non significa diminuire quelle dell'altro. Se il ricorso poi a questo nuovo potere presidenziale portasse alla conferma del rapporto fiduciario, con il conseguente rafforzamento del rapporto Governo-Parlamento, vorrebbe dire che il fine sistemico è stato raggiunto, essendo questo fine il buon funzionamento del sistema parlamentare;

articolo 67 quarto comma, che allarga la platea dei soggetti che possono presentare candidature, comprendendovi i gruppi parlamentari e cinquecentomila elettori. La possibilità di candidare da parte di un gruppo parlamentare semplifica il procedimento, facendo risparmiare risorse a tempo, rispetto all'incontrovertibile diritto di una forza politica, che dispone nel Paese di consensi sufficienti alla formazione di un gruppo parlamentare, di presentare un candidato all'elezione presidenziale. Si mantiene peraltro l'ipotesi di una più larga platea di rappresentanti istituzionali, che possono agire *uti singuli*, in collegamento tra loro, ed eventualmente sulla base di opzioni diverse rispetto a quelle che si manifestano nei gruppi parlamentari.

L'attribuzione a cinquecentomila elettori del potere di candidatura, d'altra parte, rende pienamente democratico il processo elettorale nella sua fase forse più rilevante, quella della scelta delle candidature. Da tempo i cittadini avvertono l'esigenza di una più incisiva democratizzazione delle procedure che presiedono alla selezione della classe politica. Una innovazione come l'elezione diretta del Presidente non può aversi con l'ombra di una diffidenza verso i cittadini e con il sospetto di una classe politica attaccata gelosamente alle proprie preoccupazioni. Il miglior viatico per le nuove istituzioni è la fiducia verso i cittadini. Del resto, rispetto alla preoccupazione per esiti non auspicabili (un numero eccessivo di candidati, candidati improbabili o di disturbo e possibilità di candidature di *outsiders*), la soglia di cinquecentomila appare sufficientemente sicura: non tutti, com'è ovvio, possono raccogliere cinquecentomila adesioni, e se un candidato

raccoglie cinquecentomila firme di cittadini vuol dire che non è un *outsider* (lo può essere, semmai, rispetto ai partiti), ma un *insider* (nella società);

articolo 73 terzo comma, nel quale il Primo Ministro è indicato come «responsabile» dell'azione del governo, e quarto comma, nel quale si afferma che «i ministri dirigono i ministeri e le altre unità amministrative alle quali siano preposti, nell'ambito delle direttive del Primo Ministro».

Si tratta, come è evidente, di un rafforzamento della figura del Primo Ministro nell'ambito del Governo e rispetto ai suoi ministri, essendo egli chiaramente indicato come unico soggetto di responsabilità unitaria dell'azione governativa e come colui da cui i ministri ricevono le indicazioni vincolanti per la direzione dei rispettivi ministeri o unità amministrative. A tale ultimo proposito, si segnala la novità consistente nella previsione di «unità amministrative», alle quali i ministri possono essere preposti. Si delinea così la possibilità di una riforma dell'Esecutivo, che consenta di superare la tradizionale identificazione tra la funzione di «ministro» e la struttura burocratica del «ministero» (riservata peraltro alle materie che rimangono di competenza dello Stato nel quadro del nuovo «ordinamento federale della Repubblica»), nonché l'incerta figura del ministro «senza portafoglio». Se a ciò si aggiunge la riserva di regolamento per la disciplina dell'esecutivo, si pongono le premesse per una più moderna ed agile configurazione di tale istituto, nonché per la possibilità di ciascun governo di darsi la struttura organizzativa (pur all'interno di principi stabiliti dalla legge) che ritenga più corrispondente alla propria proposta politicoprogrammatica.

Con la nuova formulazione dell'articolo 73, la figura del Primo Ministro emerge nettamente non più come un «primo tra eguali», ma come «primo sopra ineguali», conformemente ai sistemi di *premiership*. Tale rafforzamento è importante se si considera che i sistemi semipresidenziali, compreso quello «temperato» che si sottopone all'esame delle Camere – come sottolineato nella relazione –, possono concretizzarsi in sistemi parlamentari funzionanti, e cioè in sistemi con il baricentro del potere spostato sul Primo ministro e sul circuito elettorato-Parlamento-Governo. D'altra parte, i ministri vedono rafforzato il ruolo di direzione politica dei rispettivi ministeri o unità amministrative, che viene valorizzato e precisato dalla distinzione – introdotta nella nuova disciplina delle pubbliche amministrazioni – tra queste e gli organi di direzione politica.

Come si vede, l'orientamento di fondo per un semipresidenzialismo italiano «temperato» è confermato e migliorato. Nella relazione redatta sulla base del testo approvato lo scorso giugno scrivevo che «a ben guardare l'essenza del modello semipresidenziale ... è di garantire l'evoluzione naturale della dinamica politico-

parlamentare e il funzionamento regolare delle istituzioni attraverso il ruolo più o meno attivo, più o meno garante, più o meno compartecipe dell'indirizzo politico, del Presidente. In altri termini, il Presidente eletto nel semipresidenzialismo funge sia da potere di riserva sia da autorevole punto di riferimento della sovranità popolare».

Il perno del progetto resta la volontà di far funzionare fisiologicamente il sistema sulla base del *continuum* maggioranza parlamentare (scelta dagli elettori) – Governo – Primo ministro. Il Capo dello Stato non svolge funzioni dirette di governo, ma dispone degli strumenti che gli consentono di attivarsi – anche con la nuova previsione del potere di rinvio alle Camere – con autonome determinazioni nelle ipotesi di cattivo funzionamento o di crisi di quel *continuum*. Ne emerge un ruolo presidenziale di intervento attivo e decisivo nel funzionamento del sistema, che va ben al di là di un ruolo puramente «notarile». Sotto questo aspetto, non ha fondamento la tesi critica circa la presunta assenza di significativi poteri in un Presidente eletto direttamente. I poteri attribuiti gli consentono infatti di essere punto di raccordo costante con la volontà popolare, garante dell'indirizzo politico quale emerge dalle manifestazioni elettorali della sovranità popolare (funzione che si concretizza sia nella possibilità di scioglimento dopo la sua elezione, sia nel rispetto dei risultati elettorali per la Camera ai fini della nomina del Primo Ministro) e garante attivo del funzionamento regolare e soddisfacente del sistema parlamentare. Ciò non è in effetti molto rispetto all'idea di un Presidente governante (idea che peraltro può coerentemente esplicitarsi solo in una forma di governo presidenziale, che non avrebbe riscontro in Europa e che è stata esplicitamente esclusa nei lavori della Commissione), ma non è certamente poco rispetto alla visione di un Presidente esclusivamente garante, che sembra d'altronde anch'essa il portato più di teorizzazioni ideologiche che del concreto funzionamento dell'istituto, anche nell'esperienza della Costituzione vigente.

Cesare Salvi

Relazione sulla forma di governo

4 novembre 1997

Relazione sulle pubbliche amministrazioni

La disciplina costituzionale delle pubbliche amministrazioni che si propone contiene principi radicalmente innovativi, che in parte riprendono e generalizzano orientamenti legislativi dell'ultimo decennio.

La nuova collocazione sistematica – che svincola la disciplina dal collegamento con quella del Governo centrale – concorre anzitutto con l'uso del plurale a chiarire che i nuovi principi costituzionali si applicano a tutte le pubbliche amministrazioni e a tutte le attività amministrative di soggetti pubblici.

Gli obiettivi di fondo della normativa che si propone possono riassumersi nella distinzione tra politica ed amministrazione, nel principio di responsabilità all'interno dell'autonomia che da quella distinzione discende, nella più piena tutela dei diritti dei cittadini, nell'eliminazione di ogni ingiustificato privilegio e immunità dei pubblici poteri (con l'adozione del diritto civile come diritto comune ogni qual volta non sussistano specifiche ragioni che richiedano una diversa soluzione), nella delegificazione delle fonti normative.

L'articolo 106 individua, nel primo comma, nell'imparzialità, nella ragionevolezza e nella trasparenza i principi basilari dell'attività amministrativa pubblica; mentre il terzo comma pone i criteri di efficienza, efficacia ed economicità a fondamento della disciplina organizzativa. Va segnalata, in particolare, la nuova previsione del principio di ragionevolezza, che intende porre a fondamento dell'azione amministrativa quella congruità tra fine e mezzo, elaborata – in ordine alla funzione legislativa – dalla Corte costituzionale in sede di sindacato delle leggi con riferimento al principio di uguaglianza.

Il primo comma dell'articolo 106 contiene un'ulteriore innovazione di notevole rilievo, consiste nel principio di distinzione tra «politica» e «amministrazione». Alla prima compete dettare dapprima gli indirizzi e i programmi, e verificare poi i risultati; alla seconda spetta l'autonomia di gestione e la correlativa responsabilità.

Altrettanto innovativa è la regola del secondo comma, che implica il superamento del connotato, tradizionalmente proprio della pubblica amministrazione, di soggetto di diritto speciale sottratto in via di principio al «diritto comune». Invertendo il principio vigente, si afferma come regola – di grande portata democratica – la sottoposizione al diritto privato (che riacquista così, in nuove vesti, l'antica funzione di legge comune), richiedendosi la sussistenza di una specifica ragione di interesse pubblico per l'attribuzione di poteri autoritativi. Coerentemente, si stabilisce altresì la responsabilità diretta, e secondo le ordinarie regole civilistiche, delle pubbliche amministrazioni per il risarcimento del danno a terzi; norma che renderà incostituzionali le residue aree di immunità in questo campo.

Per quanto concerne l'organizzazione amministrativa, il terzo comma supera la rigidità della riserva di legge prevista dalla vigente Costituzione. Si conferma peraltro l'esigenza di una legge istitutiva, che individui altresì la fonte della disciplina organizzata, che potrà consistere in regolamenti, statuti o atti di

organizzazione. Per l'amministrazione statale, tale individuazione è direttamente operata nel testo costituzionale, che la identifica nel regolamento del Governo. Il regolamento governativo diviene pertanto la fonte primaria della materia, ed è pertanto dall'articolo 134 sottoposto ad un trattamento analogo a quello riservato alle leggi ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

Anche il quarto comma, concernente i procedimenti amministrativi, rientra nell'opzione per uno schema che fa perno sull'autoresponsabilità dell'amministrazione nel plasmare la propria attività, secondo un'opportuna logica di flessibilità, mediante la tecnica della delegificazione. I procedimenti infatti sono disciplinati con regolamenti; i principi generali devono però essere stabiliti dalla legge. Peraltro, alcuni di tali principi generali, di notevole portata ai fini della tutela dei cittadini, sono stabiliti direttamente dalla Costituzione (secondo periodo del quarto comma). La disciplina dei procedimenti dovrà infatti garantire tempi accettabili di conclusione, trasparenza, responsabilità anche individuale, decisioni motivate e rimedi in caso di inerzia.

L'articolo 107 concerne lo *status* del pubblico dipendente. Si segnalano, anzitutto, gli elementi innovativi rappresentati dalla garanzia della pari opportunità tra donne e uomini, e dalla chiara affermazione del principio di responsabilità del pubblico funzionario, accompagnata dall'obbligo del controllo su costi e rendimenti dell'attività svolta. Si intende per tale via, per così dire, «costituzionalizzare» la «cultura della valutazione»: obiettivo non facile da perseguire, ma essenziale per un profondo rinnovamento della nostra burocrazia. Si stabilisce pertanto costituzionalmente il principio della necessaria proporzione dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa; inoltre, il compito di verificare costi e rendimenti è considerato proprio delle stesse pubbliche amministrazioni che procedono, prima che di organi estranei. Le pubbliche amministrazioni dovranno quindi non solo gestire, ma anche valutare l'economicità della propria attività.

Si deve infine segnalare la scelta compiuta nel terzo comma in ordine all'accesso alle carriere pubbliche. Mentre nel testo approvato prima dell'estate si ribadiva la centralità del tradizionale strumento concorsuale, stabilendo la possibilità di deroghe con legge, dopo l'esame degli emendamenti si è scelto di ricorrere ad un sistema più flessibile, garantendo comunque vincoli di pubblicità, imparzialità ed efficienza anche laddove si utilizzino procedure selettive diverse dal concorso pubblico. Tale soluzione è coerente alla scelta di stabilire il diritto comune come regola dell'azione amministrativa. Questa è d'altronde la premessa anche della norma contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 107: l'applicazione ai dipendenti – in via di principio – delle leggi generali sul rapporto di lavoro, la rappresentanza sindacale, la contrattazione collettiva e la tutela giurisdizionale, e

previsione del merito e delle produttività individuali come criteri, ancorché non esclusivi, per promozioni e retribuzioni.

Cesare Salvi

*Relatore sulle
pubbliche amministrazioni*

4 novembre 1997

**Relazione sul Parlamento e le fonti normative
e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea
della senatrice Marida Dentamaro**

1. La riflessione sul Parlamento, sia nel comitato costituito per lo svolgimento dell'istruttoria, sia in sede plenaria anche nella fase di esame degli emendamenti proposti da tutti i parlamentari, ha assunto come presupposto essenziale e fondante, largamente condiviso nel dibattito culturale e politico, l'autonomia del Parlamento. Ha costituito cioè un punto fermo la convinzione che vi sono delle opzioni di valore sul ruolo dell'organo rappresentativo nel sistema costituzionale che restano valide indipendentemente dalla diversità dei modelli possibili di forma di governo e forma di Stato; in relazione a quei modelli, se mai, le scelte sulla struttura e le funzioni del Parlamento sono suscettibili di tradursi in diverse soluzioni tecnico-istituzionali.

Preliminare, quindi, è stato un confronto sulla posizione e sul ruolo del Parlamento nel nuovo assetto costituzionale che si va delineando, nel diverso equilibrio in via di definizione tra istituzioni, poteri e organi; una riflessione che ha condotto, con ampia condivisione, alla conferma dell'opzione di fondo per la salvaguardia delle istanze irrinunciabili della democrazia rappresentativa e partecipativa che nel Parlamento si esprimono. Di fronte alla crisi riconosciuta della forma di governo parlamentare si tratta di rinnovare, senza rinnegarlo, il ruolo dell'organo rappresentativo e i modi del suo funzionamento per adeguarli a un contesto politico, istituzionale e sociale profondamente trasformato rispetto all'età del parlamentarismo classico e a quella della sua degenerazione.

Le coordinate di riferimento del nuovo contesto sono note: un sistema di democrazia dell'alternanza, fortemente orientato in senso maggioritario, in cui l'asse dell'equilibrio istituzionale si sposta in favore di un Governo più forte, stabile ed efficiente nel decidere e nell'agire; un'articolazione dei livelli istituzionali che da un lato accentua la spinta autonomistica, orientandosi verso una trasformazione in senso federale, dall'altro tende al compimento del processo di unificazione europea.

A queste linee direttrici corrisponde evidentemente l'esigenza di calibrare i relativi meccanismi di bilanciamento e contrappeso: a un Governo forte, ad enti territoriali più autonomi e ad istituzioni europee titolari di sovranità deve affiancarsi un Parlamento nazionale anch'esso forte e autorevole.

Questo non significa, evidentemente, conservazione pura e semplice del ruolo tradizionale delle assemblee rappresentative nelle quali era concentrata classicamente la totalità dei poteri decisionali: o direttamente, attraverso l'esercizio del potere legislativo che si identificava, esaurendola, con la funzione normativa *tout court*; o indirettamente, attraverso le tecniche di scelta degli esecutivi e dei loro vertici, emanazione esclusiva delle assemblee e ad esse legati in modo organico, costante, dinamico attraverso il rapporto di fiducia. La peculiarità del caso italiano era poi costituita, come è noto, dalla coniugazione tra parlamentarismo puro e proporzionalismo esasperato, che nel tempo hanno dato vita ad un assetto di costituzione materiale rivelatosi ben lungi dall'inverare i principi contenuti nel famoso ordine del giorno Perassi, con cui si auspicava l'accompagnarsi al sistema parlamentare di «dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Un assetto così insoddisfacente, figlio dei complessi e delicati equilibri del tempo della guerra fredda e di una società civile disposta a cedere un largo campo di azione alle forze politiche, è entrato irrimediabilmente in crisi di fronte alle istanze nuove e formidabili poste dalle trasformazioni strutturali della società, dai vincoli comunitari, dalla mondializzazione dei rapporti, dall'economia che opera su scala planetaria, dalla civiltà informatica e telematica: istanze di efficienza, rapidità dei processi decisionali, chiarezza nell'imputazione delle decisioni e nella conseguente assunzione di responsabilità. La cultura politico-istituzionale si orienta quindi alla ricerca di nuovi modelli di democrazia che, senza rinunciare al connotato della partecipazione, siano in grado di rispondere a quelle esigenze attraverso il rafforzamento dell'autorità di Governo. Di qui, evidentemente, le scelte sull'elezione diretta del Capo dello Stato e sull'adozione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, con forme dirette di legittimazione popolare dell'esecutivo.

Tra le funzioni classiche degli organi assembleari elettivi (rappresentanza, decisione, controllo) perde quota evidentemente la funzione decisionale, sia per le ragioni appena dette, sia in conseguenza dell'altro fenomeno politico-istituzionale che connota il passaggio dal secondo al terzo millennio: il modificarsi della nozione di sovranità e il moltiplicarsi dei centri decisionali con il trasferimento di poteri dello Stato in favore di istituzioni sovranazionali o substatuali, che riduce sensibilmente

l'ambito della normazione di fonte parlamentare. Ben altro peso e rilievo acquistano, invece, la funzione rappresentativa e quella di controllo: è questa la linea evolutiva delle trasformazioni verificatesi in tutti i Parlamenti occidentali, nel segno evidente di un ritorno al ruolo e alle funzioni originarie storicamente attribuite agli organi assembleari rappresentativi.

In particolare, il sistema maggioritario e la rafforzata posizione del Governo nel suo ruolo di guida della maggioranza implicano necessariamente una valorizzazione della funzione di controllo democratico sull'operato del Governo stesso. Implicano inoltre un serio statuto dell'opposizione e specifiche garanzie politico-istituzionali, soprattutto per quei settori che, attenendo a situazioni, interessi e valori di rilevanza costituzionale, non possono essere lasciati alla disponibilità piena ed esclusiva della maggioranza di governo se non si voglia accettare l'involuzione del sistema nel senso di una democrazia di pura delega.

Il nuovo assetto dell'ordinamento della Repubblica, poi, implica da un lato la necessaria garanzia delle autonomie rispetto alle politiche del Governo centrale, da assicurare primariamente mediante forme di compartecipazione o coinvolgimento nelle decisioni; dall'altro la garanzia dei diritti fondamentali di tutti i soggetti dell'ordinamento anche nei confronti delle istituzioni autonome; presuppone inoltre un nucleo intangibile di poteri collegati a esigenze e interessi di carattere unitario, a presidio del riaffermato valore costituzionale dell'unità nazionale.

Infine, l'accelerazione del processo di unificazione europea, già pienamente legittimato dalle pronunce della Corte costituzionale sui trattati e dal *referendum* popolare di indirizzo del 1989, impone di affrontare per il futuro il tema delle garanzie democratiche del processo medesimo, chiarendo il ruolo del Parlamento nel rapporto con il Governo rispetto alla politica « europea » e alle proiezioni interne della politica dell'Unione; nonché il ruolo delle Regioni, negli ambiti di competenza, nel rapporto con le istituzioni dell'Unione.

2. Queste considerazioni, evidenziando – per difetto, in verità – alcuni aspetti della forte complessità del sistema politico-istituzionale, sono a fondamento della scelta per il mantenimento di un sistema bicamerale, in linea con la maggior parte dei paesi industrializzati di democrazia matura ad alta densità di popolazione, come l'Italia; l'unica proposta in senso monocameralista, formulata e ribadita dal gruppo di rifondazione comunista, è stata accantonata all'inizio dei lavori della commissione e poi, riformulata attraverso la presentazione di emendamenti al testo base, respinta. Democrazia complessa e pluralità di centri istituzionali sono un binomio indissolubile e l'evoluzione annunciata del sistema sconsiglia largamente – così è parso – di rinunciare a quella importante funzione di garanzia che in sé il bicameralismo assolve, consentendo una rappresentanza diversificata, un più

ampio confronto politico, una più approfondita riflessione sulla produzione legislativa e un sicuro rafforzamento della funzione di controllo.

Queste notazioni dovrebbero contribuire a fugare qualche equivoco cui si è dato luogo nel dibattito esterno, come sempre accade quando si discute intorno a definizioni necessariamente approssimative al punto da diventare *slogan*, come quella di «Senato delle garanzie»: qui «garanzia» indica evidentemente un ruolo di contrappeso istituzionale rispetto ad altri centri di potere e non implica né un connotato di arbitrio nel potere che viene «bilanciato» né alcuna confusione con il sistema delle garanzie giurisdizionali. Un Senato collocato in una forma di bicameralismo che attraverso una differenziazione di competenze accentua e qualifica quella generale funzione di garanzia politico-istituzionale che di per sé deriva dall'esistenza di due Camere rappresentative.

Una simile funzione non può essere affidata soltanto a meccanismi di natura giurisdizionale, non potendosi trasformare la Corte costituzionale in un sistematico arbitro di conflitti politici, se non a pena di snaturarne la funzione propria di garanzia costituzionale; né a strumenti di democrazia diretta, la cui attivazione sistematica, oltre ad essere difficoltosa in un paese a elevata consistenza demografica, rischierebbe di depotenziare il principio rappresentativo, irrinunciabile per un funzionamento fisiologico della democrazia; comunque per il carattere necessariamente saltuario, se non eccezionale, degli uni e degli altri. Si parla quindi di garanzie e riequilibri interni al sistema delle istituzioni politiche.

3. La seconda opzione riguarda la struttura rappresentativa delle due Camere e in particolare del Senato, di fronte ad alcune proposte e voci anche autorevoli, all'interno e all'esterno della commissione, che ne reclamavano la trasformazione in Senato delle Regioni ed eventualmente delle Autonomie locali, caratterizzato da una rappresentanza istituzionale e non politica, composto cioè ad elezione di secondo grado da esponenti degli esecutivi regionali e locali. La commissione ha molto discusso, a tratti anche aspramente, su questa possibile soluzione, rimasta poi minoritaria; l'intensità del confronto che si è svolto suggerisce l'opportunità di richiamare sinteticamente gli argomenti più volte sviluppati e alla fine prevalsi nel contrastare quella proposta.

Un simile modello, anche in base all'esperienza di altri ordinamenti federali (soprattutto Germania e Austria) sarebbe coerente soltanto con un sistema di federalismo prevalentemente amministrativo e pienamente cooperativo, del tutto diverso da quello prescelto nella revisione della forma di Stato; si tratta in effetti di un sistema che, implicando ampie aree di codecisione piena, non può essere appropriato in un contesto geo-socio-economico caratterizzato da una profonda

frattura tra aree forti e aree deboli, che determinerebbe facilmente situazioni di grave conflittualità tra istituzioni rappresentative di aree territoriali diverse del paese.

Una composizione equilibrata di un Senato delle Autonomie sarebbe poi sostanzialmente impossibile da realizzare in un sistema connotato da una pluralità di livelli istituzionali forti e da massima frammentazione ed eterogeneità delle realtà comunali; a una sicura confusione istituzionale si aggiungerebbe inevitabilmente una prevalenza delle Regioni, ponendosi così serie premesse per realizzare quel neocentralismo regionale da cui tutti – o quasi tutti – dicono di rifuggire perché in contrasto con la nostra tradizione municipale e con l'affermazione del principio di sussidiarietà.

Un Senato delle Autonomie con funzioni decisionali piene, poi, non consente l'imputazione chiara delle decisioni e quindi altera gravemente il funzionamento del principio di responsabilità politica, cardine della democrazia dell'alternanza.

È prevalsa quindi, non senza contrasti, la scelta per l'elezione anche del Senato a suffragio universale e diretto, che assicura un tasso più elevato di democraticità e autorevolezza della rappresentanza, più adeguato al migliore assolvimento di un complessivo ruolo di garanzia politico-istituzionale.

Non si è inteso, però, lasciare senza risposta l'esigenza di trovare all'interno di questa seconda assemblea parlamentare un luogo di raccordo tra Stato e sistema delle autonomie che sia coerente con il nuovo ordinamento della Repubblica, quanto a forma di Stato e di governo, ed altresì con le caratteristiche strutturali del paese. A tal fine sono state prospettate nelle varie fasi dei lavori della commissione numerose soluzioni, a partire da quella originariamente proposta dal senatore Rotelli e richiamata nella prima fase del dibattito, così sintetizzabile: per ogni legge approvata dalla Camera dei deputati (unica assemblea ad avere competenza legislativa generale) la conferenza delle Regioni – che viene in tal modo costituzionalizzata – può eccepire l'invasione dell'ambito di competenza regionale; se questa obiezione è ritenuta fondata dalla Corte costituzionale, eventualmente adita dal Governo, è chiamato a deliberare in via definitiva il Senato, integrato per l'occasione dai presidenti delle Regioni, ciascuno dei quali esprime un numero di voti pari a quello dei senatori elettivi della propria Regione.

Un'altra proposta, sostenuta da singoli parlamentari della Sinistra democratica (Morando, Mancina, Salvati) e, nella seconda fase dei lavori, dai gruppi di Forza Italia e del CCD, ipotizzava un'elezione popolare diretta dei senatori da svolgersi contestualmente alle elezioni regionali, eventualmente con la formalizzazione di un collegamento politico tra candidati alla presidenza della Regione e candidati al Senato: tale soluzione è parsa tecnicamente difficile da

realizzare, stante l'autonomia attribuita alle Regioni nella scelta del sistema elettorale; inoltre evidentemente insufficiente ad assicurare una rappresentanza istituzionale delle Regioni stesse e comunque complessivamente inadeguata per non esservi contemplato in alcun modo il sistema dei comuni e delle province.

Il gruppo della sinistra democratica, al termine della prima fase dei lavori, ha proposto per il Senato una composizione mista: 160 senatori eletti a base regionale, i presidenti delle Regioni e delle province autonome, un gruppo di sindaci (circa quaranta) provenienti dalle diverse Regioni in numero variabile secondo le dimensioni delle stesse, eletti a suffragio universale e diretto tra i sindaci in carica in ciascuna Regione al momento dell'indizione delle elezioni per il Senato. Una soluzione che, per un verso, si presenta debole perché disperde la rappresentanza regionale e locale all'interno di un'assemblea della quale essa costituisce meno di un terzo; per altri versi è contraddittoria, poiché, pur riconoscendo l'essenzialità del principio dell'elezione diretta (dei presidenti delle Regioni in quanto tali e dei sindaci-senatori con elettorato passivo ristretto), non considera che ciascuna Regione può autonomamente modificare la propria forma di governo. Comunque non scioglie il nodo della coesistenza e della differenza tra rappresentanza politica e rappresentanza istituzionale, del tutto disarmonica quest'ultima rispetto alle funzioni di garanzia e al divieto di mandato imperativo; non sembra quindi superare i noti inconvenienti dell'esperienza spagnola, in cui la duplice qualità della rappresentanza rende estremamente difficile la sintesi politica e pone la difficoltà di conciliare anche nella pratica la funzione di rappresentanza parlamentare con quelle istituzionali sul territorio; appare infine squilibrata nella distribuzione tra la componente regionale (venti senatori) e quella municipale (all'incirca in numero doppio), mentre ignora del tutto le province.

Respinti tutti gli emendamenti che esprimevano queste soluzioni, la commissione approvò in giugno la proposta, formulata dal senatore Elia con una parte del gruppo dei Popolari e messa a punto nel corso dei lavori, relativa all'istituzione presso il Senato di una speciale Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, composta per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per un terzo da rappresentanti degli Enti locali eletti secondo modalità da stabilirsi con legge approvata dalle due Camere. Si trattava di un tentativo originale per tradurre nella organizzazione costituzionale l'esigenza di rappresentanza territoriale con formule non pedissequamente ripetitive di altri ordinamenti e che aspiravano ad essere più adeguate alla specificità della nostra storia nazionale. Nel testo allora approvato, la Commissione, oltre ad esprimere parere su tutti gli affari che riguardano i Comuni, le Province e le Regioni, partecipa con funzioni referenti o

consultive alle procedure legislative che più direttamente coinvolgono gli interessi degli enti territoriali, anzitutto quelle (attribuite in prima lettura alla Camera dei deputati) in materia di bilancio, finanziaria e tributaria, che riflettono peraltro le politiche economiche, sociali, di perequazione e di solidarietà in tutte le loro specificazioni. Ha funzione deliberante in materia di finanza regionale e locale, istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi; ma l'assemblea, su richiesta di un terzo dei componenti, può riesaminare le relative deliberazioni e modificarle a maggioranza assoluta. Lo stesso procedimento si applica ai disegni di legge di trasferimento di poteri e risorse, di determinazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali e a quelli per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni. Un procedimento così articolato avrebbe consentito la rappresentazione contestuale degli interessi delle istituzioni locali e il confronto dialettico tra le stesse, con la garanzia costituita da una rappresentanza politica nazionale paritaria rispetto a quelle regionali e locali e con la salvaguardia del potere di decisione politica e conseguente responsabilità della maggioranza di governo, essendo comunque attribuita la deliberazione definitiva alla Camera dei deputati per la strettissima inerenza delle scelte in questione al programma di governo.

La fase di esame degli emendamenti svoltasi nei mesi di settembre e ottobre ha condotto la commissione a rivedere questa scelta. Il raccordo tra Parlamento e sistema delle autonomie è stato mantenuto all'interno del Senato; è stata soppressa però la Commissione delle Autonomie territoriali ed è stato introdotto all'articolo 89, con l'approvazione a larga maggioranza di un emendamento della Sinistra democratica, la previsione di sessioni speciali per la trattazione di specifici argomenti di interesse delle autonomie, nelle quali la composizione del Senato è integrata da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei senatori. I rappresentanti delle autonomie non hanno lo *status* di senatori, sicché sono esclusi esplicitamente dall'applicazione della norma sulla incompatibilità tra appartenenza alle Camere e a un'Assemblea regionale (articolo 84, comma secondo); godono tuttavia del privilegio della insindacabilità. Si è voluto, quindi, che la componente aggregata del Senato fosse espressione non già degli esecutivi regionali e locali, bensì delle relative assemblee rappresentative, in modo da ottenere il massimo tasso di democraticità nella composizione attraverso un'elezione che, pur indiretta, assicurasse rappresentanze pluralistiche delle realtà politiche locali. A questo fine si sono previsti collegi elettorali formati da consiglieri comunali, provinciali e regionali (sulla base dei voti espressi per l'elezione dei consigli stessi); in questo modo la composizione dei collegi non riflette eventuali alterazioni della rappresentanza derivanti dai sistemi elettorali,

che per le Regioni, si ricorda, possono essere diversificati.

Quanto alle funzioni del Senato integrato, non si è scelto un modello di concertazione complessiva, ma si sono individuati con esattezza gli ambiti di intervento degli enti territoriali nelle scelte legislative nazionali (ordinamento degli enti locali, bilancio e finanza), riservando le altre decisioni, in particolare le politiche riguardanti i diritti sociali, alla responsabilità esclusiva dell'indirizzo politico governativo e di maggioranza.

Il Senato integrato interviene quindi nell'ambito di una procedura bicamerale perfetta per le materie di interesse regionale e locale riservate all'approvazione delle due Camere dall'articolo 90 (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province) e dall'articolo 62 (autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni; conferimento di beni demaniali a Province, Regioni e Stato); negli altri casi (si veda anche l'articolo 104) esamina obbligatoriamente il disegno di legge, ma la decisione definitiva sulle modifiche eventualmente proposte è attribuita alla Camera dei deputati. Non interviene quindi in nessun caso nella procedura di richiamo disciplinata all'articolo 93.

In conseguenza della scelta sull'integrazione del Senato, la Commissione ha ritenuto di eliminare i correttivi nella distribuzione dei senatori sul territorio, stabilendo che i seggi sono attribuiti alle regioni in base alla popolazione, fatta salva una quota minima di quattro senatori per ogni regione (due per il Molise e uno per la Valle d'Aosta); quota che, rispetto al numero complessivo di duecento, modifica in misura irrisoria la proporzione matematica.

È stata inoltre costituzionalizzata, all'articolo 76, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le province e i comuni come organo di raccordo tra governi, sul modello già introdotto dalla legge n. 59 del 1997. La norma costituzionale lascia ampio spazio alla legge attuativa (che sarà, evidentemente, una legge bicamerale perfetta essendo ormai la conferenza da inquadrare tra gli organi di rilievo costituzionale), limitandosi a prevedere che la Conferenza è formata da vertici degli esecutivi degli enti territoriali, promuove intese ai fini dell'esercizio delle rispettive attività di Governo e svolge le altre funzioni attribuite dalla legge. È presieduta dal Primo ministro, che la convoca, o da un Ministro da lui delegato; il vicepresidente deve essere eletto tra i rappresentanti di Comuni, Province e Regioni e può chiedere la convocazione.

La Conferenza si pone quindi come luogo di raccordo tra Governo centrale ed esecutivi regionali e locali; ed invero, il confronto tra enti locali, Regioni e Stato, in un sistema che vede la posizione del Governo rafforzata per quanto riguarda l'indirizzo politico e le politiche pubbliche consistere in interventi non sempre

attuativi di uno strumento legislativo, non può non essere assicurato prima di tutto come confronto tra esecutivi.

4. Scegliere un Parlamento composto da due Camere elette a suffragio universale e diretto non significa riprodurre l'attuale bicameralismo perfetto; nessuna forza politica, del resto, ha avanzato proposte in tal senso, coerentemente con lo spirito della stessa legge istitutiva della commissione bicamerale che si riferisce esplicitamente alla riforma, tra le altre, del «bicameralismo». L'esperienza suggerisce se mai soluzioni che superino gli inconvenienti del sistema vigente, da un lato conservandone il pregio dell'ulteriore riflessione, arricchita dalla integrazione delle rappresentanze; dall'altro potenziando la funzione di garanzia, ripensata e riqualificata all'interno del nuovo sistema e in coerenza con esso.

Di rilievo la riduzione del numero dei parlamentari decisa dalla commissione. La proposta votata a giugno di quattrocento deputati e duecento senatori è stata a lungo dibattuta nella fase di esame dei numerosi emendamenti che proponevano un aumento di questi numeri oppure l'adozione di una tecnica costituzionale diversa, che rinviasse alla legge ordinaria – segnatamente, alla legge elettorale – la determinazione del numero dei parlamentari, eventualmente tra un minimo e un massimo fissati in Costituzione ovvero con la indicazione di criteri quale il rapporto con la popolazione in adeguamento alla media europea. La commissione si è orientata, quanto alla Camera, per l'indicazione di un numero flessibile compreso tra quattrocento e cinquecento deputati, intendendo evitare che una scelta «secca» di riduzione drastica potesse essere intesa come genericamente ispirata a istanze antiparlamentaristiche e comunque ad intenti demagogici. Il numero flessibile è sicuramente compatibile con qualsiasi sistema elettorale ed anzi meglio adattabile ad eventuali sistemi che prevedano premi di maggioranza; gli estremi fissati, tra i più bassi rispetto agli *standard* dei Paesi europei assimilabili all'Italia per consistenza demografica, sembrano assicurare un equilibrio soddisfacente tra le istanze di efficienza e quelle di rappresentanza, principio la cui realizzazione deve essere adeguatamente garantita con un sufficiente grado di diffusione della rappresentanza stessa.

Il numero dei senatori è rimasto fissato a duecento, ritenendosi che una così consistente riduzione possa contribuire ad accrescere l'autorevolezza della rappresentanza e il prestigio della istituzione, mentre il rapporto di uno a due rispetto al numero dei deputati non ha più uno specifico fondamento logico e istituzionale in presenza di una così profonda differenziazione di funzioni tra i due rami del Parlamento.

La riduzione del numero dei parlamentari si giustifica anche alla luce della

revisione complessiva del sistema istituzionale, che – come detto – vede ridimensionata la funzione legislativa del Parlamento a seguito della devoluzione di numerose materie alla potestà normativa delle Regioni e delle istituzioni europee; vede inoltre superato il modello del bicameralismo perfetto.

La base rappresentativa si amplia con l'estensione dell'elettorato attivo, anche per il Senato, ai cittadini che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età; si riduce inoltre l'età minima per l'elettorato passivo a ventuno anni per la Camera dei deputati e a trentacinque per il Senato.

Sempre con l'obiettivo di elevare il tasso di democraticità dell'ordinamento e migliorare la qualità stessa della democrazia colmando un deficit che nessuno oggi può onestamente disconoscere, si pone una norma intesa a promuovere, mediante interventi che il legislatore ordinario dovrà definire, l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi.

La previsione dei senatori a vita è conservata solo per quelli di diritto nella persona degli ex Presidenti della Repubblica, mentre si sopprime l'anacronistico istituto della nomina presidenziale, facendo salvi con norma transitoria i senatori che, avendone beneficiato, sono attualmente in carica.

5. Quanto alle funzioni, il Parlamento conserva il primato nell'esercizio della funzione legislativa, che viene interamente ridisciplinata: riparto di competenza materiale tra le due Camere e procedure radicalmente diverse da quelle vigenti, improntate a istanze di agilità e rapidità, dovrebbero consentire lo svolgimento di una dialettica più serrata e proficua con il Governo, imponendosi anche al Parlamento di compiere scelte chiare in tempi ragionevoli, rendendosi più difficile il ricorso a strumenti ostruzionistici e dilatori e garantendosi per contro spazi da riservare alle iniziative delle opposizioni.

In questo modo l'istanza di governabilità non si traduce in una perdita di autorevolezza del Parlamento o in un sostanziale disconoscimento della democraticità della funzione normativa assicurata dal principio rappresentativo; bensì nella previsione, accanto ai nuovi modi di formazione del Parlamento stesso e del Governo, di strumenti procedurali che inducano un rapporto chiaro e corretto tra legislativo ed esecutivo e tra le diverse forze politiche all'interno delle assemblee rappresentative.

Nella ricerca di un equilibrio certamente delicato tra governabilità e attuazione del principio democratico e rappresentativo, le due Camere hanno quindi funzioni e ruolo politico differenziato, con una più specifica funzione di contrappeso istituzionale nel Senato rispetto alla funzione politica del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare nella Camera dei deputati.

Il modello proposto attribuisce infatti alla Camera dei deputati la titolarità esclusiva del potere di fiducia e di sfiducia nei confronti del Governo. Nella Camera si concentra il sostegno parlamentare alla realizzazione del programma di governo nella dialettica del confronto tra maggioranza e opposizione; alla Camera, quindi, è attribuita tutta la legislazione strettamente riferibile all'indirizzo politico governativo, rispetto alla quale il Senato opera soltanto come assemblea di riflessione.

Il Senato svolge un ruolo politico diverso, partecipando al procedimento legislativo con potestà decisionale piena in un'area di attribuzioni non esclusivamente riferibile al programma di governo, nelle quali dunque risalta meno la dialettica maggioranza-opposizione, privilegiandosi invece un'esigenza di rappresentatività più piena e di consenso tra le forze politiche, con scelte meno vincolate alla politica governativa e con una più marcata operatività di quella garanzia di confronto più ampio, di riflessione più approfondita e pluralistica che deriva appunto dall'articolazione bicamerale dell'organo rappresentativo e delle procedure di decisione.

Si tratta, per tentare di indicare sinteticamente la *ratio* di un «catalogo» che ha impegnato a lungo la Commissione per la sua definizione, delle materie «di sistema», che riguardano la collettività o la persona in quanto tali: gli apparati di vertice dell'ordinamento costituzionale; gli organismi neutrali e quindi anzitutto gli organi giurisdizionali ma anche le autorità di vigilanza e di garanzia; la determinazione delle regole del confronto politico, in particolare le leggi elettorali; i diritti fondamentali civili e politici; le libertà inviolabili della persona, alle quali si collegano la legislazione penale e gli istituti dell'amnistia e dell'indulto; infine quegli strumenti essenziali e delicatissimi delle moderne democrazie che sono l'informazione e la comunicazione radiotelevisiva. Tutte materie la cui «gestione» non serve e non deve servire come strumento per governare, sicché la previsione di un procedimento legislativo diverso e sottratto al vincolo della fiducia non può mai costituire intralcio alla realizzazione di un programma di governo e collidere con l'obiettivo della governabilità. Non a caso, del resto, una delle grandi questioni che si è aperta in Italia nella cultura politica e istituzionale dopo l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, che facilmente vanifica il funzionamento dei tradizionali meccanismi di elevamento dei *quorum*, riguarda proprio questa domanda cruciale per il futuro stesso della democrazia, efficacemente richiamata nel dibattito in Commissione: quali fra le decisioni, legislative e non, che spettano alla politica sono nella disponibilità del Governo, quali devono essere ad esso sottratte e quale ruolo deve svolgere il Parlamento rispetto a tali decisioni.

A questa domanda il modello delineato propone una risposta, mediante un

criterio di riparto che corrisponde a un'interpretazione del bicameralismo in senso funzionale e non meramente materiale; come viceversa avrebbero preferito quei colleghi che hanno espresso preoccupazione per un ridimensionamento ritenuto eccessivo sia della posizione istituzionale del Parlamento nel suo complesso, sia del ruolo del Senato, che determinerebbe un negativo squilibrio tra i diversi organi istituzionali e tra i poteri delle due Camere. In particolare il dibattito si è incentrato sull'opportunità di conservare l'istituto della fiducia come istituto bicamerale. E tuttavia il rapporto di fiducia, nella prassi costituzionale degli ultimi anni, si è rivelato più spesso uno strumento di pressione del Governo sul Parlamento che non viceversa; l'esclusione di questo rapporto per una delle due Camere, quindi, contribuisce a rafforzare piuttosto che a indebolire la sovranità del Parlamento e il suo primato nella legislazione sui grandi principi. È parso, poi, che un semplice riparto di competenza materiale avrebbe un significato poco più che organizzativo, mentre il criterio funzionale proposto risponde meglio alla radice stessa del bicameralismo e al ruolo specifico e significativo che esso può svolgere nel nuovo sistema costituzionale: consentire di coniugare effettivamente governabilità e rappresentanza, efficienza e riflessione pluralistica, facendo sì che ciascuno di questi principi operi con pienezza nel terreno suo proprio: da una parte la realizzazione del programma di governo, dall'altra garanzie per la determinazione delle regole della democrazia e per quei diritti fondamentali che devono restare indisponibili per qualsiasi maggioranza.

Una simile differenziazione di competenze è anche strumento utile a migliorare la qualità della progettazione legislativa e del prodotto parlamentare, poiché impedisce contaminazioni e condizionamenti tra grandi scelte legislative sui temi di civiltà giuridica e contingenze della politica quotidiana, in un sistema di democrazia bipolare che può conoscere anche momenti di conflittualità accentuata.

6. I procedimenti legislativi sono dunque diversi, sempre però improntati alle istanze di efficienza, snellezza e rapidità nella decisione. All'ultimo comma dell'articolo 95, con l'attribuzione al Governo del potere di chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di disegni di legge con priorità e il voto entro tempi e su testi determinati, è posta la norma chiave per una equilibrata distribuzione di ruoli e di responsabilità tra Parlamento e Governo nell'esercizio della funzione normativa.

Il sistema delle fonti contempla varie categorie di leggi ordinarie, come in tutti gli ordinamenti caratterizzati da forme di bicameralismo differenziato.

All'articolo 93 sono previste le leggi monocamerali, esaminate ed approvate dalla Camera dei deputati; su questi disegni di legge il Senato svolge un ruolo di assemblea di riflessione entro un termine breve, al massimo quaranta giorni,

esercitando un potere di richiamo attribuito a un terzo dei suoi componenti e proponendo modifiche sulle quali la Camera dei deputati delibera in via definitiva.

Esistono poi leggi bicamerali imperfette (articolo 89, lettere *b*) e *c*) del secondo comma e articolo 104), che devono essere esaminate obbligatoriamente prima dalla Camera dei deputati, poi dal Senato a composizione integrata; è però la Camera dei deputati a deliberare in via definitiva: si tratta delle materie di bilancio, finanziaria e tributaria nonché quelle di interesse delle regioni e delle autonomie locali.

Infine sono disciplinate le leggi bicamerali perfette (articolo 94), per le quali una commissione di conciliazione entra in causa con funzione redigente quando le due Camere adottano testi diversi; la proposta di legge è approvata quando il testo approvato dalla commissione, non ulteriormente emendabile, è approvato con voto finale dalle due assemblee.

Resta ferma la vigente disciplina dell'iniziativa parlamentare; saranno poi le presidenze delle Assemblee, in base alle norme regolamentari, a trasmettere eventualmente le proposte alla Camera competente per la prima lettura, se diversa da quella di presentazione.

Il testo votato a giugno prevedeva una riserva di prima lettura al Senato per le leggi bicamerali perfette. Nel testo da ultimo approvato, invece, la «culla» al Senato è obbligatoria solo per i progetti di legge di iniziativa popolare o di assemblee regionali; si è consentito cioè l'avvio dell'*iter* davanti alla Camera in caso di iniziativa governativa o di un deputato. La relatrice nutre forti perplessità su questa modifica poiché, nel modello adottato di bicameralismo differenziato, la riserva di prima lettura al Senato, in quanto non legato dal rapporto fiduciario con il Governo, aveva una *ratio* precisa, tale da giustificare anche l'esclusione della scelta di opportunità da parte del Governo sulla presentazione all'uno o all'altro ramo del Parlamento: aveva cioè la finalità di consentire che, sulle note materie per le quali la garanzia della doppia lettura deve operare con pienezza, il primo esame fosse effettuato in quel ramo dove è possibile un dibattito politicamente meno vincolato e più pluralistico. Né è esatta, per quanto detto più sopra, l'osservazione dei presentatori dell'emendamento che ha dato origine al nuovo testo, che in tal modo si limiterebbe l'iniziativa legislativa dei deputati in quelle materie. Del resto, bicameralismo differenziato non significa (o almeno la relatrice non lo ha mai inteso in tal senso) pienezza di poteri per una Camera e mera «amputazione» di funzioni per l'altra, significando invece attribuzione di funzioni politico-istituzionali diverse in un equilibrio funzionale che da siffatta modifica viene sicuramente compromesso.

In tutti i procedimenti legislativi, comunque, non si supera il limite delle tre

letture e si riduce fortemente il rischio dell'introduzione di emendamenti non coerenti con altre parti del testo.

È soppresso il procedimento in commissione deliberante, che non ha più ragion d'essere in presenza di procedure ordinarie assai più snelle e di una complessiva riduzione dell'area di competenza legislativa del Parlamento, a beneficio delle attribuzioni dell'Unione europea, delle regioni e del Governo.

Per la commissione redigente (articolo 95, commi secondo e terzo) sono stati previsti gli stessi limiti di materia che l'attuale Costituzione impone alla commissione in sede legislativa, fatta eccezione per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, in considerazione della disciplina completamente innovativa dettata per questa materia all'articolo 102.

È stata introdotta, in accoglimento di un emendamento presentato dal gruppo dei popolari, una norma intesa a favorire la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori e con essa il progressivo abbandono di quella pessima tecnica legislativa consistente nella sovrapposizione di testi con effetti di abrogazione e modifica tacita (articolo 92).

7. Prescrizioni più puntuali, rispetto alla Carta vigente, sono introdotte per i regolamenti parlamentari, in particolare per quello della Camera dei deputati, in vista del rafforzamento del carattere maggioritario del sistema elettorale. È la Costituzione che traccia le linee di uno statuto dell'opposizione: garanzia dei diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; designazione da parte delle stesse dei presidenti delle commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia; iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale.

Queste disposizioni non sono estese al Senato, non potendosi evidentemente identificare in questo ramo del Parlamento un'opposizione in senso tecnico, in mancanza del rapporto fiduciario con il Governo.

Tra gli istituti di garanzia delle minoranze, ma prima ancora del diritto soggettivo all'elettorato passivo (che riguarda evidentemente entrambe le Camere) va ascritto l'obbligo di effettuare la verifica dei poteri entro termini tassativi stabiliti dai regolamenti e l'attribuzione, in seconda istanza o in caso di silenzio, alla Corte costituzionale (articolo 84).

In ossequio all'istanza di efficienza e governabilità del sistema si stabilisce il *quorum* di un terzo per la validità delle sedute (*quorum* più elevati mal si adattano ad assemblee elette con sistemi maggioritari o prevalentemente maggioritari) e si applica un criterio di *favor* – come già detto – per l'iniziativa legislativa del Governo: è previsto infatti che il regolamento disponga l'iscrizione con priorità

all'ordine del giorno dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo, il quale può altresì chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata e che, decorso il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo (articolo 95, ultimo comma).

8. Numerose novità sono introdotte in tema di *referendum*, nell'intento di riqualificare e potenziare la carica democratica dell'istituto, non comprimendone l'utilizzazione ma impedendone usi distorti attraverso la tecnica del ritaglio manipolativo del testo di legge. È stato imposto a questo fine il requisito dell'omogeneità delle disposizioni normative sottoposte a *referendum*, ed è stata soppressa, rispetto al testo della Costituzione vigente, l'esclusione del *referendum* per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; su quest'ultima decisione, però, molte forze politiche hanno preannunciato l'intento di riaprire una riflessione approfondita.

Di grande rilievo l'introduzione del *referendum* approvativo per le proposte di iniziativa popolare presentate da almeno ottocentomila elettori quando il Parlamento non si pronunci entro due anni dalla presentazione: decisione molto contrastata, perché ritenuta da alcuni commissari (in particolare del Gruppo Popolare e di Forza Italia) una intollerabile deroga al principio della democrazia rappresentativa, con rischi di derive plebiscitarie.

Quanto alla procedura referendaria, il numero di firme necessarie per la richiesta è elevato a ottocentomila per adeguarlo all'incremento demografico intervenuto negli ultimi cinquanta anni; il giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale è anticipato alla raccolta delle prime centomila firme.

9. Mantenuto sostanzialmente inalterato l'istituto della delegazione legislativa in favore del Governo, in tema di decretazione d'urgenza si propone una disciplina parzialmente restrittiva: quanto ai requisiti (misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applicazione), alle materie (sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie), ai limiti (particolarmente significativo il divieto di disciplinare oggetti riservati alle leggi bicamerali). La responsabilità del Governo è piena, essendo stabilita l'immodificabilità dei decreti se non per la copertura degli oneri finanziari; questa caratteristica spiega altresì la procedura di conversione monocamerale senza richiamo. Limitazioni così drastiche si giustificano, evidentemente, in quanto sono più che bilanciate dalla maggiore incisività dei poteri del Governo rispetto ai lavori parlamentari ordinari, in particolare dalla possibilità di ottenere la votazione di un testo entro una data determinata. Considerazioni di tal fatta hanno suggerito ad alcuni commissari di

prospettare l'opportunità di sopprimere l'istituto, che trova in effetti giustificazione molto scarsa nel nuovo sistema dei rapporti tra Governo e Parlamento.

La relatrice ritiene di dover segnalare anche il carattere solo apparente della limitazione di oggetto della decretazione di urgenza, stante l'estrema elasticità delle clausole generali che lo definiscono, in particolare «sicurezza nazionale» e «norme finanziarie».

Le previsioni sulla funzione normativa del Governo si completano con una puntuale disciplina del potere regolamentare: riserva di legge solo relativa per l'organizzazione costituzionale del Governo; riserva regolamentare piena per l'organizzazione della pubblica amministrazione statale; regolamenti indipendenti per le materie non coperte da riserva di legge; costituzionalizzazione del principio di delegificazione; regolamenti di attuazione.

10. Modificazioni importanti sono state introdotte in materia di trattati e rapporti internazionali (articolo 102). Da un lato è previsto un raccordo necessario e costante del Governo con il Parlamento mediante l'informazione periodica sui negoziati in corso (salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponga la riservatezza), a seguito della quale il Parlamento può evidentemente adottare atti di indirizzo.

D'altro lato, si introduce l'istituto del silenzio assenso per la ratifica dei trattati internazionali, collegato all'obbligo di deposito da parte del Governo presso le Camere, secondo le rispettive attribuzioni.

È conservata la necessaria autorizzazione con legge formale solo per i trattati che importano modificazioni di leggi o dispongono su materie oggetto di riserva di legge, per evitare che l'approvazione per silenzio incida sul sistema delle fonti.

La partecipazione delle Camere allo svolgimento dei rapporti internazionali e alla formazione dei trattati non è, quindi, procedimentalizzata; del resto, la generalizzazione dell'autorizzazione legislativa alla ratifica non ha dato certo buona prova, risolvendosi per lo più in un vuoto ritualismo. Risulta invece molto forte, nella disciplina complessiva, il potere di indirizzo e controllo ad impulso del Parlamento stesso, rispetto al quale è strumentale l'obbligo di informazione da parte del Governo.

11. Modificazioni sono apportate alla disciplina del bilancio e della materia finanziaria (articolo 103), pur se il relativo dibattito è stato tra quelli più sacrificati dalla limitatezza del tempo a disposizione della Commissione.

Le novità introdotte riguardano: obbligo della predeterminazione dell'equilibrio di bilancio e ammissibilità di proposte di modifica solo nel rispetto dell'equilibrio stesso; ammissibilità del ricorso all'indebitamento solo per spese di

investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali; precisazione dei limiti per nuove spese e nuove entrate con riferimento alla copertura per l'intero periodo di applicazione e al rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio; potere del Governo di opporsi a emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri, anche se provvisti di copertura, nel qual caso la Camera può approvarli solo a maggioranza assoluta dei componenti.

È da segnalare la posizione di numerosi commissari favorevoli ad escludere del tutto il potere parlamentare di modificare il bilancio in caso di opposizione del Governo, nella convinzione che a quest'ultimo debba essere attribuita interamente la responsabilità della formazione (e non soltanto della gestione) del bilancio stesso.

Si ricorda che nel sistema delle fonti tutte le leggi in questa materia sono bicamerali imperfette, cioè esaminate obbligatoriamente prima dalla Camera dei deputati, poi dal Senato integrato, con deliberazione definitiva della Camera (articolo 104).

12. Nel quadro di una funzione di controllo complessivamente potenziata con l'attribuzione del potere di inchiesta a iniziativa di minoranze qualificate nelle due Camere, il testo approvato (articolo 105) specifica che alle sole commissioni d'inchiesta istituite presso il Senato sono attribuiti gli stessi poteri – con relative limitazioni – dell'autorità giudiziaria. Ad avviso della relatrice, poiché siffatti poteri qualificano le commissioni parlamentari d'inchiesta segnando il punto di distinzione tra inchieste e indagini conoscitive, la differenziazione sotto questo profilo delle due Camere, voluta dalla commissione, impone una riformulazione dell'intero articolo in modo da eliminare ogni riferimento – divenuto tecnicamente inappropriato – a commissioni d'inchiesta da istituirsi dalla Camera dei deputati.

13. Del tutto coerente, infine, appare la riserva al Senato (articolo 88), proprio in considerazione dell'assenza del rapporto politico di fiducia, delle nomine di attribuzione parlamentare, comprese quelle previste per la prima volta – delle autorità di vigilanza e di garanzia; nonché i pareri parlamentari, da esprimere in seduta pubblica della commissione competente, richiesti dalla legge sulle proposte di nomina di competenza del Governo.

14. Con gli articoli 114, 115 e 116 la commissione ha inteso dare piena copertura costituzionale al processo di unificazione europea, collocandosi da un lato nel solco di una tradizione europeistica che connota la nostra cultura politica fin dal Risorgimento, dall'altro lungo una strada già percorsa negli ultimi anni da molti Paesi dell'Unione.

Compiuta la precisa scelta di non costituzionalizzare alcuno dei contenuti dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, perché coincidenti spesso con la determinazione di obiettivi di politica economica e di politica istituzionale collegati alle fasi del progressivo sviluppo della Unione europea e quindi costantemente modificabili, si sono cercate formule elastiche che assicurino strumenti per un adeguamento continuo dell'ordinamento a un processo politico-istituzionale che è per sua natura estremamente dinamico, garantendo tuttavia in ogni momento il rispetto e la salvaguardia dei principi fondamentali.

L'articolo 114 reca dunque l'affermazione solenne della partecipazione dell'Italia al processo di unificazione europea, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona; il favore costituzionale per lo sviluppo dell'Unione è collegato esplicitamente all'ordinamento della stessa secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà.

Si considerano, ovviamente, acquisite le limitazioni di sovranità finora poste mediante la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, in quanto, pur autorizzate in passato con legge ordinaria e quindi con qualche forzatura interpretativa dell'articolo 11 della Costituzione vigente, sono state da tempo legittimate pienamente – come si diceva in apertura – dalla Corte costituzionale e dalla volontà popolare. Per l'introduzione di ulteriori limitazioni si stabilisce una procedura rinforzata: maggioranza assoluta di ciascuna Camera e soggezione a *referendum* sospensivo secondo lo schema previsto dall'articolo 138 per la revisione costituzionale.

All'articolo 115 si afferma con chiarezza il potere di indirizzo delle Camere in ordine alla politica comunitaria e al concorso del Governo alla normazione europea; si prevede inoltre il parere obbligatorio delle Camere sulla designazione governativa dei componenti italiani nelle istituzioni europee.

L'articolo 116 regola, infine, la partecipazione delle regioni alla determinazione e all'attuazione delle politiche comunitarie nelle materie ad esse attribuite, nonché il potere sostitutivo dello Stato, sia in vista delle conseguenti responsabilità dell'Italia, sia a tutela degli ambiti di potestà regionale eventualmente lesi da atti dell'Unione europea.

Marida Dentamaro,

*Relatrice sul Parlamento
e le fonti normative e sulla partecipazione
dell'Italia all'Unione europea*

4 novembre 1997

Relazione sul sistema delle garanzie del deputato Marco Boato

Premessa. – 1. Le Autorità di garanzia. – 2. La Banca d'Italia. – 3. Il Difensore civico. – 4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. – 5. La giustizia. – 5.1. L'unità funzionale della giurisdizione. – 5.1.1. *La genesi delle disposizioni connesse all'unità funzionale della giurisdizione.* – 5.1.2. *La separazione delle funzioni e degli organi come effetto dell'unità funzionale della giurisdizione.* – 5.1.3. *I giudici speciali e la giurisdizione tributaria: un problema aperto.* – 5.2. La giurisdizione del giudice amministrativo. – 5.3. – I tribunali militari. – 5.4. La magistratura ordinaria. – 5.4.1. *Giudice e pubblico ministero.* – 5.4.2. *Consiglio superiore della magistratura e azione disciplinare.* – 5.4.3. *Altre disposizioni in materia di giustizia.* – 5.5. Norme sulla giurisdizione. – 5.5.1. *I principi del processo e i principi del procedimento penale.* – 5.5.2. *L'esercizio dell'azione penale e la relazione del Ministro della giustizia.* – 6. La giustizia costituzionale. – 6.1. Il quadro di riferimento. – 6.1.1. *Genesi ed evoluzione normativa.* – 6.1.2. *L'evoluzione giurisprudenziale.* – 6.1.3. *I precedenti progetti di riforma.* – 6.2. Il progetto di riforma della Commissione. – 6.2.1. *I criteri generali del disegno di riforma.* – 6.2.2. *Composizione e funzionamento della Corte costituzionale.* – 6.2.2.1. *Composizione della Corte.* – 6.2.2.2. *Titolarità della nomina dei giudici.* – 6.2.2.3. *Le garanzie di indipendenza dei giudici.* – 6.2.3. *Competenze della Corte costituzionale.* – 6.2.3.1. *Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali.* – 6.2.3.2. *L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari.* – 6.2.3.3. *Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie.* – 6.2.3.4. *Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo.* – 6.2.3.5. *I ricorsi in materia elettorale.* – 6.2.4. *Le pronunce della Corte costituzionale.* – 6.2.4.1. *Gli effetti delle pronunce.* – 6.2.4.2. *L'opinione dissenziente.*

Premessa

La relazione sul «sistema delle garanzie» dà conto del contenuto del progetto di revisione costituzionale approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in riferimento agli articoli della seconda parte della Costituzione contenuti:

a) nella nuova sezione II («Autorità di garanzia e organi ausiliari») del nuovo Titolo V (la cui prima sezione riguarda invece le pubbliche amministrazioni);

b) nel nuovo Titolo VII riguardante la giustizia (corrispondente al Titolo IV della Costituzione vigente riguardante la magistratura);

c) nella sezione I, riguardante la Corte costituzionale, del nuovo Titolo VIII riguardante le garanzie costituzionali (mentre sono rimasti identici – salvo la sostituzione dell'espressione «Consigli regionali» con quella «Assemblee regionali» – gli articoli conclusivi 138 e 139, che costituiscono la sezione seconda dello stesso Titolo).

La relazione che segue – in riferimento alle norme approvate dalla Commissione nella seduta del 30 giugno e modificate nella sessione autunnale conclusasi il 4 novembre 1997 – ricostruisce anche i termini essenziali del dibattito che ha caratterizzato tanto il lavoro istruttorio del Comitato sul sistema delle garanzie, quanto l'esame di tali materie svoltosi nelle due fasi dei lavori della Commissione bicamerale in sede referente.

Nell'ordine in cui le disposizioni compaiono nel progetto di nuova seconda parte della Costituzione, la relazione illustra i contenuti e le problematiche connesse a:

- 1) Autorità di garanzia e di vigilanza;
- 2) Banca d'Italia;
- 3) Difensore civico;
- 4) Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
- 5) Consiglio di Stato;
- 6) Corte dei Conti;
- 7) Avvocatura dello Stato;
- 8) sistema della giustizia nel quadro dell'unità funzionale della giurisdizione, articolata in giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa, con i relativi organi e le conseguenze ordinamentali;
- 9) Corte costituzionale, anche in relazione alle norme conseguenti alle scelte compiute negli altri Titoli della seconda parte della Costituzione in materia di forma di Stato, forma di governo e Parlamento.

Il relatore ringrazia il Servizio studi della Camera dei deputati (e, in particolare, il dottor Raffaele Maresca ed il dottor Giovanni Rizzoni) per la preziosa collaborazione tecnica prestatagli in tutte le fasi del proprio lavoro, sottolineando d'altra parte la propria esclusiva responsabilità per le proposte sottoposte all'esame della Commissione e per i contenuti della relazione, che è dedicata alla memoria di Michele Coiro.

1. LE AUTORITÀ DI GARANZIA

Con la disposizione riguardante le cosiddette «autorità indipendenti» si affronta una questione di grandissimo rilievo istituzionale.

Il nostro ordinamento ha conosciuto, a partire dagli anni '80, la nascita di un numero sempre maggiore di tali autorità: dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione (ora Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni), all'ISVAP, alla CONSOB, alla Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai recentissimi casi delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e dell'Autorità per la tutela della riservatezza dei dati.

L'archetipo cui questi enti si riconducono è, com'è noto, quello delle *Independent regulatory Agencies* americane, i cui primi esempi risalgono alla seconda metà del secolo scorso. In quell'ordinamento le autorità indipendenti si qualificano come agenzie, in posizione di autonomia sia dal potere esecutivo che da quello legislativo, alle quali viene affidata la regolazione imparziale di determinati ambiti (telecomunicazioni, campagne elettorali, mercati azionari, ecc.): l'attività regolativa si esplica attraverso ampi poteri normativi, di controllo e sanzionatori nei confronti dei soggetti operanti nel settore di competenza.

L'esperienza americana delle Agenzie indipendenti è stata trapiantata in Europa nel secondo dopoguerra, soprattutto in Francia, ove l'istituzione di tali enti ha interessato, in particolare a partire dagli anni '70, un numero crescente di settori. Proprio in Francia, l'importazione di un modello mutuato da un paese contrassegnato da un diverso assetto nella distribuzione dei poteri non ha mancato di suscitare reazioni. In particolare un autore (Braibant) ha notato come le «autorità amministrative indipendenti» rappresentino un tipo di istituzione non «cartesiano», ma per così dire «hegeliano», in quanto la loro stessa denominazione sembra racchiudere in sé una polarità di istanze contraddittorie: ad enti che sono definiti «amministrativi» viene al contempo riconosciuto uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, derogando in tal modo dal principio fondamentale stabilito dalla Costituzione di quel paese, secondo cui «il Governo dispone dell'amministrazione».

Anche in Italia la diffusione del modello delle agenzie indipendenti non ha mancato di sollevare dubbi e perplessità. Da un lato ci si è posti il problema della compatibilità con la vigente Costituzione di istituzioni che, sfuggendo alla disponibilità dell'esecutivo, verrebbero al contempo a sottrarsi all'istanza di controllo politico espressa nel *continuum* Governo-Parlamento, configurando in tal modo una sorta di *pouvoir administratif a sé stante*, non subordinato al potere politico ma soggetto solo alla legge. Dall'altro lato, proprio guardando alla carente copertura costituzionale di queste istituzioni, si è manifestata la tendenza a disconoscere il peculiare *status* di indipendenza, riconducendole al genere indifferenziato degli enti amministrativi e negando ad esse il rango di poteri dello

Stato (si veda in proposito la giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, e in particolare l'ordinanza 226 del 1995, con cui la Consulta ha ritenuto inammissibile un conflitto tra poteri dello Stato proposto nei confronti del Garante dell'editoria, appunto per la carenza della qualifica di potere dello Stato di quest'ultimo).

Rispetto a queste tendenze, la riflessione scientifica più avvertita ha tentato una ricostruzione dei fondamenti costituzionali delle autorità indipendenti atta a garantirne, al contempo, la specificità istituzionale e la compatibilità con l'ordinamento vigente. Si è così osservato come, accanto al modello della «amministrazione servente» nei confronti del Governo, già oggi le norme costituzionali vigenti offrano fondamento al diverso principio della separazione dell'amministrazione dal potere politico.

Proprio questo secondo principio è venuto anzi improntando, com'è noto, in modo sempre più pervasivo l'evoluzione organizzativa dei nostri apparati pubblici, avviata con le grandi leggi di riforma amministrativa, dalla legge n. 142 del 1990 al decreto legislativo n. 29 del 1993. Si è così imposta la convinzione che un'effettiva applicazione dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione richieda una netta distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, affidate agli organi politici, e quelle di gestione ed esecuzione, riservate agli apparati amministrativi.

A fronte di tale evoluzione, la realtà istituzionale rappresentata dalle autorità indipendenti marca tuttavia un ulteriore elemento di sviluppo. Non siamo infatti, in questo caso, in presenza tanto di organi dotati di autonome e riservate competenze tecnico-amministrative, ma pur sempre subordinati al controllo e all'indirizzo espresso dagli organi politici, quanto di enti che paiono svincolati da qualsiasi riferimento al circuito di espressione dell'indirizzo politico.

Ora, la posizione di «indipendenza» di tali enti in tanto si giustifica (e ne ha suggerito la considerazione nell'ambito della revisione del sistema delle garanzie), in quanto l'attività amministrativa da essi svolta si presenta come qualitativamente diversa da quella degli ordinari apparati amministrativi. Questi ultimi sono chiamati ad attuare con la loro azione un interesse pubblico predeterminato (in sede appunto politica), il cui soddisfacimento va assicurato in composizione e ponderazione con gli interessi di cui si fanno portatori gli altri soggetti, in particolare quelli privati. In tale attività di composizione e ponderazione si esplica lo specifico carattere della discrezionalità propria degli organi amministrativi, in quanto diversa dalla attività di definizione dei fini dell'azione amministrativa, riservata all'istanza politica.

La specificità delle autorità amministrative indipendenti sembra consistere

proprio nell'attenuazione del carattere discrezionale dell'attività da esse posta in essere, dal momento che tali enti non svolgono una funzione attiva finalizzata al perseguimento di particolari interessi pubblici, ma rappresentano piuttosto istanze di garanzia e di controllo del rispetto delle regole poste all'attività dei privati in un certo settore.

L'osservanza di tali regole esprime di per sé la tutela di determinati valori di rilievo costituzionale (libertà di accesso al mercato da parte degli imprenditori, parità di condizioni nelle campagne elettorali, libertà di scelta per i consumatori, e così via). Il rispetto dei principi di comportamento dettati dalla legge, e specificati dalle agenzie indipendenti, è quindi considerato sufficiente ad offrire idonea garanzia dell'interesse pubblico alla realizzazione di quei valori.

Di qui la configurazione delle autorità indipendenti come «arbitri» e non come «giocatori» nel settore affidato alla loro regolazione. Di qui anche il limite che, secondo quanto emerso nel dibattito in seno alla Commissione, deve essere individuato per assicurare legittimità alla posizione di indipendenza e di affrancamento dall'indirizzo politico delle agenzie in questione. Tale limite va individuato nell'impossibilità, per questi enti, di porre in essere attività fortemente contrassegnata in senso discrezionale, la quale, nelle particolari condizioni di indipendenza riconosciute a tali autorità, finirebbe inevitabilmente per configurarsi come attività di indirizzo politico affrancata dalla necessaria legittimazione democratica.

La Commissione ha dunque ritenuto opportuna l'introduzione nel testo della Costituzione di una disposizione specificamente dedicata alle autorità di regolazione, che non si limita agnosticamente a registrarne la presenza nell'ordinamento, ma tenta di precisare competenze e limiti di questi organi nel sistema costituzionale. Si è inteso, in altri termini, definire alcuni grandi principi di orientamento per il fenomeno del diffondersi di autorità svincolate dal circuito di controllo espresso dagli organi cui viene affidata, nella concezione liberale classica, la funzione di indirizzo politico.

Pur rinunciando, insomma, alla identificazione ideologica tra politicità e rappresentanza, che vuole concentrata l'intera funzione di regolamentazione degli interessi e dei conflitti nel *continuum* Parlamento-Governo, è sembrato compito ineludibile di un testo costituzionale la definizione dei criteri generali per assicurare forme di controllo democratico anche sui nuovi assetti di allocazione dei poteri pubblici.

Sulla base di questi presupposti, il nuovo articolo 109, collocato nella sezione II («Autorità di garanzia e organi ausiliari») del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, determina in primo luogo la definizione costituzionale delle

autorità indipendenti nei termini di «*autorità di garanzia e di vigilanza*», che meglio esprimono il carattere principale dell'attività svolta da queste istituzioni e, al contempo, la loro diversità rispetto agli organi cui può propriamente riconoscersi una posizione «indipendente» nell'ordinamento (in particolare gli organi costituzionali).

Le funzioni che potranno essere affidate a queste autorità sono individuate nello svolgimento di «funzioni di garanzia e di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione». Il testo proposto è formulato in termini tali da rendere possibile, come già si verifica nell'esperienza attuale, sia la concentrazione in capo alle medesime autorità di entrambe queste funzioni (ad es. Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni), sia l'istituzione di enti esclusivamente preposti all'uno o all'altro di questi due possibili versanti di attività (es. *Authorities* sui servizi pubblici, Collegi di garanzia elettorale).

Sulla base del testo approvato del nuovo articolo 109, il comune denominatore di queste autorità viene individuato nello svolgimento dell'attività di istituto in posizione di affrancamento da qualsiasi forma di ingerenza politica. Tali caratteri sono assicurati attraverso una omogenea definizione delle modalità di nomina dei titolari delle autorità: il testo prevede in proposito la nomina sulla base di un quorum parlamentare particolarmente qualificato (tre quinti dei componenti del Senato).

L'ultimo comma dell'articolo approvato dalla Commissione prevede infine che le autorità riferiscano alle Camere sui risultati dell'attività svolta. Questa previsione è sembrata opportuna per assicurare in forma stabile un canale di raccordo tra le assemblee legislative e le autorità di garanzia, al fine di evitare di fare di quest'ultime una sorta di «corpi separati» sottratti al circuito di controllo democratico.

Il testo che ho illustrato è il risultato della scelta fra una pluralità di opzioni che sono state esaminate nel corso dei lavori della Commissione.

Una prima versione che avevo proposto al termine dei lavori del Comitato sulle garanzie prevedeva infatti, oltre alla indicazione dei compiti generali affidati alle autorità di garanzia, anche una indicazione di principio sugli strumenti attribuiti alle autorità per svolgere le funzioni loro assegnate. In sintonia con il ruolo già da tempo assunto, sia nel nostro paese sia in altri ordinamenti, da questi organi di «amministrazione giustiziale», si riconoscevano ad essi poteri di regolazione imparziale, di irrogazione di sanzioni amministrative e di proposta di risoluzione di controversie, demandando alla legge il compito di stabilire i termini di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti.

La Commissione ha tuttavia scelto di rinunciare all'inserimento nel testo

costituzionale di tali indicazioni, preferendo una norma di carattere meno dettagliato, al fine di definire una disciplina costituzionale più elastica rispetto ad un fenomeno che appare tuttora in forte evoluzione.

Una seconda questione diffusamente discussa dalla Commissione è stata quella della distinzione tra le autorità svolgenti funzioni di garanzia e quelle cui sono affidati, invece, solo compiti di vigilanza in particolari settori. Il testo approvato a giugno dalla Commissione individuava il comune denominatore delle autorità nello «svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza su determinate materie». Rispetto a questa soluzione, da una nutrita serie di emendamenti è emersa la proposta di distinguere chiaramente la disciplina costituzionale delle autorità preposte alla garanzia di diritti da quella delle autorità che invece assicurano solo funzioni di vigilanza su attività economiche o sociali. Questi emendamenti ipotizzavano, da un lato, di meglio esplicitare le funzioni della prima categoria di autorità, individuandole nell'impegnativo compito della tutela di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione; dall'altro, riservavano solo ai componenti di queste autorità l'elezione da parte dei tre quinti dei componenti del Senato. Alle autorità non svolgenti funzioni di garanzia i medesimi emendamenti riservavano invece una distinta norma costituzionale, con la quale si dava facoltà alla legge di istituire autorità per la vigilanza su attività economiche o sociali secondo criteri estranei agli indirizzi di governo.

Ritenendo di accogliere l'indicazione espressa da queste iniziative emendative per una più chiara definizione delle funzioni «alte» svolte dalle autorità indipendenti, ho pertanto proposto, e la Commissione ha accolto, la formulazione che individua nella materia dei diritti e libertà garantiti dalla Costituzione l'oggetto dell'attività di garanzia svolta dalle autorità.

Quanto alla proposta di distinguere le attività di garanzia da quelle di vigilanza, essa pone certamente in rilievo una esigenza reale. Mi sembra tuttavia che la sua traduzione nel testo costituzionale in due distinte disposizioni, che rinviano a due diversi generi di autorità, sollevi più problemi di quanti ne risolva. Buona parte delle autorità oggi esistenti assommano, infatti, le funzioni di vigilanza a quelle di garanzia (Garante per la tutela della riservatezza dei dati, Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, ecc.): irrigidendo in Costituzione due distinti generi di autorità si rischia di rendere incostituzionali le vigenti norme di legge che attribuiscono in capo ai medesimi enti le due funzioni. Questa concentrazione non sembra peraltro evitabile senza snaturare in radice la ragione stessa di esistenza di queste autorità, che non a caso, come ho già ricordato, sono state definite di «amministrazione giustiziale».

Proprio per uscire da questa impasse avevo proposto di disciplinare in

Costituzione solo le funzioni «alte» delle autorità, quelle cioè di garanzia dei diritti. È infatti per queste funzioni che si avverte con urgenza la necessità di una copertura costituzionale: proprio l'attività paragiurisdizionale svolta da un buon numero di autorità indipendenti le espone attualmente a seri dubbi di costituzionalità e a un problematico rapporto con la magistratura ordinaria. Una volta statuite in Costituzione le funzioni «forti» svolte da queste autorità (le funzioni di tutela dei diritti costituzionali), sarebbe stato logico prevedere solo per esse particolari garanzie di *status*, inclusa l'elezione dei componenti da parte dei tre quinti dei componenti del Senato.

Rispetto a questa ipotesi, in seno al comitato ristretto della Commissione è tuttavia prevalsa l'opzione di assicurare una diretta copertura costituzionale anche alle funzioni di vigilanza svolte dalle autorità indipendenti. Sulla base di questa scelta ho quindi proposto alla Commissione un testo che, per questo profilo, conferma la disposizione approvata in giugno e ricomprende quindi tra le funzioni fondamentali svolte dalle autorità sia la garanzia che la vigilanza. Questo orientamento è stato infine avallato dal voto del *plenum* della Commissione.

2. LA BANCA D'ITALIA

La Commissione ha inserito nel testo costituzionale un articolo riguardante la Banca d'Italia, facendo proprio l'orientamento espresso in una serie di proposte e disegni di legge assegnati alla stessa Commissione.

Una prima formulazione in proposito era stata presentata dall'onorevole D'Amico nell'ambito del testo base proposto sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Nel corso della discussione di quel testo, la Commissione aveva ritenuto tuttavia opportuno rinviare la considerazione della materia all'esame degli articoli riguardanti le autorità di vigilanza e di garanzia. Pur essendo la posizione e le funzioni della Banca d'Italia indubbiamente contrassegnate in senso assolutamente peculiare anche rispetto alle autorità indipendenti, alcune delle problematiche poste dall'eventuale inserimento in Costituzione di una disciplina riguardante questo istituto sono analoghe a quelle poste dalle *authorities*, e si era pertanto deciso di affrontare in un quadro complessivo le questioni riguardanti la materia.

Avendo avuto l'incarico dalla Commissione di predisporre una nuova ipotesi di formulazione della disposizione costituzionale riguardante la Banca d'Italia, ho in primo luogo ritenuto inopportuno procedere nel senso di includere la Banca tra gli «organi ausiliari» previsti dall'articolo 100 della vigente Costituzione. Ciò contrasterebbe con il principio dell'autonomia delle Banche centrali nazionali, oltre che della Banca centrale europea, affermato esplicitamente all'articolo 7 del

protocollo sul Sistema europeo di banche centrali (SEBC) allegato al trattato dell'Unione europea. Al riguardo, va sottolineato che tale sistema è composto dalla Banca centrale europea e dalle Banche centrali degli Stati membri.

Una volta effettuata l'opzione per la definizione in una autonoma disposizione costituzionale della disciplina costituzionale della Banca d'Italia, l'individuazione del contenuto di tale disciplina ha posto di fronte il relatore e la Commissione a non facili questioni.

La spinta a inserire in Costituzione una norma riguardante la Banca d'Italia è originata dalla grandissima importanza assunta da questo istituto nell'assicurare un bene collettivo di primario rilievo come quello costituito dal governo della moneta. La Banca centrale è emersa da questo punto di vista come un organo di assoluto rilievo nella costituzione materiale del nostro paese: la revisione della Carta fondamentale cui stiamo ponendo mano difficilmente poteva ignorare questa realtà. Allo stesso tempo, tuttavia, qualsiasi tentativo di definire, con disposizioni provviste dell'impegno e della pervasività delle norme costituzionali, il ruolo della Banca d'Italia sembra scontrarsi con evidenti difficoltà.

La prima di esse è connessa alla individuazione delle competenze costituzionalmente necessarie di questo istituto.

La Banca d'Italia è naturalmente investita dall'intenso processo di ridefinizione degli assetti istituzionali europei in campo monetario: il contenuto della disciplina costituzionale della Banca deve essere definito in modo da evitare l'introduzione di disposizioni che siano d'ostacolo a questo processo di integrazione.

La seconda difficoltà è connessa al particolare *status* di autonomia garantito alla Banca d'Italia dal suo statuto: un eventuale rinvio alla legge da parte della Costituzione per la definizione in dettaglio della disciplina ordinamentale dell'Istituto d'emissione rischia di collidere con questa autonomia.

Per quanto riguarda il contenuto delle competenze assegnate alla Banca, il testo approvato dalla Commissione ha optato per un'indicazione di carattere generale attinente le funzioni fondamentali dell'istituto (le funzioni «in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio»), scartando l'inserimento in Costituzione (come era stato peraltro proposto in alcuni emendamenti) di disposizioni di carattere più precettivo riguardanti le finalità poste all'attività della Banca.

È stata così abbandonata l'ipotesi di attribuire alla Banca d'Italia il compito della «tutela della moneta nazionale» sulla base della considerazione che a partire dal 1° gennaio 1999 avrà comunque inizio la terza fase del processo di realizzazione dell'Unione monetaria (articolo 109 *J* del Trattato), il cui esito è costituito dalla sostituzione delle monete nazionali con l'Euro.

Analogamente, si è deciso di non inserire il riferimento alla «stabilità dei prezzi». Si sono a tal proposito tenute presenti le disposizioni dell'articolo 105 del Trattato, secondo le quali la stabilità costituisce l'obiettivo principale del Sistema europeo delle banche centrali. Il medesimo articolo prevede inoltre che a tal fine il Sistema definisce ed attua la politica monetaria della Comunità. Conseguentemente, tale funzione non potrà essere svolta in via esclusiva dalle singole Banche centrali dei paesi membri che, in base all'articolo 14 del citato protocollo, «agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea».

Per quanto riguarda invece l'assetto ordinamentale della Banca d'Italia, si è rinunciato al rinvio alla legge per la disciplina delle funzioni e degli organi dell'Istituto. Pur essendo già attualmente numerosi aspetti dell'attività e delle competenze della Banca regolati con legge, si è ritenuto che il richiamo alla disciplina di fonte legislativa da parte della Costituzione avrebbe assunto il diverso significato di rendere questa copertura da parte della legge giuridicamente necessaria, con potenziali rischi sia per l'autonomia della Banca che per il mantenimento di una necessaria elasticità dell'assetto delle fonti in questa delicata materia.

La Commissione ha pertanto optato all'articolo 110 per una disposizione costituzionale di carattere estremamente «secco» con la quale si statuisce che la Banca d'Italia svolge le sue funzioni «in condizioni di autonomia e di indipendenza». L'apparente endiadi costituita dai due termini di «autonomia» e «indipendenza» è in realtà finalizzata a definire in Costituzione due aspetti dello *status* della Banca che sono egualmente importanti: il potere di autorganizzazione dell'Istituto garantito dalla propria autonomia statutaria e la sua posizione di affrancamento dagli organi di indirizzo politico.

3. IL DIFENSORE CIVICO

Per il difensore civico la Commissione ha deliberato di raccogliere in un articolo alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'*Ombudsman* nasce, com'è noto, nei paesi scandinavi (la sua prima istituzione si deve ad una legge costituzionale svedese del 1809) come organo ausiliario del Parlamento per il controllo sulla pubblica amministrazione. Progressivamente esso è venuto assumendo, nei paesi d'origine come in altri ordinamenti, il ruolo di organo di tutela dei cittadini, alternativo alle ordinarie sedi

giurisdizionali, per le denunce riguardanti le disfunzioni e gli abusi nella pubblica amministrazione.

Nell'esperienza comparata, l'istituto ha pertanto conservato il suo collegamento con gli organi parlamentari principalmente sotto il versante della propria legittimazione (essendo nella maggioranza dei casi i difensori civici nominati dalle Camere o comunque con il loro intervento), mentre le funzioni dell'organo sono rivolte al recepimento delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

È questa l'evoluzione che ha caratterizzato anche nel nostro ordinamento l'accoglimento dell'istituto: sia nelle Regioni che nei Comuni il difensore civico viene in genere nominato con *quorum* aggravati dai consigli, con il compito di fungere da «mediatore» non solo per la risoluzione in via informale delle situazioni di crisi nel rapporto tra cittadini e amministrazione, ma anche per la migliore tutela di interessi e istanze che incidono su sfere più ampie di quelle meramente individuali e ricadenti nella categoria degli interessi diffusi, come ad esempio quelli afferenti alla tutela ambientale. È guardando a tali funzioni che la legge n. 142 del 1990 include significativamente il difensore civico tra gli «istituti di partecipazione».

La ripresa nel testo costituzionale della disciplina del difensore civico (del resto ipotizzata anche dalla Commissione Bozzi della IX legislatura) è pertanto proposta senza accedere ad una visione in senso «paternalistico» di questo istituto. Una simile interpretazione confinerebbe il difensore civico in un ruolo decisamente recessivo, in un'epoca che invece conosce il progressivo arricchirsi degli strumenti disponibili per una sempre più diretta e consapevole tutela da parte degli stessi cittadini dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

Proprio l'ampliarsi di tali strumenti di tutela consiglia tuttavia la formalizzazione di un istituto che non intende aggiungere un nuovo elemento di complessità nel sistema, quanto rappresentare uno strumento di base in grado di orientare ed informare i cittadini sulle forme e gli istituti che compongono il quadro generale di tutela dei diritti nel nostro ordinamento.

L'introduzione di una norma costituzionale riguardante questo istituto è parsa inoltre opportuna al fine di definire un ulteriore strumento di garanzia dei cittadini nei confronti della amministrazione, in un quadro che, soprattutto a livello locale, sembra destinato, sulla base delle innovazioni introdotte dal progetto proposto dalla Commissione, a subire profonde modificazioni.

Le disposizioni sulla nuova articolazione delle autonomie affrancano, infatti, le amministrazioni locali dal pervasivo vincolo alla legge che le ha sin qui caratterizzate e determinano la scomparsa del sistema dei controlli preventivi e successivi oggi esistente. Si tratta di innovazioni che non possono essere valutate

che positivamente, ma che pongono oggettivamente il problema di un ripensamento degli istituti di tutela nei confronti dell'attività amministrativa. Significativamente, lo stesso testo base sulla forma di Stato, adottato dalla Commissione in giugno, prevedeva anch'esso l'istituzione del difensore civico, annoverandola addirittura quale principio generale di organizzazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ha approvato all'articolo 111 un testo in cui il difensore civico è definito quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. L'ulteriore disciplina dell'istituto viene demandata alla legge.

La legge potrà evidentemente scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle Regioni e dagli enti locali. Si tratta, in altri termini, di dare vita non ad una sorta di superstruttura burocratica, ma ad un centro di coordinamento tra una rete di organi, i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

4. IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

La Commissione aveva approvato il 26 giugno 1997, con parere favorevole del relatore, un emendamento presentato dall'onorevole Urbani e dal senatore Vegas, volto a sopprimere l'articolo 99 della Costituzione, eliminando in tal modo la previsione costituzionale del CNEL. Questa decisione derivava dalla insoddisfazione circa la resa registrata sul piano istituzionale da quest'organo che, del resto, si era evidenziata già a partire dai primi anni successivi alla sua istituzione. Anche Costantino Mortati infatti, che in Assemblea costituente si era battuto più di ogni altro per la creazione di un organo di rappresentanza degli interessi, constatava successivamente che il CNEL non poteva ormai essere considerato necessario alla funzionalità del sistema.

Nella seduta della Commissione del 23 ottobre, anche con riferimento ad una nutrita serie di emendamenti presentati nel medesimo senso da parte di commissari di diversi schieramenti politici, è stata però formulata, a firma dei parlamentari Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, una proposta volta a reintrodurre il CNEL come «sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica», demandando alla legge approvata dalle Camere la sua composizione e le sue funzioni.

Di fronte alle perplessità sollevate da alcuni membri della Commissione rispetto a tale formulazione, l'on. Rebuffa ha tuttavia proposto di ripristinare

l'attuale testo dell'articolo 99 della Costituzione. In Commissione è poi emerso un orientamento favorevole ad una formulazione che mantenesse i primi due commi del testo costituzionale vigente, facendo cadere la previsione dell'attribuzione all'istituto del potere di iniziativa legislativa (in considerazione dell'uso assolutamente sporadico fatto da parte del CNEL di questa facoltà). La Commissione ha infine aderito al principio della reintroduzione della copertura costituzionale del CNEL optando, rispetto alla formulazione alternativa, per una sostanziale conferma del testo dell'attuale articolo 99 della Costituzione, come riformulato nel nuovo articolo 112.

5. LA GIUSTIZIA

Venendo ora all'illustrazione delle problematiche relative alle disposizioni sulla giustizia, recate dal Titolo IV della parte seconda della Costituzione vigente («La Magistratura», articoli da 101 a 113), che nel testo approvato dalla Commissione sono previste nel nuovo Titolo VII («La giustizia», articoli da 117 a 133), desidero anzitutto far presente che l'articolato ora sottoposto alla valutazione delle Camere è frutto di un intenso lavoro, svolto in otto mesi di approfondimenti e confronti – e non solo nelle sede parlamentari, nonché di un meticoloso esame ed elaborazione sia di tutte le iniziative legislative ed emendative presentate alla Commissione, sia delle proposte emerse in più sedi nel corso dei lavori della Commissione stessa, sia, infine, delle preziose considerazioni fornite dagli studiosi e dagli operatori del diritto, il cui apporto ad ogni fase del dibattito è stato sempre vivamente apprezzato e tenuto nella dovuta considerazione.

Vorrei inoltre sottolineare preliminarmente che le norme in materia di giustizia oggi sottoposte all'attenzione dell'Assemblea delineano un sistema intimamente connesso, la cui struttura portante può essere individuata in alcune idee-guida condivise, vorrei dire quasi unanimemente, dalla Commissione. Il grado di novità di tali norme rende vivissimo l'auspicio che l'eco e l'interesse suscitato da tali profonde ed incisive riforme non siano superati e posti in secondo piano dal clamore provocato da taluni aspetti, certo non secondari ma forse neanche preminenti, sui quali si è invece maggiormente appuntata l'attenzione dell'opinione pubblica.

Le idee-guida cui accennavo poc'anzi, con i relativi corollari, saranno illustrate nelle pagine che seguono. Mi preme tuttavia sottolineare sin d'ora che lo scopo fondamentale che ha guidato il lavoro svolto da tutti i componenti della Commissione in questi mesi è stato quello di individuare proposte esclusivamente finalizzate a rendere più vicino ai cittadini il sistema della giustizia, che spesso viene visto, finanche dagli addetti ai lavori, come un mondo avvolto in un rituale e

paludato esoterismo, anziché come una fondamentale espressione di una irrinunciabile funzione dello Stato.

Quella di rendere giustizia è infatti, come del resto ogni altra attività dei pubblici poteri, anzitutto una attività di servizio ai cittadini. Affermando chiaramente fondamentali principi costituzionali, il nostro scopo, quindi, deve essere principalmente quello di favorire la crescita di un sistema al quale i cittadini possano rivolgersi con fiducia, nella certezza di avere giuste decisioni secondo diritto, in tempi e con modalità tali da non porre sostanzialmente nel nulla le ragioni per le quali ci si rivolge alla giustizia.

Troppo spesso il dibattito sui temi della giustizia sembra snodarsi attorno a problematiche che coinvolgono meno i cittadini che alcuni rapporti tra i componenti del relativo sistema, il quale sembra avvilupparsi sempre più su se stesso in una crescente affabulazione la cui fecondità è quantomeno dubbia. È auspicabile, invece, che proprio la funzionalità del sistema in relazione ai diritti e agli interessi dei cittadini sia la stella polare, sulla quale orientare il lavoro costituente in questa fase della vita della Repubblica. Sembrano maturi i tempi per chiarire con norme chiare e semplici che le istituzioni, ciascuna nel proprio ambito e tutte insieme tra loro, non hanno altra ragion d'essere se non quella di assicurare una pacifica, ordinata e civile regolazione della vita pubblica.

5.1. L'unità funzionale della giurisdizione

Il testo approvato dalla Commissione è diretto ad operare un significativo e – c'è da augurarsi – efficace sforzo per razionalizzare il sistema degli organi chiamati a rendere giustizia, adeguandolo al principio dell'unità funzionale della giurisdizione, alla stregua del quale, peraltro, è già tendenzialmente improntato il testo della vigente Carta costituzionale, nei termini che cercherò di precisare più diffusamente in seguito.

La tematica richiamata non rappresenta, come forse potrebbe sembrare ad una prima impressione – e come forse è sembrato a taluno –, l'occasione per complesse *querelles* tra addetti ai lavori: al contrario, ha implicazioni di grande rilevanza sia sul piano dei rapporti tra poteri che su quello della reale e concreta effettività dell'ordinamento.

Non può infatti sfuggire a nessuno – solo per svolgere alcuni brevi ed immediati richiami ad alcune problematiche connesse ad una tematica di così grande rilievo e complessità – che una effettiva e piena indipendenza e, vorrei dire, separazione del giudice amministrativo (che il testo all'esame delle Camere equipara in tutto e per tutto, quanto a *status*, al giudice ordinario) dall'esecutivo non potrà che avere riflessi positivi nei rapporti contenziosi tra i cittadini e le

pubbliche amministrazioni. Del pari è immediatamente evidente che le indefettibili garanzie di autonomia e indipendenza riconosciute a tutti i giudici implicano, perché esse non rimangano un mero *flatus vocis*, magari a senso unico, un effettivo e rigoroso regime delle incompatibilità. Tale regime è finalizzato ad evitare in radice anche semplicemente il sospetto della possibilità di qualsiasi commistione, per non dire compromissione, di un solo singolo appartenente all'ordine giudiziario con funzioni in qualche misura riconducibili all'esecutivo.

Le norme che illustrerò di seguito sono quindi «costituzionali» nel senso più pieno del termine, ed hanno un rilievo che certo non sfuggirà all'esame dei colleghi parlamentari chiamati a valutarle, come pure non sfuggirà loro che quella dell'unità funzionale della giurisdizione, con tutti i corollari che ne conseguono, è una delle linee-guida fondanti del complesso delle disposizioni approvate dalla Commissione in materia di giustizia.

5.1.1. *La genesi delle disposizioni connesse all'unità funzionale della giurisdizione*

Il rilievo delle tematiche che ho brevemente richiamato è stato immediatamente presente all'attenzione della Commissione. Va quindi ricordato che il Comitato istituito per l'esame istruttorio delle norme in materia di «sistema delle garanzie» aveva iniziato i suoi lavori proprio affrontando i problemi relativi all'unità o pluralità della giurisdizione. Si era infatti giustamente ritenuto che la soluzione di tale questione fosse preliminare alla complessiva impostazione delle disposizioni relative alla giustizia.

Come tutti sanno, la giurisdizione è l'affermazione dell'ordinamento nel caso concreto e rappresenta, quindi, un momento indefettibile della società organizzata e una condizione di esistenza dell'ordinamento giuridico.

Della giurisdizione (prescindendo da quella costituzionale, sulla quale mi soffermerò più diffusamente nella parte conclusiva di questa relazione) si riconoscono vari tipi, in ragione della natura degli interessi tutelati. La giurisdizione civile (distinta in contenziosa e volontaria), che regola le controversie tra i privati e, in certi – eccezionali – casi, tra i privati e la pubblica amministrazione; quella penale, diretta a tutelare l'interesse della collettività rispetto a taluni valori fondamentali mediante l'irrogazione di una pena a coloro che li abbiano violati e, infine, la giurisdizione amministrativa, che, nel sistema vigente, tutela gli interessi legittimi, e in alcuni casi eccezionali i diritti soggettivi, dei cittadini lesi da un atto della pubblica amministrazione. I giudici cosiddetti ordinari (ossia quelli indicati all'articolo I dell'ordinamento giudiziario) amministrano la giurisdizione civile e quella penale (tranne che la giurisdizione penale militare, riservata alla competenza di appositi tribunali).

La Costituzione vigente vieta peraltro l'istituzione di giudici straordinari o speciali (articolo 102, secondo comma; desidero qui anticipare che tale disposizione è stata confermata nel testo approvato dalla Commissione, al termine peraltro di un serrato confronto, del quale darò conto di seguito) e la VI disposizione transitoria prevedeva la revisione entro un quinquennio degli organi di giurisdizione speciale, facendo peraltro salva quella del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari.

Al riguardo devo tuttavia far presente sin d'ora che, fermo restando il divieto di istituzione di giudici straordinari (sempre presente in tutti gli articolati sottoposti in materia all'attenzione del Comitato o della Commissione), nell'ambito dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie si era da più parti ritenuto di grande interesse – e corrispondente all'attuale evoluzione degli ordinamenti giuridici in relazione a quella delle società moderne – l'ipotesi di abolire il divieto di istituzione dei giudici speciali in materia diversa da quella penale, al fine di dare una risposta efficace al concreto bisogno di giustizia sempre più avvertito nella società.

Nel corso dei lavori del Comitato, in un primo momento, come peraltro accadde anche all'Assemblea costituente (le cui vicende, almeno su questo punto specifico, sono state ripercorse, per alcuni aspetti, con singolare coincidenza), era peraltro emersa la prevalenza di un'ipotesi favorevole all'unità sostanziale della giurisdizione. Si tratta di quella complessiva impostazione per effetto della quale tutte le attuali giurisdizioni sarebbero state ricondotte ad unità, da realizzarsi in capo ad un'unica magistratura, che, quindi, non sarebbe più stata a quel punto «ordinaria». Di conseguenza il cittadino, con una semplificazione da non sottovalutare, avrebbe potuto rivolgersi ad un solo giudice – che sarebbe stato ovviamente organizzato mediante un'articolazione in sezioni specializzate – per la decisione di qualsiasi tipo di controversia, indipendentemente dalla natura delle posizioni soggettive che avesse inteso far valere.

In sede di Assemblea costituente, com'è noto, Piero Calamandrei si era espresso in favore del giudice unico, con la conseguente soppressione anche delle giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: l'unità della giurisdizione, in quest'ottica, era vista come scelta strumentale al raggiungimento degli obiettivi dell'indipendenza del giudice, della certezza del diritto, della semplificazione dell'ordinamento giudiziario e alla riduzione della giurisdizione ad un ordine unico. Invece, la tendenza favorevole alla conservazione delle giurisdizioni speciali di giustizia amministrativa sosteneva la scelta in favore del principio della pluralità delle giurisdizioni, considerandolo un correttivo alle insufficienti risorse ed attitudini della giurisdizione ordinaria a far fronte agli aspetti eterogenei di una società moderna. Tale posizione era rappresentata principalmente dalle posizioni di

Costantino Mortati ed ebbe alla fine sostanzialmente il sopravvento.

Come già ho avuto modo di anticipare, la dottrina dominante, con tesi peraltro condivisa dalla Corte costituzionale (v. le sentenze n. 41 del 1957, n. 48 del 1959, n. 117 del 1963), ritiene tuttavia che la Costituzione abbia comunque operato una scelta in favore dell'unità della giurisdizione, nel senso che eventuali deroghe a tale principio sono comunque ammissibili solo nei casi ammessi dal Costituente. La rilevanza di tali deroghe ha, tuttavia, indotto altra parte della dottrina a ritenere che il principio dell'unità della giurisdizione sia stato comunque sostanzialmente svuotato di contenuto e non costituirebbe altro se non una formula vuota, dietro la quale si cela la vera scelta sostanziale, improntata al criterio del pluralismo giurisdizionale.

Comunque sia, il vigente sistema costituzionale si impenna: sull'adozione di un principio unitario di massima, con i temperamenti e le eccezioni prima illustrati; sulla previsione del criterio della specializzazione; sulla previsione specifica di giudici speciali amministrativi e sulla revisione dei giudici speciali istituiti prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Questo impianto istituzionale, in ultima analisi, ha dato origine ad una sorta di sistema intermedio, in cui il principio unitario coesiste con rilevanti e frequenti applicazioni di quello pluralistico.

Da un più ampio punto di vista, si può forse ritenere al riguardo che la persistenza di organi di giurisdizione amministrativa rappresenti le tracce ancora visibili dello Stato amministrativo nel tessuto dello Stato di diritto, dello Stato parlamentare e dello Stato democratico. Come sempre accade quando un'entità subentra ad un'altra e le nuove strutture si sostituiscono alle precedenti adattandole alla nuova realtà, dopo anni le antiche presenze assumono nuove forme che ne rendono riconoscibile solo a fatica l'origine.

Nel corso dei lavori del Comitato, successivamente alla presentazione della prima ipotesi di articolato il 3 aprile 1997 e a seguito della conseguente nuova fase di dibattito, era tuttavia prevalsa un'ulteriore ipotesi, che è stata denominata di unità funzionale e della giurisdizione. Si tratta di una differente impostazione, per effetto della quale continua a sussistere la distinzione tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa, le quali vengono in ogni caso ricondotte ad un più ampio grado di coordinamento e di unitarietà nei termini che meglio verranno illustrati di seguito.

Prendendo doverosamente atto di tale orientamento divenuto prevalente, a partire dal 15 aprile sono stati conseguentemente predisposti diversi articolati improntati a tale principio dell'unità funzionale della giurisdizione, che caratterizza quindi anche il testo approvato dalla Commissione.

Non posso, tuttavia, sottacere che il relatore avrebbe continuato a preferire l'ipotesi dell'unità sostanziale della giurisdizione, la cui approvazione avrebbe

potuto determinare una più compiuta svolta storica e istituzionale nel mondo della giurisdizione e avrebbe forse facilitato i suoi rapporti con i cittadini.

5.1.2. *La separazione delle funzioni e degli organi come effetto dell'unità funzionale della giurisdizione*

Venendo all'illustrazione dell'articolato, devo preliminarmente rammentare e sottolineare che l'opinione del Comitato prima e della Commissione poi è stata unanime nel ritenere che un qualsivoglia giudice non può (e non deve) comunque svolgere sia funzioni consultive (o funzioni di controllo), sia funzioni giurisdizionali. Tale opinione, peraltro, è stata condivisa dalla Commissione, che ha approvato un testo di revisione dell'articolo 100 della Costituzione vigente (ora corrispondente all'articolo 113 del progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione) coerente con il principio esposto, respingendo emendamenti diretti a mantenere in capo ad un unico organo istituzionale (rispettivamente Consiglio di Stato e Corte dei conti) funzioni consultive o di controllo accanto a funzioni giurisdizionali.

Coerentemente con questa scelta, il nuovo articolo 113 (già articolo 100), attribuisce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti solo funzioni rispettivamente consultive e di controllo, collocando tali istituti esclusivamente nell'ambito della nuova sezione II («Autorità di garanzia e organi ausiliari») del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione. Tale sezione ha mutato titolo in quanto ricomprende anche le autorità di garanzia e di vigilanza, previste all'articolo 109.

Il rilievo della funzione di consulenza giuridico-amministrativa affidata al Consiglio di Stato si dimostra, peraltro, sempre più significativo anche in relazione alla complessità dell'attività normativa svolta dal Governo e dalle pubbliche amministrazioni. Del resto, tale funzione, in prospettiva, ed anche alla luce del complessivo impianto di riforma della forma di Stato e della forma di governo previsto dal progetto di legge approvato dalla Commissione, acquisterà un'importanza sempre maggiore. In questo contesto devono quindi essere ancor più valorizzate le competenze in grado di rendere tali attività coordinate ed efficaci; si tratta, infatti, di un nodo istituzionale di grande importanza, dal quale dipende in definitiva l'efficacia stessa della macchina amministrativa.

L'articolato approvato dalla Commissione prevede, quindi, all'articolo 119, comma 1 (corrispondente all'articolo 103, comma 1 della Costituzione vigente) l'istituzione della Corte di giustizia amministrativa, alla quale sono affidate esclusivamente funzioni giurisdizionali. Il sistema di giustizia amministrativa è completato dalla previsione espressa, sempre al citato articolo 119, comma 1, dei tribunali regionali di giustizia amministrativa (scelta coerente anche con la soppressione dell'articolo 125 della Costituzione vigente, che al secondo comma

prevede l'istituzione nelle Regioni di organi di giustizia amministrativa di primo grado).

Nella stessa direzione si pongono le disposizioni previste dal secondo comma dell'articolo 113 del testo approvato dalla Commissione (anch'esso dopo che erano stati respinti una serie di emendamenti modificativi), relative alle nuove funzioni attribuite alla Corte dei conti, chiamata ad una profonda ed incisiva trasformazione delle sue funzioni di controllo. Tale scelta si colloca in una linea evolutiva coerente sia con la più recente normativa in materia di bilancio, sia con la ormai indifferibile esigenza di passare da ipotesi basate su un mero riscontro di legittimità formale ad una nuova e più moderna prospettiva volta, invece, al controllo successivo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Si deve d'altra parte sottolineare che il testo approvato non fa riferimento al parametro di controllo dell'efficacia, previsto da alcuni emendamenti non accolti, in quanto tale parametro avrebbe presupposto in capo alla Corte dei conti lo svolgimento di valutazioni di merito tali da coinvolgere responsabilità di natura politica che non possono che spettare ad organi responsabili e legittimati politicamente.

La Corte dei conti è quindi chiamata ad una grande sfida per contribuire alla crescita del Paese, ed è certo che un istituto di così grandi tradizioni saprà raccogliercela e affrontare nel migliore dei modi le difficoltà che un cambiamento di tali dimensioni richiede, non solo in ordine alle strutture ma anche alla mentalità ed alla professionalità dei suoi componenti. In questa rinnovata prospettiva sarà sicuramente superata la comprensibile tentazione della difesa di posizioni e competenze (quali il controllo di legittimità formale del singolo atto, che troppo spesso non serve ad altro se non a ritardare inutilmente l'azione della pubblica amministrazione, quando non è strumentalmente utilizzato per interferire con l'esercizio di altre responsabilità), che riflettono esigenze non più primarie per uno Stato moderno, il quale deve affrontare la sfida della complessità e funzionalità dell'apparato pubblico nella prospettiva europea e della globalizzazione.

È peraltro evidente che una riforma così profonda ed innovativa necessita del tempo necessario per essere posta adeguatamente in essere. Era stata quindi approvata una disposizione transitoria e di attuazione secondo la quale, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, il legislatore ordinario deve procedere alla revisione degli organi giurisdizionali amministrativi e contabili attualmente esistenti. Per quanto riguarda il personale magistratuale in servizio presso la Corte dei Conti, la medesima disposizione gli attribuisce la facoltà, da esercitarsi entro sei mesi dalla predetta revisione, di essere inquadrato nei ruoli dei magistrati amministrativi; per i consiglieri di Stato è invece previsto che, entro lo stesso termine di sei mesi, possano esercitare

l'opzione tra l'inquadramento nei ruoli del Consiglio di Stato o in quelli della Corte di giustizia amministrativa. Tale disposizione, tuttavia, unitamente a tutte le altre, non è stata confermata nella fase conclusiva di coordinamento del testo, rinviandone l'esame al termine della prima lettura da parte della Camera.

Per concludere la trattazione relativa agli organi ausiliari del Governo, è necessario infine rilevare che, già in giugno, la Commissione ha approvato un emendamento con il quale si introduce un quarto comma all'articolo 113 (già articolo 100). Tale disposizione prevede la costituzionalizzazione delle funzioni di rappresentanza, patrocinio ed assistenza svolte dall'Avvocatura dello Stato in favore delle amministrazioni dello Stato, rinviando alla legge per la definizione degli altri compiti assegnati a tale istituto. Peraltro, di fronte ad emendamenti, respinti, che tendevano ad introdurre formulazioni più ampie rispetto a quella approvata, si deve far presente, che quest'ultima, da un lato, individua le funzioni più propriamente relative agli aspetti di difesa tecnica svolte dall'Avvocatura dello Stato e, dall'altro, consente il rispetto sia delle autonomie regionali e locali, sia delle altre funzioni svolte dalla stessa Avvocatura dello Stato.

5.1.3. *I giudici speciali e la giurisdizione tributaria: un problema aperto*

In materia di giurisdizione, oltre al più volte ricordato principio che afferma in modo chiaro ed univoco l'unitarietà della funzione, fermo restando il divieto di istituzione di giudici straordinari, nel testo approvato dalla Commissione in giugno era stata prevista, come già accennato in precedenza, la possibilità di istituire giudici speciali in materia diversa da quella penale e per il solo giudizio di primo grado (essendo prevista la possibilità di un secondo grado solo per la giustizia tributaria), recependo con ciò indicazioni emerse nel corso dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie.

Tali disposizioni erano state introdotte nel corso dei lavori del Comitato, il quale su di esse si era espresso quasi unanimemente in senso favorevole, ed erano dirette a consentire al legislatore ordinario di disporre di strumenti dotati di una maggiore elasticità per far fronte al bisogno di giustizia emergente nella società. Questo bisogno non sempre viene soddisfatto dagli uffici e dai servizi giudiziari ordinari, i quali, per una serie complessa di ragioni, non forniscono una risposta adeguata alla crescente domanda di giustizia. Tuttavia, le citate disposizioni sono state soppresse nella seduta del 28 ottobre, sulla scorta di preoccupazioni secondo le quali, in sostanza, l'introduzione di giudici speciali avrebbe in qualche misura determinato una riduzione delle garanzie di terzietà e indipendenza del giudice.

Sul punto, tuttavia, il relatore ritiene doveroso richiamare l'attenzione e una diversa considerazione da parte dell'Assemblea, perché si tratta di disposizioni di

grande importanza, la cui soppressione è stata verosimilmente determinata da un irrisolto equivoco di fondo. Le norme sui giudici speciali potrebbero costituire una forte innovazione nel nostro ordinamento, suscettibile di contribuire in larga misura al decongestionamento degli uffici giudiziari nonché ad avvicinare la giustizia ai cittadini. Del resto, in alcune esperienze straniere, come in quella francese e, principalmente, inglese, i giudici speciali sono parte integrante della giurisdizione ed hanno dato esiti assai positivi.

Al riguardo c'è da ritenere che talune obiezioni avanzate nei confronti dell'introduzione dei giudici speciali, beninteso tranne che in materia penale e per il solo giudizio di primo grado, siano state determinate dallo stesso *nomen iuris* dell'organo, che richiama esperienze non felici nella storia della giustizia italiana, puntualmente emerse nel corso della discussione del testo, ma che, ovviamente, nulla hanno a che vedere con l'articolato approvato in giugno dalla Commissione. Forse altre resistenze sono state determinate anche da una certa diffidenza nei confronti di organi che, per la loro stessa natura, avrebbero adottato verosimilmente procedure più agili. Non si deve, tuttavia, dimenticare che i giudici speciali sono comunque organi giurisdizionali, soggetti ai principi processuali di cui si dirà più ampiamente nel seguito e che, in ogni caso, il testo approvato in giugno dalla Commissione non solo escludeva la giurisdizione penale dalle loro attribuzioni, ma in ogni caso consentiva la riconduzione dell'attività di tali istanze nell'alveo della giurisdizione ordinaria, la cui attività esse potrebbero deflazionare non poco, essendo comunque la loro competenza – come già ricordato – limitata al giudizio di primo grado.

La soppressione della possibilità per il legislatore ordinario di istituire giudici speciali ha inoltre travolto anche il sistema di giustizia tributaria vigente, tanto da far ritenere a tal uno che le due problematiche, tra di loro nettamente distinte (non a caso erano affrontate in due distinti periodi del citato quarto comma dell'articolo 118) siano state in qualche misura confuse. A partire dalla preoccupazione che la soppressione della disposizione sulla giustizia tributaria possa rendere immediatamente incostituzionale il sistema vigente, era risultato pertanto opportuno approvare una apposita disposizione transitoria, per prorogare l'operatività delle commissioni tributarie previste dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, fino alla revisione degli organi giurisdizionali e amministrativi attualmente esistenti, da effettuarsi entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale in esame. Anche in questo caso, tuttavia, tale disposizione transitoria non è stata, da ultimo, confermata nel testo coordinato, rinviandone l'esame al termine della prima lettura da parte della Camera.

Su tale questione è necessario osservare, infine, che, di fatto, la situazione

così determinatasi rischia di comportare un devastante incremento del carico attribuito agli organi giurisdizionali ordinari; ed è purtroppo facile prevedere che ciò si rifletterà assai pesantemente sulla già scarsa efficienza degli uffici giudiziari, verosimilmente paralizzandone l'attività. In tal caso, verrebbero del tutto vanificati gli sforzi per avvicinare la giustizia ai cittadini garantendo processi se non rapidi, almeno tali da potersi concludere in tempi ragionevoli.

L'articolo 124, al quinto comma, prevede, inoltre, che le norme sull'ordinamento giudiziario possano ammettere la nomina di magistrati onorari per materie e per funzioni attribuite a magistrati di primo grado ovvero per giudizi di sola equità. In tal caso i soggetti considerati non sono giudici speciali ma onorari, come tali già previsti dall'ordinamento giudiziario. La norma predetta nasce da una fusione e riformulazione, per ragioni sistematiche, di quanto già previsto dal secondo comma dell'articolo 106 della Costituzione vigente e dal quarto comma dell'articolo 118 del testo approvato in giugno dalla Commissione.

5.2. La giurisdizione del giudice amministrativo

Una rilevante novità introdotta in materia di criteri per il riparto della giurisdizione tra giudici ordinari ed amministrativi è stata introdotta al primo comma dell'articolo 119 (già articolo 103 della Costituzione vigente). Su tale introduzione è stato peraltro amplissimamente convergente l'orientamento del Comitato sul sistema delle garanzie prima e della Commissione poi.

Il riparto di giurisdizione viene, infatti, oggi effettuato sulla base della posizione soggettiva che si intende far valere di fronte alle diverse giurisdizioni e, pertanto, ci si rivolge al giudice ordinario quando si verte in materia di diritti soggettivi e a quello amministrativo se si tratta, invece, di interessi legittimi (e, in alcuni casi specifici, in verità, anche di diritti soggettivi).

La dottrina si è lungamente affannata per elaborare validi criteri distintivi fra diritti soggettivi e interessi legittimi. Volendo dar conto solo delle più note ed autorevoli teorie in materia, basti ricordare che, secondo la teoria tradizionale, tale distinzione avviene in base alla natura dell'interesse (il diritto soggettivo sarebbe una posizione perfetta, mentre l'interesse legittimo avrebbe minore consistenza) ovvero secondo il criterio della tutela dell'interesse (il diritto soggettivo sarebbe tutelato in modo diretto dall'ordinamento, mentre l'interesse legittimo sarebbe protetto solo di riflesso ed in connessione con un interesse pubblico). Altri autori riferiscono invece la distinzione in questione alla natura della norma, sostenendo che la violazione di norme di relazione (da individuarsi in quelle che regolano i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini) determina la lesione di un diritto soggettivo, mentre la violazione delle norme di azione (ossia di quelle poste

per regolare l'esercizio dei poteri della pubblica amministrazione, imponendole un certo comportamento) comporterebbe, invece, la lesione di un interesse (legittimo o singolo) del cittadino. Altri autori ancora basano la distinzione sulla natura dell'attività esercitata, sicché il privato potrà vantare nei confronti della pubblica amministrazione un interesse legittimo se è lesa da un atto discrezionale, un diritto soggettivo se è lesa, invece, da un atto vincolato.

Le più recenti teorie in materia incentrano invece il criterio di distinzione sulla scorta della considerazione dell'interesse materiale protetto dall'ordinamento, sicché la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi andrebbe effettuata in base al grado e alle forme di protezione previste in relazione alla partecipazione del privato alla funzione amministrativa attiva ovvero in base al cattivo uso del potere, che determinerebbe la lesione di un interesse legittimo, o alla carenza del potere stesso, che comporterebbe, invece, la lesione di un diritto soggettivo.

Si tratta di teorie elaborate nel corso di una storia ormai secolare, che ha visto un cambiamento radicale dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione: storia tutt'altro che conclusa, ma che, ai giorni nostri, vede un'evoluzione pressoché quotidiana e, soprattutto, vede cambiamenti qualitativi del rapporto stesso, i quali inducono a ritenere superate e non più adeguate alla realtà tali gloriose ma ormai vecchie categorie giuridiche, il cui utilizzo mostra sempre più i segni dell'obsolescenza.

Il fin qui previsto criterio di riparto della giurisdizione sulla base della posizione soggettiva vantata dal privato nei confronti della pubblica amministrazione riflette, quindi, una situazione ormai non più rispondente all'evoluzione della realtà sociale in termini di maggiore complessità, necessariamente registrata dall'ordinamento giuridico nelle norme che costituiscono posizioni soggettive in capo ai destinatari delle stesse, e crea non pochi problemi.

Si è pertanto imposta la necessità di superare la dicotomia tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, per ancorare il riparto di giurisdizione a precisi criteri individuati dalla legge sulla base di materie omogenee.

Il primo comma dell'articolo 119 del testo approvato dalla Commissione prevede quindi che la giurisdizione amministrativa è esercitata dai giudici dei Tribunali regionali di giustizia amministrativa e della Corte di giustizia amministrativa sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardanti l'esercizio dei pubblici poteri. Tale ultima precisazione, peraltro, è stata inserita per effetto dell'approvazione di un emendamento avvenuta al termine di un dibattito nel quale si era ritenuta necessaria una delimitazione delle materie, che il futuro legislatore ordinario potrà assegnare alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Pur concordando con l'esigenza sottesa a tale emendamento, è necessario peraltro rilevare che il riferimento alla nozione di pubblici poteri non appare ancora del tutto soddisfacente. E ciò non solo per la diversa utilizzazione della stessa espressione effettuata dall'articolo 134, primo comma, lettera *g*), in materia di ricorsi diretti alla Corte costituzionale, ma proprio per la eccessiva genericità della nozione utilizzata, che nella sua così ampia latitudine non sembra idonea a svolgere quella funzione di delimitazione che pure viene chiamata a compiere. D'altro canto, non sembrano idonee neppure altre formulazioni, pure proposte, facenti riferimento a giudizi in cui sia parte una pubblica amministrazione, in quanto sarebbero suscettibili di devolvere alla giurisdizione amministrativa controversie in materia, ad esempio, di risarcimento del danno. Si tratta, quindi, di un problema ancora aperto, alla cui soluzione certo potrà efficacemente contribuire l'ulteriore esame del testo da parte delle Camere.

Si deve infine segnalare, sempre in materia di riparto della giurisdizione, che, nella seduta del 30 ottobre, è stato approvato un emendamento soppressivo dell'ultimo comma dell'articolo 131, corrispondente all'articolo 111, ultimo comma, della Costituzione vigente, che affida alla Corte di cassazione la funzione di giudice del riparto della giurisdizione.

Da una parte resta ferma la possibilità per il legislatore ordinario di poter continuare comunque ad attribuire tale compito alla Corte di cassazione. Dall'altra, tuttavia, potrebbe delinarsi in materia un orientamento volto ad omologare le tematiche del conflitto di competenza – e le relative regole di soluzione, con particolare riguardo a quella della prevalenza del giudice superiore – a quella del riparto della giurisdizione. La conseguenza auspicata sarebbe comunque quella di un effetto deflattivo del carico di lavoro attribuito alla Corte di cassazione (la quale, priva del compito del riparto della giurisdizione, difficilmente potrebbe forse continuare a definirsi «Suprema»).

Secondo l'impianto sistematico approvato dalla Commissione, sulla base della complessiva riorganizzazione della giurisdizione alla stregua del criterio della sua unità funzionale, è stata conseguentemente prevista l'attribuzione al giudice amministrativo delle funzioni giurisdizionali relative anche alla responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica agli organi della giustizia amministrativa, come previsto dal secondo comma del citato articolo 119. È stato inoltre attribuito al legislatore ordinario il compito di individuare i titolari dell'azione di responsabilità; tale precisazione, dovuta ad un emendamento approvato nella seduta del 29 ottobre, lascia quindi impregiudicata la questione della eventuale costituzione di un distinto pubblico ministero presso la giurisdizione amministrativa.

Sempre in ordine a tale disposizione, va sottolineato che questa ulteriore attribuzione di competenza al giudice amministrativo non si pone in contrasto con la natura di tale organo giurisdizionale, specie se si ha riguardo alla evoluzione – in gran parte già in atto sia nella giurisprudenza sia, principalmente, nella più recente legislazione – delle funzioni svolte dal giudice amministrativo. Questo giudice è destinato, infatti, ad assumere in futuro competenze di merito di livello tale da rendere presto del tutto obsoleta la tradizionale formula secondo la quale sarebbe il giudice degli atti, che, in realtà, già dal 1923 non è più esatta. Al riguardo va nuovamente ribadito che comunque una riforma di livello costituzionale non deve tanto limitarsi a registrare l'esistente, quanto, essendo per sua natura destinata a durare nel tempo, assecondare ed anche stimolare le linee di sviluppo della società e delle sue istituzioni.

Anche il testo approvato dell'articolo 133 (corrispondente all'articolo 113 del testo della Costituzione vigente) discende dalle considerazioni già svolte in via generale con riferimento all'unità funzionale della giurisdizione, costituendone uno sviluppo.

Al riguardo si deve sottolineare che, mentre l'articolo 119 del testo approvato caratterizza la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione dal punto di vista degli organi giurisdizionali cui essa è affidata, l'articolo 133 definisce il medesimo ambito da un punto di vista meramente oggettivo, garantendo la giurisdizione amministrativa con riferimento non più alla dicotomia tra diritti soggettivi e interessi legittimi, ma, dopo aver soppresso il richiamo a tali posizioni soggettive, previsto dal primo comma dell'articolo 113 della Costituzione vigente, rinviando alla legge per la definizione delle modalità per l'esercizio della tutela giurisdizionale «nei confronti della pubblica amministrazione», e non più solo contro i suoi atti.

È peraltro evidente che tale soppressione, unitamente a quella analoga operata all'articolo 119, non implica alcuna interferenza rispetto al primo comma dell'articolo 24 della prima parte della Costituzione, che si limita ad assicurare che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, senza ovviamente indicare né criteri di riparto della giurisdizione né, conseguentemente, gli organi giurisdizionali cui adire. In altri termini, l'articolo 24, primo comma, costituisce una norma volta a garantire la possibilità di azione in giudizio escludendo ogni eccezione alla tutela delle posizioni soggettive, mentre quelle recate al riguardo dal nuovo Titolo VII sulla giustizia hanno lo scopo di precisare le concrete modalità con cui realizzare tale possibilità.

Si deve ricordare, da ultimo, che il testo approvato dalla Commissione dell'articolo 133, prevede esplicitamente la possibilità di esercitare la tutela

giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione anche in forma cautelare e, inoltre, la possibilità per il giudice amministrativo di disporre di altri strumenti di reintegrazione, oltre a quella dell'annullamento degli atti pubblica amministrazione.

Peraltro anche tali modificazioni, che assicurano un più ampio grado di tutela ai cittadini nei confronti della pubblica amministrazione si pongono, sia pure tendenzialmente, nella linea di assoluta equiparazione del giudice amministrativo a quello ordinario. Come ho avuto modo di dire più volte, infatti, in via generale, e sempre nel rispetto del principio adottato dell'unità funzionale della giurisdizione, il testo approvato opera una conseguente e piena equiparazione dei giudici amministrativi a quelli ordinari quanto a *status*, funzioni e disciplina (punto che verrà affrontato diffusamente più avanti, in ordine alla disciplina delle incompatibilità, dell'autogoverno e della nomina dei magistrati).

5.3. I tribunali militari

Il testo approvato dalla Commissione prevede, all'ultimo comma del citato articolo 119 (già articolo 103), la soppressione della giurisdizione militare in tempo di pace. Nel corso della seduta del 29 ottobre è stata peraltro soppressa la previsione, già contenuta nel testo approvato in giugno ed introdotta sulla base di alcuni disegni di legge all'esame della Commissione, della loro istituzione non solo per il tempo di guerra, ma anche in adempimento di obblighi internazionali. Al riguardo devo rammentare che all'articolo 131, comma 2 (già articolo 111, comma 2, della Costituzione vigente) è previsto che si può derogare alla possibilità di ricorrere in Cassazione solo per le sentenze ed i provvedimenti sulla libertà personale emessi dai tribunali militari (beninteso, ed ovviamente, in tempo di guerra).

In merito va ricordato che la competenza dei tribunali militari (che, per inciso, costituiscono un giudice speciale, come anche affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1958) non può che essere considerata del tutto eccezionale. Nella prima parte della Costituzione, infatti, è solennemente affermato il principio secondo il quale l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali (articolo 11) e l'impiego delle Forze armate, il cui ordinamento è informato allo spirito democratico della Repubblica, è finalizzato alla difesa della Patria (articolo 52). In quest'ottica le modifiche proposte all'articolo 103, terzo comma, della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 119, terzo comma, del testo approvato dalla Commissione) rendono pienamente coerente tale disposizione con i principi appena richiamati, contenuti nella prima parte della

Costituzione stessa.

Per concludere l'esame del punto relativo ai tribunali militari, si deve far presente che era stata approvata una disposizione transitoria e di attuazione per chiarire la posizione del personale magistratuale attualmente in servizio presso tali organi, il quale, per effetto della predetta disposizione, è inquadrato nei ruoli dei magistrati ordinari. Nella fase conclusiva dei lavori della Commissione, in sede di coordinamento del testo, è stato deciso di non confermare le disposizioni transitorie, rinviandone l'esame al termine della prima lettura del progetto costituzionale da parte della Camera.

5.4. La magistratura ordinaria

Il sistema giudiziario esistente in Italia, al momento in cui l'Assemblea costituente svolgeva i propri lavori, derivava in gran parte dall'organizzazione giudiziaria già istituita nel Regno di Sardegna, sul modello della legislazione francese, e incentrata sulla figura del giudice-funziario.

Lo Statuto del 1848 sanciva la diretta emanazione della giustizia dal Re e, in generale, le disposizioni previste in materia dagli articoli 68-73 non davano alla magistratura un ordinamento autonomo ed indipendente. Nel 1859 il decreto Rattazzi strutturava la magistratura come un corpo sottoposto all'esecutivo, ponendo il Guardasigilli al vertice di tutti i funzionari giudiziari, alla carriera dei quali presiedeva, e configurando il pubblico ministero come rappresentante del potere esecutivo presso ogni autorità giudiziaria.

La legge n. 6878 del 1890 (cosiddetta «legge Zanardelli») cominciò ad aprire taluni spiragli per accentuare le garanzie di indipendenza dei giudici, garanzie che furono rafforzate dalla legge n. 1511 del 1907 (cosiddetta «legge Orlando»), la quale istituì un Consiglio superiore della magistratura con funzioni consultive-deliberative in materia di promozioni, che erano tuttavia sempre adottate con decreto del ministro, dalla legge n. 438 del 1908 che assicurò l'inamovibilità di sede e con il decreto n. 1978 del 1921 (cosiddetto «decreto Rodinò»), che prevede l'elettività del Consiglio superiore della magistratura ed estese l'inamovibilità ai pretori.

In epoca fascista la legislazione fu, invece, caratterizzata da una inversione di tendenza, a partire dall'ordinamento giudiziario del 1923 che eliminò l'elettività del Consiglio, accentuando la struttura gerarchica degli uffici giudiziari. L'ordinamento giudiziario del 1941 (ancora per gran parte in vigore) disciplinò in maniera organica la dislocazione, le funzioni e la composizione degli organi giudiziari, la carriera e lo *status* giuridico dei magistrati ordinari.

Subito dopo la fine della guerra, con il regio decreto legislativo n. 511 del 31

maggio 1946, furono ripristinate le garanzie di indipendenza dei giudici, in parte estese ai pubblici ministeri.

In sede di Assemblea costituente emersero vari orientamenti in ordine all'autogoverno della magistratura, al collegamento del pubblico ministero con l'esecutivo, alla sorte da riservare all'ufficio del Ministro della giustizia, alla realizzazione dell'unità della giurisdizione, mentre su altre questioni, quali il superamento della configurazione delegata della giurisdizione, l'accoglimento del principio di legalità dell'azione penale e l'eliminazione di ingerenze dell'esecutivo sui provvedimenti concernenti lo *status* dei magistrati, si registrò un sostanziale accordo sin dall'inizio della discussione

Il testo vigente della Costituzione, agli articoli 101-113, sostanzialmente si basa sui principi della differenziazione solo funzionale dei magistrati, della previsione delle garanzie del giudice, della collocazione del pubblico ministero nell'ordinamento giudiziario, della previsione del Consiglio superiore della magistratura come organo a composizione mista, nonché sulla precisazione dei rapporti tra magistratura ed esecutivo.

Si deve peraltro notare che la dottrina ha rilevato taluni problemi di conciliabilità, ad esempio, tra la riconducibilità della funzione giudiziaria alla sovranità popolare, prevista dall'articolo 101, primo comma, ed il sistema di nomina per concorso, previsto dall'articolo 106; tra la distinzione dei magistrati solo per funzioni, prevista dal terzo comma dell'articolo 107, e il sistema di promozioni come sarebbe presupposto dall'articolo 105; tra la differenziazione del pubblico ministero dalla magistratura giudicante, previsto dal quarto comma dell'articolo 107, e la riconduzione dello stesso all'ordine giudiziario, prevista dal terzo comma del medesimo articolo 107. Tutti questi problemi, in varia misura, sono puntualmente emersi nel corso dei lavori del Comitato prima e della Commissione poi.

5.4.1. *Giudice e pubblico ministero*

Le disposizioni costituzionali vigenti si aprono con le affermazioni secondo le quali la giustizia è amministrata in nome del popolo (articolo 101, comma 1) e i giudici sono soggetti soltanto alla legge (comma 2). Per il pubblico ministero, l'ultimo comma dell'articolo 107 prevede che tale organo gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

La Costituzione afferma quindi, in limine, l'indipendenza e l'autonomia del giudice (come singolo), anticipando in tal modo quella dell'ordine giudiziario nel suo complesso (affermata dagli articoli 104-107), indipendenza ed autonomia che rappresentano un valore strumentale rispetto a quello della legalità e obiettività

dell'amministrazione della giustizia.

Quella della distinzione tra magistratura giudicante e inquirente è stata una delle tematiche su cui sia il Comitato sul sistema delle garanzie, sia la Commissione, si sono particolarmente e a lungo soffermati.

Si tratta di una questione che ha lontane origini storiche e che ha accompagnato per secoli la dialettica istituzionale in relazione all'evoluzione degli ordinamenti giuridici moderni e contemporanei, principalmente con riferimento al bilanciamento dei poteri ed alla definizione delle competenze tra gli organi dello Stato.

Prescindendo dalle prime origini dell'istituto del pubblico ministero, che possono essere individuate in alcuni istituti del diritto romano, l'organo in esame, ossia un complesso di uffici pubblici cui viene demandato il compito di proporre azioni o intervenire in giudizi promossi da privati, comincia a delinarsi in termini moderni negli anni immediatamente successivi alla rivoluzione francese, mostrando peraltro immediatamente quei caratteri di ambiguità che hanno sempre accompagnato la storia dell'istituto, tanto che il decreto dell'Assemblea nazionale sull'organizzazione giudiziaria del 16-24 agosto 1790 (che avrebbe poi ispirato tutte le legislazioni europee in materia) da un lato confermava l'appartenenza degli uffici del pubblico ministero all'ordine giudiziario, mentre dall'altro li definiva agenti del potere esecutivo presso i tribunali.

Questi riferimenti sono sufficienti a chiarire come i problemi, che ancor oggi vengono dibattuti, affondino le loro radici nella storia. Si tratta di tematiche intimamente connesse alla nascita della stessa democrazia e, comunque, investono imprescindibili aspetti di bilanciamento dei poteri, la cui struttura determina la forma di governo di un ordinamento. Con ciò non si intende certo affermare che il problema della definizione della natura dell'organo pubblico ministero – e dei suoi rapporti con le altre istituzioni, segnatamente con l'esecutivo – sia determinante ai fini della qualificazione di un certo ordinamento come democratico o meno. Ben si sa, infatti, che, in ordinamenti di Stati che hanno rappresentato e rappresentano un esempio di democrazia, il pubblico ministero è posto alle dipendenze dell'esecutivo, mentre in altri, non meno democratici, quest'organo è variamente sottratto alle ingerenze governative. Non siamo di fronte ad un dogma della democrazia, e sul punto non devono quindi scatenarsi guerre di religione.

La risposta, per ciascun Paese, nasce dalla sua storia, dalle sue tradizioni, dalla particolare struttura della società civile e di quella politica, dal delicato meccanismo di pesi e contrappesi istituzionali, di cui esso è o non è dotato.

Al riguardo, volendo solo esemplificativamente fare dei brevi cenni di diritto comparato, faccio presente che in Belgio tutte le nomine alle procure sono fatte

direttamente dal Re, senza necessità di preventive designazioni od elezioni. Il pubblico ministero esercita le proprie funzioni sotto l'autorità del Ministro della giustizia e la lettera della Costituzione non estende agli organi della pubblica accusa le stesse garanzie di autonomia riservate ai membri della magistratura giudicante.

In Germania le funzioni di pubblico ministero sono esercitate da funzionari reclutati, nella generalità dei casi, separatamente dai giudici e con uno *status* differente rispetto agli stessi. Nella maggior parte dei *Laender* i pubblici ministeri sono funzionari politici (*politische Beamte*), e presso le Corti statali sono nominati dai ministri della giustizia dei *Laender* competenti, mentre per le Corti federali la nomina viene effettuata dal Ministro federale della giustizia, su approvazione del *Bundesrat*.

In Inghilterra l'azione penale viene eseguita (peraltro discrezionalmente) dal *Crown Prosecution Service*, un'autorità indipendente che non svolge indagini, affidate alla polizia. Tale autorità è organizzata a livello piramidale e al suo vertice è posto l'*Attorney General*, che è membro e consigliere giuridico del Governo, pur non appartenendo al Gabinetto.

Nei Paesi Bassi i pubblici ministeri sono tenuti a conformarsi alle direttive che vengono loro impartite dalle autorità sovraordinate competenti, in nome del Re, mentre in Spagna il pubblico ministero ha al vertice della struttura un procuratore generale dello Stato, nominato dal Re su proposta del Governo, udito il Consiglio generale del potere giudiziario.

In Francia i magistrati del pubblico ministero sono posti sotto la direzione ed il controllo dei capi degli uffici, ai quali sono assegnati, e sotto l'autorità del Ministro della giustizia; non beneficiano della prerogativa dell'inamovibilità, che è propria dei membri della magistratura giudicante. È peraltro noto che in Francia è in corso un processo di riforma tendenzialmente diretto ad assicurare un più ampio grado di autonomia agli organi della pubblica accusa, sebbene nelle diverse sezioni dell'organo di autogoverno della magistratura dovrebbe persistere una maggioranza di consiglieri laici (cfr. il noto «Rapporto Tuche»).

In Svezia la carriera della pubblica accusa è separata dalla magistratura giudicante e dagli altri corpi dello Stato ed il procuratore generale, il suo sostituto, i procuratori regionali e quelli dei distretti di maggiore importanza sono nominati dal Governo, mentre gli altri sono assegnati ai loro uffici con decisione del procuratore generale. L'indipendenza del pubblico ministero è tuttavia prevista dalla Costituzione.

Negli Stati Uniti, infine, novantaquattro *District Attorneys* dirigono gli uffici del pubblico ministero presso ogni tribunale federale di prima istanza. La loro nomina è

di competenza del Presidente degli Stati Uniti, ma deve essere ratificata dal Senato. Le proposte di nomina sono fatte dall'*Attorney General*, figura sostanzialmente corrispondente al Ministro della Giustizia.

Per quanto riguarda la storia italiana, dalla legge del 1865, per la quale i magistrati del pubblico ministero costituivano un ruolo a se stante, si è passati, attraverso alterne vicende, all'unificazione dei ruoli, per poi porre, con l'articolo 69 dell'ordinamento giudiziario del 1941, il pubblico ministero alle dipendenze del Ministro della giustizia e, successivamente, ad individuarne talune garanzie di indipendenza, pur non coincidenti con quelle dei giudici, con il regio decreto legislativo n. 511 del 1946.

In sede di Assemblea costituente il problema della natura promiscua delle funzioni del pubblico ministero (ossia dell'attribuzione a tale organo di funzioni giurisdizionali – nel rito penale dell'epoca, ad esempio, ordini di cattura e concessione della libertà provvisoria – ed esecutive) fu ampiamente sottolineato e dibattuto e, com'è ben noto, si scontrarono due opposte tendenze, rispettivamente riconducibili ai progetti Calamandrei e Leone, la prima delle quali favorevole all'indipendenza dell'organo e la seconda, invece, favorevole a configurarlo come organo del potere esecutivo. Prevalse una tesi intermedia, la cui approvazione ha dato origine al testo del quarto comma dell'articolo 107 della Costituzione vigente, secondo il quale il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Tale disposizione, da leggersi anche in relazione all'articolo 101, secondo comma, della Costituzione vigente («I giudici sono soggetti soltanto alla legge»), evidenzia il livello non costituzionale delle garanzie riconosciute al pubblico ministero. Si deve però osservare che comunque la Costituzione riconosce la necessità di tali garanzie, che il primo comma dello stesso articolo 107 estende anche al pubblico ministero la garanzia di inamovibilità prevista per i giudici, che le stesse garanzie oggettive assicurate all'intero ordine giudiziario dall'esistenza del Consiglio superiore della magistratura sono evidentemente riconosciute anche ai magistrati inquirenti e che lo stesso obbligo di esercitare l'azione penale per più versi sottintende e presuppone l'indipendenza del pubblico ministero. In ogni caso, si deve rilevare che la legislazione post-costituzionale è stata caratterizzata da un progressivo avvicinamento ed assimilazione del regime giuridico dei magistrati inquirenti a quello dei giudici.

L'articolo 101 (e, in particolare, il citato comma 2 di tale articolo) è stato oggetto di ampio ed approfondito dibattito, sia nel Comitato sul sistema delle garanzie che in Commissione. Su tale materia, in verità, si sono registrate posizioni alquanto divergenti, che sono state, infine, ricondotte ad unità solo con una certa

difficoltà e con uno sforzo collegiale, capace di tener conto dell'approfondimento critico delle diverse posizioni a confronto e di ascoltare le ragioni degli altri.

Il testo approvato in giugno dell'articolo 117, comma 2 (corrispondente al comma 2 dell'articolo 101 della Costituzione vigente), rendeva soggetti soltanto alla legge non solo i giudici, ma anche i magistrati del pubblico ministero. Per far fronte agli eventuali problemi che avrebbero potuto sorgere da una effettiva frantumazione delle attribuzioni in materia inquirente, e per assicurare un certo grado di unitarietà nello svolgimento delle relative funzioni, il testo prevedeva anche che le norme sull'ordinamento giudiziario avrebbero assicurato il coordinamento e l'unità di azione degli uffici del pubblico ministero.

Tale formulazione, tuttavia, si prestava alla critica, fondata, secondo la quale, mentre la soggezione alla legge è concetto che si riferisce agevolmente al giudice inteso come singolo (tenuto presente quanto prima esposto circa le relazioni tra tale principio e le norme di cui agli articoli 104 e 107 della vigente Costituzione), essa potrebbe invece dar luogo a difficoltà in riferimento alla sua applicazione al pubblico ministero, il quale, come è noto, è un ufficio e non un giudice.

Tenendo conto di queste considerazioni critiche, il relatore ha quindi presentato un nuovo testo del citato comma secondo dell'articolo 117 che, prendendo in considerazione iniziative emendative assunte da più gruppi, era probabilmente suscettibile di far fronte ai rilievi critici evidenziati, confermando al tempo stesso l'indipendenza del pubblico ministero di fronte ad ogni potere. Tale nuovo testo, approvato dalla Commissione nella seduta del 28 ottobre, scinde in due commi le disposizioni relative rispettivamente ai giudici e alle guarentigie del pubblico ministero, prevedendo che i giudici sono soggetti soltanto alla legge (articolo 117, secondo comma) e che i magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere e godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali assicurano altresì il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero ed il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero (articolo 117, terzo comma).

Al riguardo vorrei segnalare che la formulazione approvata dalla Commissione da un lato conferma, peraltro non poco rafforzandole, le garanzie previste dalla vigente Costituzione in favore degli organi di pubblica accusa e, dall'altro, conferisce piena cittadinanza nel nostro ordinamento ad organi di coordinamento investigativo – come, ad esempio la Direzione nazionale antimafia che si rivelassero necessari per la conduzione di indagini particolarmente complesse, che investano la competenza di più uffici giudiziari.

Mi sembra, inoltre, che da un punto di vista sia sistematico che sostanziale la

formulazione approvata abbia il pregio della chiarezza e sia suscettibile di porre fine ai numerosi equivoci che pure si sono verificati.

Uno degli elementi che accomunano giudici e pubblici ministeri nel vigente testo costituzionale è costituito dal sistema di nomina, che, secondo quanto previsto dal primo comma dell'articolo 106 vigente, ha luogo per concorso, il che, come è stato sostenuto in dottrina e riconosciuto dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 49 del 1968), costituirebbe una ulteriore garanzia di indipendenza posta in favore dei magistrati inquirenti.

Prima di passare all'illustrazione del testo dell'articolo 124 approvato dalla Commissione (corrispondente all'articolo 106 della Costituzione vigente), occorre ricordare che le norme in questione sono state oggetto di ampio ed approfondito dibattito nel Comitato sul sistema delle garanzie e successivamente nella Commissione: si tratta, infatti, di una questione rispetto alla quale le posizioni originarie dei vari gruppi erano assai lontane.

Il testo approvato all'articolo 124, primo comma, dispone anzitutto che anche i magistrati amministrativi non possono essere nominati se non per concorso e prevede che la nomina è condizionata al positivo esperimento di un periodo di tirocinio.

Nel nuovo sistema dell'unità funzionale della giurisdizione, nel quale i magistrati ordinari ed amministrativi sono totalmente equiparati quanto a *status* e garanzie, sarebbe infatti una grave incongruenza ipotizzare che i magistrati amministrativi possano, sia pur parzialmente, essere nominati dal Governo. Ci sarebbe da chiedersi, infatti, quale terzietà potrebbe vantare chi è chiamato ad esercitare la giurisdizione, e poi proprio quella amministrativa, in base ad una nomina effettuata dall'esecutivo.

Va quindi ribadito che il testo approvato equipara in tutto e per tutto, nelle garanzie come nelle responsabilità, nel sistema di nomina come nelle incompatibilità, i giudici ordinari a quelli amministrativi. Ed in effetti parrebbe assai strano, oltre che pericoloso, che la giurisdizione venisse svolta da organi i cui componenti non fornissero assolute garanzie di terzietà. Posizioni culturali secondo le quali i giudici amministrativi potrebbero in sostanza continuare ad essere funzionalmente collegati all'esecutivo e, più in generale, i giudici potrebbero essere chiamati a svolgere compiti estranei alla giurisdizione – e, segnatamente, a ricoprire incarichi di ogni sorta nelle pubbliche amministrazioni –, si giustificerebbero, sia pure a fatica e con qualche sospetto di incostituzionalità, soltanto in un quadro costituzionale diverso da quello approvato dalla Commissione.

Sempre all'articolo 125, il testo approvato prevede inoltre, e

conseguentemente, all'ultimo comma, un rigoroso regime delle incompatibilità per tutti i magistrati, che troppo spesso svolgono funzioni eccessivamente distanti da quelle giurisdizionali, talvolta a scapito delle stesse e spesso alle dipendenze dell'esecutivo. In questi casi è evidente il rischio di ricadute negative sulla stessa autonomia della magistratura e anche sul suo prestigio, a tutela del quale, nel quinto comma, si è prevista anche la costituzionalizzazione dei principi di responsabilità, correttezza e riservatezza.

In ordine a tali disposizioni è opportuno sottolineare che, nel corso del dibattito in Commissione, è stato pressoché unanimemente ritenuto che i giudici non devono svolgere incarichi presso l'esecutivo o pubbliche amministrazioni (pur essendosi prospettate talune eccezioni in merito alla loro utilizzazione esclusivamente presso il Ministero della giustizia, sia pure in numero estremamente ridotto), nè partecipare ad arbitrati o a collaudi e simili.

Il testo approvato consente, peraltro, la partecipazione dei magistrati ad attività nelle quali la loro specifica competenza può rivelarsi di grande utilità, come, ad esempio, l'insegnamento, la partecipazione all'attività di formazione dei magistrati, la partecipazione a commissioni di concorso e simili. Per quanto riguarda il citato quinto comma, vorrei ribadire che, come è emerso nel corso del dibattito, i magistrati non sono assimilabili agli altri pubblici impiegati se non solo formalmente. Questi ultimi, infatti, pur svolgendo certe funzioni di responsabilità, non hanno il potere di disporre della libertà, dei diritti e dei beni dei cittadini. È quindi evidente che la disposizione che costituzionalizza i principi, cui devono attenersi tutti i magistrati nel corso dell'esercizio delle loro funzioni, è tutt'altro che superflua.

Va infine rilevato che il nuovo ultimo comma dell'articolo 125, relativo alla partecipazione dei magistrati alle competizioni elettorali, ha ottenuto il consenso pressoché unanime della Commissione. Mi sembra che la soluzione prescelta permetta un equilibrato bilanciamento tra la libertà di concorrere alle cariche elettive e la necessità di consentire sia la parità dei partecipanti alle competizioni elettorali, sia un corretto svolgimento delle stesse nonché dell'attività giudiziaria, sia, infine, il prestigio della magistratura.

Per quanto riguarda il regime transitorio, la Commissione aveva approvato una disposizione transitoria e di attuazione, secondo la quale le norme relative alle incompatibilità dei magistrati si applicano a decorrere dal quarto anno successivo all'entrata in vigore della riforma costituzionale ora all'esame delle Camere. Come nei casi precedentemente segnalati, anche tale disposizione non è stata confermata nella fase di coordinamento finale del testo, rinviandone l'esame al termine della prima lettura del progetto costituzionale da parte della Camera. Va rilevato, inoltre,

che le disposizioni in materia di partecipazione dei magistrati alle competizioni elettorali sono comunque immediatamente precettive.

Il terzo comma dell'articolo 124 stabilisce che, ferma restando l'unicità delle modalità di ingresso in magistratura e delle carriere, sia previsto una sorta di filtro per il successivo passaggio tra le funzioni giudicanti e quelle del pubblico ministero, e viceversa. Tale filtro è rappresentato da un concorso riservato (riservato, ovviamente, ai soli magistrati, onde evitare equivoci di sorta) che dovrà svolgersi secondo modalità stabilite dalla legge. È peraltro previsto, al quarto comma dello stesso articolo 124, che in nessun caso le funzioni inquirenti e quelle giudicanti penali possono essere svolte nel medesimo distretto giudiziario.

La *ratio* di tali disposizioni è del tutto evidente. Si tratta, da un lato, di evitare facili e possibili commistioni tra le varie funzioni, nonché i pericoli che ciò comporta per una ordinata amministrazione della giustizia e, dall'altro, di favorire le reali aspirazioni personali al fine di una più efficace azione giudiziaria. È infatti senz'altro vero che, per svolgere le funzioni di giudice, occorrono qualità, interessi e motivazioni differenti da quelle necessarie all'adempimento delle funzioni affidate ai magistrati inquirenti, pur nella comune cultura della giurisdizione, o, come meglio dovrebbe dirsi, nella comune cultura della legalità e delle garanzie, la quale dovrebbe essere patrimonio inalienabile di tutti i magistrati.

D'altro canto, è innegabile che lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero richiede una formazione, non solo culturale ma anche di tecnica investigativa, del tutto particolare, che è obiettivamente assai diversa da quella richiesta per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali.

Il relatore deve peraltro dar conto del fatto che in Commissione erano stati presentati, da alcuni gruppi, emendamenti indirizzati a realizzare una piena separazione delle carriere tra giudici e magistrati del pubblico ministero, prevedendo di conseguenza un accesso alla magistratura attraverso concorsi separati ovvero rendendo irreversibile la scelta operata sulla funzione da svolgere. Posti in votazione, tali emendamenti, che evidentemente sottintendono una impostazione notevolmente diversa da quella infine approvata dalla Commissione, sono stati respinti.

Nel testo approvato dell'articolo 124 è stato comunque previsto che tutti i magistrati debbono svolgere inizialmente funzioni giudicanti, onde perseguire quella unitarietà iniziale della cultura della legalità e della giurisdizione cui prima si accennava. Per il suo conseguimento è stato anche previsto, all'articolo 128 del testo approvato dalla Commissione (corrispondente all'articolo 110 della Costituzione vigente), che il Ministro della giustizia debba promuovere la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi:

formazione propedeutica per i futuri magistrati ed i futuri avvocati, che è altra cosa dalla formazione e dall'aggiornamento dei magistrati, che restano evidentemente affidati ai Consigli superiori.

Al riguardo, va ricordato che in dottrina è stata più volte lamentata l'assenza di una scuola della magistratura, sull'esempio dell'*Ecole nationale de la magistrature* in Francia, della *Referendarszeit* in Germania e dell'*Escuela judicial* in Spagna; sulla questione, peraltro, ci si soffermerà in termini più generali in occasione dell'illustrazione dell'articolo 128, riguardante le competenze del Ministro della giustizia. Un primo passo in questa direzione è tuttavia stato fatto recentemente anche in Italia, con il decreto legislativo di attuazione della delega prevista dall'articolo 17, comma 113, della legge 15 maggio 1997, n.127, che prevede l'istituzione delle scuole biennali di specializzazione per le professioni legali.

L'articolo 107 della Costituzione vigente, al primo comma, assicura ai magistrati (quindi sia ai giudici sia ai magistrati del pubblico ministero) la garanzia dell'inamovibilità, da intendersi nel senso che qualsiasi provvedimento destinato ad incidere sull'esercizio della funzione del singolo magistrato deve essere assunto dal Consiglio superiore della magistratura alle condizioni indicate nel primo comma citato.

La garanzia in esame era già prevista dallo Statuto del 1848, che tuttavia la limitava al grado, senza estenderla a tutti i magistrati (erano infatti esclusi quelli con meno di tre anni di anzianità, i pretori e i pubblici ministeri). La norma della vigente Costituzione, come accennato, si applica, invece, a tutti i magistrati, senza distinzione di categorie e, dal punto di vista oggettivo, concerne sia la sede che la funzione cui il magistrato sia stato assegnato e costituisce la più rilevante garanzia dello *status* del singolo magistrato. Tale norma riguarda, del resto, il profilo di garanzia anche all'interno dello stesso ordine giudiziario, con ciò rafforzando ulteriormente i principi di indipendenza e di autonomia già previsti dall'articolo 104 vigente con riferimento all'intero ordine.

Il diritto alla conservazione delle funzioni e della sede, d'altra parte, non è svincolato dai limiti che esso può incontrare a causa della esigenza di tutelare altri interessi costituzionalmente garantiti, come si ricava dalla lettura dello stesso primo comma dell'articolo 107. Da essa emerge che il Costituente non ha attribuito a tale garanzia valore assoluto ed incondizionato, ma strumentale, nel senso che la inamovibilità è garantita per assicurare l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario, nonché quelle del singolo magistrato.

D'altro canto, la previsione di un intervento in materia, comunque possibile solo da parte dell'organo di governo autonomo della magistratura, aggravato da

una espressa ed ulteriore garanzia procedimentale, rafforza ancor più tale garanzia. A tali preminenti esigenze, si è ritenuto di poter fare ugualmente fronte con una modifica del secondo comma dell'articolo 107 della Costituzione vigente (corrispondente al secondo comma dell'articolo 125 approvato dalla Commissione), con la quale si prevede la sostituzione delle previste garanzie di difesa con quelle di garanzia del contraddittorio.

Allo stesso articolo 125, al primo comma, il testo approvato ribadisce ed estende ai magistrati amministrativi il principio della inamovibilità, prevedendosi inoltre al terzo comma che la legge disciplina i periodi di permanenza nell'ufficio e nella sede dei giudici (ordinari e amministrativi) e dei magistrati del pubblico ministero.

5.4.2. *Consiglio superiore della magistratura e azione disciplinare*

Le tematiche relative al Consiglio superiore della magistratura, al pubblico ministero, all'azione penale e a quella disciplinare sono state oggetto di approfonditi e ripetuti dibattiti nel Comitato sul sistema delle garanzie prima e nella Commissione poi.

Per quanto riguarda in particolare il Consiglio superiore della magistratura, le disposizioni previste dagli articoli 104 e 105 della Costituzione vigente, accanto alla garanzia di indipendenza funzionale e del singolo giudice (prevista dall'articolo 101, secondo comma), pongono istituti volti a garantire l'indipendenza della magistratura nel suo complesso. Il Consiglio superiore della magistratura è appunto l'organo cui è affidato il compito di assicurare l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine della magistratura.

Tale organo è non solo previsto, ma anche disciplinato in molteplici aspetti dall'articolo 104 della Costituzione vigente ed è stato tuttavia tardivamente istituito con la legge n. 195 del 1958, successivamente più volte modificata.

Il Consiglio è attualmente composto da 33 membri, dei quali 3 di diritto (il Presidente della Repubblica, che lo presiede ai sensi degli articoli 87 e 104 della Costituzione vigente, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione), 20 eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie e 10 dal Parlamento in seduta comune tra professori di università in materie giuridiche ed avvocati dopo 15 anni di esercizio. I membri elettivi durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

I componenti di nomina parlamentare sono eletti dai due rami del Parlamento in seduta comune, a scrutinio segreto con la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea, che si riduce, nelle successive votazioni, a tre quinti dei votanti, mentre all'elezione dei componenti togati partecipano tutti i magistrati con voto

personale, segreto e diretto. I togati sono eletti in collegi circoscrizionali, in ognuno dei quali sono presentate liste di candidati; il riparto dei seggi è disposto secondo il sistema proporzionale e sussiste una clausola di sbarramento del nove per cento sul piano nazionale. Da più parti è stato rilevato che tale sistema elettorale rischia di favorire ed incentivare la «correntocrazia», brutta copia della partitocrazia, all'interno della magistratura, ed è stata di conseguenza auspicata a tale riguardo una adeguata riforma elettorale, che non comporta revisione costituzionale.

Il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura è eletto fra i componenti designati dal Parlamento, ha poteri propri e poteri delegati dal Presidente della Repubblica e, con il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione, compone il Comitato di presidenza, organo previsto dalla legislazione ordinaria. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio è necessaria la presenza di almeno 14 magistrati e di almeno 7 componenti eletti dal Parlamento.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Consiglio ed il Ministro della giustizia, prescindendosi ora dalla problematica relativa alla facoltà a questi attribuita di promuovere l'azione disciplinare, va ricordato che il Ministro, ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione vigente, ha competenza in materia di predisposizione delle strutture materiali necessarie alla amministrazione della giustizia ma, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. la sentenza n. 168 del 1963), ha anche poteri che riguardano sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti.

Peraltro, la legge n. 1198 del 1967 ha svincolato le deliberazioni consiliari in materia dalla richiesta dell'esecutivo, mentre rimane la necessità di un atto di proposta formulato da una commissione del Consiglio, di concerto con il Ministro della giustizia, per il conferimento degli incarichi direttivi. Tale disposizione ha dato tuttavia origine ad un conflitto di attribuzione, deciso dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 379 del 1992) nel senso che il Consiglio ed il Ministro hanno un dovere di collaborazione leale e costruttiva per ricercare una concertazione, e solo se questa non viene raggiunta il Consiglio può disattendere l'avviso del Ministro.

Il Consiglio superiore della magistratura ha quindi funzioni amministrative che attuano nel loro complesso l'organizzazione della giurisdizione e sono relative, da un lato, al funzionamento e all'organizzazione dello stesso Consiglio e, dall'altro, allo *status* dei magistrati (sia ordinari che onorari) – e funzioni giurisdizionali, che svolge nell'ambito del procedimento disciplinare, volto ad accertare la responsabilità disciplinare dei magistrati. Nello svolgimento di tale ultima funzione, il Consiglio provvede a tutelare l'interesse oggettivo all'attuazione dell'ordinamento

generale e si trova in una posizione di estraneità per effetto della quale opera dunque come un giudice (speciale) e le relative deliberazioni hanno quindi natura giurisdizionale.

La cognizione delle questioni disciplinari è devoluta ad una apposita sezione disciplinare, composta da nove membri effettivi; il vicepresidente del Consiglio è membro di diritto della sezione, che è altresì formata da due componenti eletti tra quelli disegnati dal Parlamento e da sei componenti eletti tra quelli togati.

Le deliberazioni del Consiglio aventi natura amministrativa (adottate in conformità, a seconda dei casi, con decreto del Presidente della Repubblica ovvero con decreto del Ministro della giustizia) sono impugnabili di fronte al giudice amministrativo, il cui sindacato, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (v. la sentenza n. 44 del 1968) si estende ai vizi degli atti costituiti dalle statuizioni del Consiglio superiore, mentre le deliberazioni assunte in materia disciplinare, che hanno, come si è visto, natura giurisdizionale, sono ricorribili in Cassazione.

Accanto alle competenze in materia di *status* dei magistrati e disciplinare, espressamente attribuite dalla Costituzione vigente al Consiglio, si è tuttavia venuta configurando nella prassi una nuova ed ulteriore funzione, che è stata generalmente definita «paranormativa» e che consiste nella adozione ed emanazione di atti di varia tipologia (sostanzialmente riconducibili a regolamenti, determinazioni e circolari) di contenuto generale ed astratto.

La legittimità dello svolgimento di tale funzione ha suscitato più di una perplessità nel corso dei lavori del Comitato e della Commissione, ed in realtà essa sembra suscettibile in alcuni casi di determinare un effettivo spostamento di competenze dal potere legislativo in favore dell'organo di governo autonomo della magistratura. Questa questione, comunque, verrà affrontata più diffusamente in seguito, con particolare riferimento agli articoli 122 e 126 del testo approvato dalla Commissione (corrispondente agli articoli 105 e 108 della Costituzione vigente).

Le proposte e i disegni di legge assegnati alla Commissione, per le parti relative alle iniziative di riforma del Consiglio superiore della magistratura, erano quant'altre mai distanti tra loro, frutto di impostazioni ontologicamente differenti e difficilmente riconducibili ad unità. Mentre alcuni gruppi e singoli parlamentari proponevano distinti Consigli superiori per la magistratura inquirente e quella giudicante (in coerenza peraltro con un'impostazione complessiva dei rapporti tra le varie funzioni), altri ritenevano invece valida l'attuale normativa costituzionale ed altri ancora prevedevano doversi fare espressa menzione del metodo elettorale e doversi variamente diversificare le quote degli eletti dal Parlamento e dalla magistratura.

Il testo approvato dalla Commissione, relativamente alla tematica del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, è frutto di votazioni contrastate, e tuttavia, anche considerando l'articolato nel suo complesso, credo possa in questa fase rappresentare comunque una proposta finalizzata ad individuare un possibile punto di equilibrio e di convergenza fra posizioni, come si è detto, originariamente assai diverse e distanti, senza che, peraltro, esso comporti la rinuncia a nessuno dei principi affermati e garantiti dal vigente testo costituzionale.

D'altra parte, proprio per le caratteristiche del dibattito svoltosi in Commissione al riguardo, è facilmente prevedibile che il problema della articolazione in sezioni del Consiglio superiore della magistratura ordinaria verrà sottoposto ad ulteriore verifica nell'esame da parte delle Assemblee. A questo proposito, nel corso del confronto fra le diverse posizioni svoltosi nel Comitato ristretto prima delle ultime votazioni, il relatore aveva prospettato un'ipotesi emendativa finalizzata a rendere necessaria l'articolazione del Consiglio in sezioni per i giudici e per i magistrati del pubblico ministero solo a seguito dell'eventuale separazione dei ruoli giudicanti rispetto a quelli inquirenti disposta dalla legge, con la previsione comunque della possibilità di passaggio dagli uni agli altri a seguito di concorso riservato. Ma non avendo tale ipotesi ottenuto il necessario ampio consenso, essa non è conseguentemente mai stata formalizzata dal relatore in formale proposta emendativa.

Venendo all'illustrazione dell'articolato in questa materia, il testo approvato prevede anzitutto due Consigli superiori della magistratura, uno per quella ordinaria ed uno per quella amministrativa (previsti originariamente in due distinti articoli, e poi unificati nell'unico articolo 120 nella fase di coordinamento finale del testo). Per il Consiglio superiore della magistratura ordinaria è prevista una suddivisione in due sezioni (una per i magistrati giudicanti ed una per quelli del pubblico ministero), è previsto che ciascuna sezione sia eletta per tre quinti dai magistrati (rispettivamente giudici e pubblici ministeri) e per due quinti dal Senato della Repubblica, e che il Ministro della giustizia possa partecipare alle relative sedute senza diritto di voto e con facoltà di avanzare proposte e richieste. Il diverso numero dei componenti di ciascuna sezione è rinviato alla determinazione della legge.

Va osservato che la disposizione relativa alla partecipazione alle sedute dei Consigli da parte del Ministro della giustizia si limita a costituzionalizzare quanto già previsto dalla legislazione ordinaria. La diversa proporzione tra i componenti «togati» e «laici», da una parte, rappresenta un punto di equilibrio tra le diverse e contrapposte proposte dei vari gruppi sulla questione della composizione dei Consigli e, dall'altra, consente una più efficace dialettica tra esponenti di istanze

istituzionali comunque coinvolte nella vita della giustizia, anche tenendo conto della provenienza professionale (docenti universitari in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di esercizio) dei componenti di nomina da parte del Parlamento (*rectius*, da parte del Senato della Repubblica), che è espressione della sovranità popolare.

Va rilevato, inoltre, che il testo approvato mantiene comunque una netta prevalenza dei componenti eletti da parte della magistratura e che i paventati rischi di una eccessiva «politicizzazione» dei Consigli non dipendono tanto da un modesto incremento della componente «laica» di nomina parlamentare, quanto piuttosto, e nella maggior parte dei casi, dalla esasperata politicizzazione interna e nei reciproci rapporti tra le varie correnti della magistratura, favorita anche dal particolare sistema elettorale attualmente vigente.

Per quanto riguarda, in modo specifico, la questione dell'organo cui affidare le competenze in materia disciplinare nei confronti dei magistrati, il testo approvato dalla Commissione prevede l'istituzione della Corte di giustizia della magistratura, con l'inserimento in Costituzione del nuovo articolo 122.

L'istituzione di tale organo, che trae la sua legittimazione dagli stessi organi di governo autonomo della magistratura (in quanto i componenti sono designati con elezione di secondo grado e non possono partecipare ad altra attività dei rispettivi Consiglio di provenienza), assicura una più ampia coerenza al sistema già delineato dalla Costituzione vigente e fornisce maggiori garanzie circa il corretto esercizio di questa particolare e delicatissima giurisdizione. L'istituzione della Corte di giustizia della magistratura consente, inoltre, di individuare una valida soluzione al problema dell'impugnazione dei provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli della magistratura ordinaria e amministrativa.

Il quadro di riferimento delle disposizioni costituzionali in materia è completato dall'articolo 123, che attribuisce competenza all'esercizio dell'azione disciplinare non più al Ministro della giustizia ma ad un istituendo Procuratore generale.

La vigente Costituzione, al secondo comma dell'articolo 107, attribuisce al Ministro della giustizia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, con disposizione che si inserisce nella complessiva determinazione dei poteri del Ministro, peraltro ora più organicamente disciplinati all'articolo 128 del testo approvato dalla Commissione.

La legge ordinaria istitutiva del Consiglio superiore della magistratura ha tuttavia ripartito la competenza in materia di azione disciplinare tra Ministro e Procuratore generale presso la Corte di cassazione, stabilendo che questi è titolare degli atti anche quando l'azione è promossa dal Ministro e che quest'ultimo opera

attraverso la Procura generale della Cassazione.

Tale disciplina, oltre che ad una commistione di funzioni e ad una certa confusione nella definizione dei ruoli e della natura degli organi che intervengono nel procedimento – si pensi, ad esempio, alla posizione della Procura generale, che per più versi potrebbe nei casi in esame essere considerata strumento del potere esecutivo –, ha dato origine a più di una perplessità circa la stessa coerenza della normativa ordinaria vigente rispetto al dettato costituzionale.

Anche a tacere del fatto che delle competenze del Procuratore generale della Corte di cassazione in materia di azione disciplinare non vi è traccia nella Costituzione, tale organo è comunque membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura e concorre, quindi, alla definizione del governo autonomo dell'ordine giudiziario. Al contempo, tuttavia, la Procura generale viene chiamata ad assumere iniziative che determinano l'esercizio di quello stesso governo autonomo, configurando una possibile e conseguente carenza di terzietà, con tutto ciò che questo comporta. Va ricordato al riguardo, invece, che, in relazione agli articoli 120 e 122 del testo approvato, il Ministro della giustizia non è membro di diritto dei Consigli superiori e neanche della Corte di giustizia della magistratura, alla quale ultima neppure partecipa.

Nel corso del dibattito è stata quindi prospettata l'ipotesi, peraltro già avanzata in sede di Assemblea costituente, di porre la titolarità all'esercizio dell'azione disciplinare in capo ad un organo appositamente costituito, connotato in maniera tale da assicurarne l'indipendenza e l'autonomia. La nomina del Procuratore generale per l'azione disciplinare è stata prospettata in modo tale da garantire che sia espressione di un ampio consenso, al fine di non far sorgere neanche il sospetto che funzioni così delicate possano essere affidate a soggetti sospetti di parzialità.

L'articolo 123 del testo approvato dalla Commissione, come accennato, recepisce tali indicazioni e prevede, oltre all'istituzione di un apposito Procuratore generale, l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare.

Le disposizioni approvate prevedono che il Procuratore generale sia eletto dal Senato della Repubblica, a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, tra coloro che hanno i requisiti per la nomina a giudice della Corte costituzionale, e che goda della garanzia dell'indipendenza da ogni potere. Al fine di assicurare l'imparzialità dell'organo è previsto un rigoroso regime di incompatibilità (l'ufficio in questione è incompatibile con qualsiasi altra carica o professione), la non rieleggibilità della persona eletta (per quattro anni) e l'incompatibilità anche per i successivi quattro anni con qualsiasi carica pubblica.

La titolarità dell'azione disciplinare è posta in capo al Procuratore generale in

via esclusiva e viene esercitata d'ufficio. È sembrato tuttavia opportuno mantenere una facoltà di richiesta da parte sia del Ministro della giustizia, sia del Procuratore generale della Corte di cassazione sia, infine, dei Consigli superiori della magistratura ordinaria ed amministrativa. Questi quattro organi possono in tal modo non solo supplire ad eventuali inerzie del Procuratore, ma anche concorrere alla definizione di un circuito istituzionale, nel quale ciascuna istanza è chiamata a partecipare nell'ambito dei poteri che gli sono propri.

Anche a tal fine è previsto che il Procuratore generale riferisca annualmente alle Camere sull'esercizio dell'azione disciplinare. Al riguardo desidero precisare che si è preferito attribuire al Procuratore generale, anziché al Ministro della giustizia, tale compito di riferire annualmente in materia alle Camere, in quanto si tratta di attribuzioni proprie e in considerazione della natura stessa dell'organo istituendo, che non ha alcun collegamento a livello istituzionale con l'esecutivo.

In estrema sintesi, e con un valore meramente esemplificativo, si può in sostanza dire che nel sistema delineato, nel testo approvato dalla Commissione, al Procuratore generale è affidato in materia disciplinare un ruolo analogo a quello del pubblico ministero, ed alla Corte di giustizia della magistratura un ruolo analogo a quello del giudice.

Nel sistema costituzionale, dopo le disposizioni sulla composizione dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa, sono previste quelle sulle competenze di tali organi.

Il Comitato sul sistema delle garanzie aveva lungamente discusso, con riferimento all'articolo 121 del testo poi approvato dalla Commissione, corrispondente all'articolo 105 del testo della Costituzione vigente, sul modo più efficace per assicurare che le funzioni amministrative affidate ai Consigli superiori mantengano tale natura, con particolare riferimento critico alle funzioni paranormative cui ho prima accennato.

L'approvazione del quarto comma dell'articolo 120, in base al quale il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero – unitamente alla soppressione in tale comma dell'inciso per effetto del quale sarebbe stata la legge a stabilire funzioni e competenze delle sezioni riunite, e alle ulteriori considerazioni svolte nel corso del dibattito ha tuttavia consigliato una più precisa ed analitica riscrittura dell'articolo 121.

L'articolo 121, infatti, nel testo approvato dalla Commissione, si compone di due commi: il primo dedicato alle funzioni amministrative delle sezioni riunite del Consiglio superiore della magistratura ordinaria e del Consiglio superiore della magistratura amministrativa, ed il secondo che fa particolare riferimento alle

competenze delle due sezioni del Consiglio superiore della magistratura ordinaria.

Tali funzioni e competenze sono nominativamente ed analiticamente indicate dalle disposizioni in esame. Desidero tuttavia sottolineare – anche in relazione ai compiti affidati al Ministro della giustizia in ordine alla comune formazione propedeutica degli operatori del diritto – che l'aggiornamento professionale di tutti i magistrati è posto in capo agli organi di governo autonomo dell'ordine; né, ragionevolmente, potrebbe individuarsi una soluzione alternativa.

Per quanto riguarda la possibilità accordata a tali organi di esprimere pareri sui disegni di legge di iniziativa del Governo prima della loro presentazione alle Camere, su richiesta del Ministro della giustizia, occorre segnalare che analoga facoltà è attualmente prevista dalla legislazione ordinaria per il CSM. L'inciso che limita tale possibilità alla fase precedente alla presentazione alle Camere è sembrato necessario per evitare interferenze con l'attività legislativa del Parlamento, in quanto pareri difformi, espressi nell'ambito di una facoltà prevista dalla Costituzione, potrebbero, nel migliore dei casi, determinare situazioni di imbarazzo, se non, peggio, di conflitto e confusione interistituzionale.

D'altro canto, sembra altresì necessario un qualche ulteriore approfondimento, e una più puntuale specificazione, circa l'attribuzione di pari facoltà al Consiglio superiore della magistratura amministrativa, anche in relazione alle attribuzioni consultive che sono proprie del Consiglio di Stato, come delineato nel testo approvato dalla Commissione all'articolo 113.

5.4.3. *Altre disposizioni in materia di giustizia*

L'articolo 108, primo comma, della Costituzione vigente riserva alla legge la disciplina dell'ordinamento giudiziario e di ogni magistratura.

La Costituzione vigente fa più volte espresso riferimento all'ordinamento giudiziario, in particolare agli articoli 102, primo comma, 105, primo comma, 106, secondo comma, 107, quarto comma, e alla VII disposizione transitoria. In sede di Assemblea costituente, peraltro, furono avanzate proposte per attribuire valore costituzionale alle leggi che regolano l'ordinamento degli uffici giudiziari e lo stato giuridico dei magistrati e degli altri addetti all'ordine giudiziario (Calamandrei), per qualificare come norma costituzionale la legge di ordinamento giudiziario (Leone) e per prevedere che le leggi in materia avrebbero dovuto essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere (Uberti-Bozzi).

Il complesso delle citate disposizioni costituzionali ha posto una serie di problemi, sostanzialmente riconducibili sia alla posizione nel sistema delle fonti della legge sull'ordinamento giudiziario, sia alla latitudine della riserva di legge prevista dall'articolo 108, primo comma, sia, inoltre, con riferimento alla VII

disposizione transitoria, alla possibilità di ultrattività dell'ordinamento giudiziario previgente (problema, quest'ultimo, di non poco momento in relazione alle tematiche dell'unità funzionali e della giurisdizione).

Al riguardo è necessario ricordare che già il termine di *ordinamento giudiziario* ha, nel nostro ordinamento, una genesi storicamente ben definita, in quanto con tale titolo sono state successivamente denominate le leggi che, nel corso del tempo, hanno sistematicamente disciplinato, strutturandola di volta in volta secondo un modello ben preciso, l'organizzazione giudiziaria. Si tratta, del regio decreto 6 dicembre 1865, n. 2626, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2786, e, infine, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il quale, sia pure più volte significativamente modificato, costituisce tuttora la vigente normativa in tema di ordinamento giudiziario.

D'altra parte, tutto ciò, con riguardo al sistema delle fonti, e quindi alla prima delle problematiche accennate, non implica che alla legge sull'ordinamento giudiziario debba essere attribuita una posizione particolare, come ha anche precisato la Corte costituzionale, in specie con la sentenza n. 184 del 1974. Secondo tale sentenza, infatti, i richiami testuali all'ordinamento giudiziario contenuti nella Costituzione non determinano una posizione differenziata delle relative norme, le quali, pertanto, sono modificabili in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, con legge ordinaria.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla portata della riserva di legge prevista dall'articolo 108, primo comma, della Costituzione vigente, occorre anzitutto sottolineare che si tratta di una riserva di legge statale, come già affermato da una delle prime sentenze della Corte costituzionale, la n. 4 del 1956. Secondo questa sentenza, tale esclusione si desume dal sistema adottato dal Costituente di procedere per materie determinate ad un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo in favore dell'ente Regione, escludendo tuttavia dal decentramento tutto il settore giudiziario. Veniva così dettato uno di quei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato che costituiscono limiti insuperabili all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, orientamento peraltro successivamente confermato dalla più recente sentenza n. 43 del 1982. Questi principi sono stati esplicitamente confermati anche nel testo approvato dalla Commissione in materia di forma di Stato (articolo 58, primo comma, lettera *p*) e in materia di Parlamento e fonti normative (articolo 90, secondo comma, lettera *f*).

In materia, tuttavia, i lavori svolti dal Comitato sul sistema delle garanzie si sono incentrati su un altro aspetto, ben più problematico, connesso alla riserva di legge in argomento, e già affrontato dalle precedenti Commissioni per le riforme istituzionali (in particolare da quella presieduta dall'onorevole Bozzi).

Si tratta del problema della coerenza tra la prevista riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario e una prassi, alla quale si è già accennato in precedenza, attraverso la quale il Consiglio superiore della magistratura, per effetto dell'emanazione di una serie di atti atipici, ha in sostanza strutturato un vero e proprio *corpus iuris*, sovente non solo interpretativo, ma addirittura integrativo della vigente legislazione in materia.

È necessario quindi definire una prospettiva di riforma dei rapporti istituzionali, nell'ambito della quale ogni soggetto svolga i propri compiti in un quadro di competenze ben definite, il cui corretto esercizio contribuisca alla funzionalità complessiva del sistema. Un assetto istituzionale garantisce la tenuta reale della democrazia solo nel momento in cui gli attori delle vicende politico-istituzionali interpretano i rispettivi ruoli – certo, con il grado di elasticità necessario per adeguarli alle varie e mutevoli situazioni e contingenze, anche storiche – con piena coscienza non solo del significato della propria funzione, ma anche delle relazioni che il corrispettivo esercizio implica.

In caso contrario, infatti, nasce la pericolosa tendenza a legittimare, e, talvolta, ad autolegittimare, funzioni di *supplenza*, che poi indebitamente si cristallizzano, provocando in ultima analisi la definizione per via surrettizia di un nuovo quadro istituzionale, privo tuttavia di qualunque legittimazione costituzionale.

Le problematiche connesse all'articolo 108 (corrispondente all'articolo 126 del testo approvato dalla Commissione), come del resto anche le altre, vanno affrontate alla luce di tali principi, prevedendo che la riserva di legge in materia di ordinamenti giudiziari debba essere intesa nel senso più stringente, senza lasciar spazio ad interpretazioni che, in sostanza, si risolvono nello svuotamento della riserva stessa e in uno spostamento surrettizio di competenze, il quale si rifletterebbe anche sulla reale forma di governo.

Di conseguenza, nel testo approvato del primo comma dell'articolo 126, viene introdotta una modifica al primo comma dell'articolo 108 vigente, anzitutto nel senso di effettuare anche in tema di ordinamento giudiziario una assoluta equiparazione tra magistratura ordinaria ed amministrativa, ma anche disponendo che le norme sugli ordinamenti giudiziari sono stabilite «esclusivamente» con legge, con una formulazione già proposta dalla Commissione Bozzi nella IX Legislatura.

Per concludere l'esame dell'articolo 126, deve solo riferirsi che il secondo comma è stato modificato come conseguenza della soppressione della possibilità di istituire giudici speciali, sicché la garanzia di indipendenza ivi prevista è ora posta solo in capo agli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia, e non

più anche ai giudici delle giurisdizioni speciali ed al pubblico ministero presso di esse.

Nel vigente sistema costituzionale, l'articolo 109 rappresenta una sorta di norma cerniera tra le disposizioni sull'ordinamento giurisdizionale e quelle sulle competenze del Ministro della giustizia. La collocazione sistematica di tale articolo, secondo il quale l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, è sintomatica dei problemi che esso sottintende, collocato com'è in una zona di confine tra giurisdizione ed amministrazione. La polizia giudiziaria (ossia l'attività di polizia, non preventiva, avente finalità specifiche di reintegrazione del diritto già violato, di regola preordinata all'esercizio della giurisdizione penale) è infatti funzionalmente dipendente dall'autorità giudiziaria, ma gerarchicamente dal potere esecutivo.

In materia l'Assemblea costituente non approvò un iniziale orientamento diretto a creare uno speciale corpo di polizia alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria (soprattutto sulla scorta di difficoltà di carattere finanziario), limitandosi ad accentuare il profilo di dipendenza funzionale che, non considerato in alcun modo dallo Statuto del 1848, era stato adombrato dall'articolo 220 del codice di procedura penale del 1930, senza che tuttavia fosse instaurato alcun rapporto gerarchico o disciplinare tra magistratura ed organi di polizia.

Il Comitato sul sistema delle garanzie aveva discusso a lungo dell'opportunità di modificare l'articolo 109, ritenendosi che si dovessero in qualche misura precisare i soggetti che possono disporre della polizia giudiziaria e le relative modalità, secondo quanto era previsto, peraltro, da alcuni dei progetti e disegni di legge assegnati alla Commissione. Su tale disposizione non si era tuttavia registrata una opinione concorde o prevalente, sicché si ritenne preferibile, da ultimo, nel testo approvato in giugno, lasciare inalterata la norma vigente. L'articolo 109 vigente (che nel testo approvato dalla Commissione corrisponde all'articolo 127), copre comunque tutte le ipotesi di possibile utilizzazione della polizia giudiziaria da parte della magistratura, e in definitiva, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 194 del 1963 e n. 114 del 1968, non determina alcuna collisione tra il rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dalla magistratura e il rapporto di dipendenza burocratico e disciplinare in cui questa si trova, invece, con l'esecutivo. In relazione a questo articolo, d'altra parte, erano stati presentati da vari gruppi emendamenti di specificazione delle modalità dell'utilizzo della polizia giudiziaria da parte dei diversi organi componenti l'autorità giudiziaria. Sulla scorta di tali istanze è stato quindi approvato un nuovo testo dell'articolo in esame, che aggiunge al vigente testo costituzionale un periodo, secondo il quale è affidato alla legge il compito di

stabilire le modalità con le quali l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

L'articolo 110 della Costituzione vigente prevede che, ferme restando le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Tale disposizione trova origine da un complesso dibattito, già in parte illustrato, svolto in Assemblea costituente sul ruolo, le competenze, il significato e la stessa sopravvivenza della figura del Ministro della giustizia nel nuovo quadro disegnato dalla Carta costituzionale, con particolare riferimento ai compiti affidati al Consiglio superiore della magistratura. In definitiva, tale norma configura l'attività di competenza dell'esecutivo, nella materia in esame, come attività strumentale all'esercizio di quella giudiziaria, ferme restando le competenze dell'amministrazione in materie connesse ma, per qualche verso, residuali.

Proprio in tale prospettiva, il testo dell'articolo 128 (corrispondente al testo dell'articolo 110 della Costituzione vigente), approvato dalla Commissione, specifica più dettagliatamente le competenze spettanti al Ministro della giustizia, sottraendogli tuttavia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare, in quanto attribuita al nuovo Procuratore generale, che la esercita d'ufficio.

La norma approvata stabilisce che il Ministro provvede alla organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, oltre che, come già accennato, a promuovere la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi, e prevede inoltre esplicitamente che il Ministro esercita la funzione ispettiva sul corretto funzionamento degli uffici giudiziari (competenza, quest'ultima, che è già attualmente in capo al Ministro, ma che non gli è espressamente attribuita dalla Costituzione vigente).

Riguardo tale disposizione, va ricordato che una prima stesura della norma prevedeva che il Ministro «assicura» (e non «promuove») la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi. La diversa formulazione della disposizione, come approvata già in giugno, raccoglie indicazioni e obiezioni emerse prima nel corso dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie e poi in quelli della Commissione, ed è suscettibile di configurare e, per più versi prefigurare, la partecipazione di altre istituzioni, e, in particolare, delle Università, a tale attività di formazione.

5.5. Norme sulla giurisdizione

5.5.1. *I principi del processo e i principi del procedimento penale*

Cominciando l'illustrazione delle disposizioni contenute nella sezione II («Norme sulla giurisdizione»), desidero richiamare particolarmente l'attenzione sul contenuto degli articoli 129 e 130.

Ritengo, infatti, che le disposizioni recate da questi due articoli costituiscano uno dei punti più qualificanti della complessiva riforma del sistema della giustizia, suscettibile in alto grado di favorire quel processo di avvicinamento tra i cittadini ed il sistema giudiziario cui accennavo all'inizio della mia relazione.

Le norme in questione, che successivamente illustrerò analiticamente, traggono origine dal lavoro del Comitato sul sistema delle garanzie, nel quale esse hanno trovato una prima elaborazione sulla base delle iniziative legislative iscritte all'ordine del giorno della Commissione.

Nel testo approvato in giugno dalla Commissione, gran parte delle disposizioni contenute dai due articoli in esame era recato dagli articoli 117 (al terzo, quarto e quinto comma) e 131 (terzo, quarto e quinto comma). Peraltro erano stati avanzati fondati rilievi circa l'opportunità di una loro migliore collocazione sistematica, sicché il relatore, in una nuova elaborazione del testo, ha ritenuto opportuno, come lo ha poi ritenuto anche la Commissione, di introdurre due nuovi articoli di ancor più ampia portata in apertura della sezione dedicata alle norme sulla giurisdizione.

Il primo comma dell'articolo 129 prevede che le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale. Il secondo comma del medesimo articolo prevede che non è punibile chi ha commesso un fatto previsto come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività.

Si tratta di disposizioni tra loro intimamente connesse, dirette in sostanza a costituzionalizzare quei principi che, con estrema sintesi, si è soliti definire con la formula «diritto penale minimo» e che recepiscono una importante linea di pensiero della dottrina penalistica, risalente storicamente all'illuminismo e, in particolare, a Beccaria in Italia (secondo il quale «chi dichiara infami azioni per sé indifferenti sminuisce l'infamia delle azioni che sono veramente tali»), a Montesquieu («le leggi inutili affievoliscono le leggi necessarie») e Condorcet («un torto leggero non può essere l'oggetto delle leggi criminali») in Francia, a Pufendorf e Thomasius in Germania e a Bentham (che si pronunciò contro «le violazioni futili e puerili») in Inghilterra.

Alla base del paradigma assiologico del diritto penale minimo è la considerazione secondo la quale, tenuto conto che la sanzione penale è quella più drastica prevista dall'ordinamento (si tratta, infatti, in sostanza della privazione della libertà personale, a tacere degli ordinamenti che prevedono anche la soppressione fisica del reo), essa deve essere irrogata come *extrema ratio*.

In tale ottica è tuttavia necessario definire un parametro, alla stregua del quale il legislatore penale possa non solo adeguare l'entità della sanzione, ma, ancor prima, individuare le caratteristiche del bene da sottoporre a tutela, al fine della valutazione del disvalore da attribuire all'atto lesivo e di apprestare un adeguato bilanciamento degli interessi da regolare. Nel corso dei secoli, tuttavia, la dottrina si è lungamente affannata per definire con chiarezza il concetto di bene giuridico, giungendo in definitiva, e in estrema sintesi, alla conclusione che si tratta di un concetto essenzialmente dinamico, da rapportare all'evoluzione della società.

Si è ritenuto quindi opportuno connettere, con la disposizione recata dal primo comma, tale nozione con i valori consacrati dalla Carta fondamentale che regola la convivenza sociale, in modo tale da fornire al legislatore un preciso punto di riferimento, ad un tempo assai chiaro e sufficientemente dinamico per individuare i valori la cui offesa deve essere punita con la sanzione penale. Il principio recato dal secondo comma, invece, è rivolto alla giurisdizione, per escludere che comportamenti astrattamente puniti come reato, ma privi di evento dannoso o di pericolo socialmente apprezzabile, siano assoggettati a sanzione penale.

Il terzo comma dell'articolo 129 prevede che le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo.

Al riguardo, è necessario osservare che il divieto di interpretazione analogica ed estensiva in materia penale non è oggi (quantomeno) espressamente previsto dalla Costituzione, sebbene l'opinione prevalente, ma non unanime, in dottrina – con riferimento, in verità, alla sola interpretazione analogica – lo ritenga compreso nel principio di legalità previsto al comma secondo dell'articolo 25, per effetto del quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

È noto, peraltro, che il divieto di analogia è già previsto dall'articolo 14 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, secondo il quale le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati.

Tale divieto oggi può tuttavia essere violato da comportamenti interpretativi dei singoli giudici. Una violazione da parte del legislatore può avere luogo solo nell'ipotesi, invero non molto credibile, di leggi ordinarie che volessero ammettere l'analogia in relazione all'applicazione di particolari norme penali. Queste considerazioni valgono, a maggior ragione, in ordine all'eventuale divieto di interpretazione estensiva.

Riguardo quest'ultima questione, tuttavia, si deve far presente che, in alcune sentenze della Corte costituzionale, mentre da un lato sembra confermata in via

interpretativa la asserita costituzionalizzazione del divieto di analogia, dall'altro sembra però consentito il ricorso all'interpretazione estensiva nella parte in cui con tali sentenze è stata ritenuta la costituzionalità di disposizioni recanti indicazioni estensive, ossia di indicazioni con le quali si assegna all'interprete il compito di attuare il procedimento ordinario di interpretazione, anche se diretto ad operare l'inserzione di un caso in una fattispecie. La Corte ha infatti argomentato che, in questi casi, si tratterebbe di operazione diversa dall'applicazione analogica e che quindi non sarebbe ricompresa nell'ambito del divieto di analogia di cui al secondo comma dell'articolo 25 (v. le sentenze n. 79 del 1982 e, meno recenti, n. 120 del 1965 e n. 27 del 1961).

Considerata tale situazione, la Commissione ha approvato la proposta che, nella sede delle disposizioni dedicate alla giurisdizione, si chiariscano le implicazioni connesse all'applicazione delle norme penali, sempre nell'ottica di semplificazione della legislazione penale e di chiarezza nei rapporti tra magistratura e cittadino, il quale deve ben conoscere a quali comportamenti la legge, e solo la legge, attribuisce un disvalore tale da ritenerli meritevoli di sanzione penale.

Peraltro, non sembra potersi sostenere che l'espressa previsione in Costituzione del divieto di interpretazione estensiva vieti anche tale modalità di interpretazione in ordine alle norme cosiddette di favore, in quanto, seguendo l'insegnamento della miglior dottrina, già il divieto di analogia è circoscritto alle norme che operano *in malam partem* (ossia aggravando la posizione dell'imputato), e non si estende a quelle di favore, in quanto tale divieto è posto in funzione di garanzia dell'individuo e non in funzione di certezza dell'ordinamento. Si deve quindi ritenere che tale ragionamento valga a maggior ragione in ordine all'interpretazione estensiva e che, conseguentemente, il relativo divieto non si applichi alle norme di favore.

Il quarto comma dell'articolo 129 prevede che nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono.

Tale disposizione introduce quindi nella Costituzione il principio della «riserva di codice», con lo scopo di porre rimedio all'effetto perverso determinato dall'inflazione legislativa in materia penale, a causa della quale, di fatto, l'obbligo di conoscenza di tali disposizioni posto in capo a tutti i cittadini dall'articolo 5 del codice penale (secondo il quale nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale) è obbligo del quale non si può ragionevolmente pretendere l'adempimento.

La razionalizzazione della tecnica legislativa, in forza dell'imposizione di un vincolo costituzionale al legislatore, facilitando la conoscibilità delle disposizioni

penali, costituirà quindi una garanzia per il cittadino e, al contempo e conseguentemente, meglio assicurerà l'applicazione della stessa legge penale, senza che ne possa essere invocata in alcun caso l'ignoranza.

La portata e le implicazioni, anche relative alla tecnica legislativa, determinate dalla introduzione del principio della riserva di codice nel testo della Costituzione sono del tutto evidenti. È peraltro del tutto evidente anche la necessità di porre mano ad una riorganizzazione della legislazione penale al fine di adeguarla all'esposto criterio costituzionale, dal momento che l'obbligo della riserva di codice è imposto solo al futuro legislatore.

Conseguentemente era stata approvata una disposizione transitoria che prevedeva, al primo comma, che la disposizione in esame si applica a decorrere dal quarto anno successivo a quello dell'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale e, al secondo comma, che entro tre anni dalla medesima data sono emanate leggi per l'attuazione del principio della riserva di codice. Come già più volte ricordato, nella seduta del 4 novembre, al termine del coordinamento formale del testo, la Commissione ha ritenuto tuttavia di non confermare in questa fase tutte le disposizioni transitorie fino allora approvate, la cui definizione e il cui esame sono stati demandati alla fase conclusiva della prima lettura del progetto costituzionale da parte della Camera.

Il primo comma dell'articolo 130 enuncia i principi e le caratteristiche del processo (di ogni processo). È previsto che la giurisdizione si attua mediante giusti processi regolati dalla legge, ispirati ai principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza, che ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità e davanti a giudice terzo e che la legge ne assicura la ragionevole durata.

Il comma in esame rappresenta, a mio avviso, una delle norme cardine dell'intero processo di riforma del sistema della giustizia, e reca delle disposizioni suscettibili di far evolvere positivamente quel problematico rapporto tra cittadini e giustizia, e, più in generale, istituzioni, cui ho più volte fatto riferimento.

Da un lato, sono individuate delle caratteristiche generali ed indefettibili di ogni processo (contraddittorio, parità delle parti, terzietà del giudice), che è tanto il luogo nel quale, quanto il mezzo attraverso cui si attua la giurisdizione. Dall'altro, sono fornite al legislatore precise indicazioni (assicurare una ragionevole durata dei processi) unitamente alla individuazione dei principali strumenti per raggiungere tale obiettivo (oralità, concentrazione ed immediatezza).

Non è necessario spendere molte parole per sottolineare che quello di consentire una ragionevole durata dei processi è un obiettivo di civiltà, il cui conseguimento dovrebbe essere scontato in uno Stato moderno. Troppo spesso,

invece, in Italia azionare un diritto significa rinunciarvi: di fatto, una sentenza che giunge dopo anni, se non dopo decenni – e non è un'esagerazione –, non è mai una sentenza giusta. È sempre, invece, una sentenza che produce sfiducia nella istituzioni, allontana i cittadini dalla giustizia, favorisce il ricorso a modalità alternative di risoluzione delle controversie, che non sempre rientrano nella legalità e che anzi, talora, aprono varchi all'inserimento di intermediazioni da parte della criminalità.

I principi processuali individuati nel comma in esame come ispiratori del legislatore ordinario – al quale, peraltro, nulla vieta di utilizzare altri strumenti per favorire la risoluzione delle controversie in tempi ragionevoli possono, in estrema sintesi, essere così individuati: la trattazione della causa tendenzialmente (ancorché non esclusivamente) in forma orale (oralità), in unico periodo, ossia in unica udienza o in poche udienze ravvicinate (concentrazione), e con un rapporto diretto tra il giudice e la persona della quale il giudice stesso deve valutare le dichiarazioni (immediatezza).

Desidero soffermarmi in particolare sul principio dell'oralità, in quanto diversi emendamenti erano diretti a ricondurre lo stesso esclusivamente nell'ambito del processo penale. Al riguardo, devo anzitutto osservare che già una integrale riconduzione del rito penale al principio dell'oralità susciterebbe non poche perplessità e difficoltà in ordine alla disciplina dei riti abbreviati e far inoltre presente che la norma in esame rappresenta una indicazione al legislatore e non certo un principio cui adeguare integralmente la disciplina del processo, sicché l'oralità, unitamente agli altri principi della concentrazione e della immediatezza, individua una delle linee guida, cui accennavo all'inizio di questa parte della mia relazione, per il legislatore ordinario nella materia processuale.

Bisogna inoltre chiarire definitivamente che la contrapposizione oralità/scrittura è una falsa contrapposizione. Esemplificando, già nella vigente disciplina del rito civile è previsto che l'oralità caratterizza il modo della trattazione, articolo 180 c.p.c., o della discussione, articolo 429 c.p.c., ed appartiene al regime formale degli atti del processo. Non si parla, quindi, di oralità in senso stretto, esclusiva o alternativa rispetto alla trattazione scritta.

Un altro equivoco da fugare è quello tra oralità e pubblicità, che sono nozioni ben distinte tra loro. Anche nei procedimenti in camera di consiglio, ad esempio, l'assenza di pubblicità non implica che non ci sia o non ci possa essere oralità.

Il principio in esame non è quindi limitato alla disciplina formale degli atti del processo, ma ha un significato preciso quale modello astratto che domina dall'inizio del secolo i dibattiti sulle riforme processuali, in Italia e non solo.

Storicamente il processo orale ha trovato la sua realizzazione ed applicazione

in periodi di civiltà giuridica più raffinata. Il processo romano era orale, e l'abbandono dell'oralità avvenne con il processo di tipo germanico e sotto l'influsso del carattere formale della prova (principio della prova legale), in contrasto con quello, peraltro attualmente vigente nel nostro ordinamento, del libero convincimento del giudice.

L'idea dell'oralità del processo ha inoltre ripreso piede già nel secolo scorso in molti ordinamenti (in particolare in quelli francese e tedesco), sebbene il codice di rito italiano del 1865 realizzasse principalmente un processo scritto. Il nuovo codice di procedura civile del 1940, principalmente sotto l'impulso della scuola facente capo a Giuseppe Chiovenda e dopo decenni di dibattiti in dottrina, accolse tuttavia una concezione del tutto opposta e tentò di introdurre nel codice il principio dell'oralità. Le condizioni drammatiche dell'epoca di emanazione e le istanze pressanti dei «pratici» condussero tuttavia ad una controriforma, che attenuò fortemente tali elementi innovativi, con particolare riguardo al regime delle preclusioni (legge n. 581 del 1950), riveduto poi dal legislatore del 1990.

La più accorta dottrina, tuttavia, ha sempre spinto nel senso della realizzazione di un processo orale (vedi gli esiti della Commissione Liebman che redasse un progetto di riforma del II libro del codice di rito, presentato nel 1975 e 1977, esiti che si concretizzarono in un disegno di legge delega presentato nel 1981), seguita peraltro (sebbene parzialmente) anche dal legislatore che ha introdotto notevoli elementi di oralità nel nuovo processo del lavoro (legge n. 533 del 1973): processo che non a caso dura molto meno di quelli celebrati col rito ordinario, sebbene la crisi della giustizia civile non abbia certo risparmiato anche il processo del lavoro.

Va ricordata inoltre la già accennata legge di riforma del codice di rito (legge n. 353 del 1990), che ha operato principalmente sul regime delle preclusioni, con una significativa applicazione del principio della concentrazione, il quale opera, appunto, sulle preclusioni. Vorrei, inoltre, sottolineare che la più incisiva riforma effettuata in Europa negli ultimi tempi (dalla Repubblica federale di Germania nel 1977) ha sostanzialmente preso le mosse proprio dagli accennati assunti chiovendiani.

Per quanto riguarda la posizione costituzionale dei principi recati dal primo comma dell'articolo 130, si è osservato in dottrina che essi sono pienamente coerenti all'idea di fondo che ispira l'orientamento della vigente Costituzione in materia processuale: ossia l'idea di un processo il più rapido possibile e idoneo al contempo a consentire concretamente alle parti di difendere i loro diritti in un contraddittorio effettivo e diretto.

Si tratta tuttavia di principi oggi riconducibili solo indirettamente al dettato

costituzionale, e la cui previsione espressa rappresenterebbe un dato estremamente qualificante e significativo della riforma del sistema della giustizia, delineata nel testo approvato dalla Commissione ed ora all'attenzione delle Camere.

Sempre all'articolo 130, al secondo comma, il testo approvato dalla Commissione recepisce le proposte di costituzionalizzazione dei diritti della difesa nell'ambito dell'intero procedimento penale, secondo quanto previsto dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Per quanto riguarda in maniera specifica tale disposizione, occorre ricordare che le relative norme sono già vigenti nel nostro ordinamento per effetto del recepimento della citata Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Tuttavia è chiaro il significato che assume non solo in termini simbolici, ma anche come ricaduta sull'attività legislativa ordinaria e come parametro per il vaglio di costituzionalità delle disposizioni oggi vigenti, la costituzionalizzazione dei principi espressi dalla norma in esame.

Mi sembra peraltro opportuno cercare di chiarire i rapporti e le connessioni tra il primo e il secondo comma dell'articolo 130, onde evitare incertezze circa il loro significato e l'effettiva portata della loro applicazione.

È necessario in primo luogo precisare che il primo comma è relativo al processo – e, come si è visto, ad ogni genere di processo –, mentre il secondo comma afferisce al procedimento, e solo a quello penale. In estrema sintesi, il primo comma postula la presenza di un giudice, mentre il secondo presuppone un rapporto tra persona accusata di un fatto ed organo inquirente. Con maggior precisione, e sempre al fine di chiarire i rapporti tra i due commi in esame, occorre tener presente che l'imputazione è la linea di confine, marcata con grande nettezza nel codice di procedura penale, tra il procedimento penale, nel quale trovano posto le attività della polizia giudiziaria e del pubblico ministero, ed il processo. Il procedimento esaurisce la sua funzione con l'imputazione, che determina l'apertura del processo. D'altro canto è la presenza del giudice che rende *processo* il procedimento; anche le udienze innanzi al giudice delle indagini preliminari sono *processo*.

Desidero infine sottolineare che la formulazione approvata dalla Commissione salvaguarda pienamente i diritti della persona sottoposta alle indagini e, al contempo, permette un ordinato ed efficace svolgimento delle stesse anche nelle fasi iniziali ed in quelle coperte da segreto d'indagine. A tal fine sarà sufficiente che tutti rispettino la legge.

Continuando l'esame delle disposizioni contenute nella sezione II del nuovo Titolo VII, è necessario soffermarsi sul testo approvato dell'articolo 131, corrispondente all'articolo 111 della Costituzione vigente.

Sulla disposizione, confermata al primo comma di tale articolo, secondo la quale tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati, non si sono registrate proposte di modifica. Tale norma, come è ben noto, è stata letta come l'affermazione di un principio democratico di controllo generalizzato sull'amministrazione della giustizia (sebbene oggi si tenda a ritenere tale controllo assicurato anche con la pubblicità dei processi) e di applicazione del principio di legalità, ed è stata, inoltre, ritenuta strumentalmente diretta all'esercizio della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, della quale si occupa il medesimo articolo.

Il testo del secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 131, secondo comma del testo approvato) unifica le distinte ipotesi di impugnabilità in Cassazione di tutte le sentenze dei giudici ordinari e speciali, nonché quella di tutti i provvedimenti restrittivi della libertà personale, costituzionalizzando, quindi, due garanzie differenti. La prima, per usare le parole di Piero Calamandrei (che non a caso era anche contrario al decentramento della Corte di cassazione), si richiama all'unità del diritto nazionale attraverso l'uniformità della interpretazione giurisprudenziale (ed in ciò consiste la funzione nomofilattica della Cassazione). La seconda di tali garanzie, invece, intende realizzare una sorta di *habeas corpus* continentale, cioè una delle più grandi garanzie conquistate da un regime democratico, come fu detto proprio all'Assemblea costituente.

Tuttavia, va dato atto che è stata più volte riproposta, sia nel Comitato che nella Commissione, l'esigenza di una limitazione della ricorribilità in Cassazione contro le sentenze, in maniera tale da deflazionare l'attività di quest'organo in relazione a fattispecie di minor rilievo, ferma restando la ricorribilità contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale.

Si tratta di una materia di grande complessità e delicatezza, rispetto alla quale il relatore, recependo talune indicazioni emerse dal dibattito, ha proposto un testo, approvato dalla Commissione, che demanda alla legge la previsione dei casi di ricorribilità in Cassazione contro le sentenze, restando sempre e comunque garantito almeno un doppio grado di giudizio. Tale ultima precisazione si è resa indispensabile, nel testo approvato nella sessione autunnale, in quanto in taluni procedimenti non è oggi previsto un gravame di merito e, qualora il futuro legislatore dovesse escluderli dal novero dei casi ricorribili in Cassazione, il relativo giudizio si restringerebbe ad un unico grado, il che non è apparso assolutamente

condivisibile.

Conviene peraltro qui nuovamente ricordare, come del resto già rilevato in precedenza, che – su proposta di alcuni membri della Commissione emersa nel dibattito – è stato soppresso l'ultimo comma dell'articolo 131 del testo approvato in giugno dalla Commissione (corrispondente all'ultimo comma dell'articolo 111 della vigente Costituzione), in base al quale il riparto della giurisdizione era costituzionalmente affidato alla Corte di cassazione.

5.5.2. *L'esercizio dell'azione penale e la relazione del Ministro della giustizia*

Il dibattito nel Comitato sul sistema delle garanzie e nella Commissione si è a lungo soffermato sulla disposizione recata dall'articolo 112 della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 132 del testo approvato), secondo il quale il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Si tratta di una tematica di grande complessità, nella quale si intersecano problematiche di equilibrio costituzionale, di garanzia dell'effettività dell'ordinamento giuridico, di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di diritto processuale ed ordinamentale e, ancora, molteplici ed evidenti elementi di interconnessione con le problematiche relative all'indipendenza del pubblico ministero.

La stessa genesi della disposizione, nei lavori della Costituente, si è intrecciata con il problema dei rapporti del pubblico ministero con il Ministro della giustizia. In effetti, sul principio dell'obbligatorietà dell'azione penale alla Costituente si registrò un accordo unanime, e discordanza vi fu piuttosto tra chi riteneva, come Calamandrei, che ciò comportasse necessariamente l'istituzione di un pubblico ministero indipendente ed inamovibile e chi, invece, come Leone, sosteneva la non inconciliabilità del principio dell'obbligatorietà con la dipendenza dell'accusa pubblica dall'esecutivo.

D'altra parte, già in sede di Assemblea costituente si pose il problema di considerare o meno l'azione penale come di esclusiva titolarità del pubblico ministero. Si tratta del noto problema del monopolio dell'azione penale, che i costituenti intesero escludere, respingendo la formulazione che prevedeva espressamente la pubblicità dell'azione penale, proprio per dare la possibilità al legislatore ordinario di eventualmente introdurre anche forme di azione penale sussidiaria, dando così spazio nel processo alle istanze dei soggetti privati del rapporto giuridico penale.

Sul punto si è anche espressa la Corte costituzionale, secondo la quale l'ordinamento può ben prevedere azioni penali sussidiarie o concorrenti rispetto a quella obbligatoriamente esercitata dal pubblico ministero (v. le sentenze n. 84 del

1979, n. 114 del 1982 e n. 61 del 1987). Va rilevato, tuttavia, che l'articolo 231 delle norme di attuazione del codice di procedura penale ha abrogato tutte le disposizioni che prevedevano l'esercizio dell'azione penale da parte di organi diversi dal pubblico ministero.

Al riguardo è opportuno ricordare che, comunque, alla Commissione era stato presentato un emendamento, sottoscritto da vari gruppi, tendente a costituzionalizzare il principio della attribuzione per legge ad altri soggetti dell'esercizio dell'azione penale in via sussidiaria e concorrente.

In materia di obbligatorietà dell'azione penale le posizioni dei diversi gruppi parlamentari, espresse nelle proposte e nei disegni di legge all'esame della Commissione ed emerse durante il lavoro del Comitato sul sistema delle garanzie, erano in origine particolarmente differenziate.

Unanime è stato comunque il rilievo secondo il quale l'affermato principio dell'obbligatorietà dell'azione penale in concreto, ossia nella pratica degli uffici giudiziari, subisce una serie di eccezioni, attenuazioni e differenziazioni tali da potersi affermare senza esagerazioni che, di fatto, la discrezionalità è ormai la regola, sebbene, come affermato anche dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 22 del 1959) l'obbligatorietà dell'azione penale comporti l'esclusione di qualsiasi discrezionalità in ordine all'opportunità o meno del promovimento dell'azione stessa.

È evidente, peraltro, che talune deviazioni dal principio dipendono anche da fattori fisiologici, in quanto in molti casi – direttamente ricollegabili all'attività del pubblico ministero ovvero di altri organi (come, ad esempio, la polizia giudiziaria) – il principio dell'obbligatorietà subisce interferenze che, in concreto, determinano deroghe più o meno incisive.

Resta tuttavia fermo l'affermato principio che, di fronte ad un reato, l'atteggiamento del pubblico ministero non può essere determinato se non dalla legge che gli impone di procedere, ossia di richiedere al giudice di decidere sulla fondatezza di una certa notizia di reato e sulla conseguente applicazione della legge penale.

Al riguardo mi sembra opportuno ribadire che, nel nuovo rito accusatorio, il momento di esercizio dell'azione penale è stabilito con precisione dall'articolo 405 del codice di procedura penale, in base al quale il pubblico ministero, quando non deve chiedere l'archiviazione (al giudice delle indagini preliminari), esercita l'azione penale (di fronte al giudice dell'udienza preliminare) formulando l'imputazione nei procedimenti speciali o la richiesta di rinvio a giudizio.

È quindi necessario non confondere come talvolta accade, anche per effetto di residui culturali del rito inquisitorio (o misto, come più propriamente dovrebbe

definirsi il modello processual-penalistico vigente nel nostro Paese prima della riforma del 1989) – l'esercizio dell'azione penale con lo svolgimento delle indagini preliminari, che tuttavia non possono che trarre origine da una *notitia criminis*, sia pur acquisita nel corso di altre indagini.

La formulazione dell'articolo 132, nel testo approvato dalla Commissione nella sessione autunnale, intende proprio rendere manifesta la connessione dell'esercizio dell'azione penale con lo svolgimento di indagini determinate da una ben precisa *notitia criminis*, in maniera tale da rendere esplicito che tali indagini sono consentite solo per la persecuzione di reati e non per acquisire elementi e informazioni non direttamente ed immediatamente connessi a tale scopo.

La gravità della situazione attuale, in tema di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, è stata tuttavia resa manifesta anche dalle audizioni svolte di fronte alla Commissione ed è confermata, nei fatti, da talune iniziative, peraltro in gran parte necessitate, assunte da alcuni Procuratori della Repubblica.

Si è quindi imposta l'esigenza di individuare un meccanismo che, evitando mere petizioni di principio, consenta di porre rimedio a tale situazione, definendo un circuito suscettibile di coinvolgere in modo pieno ed efficace tutti i livelli di responsabilità istituzionale e di rendere effettiva la dichiarata obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

È anche in quest'ottica che deve leggersi la disposizione (già prevista nel testo approvato in giugno dalla Commissione al secondo comma dell'articolo 132 ed ora confermata e collocata, per ragioni sistematiche, al secondo comma dell'articolo 130), per effetto della quale il Ministro della giustizia deve riferire annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine.

Tale norma esclude che il Parlamento possa interferire direttamente sull'esercizio dell'azione penale, mentre rafforza l'esigenza di un raccordo istituzionale tra Governo e Parlamento su tematiche di grande rilievo, quali quelle della giustizia in tutti i suoi aspetti, che in quella circostanza verrebbero affrontate in maniera organica e sistematica, e non frammentaria, episodica od «emergenziale».

6. LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE

6.1. Il quadro di riferimento

6.1.1. *Genesis ed evoluzione normativa*

L'introduzione nel sistema costituzionale di un organo di giustizia costituzionale rappresentò il necessario corollario della scelta operata dai costituenti in favore di una Costituzione rigida. Si intendeva in tal modo operare

una netta innovazione rispetto all'ordinamento precedente, fondato su una carta fondamentale, lo Statuto albertino del 1848, sprovvista di un chiaro regime di prevalenza rispetto alla legislazione ordinaria e pertanto liberamente derogabile da questa. Il carattere «flessibile» dello Statuto era del resto testimoniato dal fatto di essersi prestato a fare da sfondo, senza modificazioni formali, ai diversi regimi politici succedutisi dal 1848 (monarchia costituzionale sabauda, sistema parlamentare liberale, regime fascista).

Gli estensori della nuova Costituzione vollero fare di questa un atto di permanente garanzia del nuovo ordinamento democratico: di qui la necessità di introdurre meccanismi per il controllo sull'osservanza da parte delle leggi dei principi costituzionali.

Questo profilo rappresentava, del resto, solo una delle componenti della più generale volontà di costruzione di un sistema che coniugasse il riferimento fondativo alla sovranità popolare con l'altrettanto irrinunciabile esigenza della tutela dei diritti fondamentali degli individui e delle formazioni sociali. Di qui il disegno di attribuire in capo all'organo di garanzia costituzionale, oltre al controllo sulla costituzionalità delle leggi, altre funzioni finalizzate ad assicurare controlli e limiti all'azione degli organi costituzionali, l'effettività degli ambiti riservati agli enti ad autonomia garantita, nonché la «giustiziabilità» anche degli atti di carattere politico.

Tali istituti avrebbero contrassegnato il deciso passaggio dallo Stato di diritto liberale, improntato al rispetto del principio di legalità da parte dei pubblici poteri, al nuovo Stato costituzionale in cui le stesse massime istanze di formazione della volontà politica e legislativa sono sottoposte alla necessità di rispettare i principi fondamentali posti alla base del sistema. Ciò in sintonia con il grande movimento del costituzionalismo europeo del dopoguerra, ispirato alla esigenza di individuare, dopo la fine del secondo conflitto mondiale e della «guerra civile europea», una serie di principi di giustizia, di aspirazioni collettive, di garanzie indisponibili, che rappresentassero un terreno comune, affrancato dalle oscillazioni potenzialmente distruttive della contingenza politica.

Per l'individuazione dei caratteri del nuovo organo di garanzia, i costituenti avevano di fronte a sé principalmente due modelli. Il primo era incentrato sull'esempio del sindacato di costituzionalità avviatosi sulla base delle elaborazioni giurisprudenziali della Corte suprema americana, a partire dagli inizi del XIX secolo. Si trattava di un sistema che affidava il controllo di costituzionalità sulle leggi alle corti ordinarie, aventi il proprio vertice nella Corte suprema: un sistema pertanto contrassegnato da un carattere diffuso, dall'incidenza sui casi concreti, dalla natura prevalentemente giurisdizionale dell'attività di controllo esercitata.

L'altro modello era invece rappresentato dalle corti di giustizia costituzionali istituite tra le due guerre in Austria e Cecoslovacchia, che configuravano un sistema di giustizia costituzionale a carattere accentrato, imperniato su una verifica di costituzionalità posta in essere da organi specializzati di nomina prevalentemente politica e svolgenti un'attività di controllo con valenza *erga omnes* e di carattere astratto (tanto da indurre Kelsen – in un saggio dedicato alla comparazione tra la giustizia costituzionale americana e quella austriaca – a definire la Corte costituzionale austriaca un «legislatore negativo»).

Per l'individuazione del sistema di giustizia costituzionale da adottare per il nostro paese si tentò di definire una soluzione che contemperasse elementi tratti da entrambi questi modelli.

Si scelse, infatti, di affidare i compiti rientranti nella sfera della giustizia costituzionale ad un organo accentrato, composto da un numero ristretto di membri (15) nominati prevalentemente da soggetti politici (1/3 dal Presidente della Repubblica, 1/3 dal Parlamento in seduta comune, 1/3 dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative).

A questi caratteri, che contrassegnavano fortemente il nuovo organo nel senso della politicità, si accompagnò tuttavia la previsione concernente i requisiti per la nomina a giudice, incentrati sul principio della competenza giuridica, la fissazione di un termine di mandato (12 anni) assai più lungo del normale ciclo politico, la rinnovazione parziale dei componenti, l'elezione del Presidente all'interno dei membri della stessa Corte, un rigido regime delle incompatibilità. Tutti elementi che accentuavano il carattere di specializzazione, neutralità e indipendenza del nuovo organo, attribuendo pertanto ad esso elementi di analogia con la posizione degli organi giurisdizionali.

Al modello «europeo» di giustizia costituzionale si rifaceva l'individuazione delle competenze e degli effetti delle pronunce della Corte: il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni; la risoluzione dei conflitti tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni; i giudizi sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica e i ministri. Per quanto riguarda in particolare il sindacato di costituzionalità delle leggi, si precisò il carattere caducatorio ed *erga omnes* delle sentenze aventi per oggetto disposizioni ritenute incostituzionali.

Allo stesso tempo si precisò con forza, nel corso dei lavori alla Costituente, il carattere di riscontro oggettivo e imparziale del sindacato di costituzionalità: di qui la sostituzione dell'espressione approvata dalla Commissione («la Corte giudica della costituzionalità di tutte le leggi») con quella proposta dall'onoervole Perassi («La Corte costituzionale giudica delle controversie relative alla *legittimità*

costituzionale»). Tutto ciò al fine di escludere, come ebbe a rilevare l'onorevole Ruini, qualsiasi coinvolgimento da parte della Corte in valutazioni di merito riservate al Parlamento, pur consentendo alla successiva attività giurisprudenziale della Corte un'attività di valutazione abbastanza elastica, in relazione alle esigenze concrete che si sarebbero di volta in volta presentate.

Per quanto riguarda le modalità di instaurazione del giudizio di costituzionalità sulle leggi, si registrò in seno ai costituenti (e in particolare all'interno della seconda sottocommissione) un atteggiamento aperto ad una pluralità di possibili soluzioni.

Il relatore Piero Calamandrei pose fin dall'inizio la questione se il controllo sulla costituzionalità delle leggi si dovesse istituire: *a)* soltanto in via incidentale (cioè nel giudizio in cui si tratti di applicare la legge a un caso concreto); *b)* soltanto in via principale (cioè in un apposito giudizio, in cui si tratti di decidere come unico oggetto se una legge è o non è in contrasto con la Costituzione); *c)* oppure insieme, in via incidentale e in via principale. Nella soluzione proposta dall'onorevole Calamandrei erano previsti entrambi i tipi di controllo.

La sottocommissione approvò, oltre a quella in via incidentale, anche l'impugnazione in via principale, da «chiunque» esercitabile, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della singola legge, direttamente avanti la Corte costituzionale. Ma il Comitato di redazione sostituì questa norma con il secondo comma dell'articolo 128 del progetto, in cui si prevedeva di riservare l'impugnazione in via principale al Governo, a 50 deputati, a un Consiglio regionale, o a non meno di 10.000 elettori.

In Assemblea l'onorevole Mortati propose il ritorno alla norma approvata dalla sottocommissione, pur con una diversa e più dettagliata formulazione. La proposta, cui l'onorevole Ruini dichiarò di aderire a solo titolo personale, incontrò tuttavia notevole resistenza.

L'Assemblea approvò quindi un emendamento proposto dall'onorevole Arata, con cui l'intera questione della definizione delle «condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale» veniva demandata – congiuntamente all'individuazione delle garanzie di indipendenza dei giudici costituzionali – ad una successiva legge costituzionale (tale rinvio è contenuto nel testo dell'articolo 137 della Costituzione vigente).

La definizione con legge costituzionale delle modalità di instaurazione del giudizio costituzionale fu operata in tempi rapidissimi: fu infatti la stessa Assemblea costituente, in regime di *prorogatio*, ad approvare un disegno di legge governativo con cui si dettava la disciplina della materia.

Il provvedimento (legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) optava per la

individuazione di un'unica modalità di accesso ai giudizi di legittimità costituzionale: la rimessione alla Corte da parte dei giudici delle questioni di legittimità rilevate d'ufficio o sollevate dalle parti nel corso del giudizio, e non ritenute dalla stessa autorità giudiziaria manifestamente infondate.

Il sistema così definito operava una scelta in direzione di una ulteriore «giurisdizionalizzazione» del sindacato di costituzionalità, in quanto quest'ultimo avrebbe potuto avere luogo solo in relazione a concrete controversie riguardanti l'applicazione delle norme da sottoporre alla verifica di costituzionalità. Il filtro per accedere a quest'ultima veniva individuato nell'autorità giudiziaria, che avrebbe dovuto apprezzare la «non manifesta infondatezza» e la «rilevanza» per il giudizio delle questioni sollevate.

Si dava così vita ad un sindacato di costituzionalità sulle leggi che escludeva in via ordinaria un controllo di tipo astratto e preventivo sugli atti legislativi, prevedendo al contrario che la costituzionalità di tali atti andasse verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali, impedendo al contempo che «gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione in sede giurisdizionale con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici» (sentenza n. 406 del 1989).

Va comunque ricordato che la legge costituzionale del 1948 introdusse anche due nuove forme di impugnazione diretta delle leggi, che si aggiungevano a quella prevista dall'articolo 127 della Costituzione con riferimento alla facoltà riservata al Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere.

Venne infatti prevista la possibilità per le Regioni di promuovere il giudizio della Corte sulle leggi statali o sulle leggi delle altre Regioni ritenute invasive delle proprie competenze: in questo caso il ricorso era previsto tuttavia in via successiva (entro 30 giorni dalla pubblicazione della legge) e non in via preventiva, come nell'articolo 127 della Costituzione.

Definite, con la Costituzione e la legge costituzionale n. 1 del 1948, le competenze e le modalità operative del nuovo organo di giustizia costituzionale, l'avvio del funzionamento della Corte non fu, com'è noto, reso possibile che otto anni più tardi, nel 1956.

Nel frattempo vennero emanate ulteriori norme legislative, di rango costituzionale ed ordinario, che definivano aspetti importanti dell'attività della Corte. Con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, venne attribuita alla Consulta una nuova competenza, quella concernente il giudizio di ammissibilità sulle richieste di *referendum* abrogativo presentate ai sensi dell'articolo 75 della

Costituzione, e furono stabilite ulteriori norme di garanzia concernenti lo *status* dei giudici costituzionali.

Con la legge 11 marzo 1953, n. 87, furono invece dettate importanti norme in materia di costituzione e funzionamento della Corte, di disciplina della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, di esame dei conflitti di attribuzione.

Va a quest'ultimo proposito rilevato che l'inserimento di talune di tali disposizioni in una legge di rango ordinario come la legge n. 87 ha destato e continua a destare non poche perplessità in relazione al carattere «materialmente» costituzionale delle norme da essa dettate. Basti pensare alle previsioni concernenti il limite del sindacato di costituzionalità della Corte (che esplicitamente esclude «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento») o alle impegnative proposizioni normative riguardanti la definizione degli istituti del conflitto di attribuzione e di «potere dello Stato».

Per completare la storia legislativa della Corte costituzionale, occorre citare due ulteriori interventi operati con legge costituzionale.

Con la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, fu modificato l'articolo 135 della Costituzione, introducendo sostanziali modifiche alle modalità di composizione della Corte: il mandato dei giudici fu ridotto da dodici a nove anni, venne esclusa qualsiasi forma di *prorogatio*, la durata in carica del Presidente fu limitata a tre anni e fu introdotto il principio della sostituzione di ciascun singolo giudice alla scadenza del mandato. Venne inoltre stabilita la maggioranza necessaria per l'elezione dei giudici da parte delle supreme magistrature e del Parlamento in seduta comune, fissando per l'elezione parlamentare un quorum piuttosto elevato (2/3 dei componenti per i primi tre scrutini, 3/5 per le successive votazioni).

La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, in connessione con la riforma della disciplina dei reati ministeriali, ha infine soppresso, tra le competenze della Corte, quella concernente appunto i giudizi sui ministri.

6.1.2. *L'evoluzione giurisprudenziale*

A definire la posizione della Corte costituzionale ha contribuito certamente in misura relevantissima anche la stessa giurisprudenza della Consulta che ha avuto modo, nelle circa 12 mila decisioni sino ad oggi adottate, di definire in termini sempre più precisi il proprio ruolo nel sistema.

Per articolare la storia dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sono state utilizzate dagli studiosi periodizzazioni diverse. Quella proposta ad esempio da Enzo Cheli in un recente saggio individua tre fasi: la prima (dalla fine degli anni

1950 all'inizio degli anni 1970) vede la Corte impegnata a consolidare la propria posizione nel sistema e proporsi quale istanza di promozione delle riforme, in primo luogo attraverso lo svecchiamento dell'ordinamento normativo vigente di derivazione pre-repubblicana; una seconda fase (protrattasi sino alla metà degli anni 1980) chiama invece maggiormente in causa la Corte nel ruolo schmittiano di arbitro e mediatore dei conflitti sociali e politici, in un delicato confronto diretto con l'attività del Parlamento e della magistratura; la fase tuttora aperta si caratterizza, invece, per la rapidità e puntualità delle decisioni della Corte, in un contesto istituzionale in rapido movimento e contrassegnato da un elevato tasso di conflittualità interistituzionale.

L'attività di definizione del ruolo nel sistema dell'organo di giustizia costituzionale ebbe avvio già con la prima sentenza emanata dalla Consulta, la n. 1 del 1956, con cui la Corte riconobbe la propria competenza a giudicare della legittimità costituzionale anche delle leggi precedenti all'entrata in vigore della Costituzione, ponendo così le premesse per una verifica alla luce dei nuovi principi costituzionali dell'intero ordinamento normativo vigente.

Nel corso di questo sviluppo, la Corte ha avuto modo di affinare e diversificare gli strumenti a propria disposizione nell'esercizio del sindacato di legittimità degli atti legislativi. Rispetto alla scelta «secca» se caducare o meno le disposizioni sottoposte al suo esame, la Consulta ha sviluppato un complesso arsenale di pronunce, operanti interventi di differente natura sui testi normativi scrutinati: dalle sentenze «interpretative» (di rigetto e di accoglimento) a quelle «monitorie», alla discussa categoria delle sentenze «additive», con le quali la Corte ha subordinato la permanenza nell'ordinamento di una determinata disposizione alla sua integrazione da parte di proposizioni normative di varia natura, individuate dalla stessa Corte.

È questa certamente la frontiera più controversa del sindacato di legittimità sulle leggi e che ha maggiormente esposto la Consulta a potenziali conflitti con gli organi legislativi, anche per i riflessi che in numerosi casi tali sentenze hanno comportato per le finanze pubbliche.

Assumendo come parametro il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, la Corte ha talvolta esteso determinati benefici o trattamenti a categorie di soggetti che ne erano stati illegittimamente esclusi dalle leggi impugnate, determinando in tal modo aumenti di spesa non provvisti della necessaria copertura finanziaria.

Va peraltro rilevato che in tempi recenti è venuto emergendo, nel comportamento della Corte su tale profilo, un atteggiamento di sempre più accentuato *self-restraint* espresso, da un lato, dal ricorso alle sentenze additive

solo nei casi in cui l'individuazione della norma mancante da integrare sia univoca e non dia adito alla scelta tra più soluzioni (cosiddette sentenze «a rime obbligate»), dall'altro dalla limitazione in taluni casi dell'intervento della Corte alla formulazione non di una vera e propria integrazione al testo legislativo, ma di un «principio» il cui svolgimento viene demandato al legislatore (queste decisioni sono state definite «sentenze additive di principio»).

Anche al di là di tali punte estreme, la Corte ha comunque interpretato con sempre maggiore consapevolezza il sindacato di costituzionalità sugli atti legislativi come attività che si discosta sensibilmente dal modello, ipotizzato come si è visto dal Costituente, di un confronto puntuale di tipo giuridico-formale tra le norme costituzionali e quelle sottoposte al sindacato di legittimità.

Quest'ultimo si è invece sempre più qualificato in termini di valutazione delle discipline legislative alla luce dei «valori» e dei principi espressi dal testo costituzionale, anche se tale riscontro viene comunque tradotto nelle decisioni della Corte in termini di effetti sul tenore testuale delle normative esaminate: la stessa Consulta (sentenza n. 84 del 1996) ha a tal proposito rilevato come il giudice delle leggi giudichi su norme ma pronunci su disposizioni.

Su questa linea, uno strumento assai penetrante, per l'effettuazione del controllo di costituzionalità sulle leggi, è rappresentato dall'utilizzazione in termini assai ampi del principio di eguaglianza, di cui la Corte si è avvalsa come parametro per valutare la «congruità» e la «ragionevolezza» delle misure contenute nei provvedimenti legislativi.

Sulla base di tali presupposti la Consulta si è potuta spingere sino a valutare il «buon uso» da parte del legislatore del potere discrezionale ad esso assegnato anche in termini di effettivo conseguimento di un soddisfacente equilibrio tra i diversi valori costituzionali in gioco in un determinato ambito. Non occorre sottolineare la delicatezza anche di questo profilo della giurisprudenza della Consulta, per il diretto riferimento alle scelte e valutazioni spettanti al potere legislativo.

Parametri analoghi, fondati sul criterio di ragionevolezza, sono stati peraltro utilizzati dalla Corte anche per valutare l'uso da parte di organi costituzionali di poteri politici diversi da quelli di carattere normativo: con la sentenza n. 1150 del 1988 la Corte ha rivendicato ad esempio a sé la possibilità di valutare sotto questo profilo le decisioni delle Camere afferenti la sussistenza della prerogativa della insindacabilità parlamentare.

Un'ultima considerazione va svolta con riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia di accesso al sindacato di legittimità. A questo proposito va rilevato lo sforzo posto in essere dalla Consulta per ampliare gli ambiti sottoposti al

controllo della Corte, attraverso l'arricchimento dei soggetti abilitati a proporre le questioni di costituzionalità.

Ciò è avvenuto, da un lato, riconoscendo la qualifica di «giudice» e «giudizio» anche a soggetti e sedi ulteriori rispetto a quelli compresi nell'ordinario ambito giurisdizionale (tale riconoscimento è stato ad esempio attribuito alla sezione disciplinare del CSM, alla Corte dei conti in sede di controllo sugli atti del Governo e, non ultimo, alla stessa Corte costituzionale, che si è riconosciuta la legittimazione a sollevare di fronte a se medesima questioni incidentali); dall'altro, allargando l'universo dei soggetti da qualificare come «poteri dello Stato», ai fini del riconoscimento della facoltà di sollevare i conflitti di attribuzione.

A questo ultimo proposito, è noto il riconoscimento da parte della Corte di tale qualifica al comitato promotore dei *referendum* e ad un quinto dei componenti di una Camera (sentenza n. 69 del 1978). Tale orientamento è stato recentemente ribadito con la sentenza n. 161 del 1995, con cui la Consulta si è spinta sino ad annullare una norma di un decreto legge impugnata dai promotori di un referendum in sede di conflitto di attribuzioni in relazione alle limitazioni comportate dal provvedimento alle libertà costituzionali di tali soggetti.

Secondo una parte della dottrina, tali sviluppi avrebbero posto le premesse logiche per l'accoglimento anche nel nostro ordinamento di forme di ricorso diretto alla Corte avverso gli atti legislativi da parte di soggetti qualificati, come le minoranze parlamentari (in analogia con l'istituto della *saisine parlementaire* francese, che prevede appunto la possibilità per 60 deputati o 60 senatori di impugnare dinanzi al *Conseil constitutionnel* le leggi approvate dalle Camere prima della loro promulgazione) o degli individui che ritengano la sfera dei propri diritti fondamentali direttamente lesa dall'intervento legislativo (come nella *Verfassungsbeschwerde* tedesca). Per una considerazione comparata di tali problemi nei diversi ordinamenti, si può rinviare ad una pubblicazione recentemente edita dal Servizio studi del Senato.

A questo riguardo, va rilevato come nella legislazione costituzionale vigente già sia presente un limitato caso di «ricorso diretto» alla Corte a favore di minoranze politiche: l'articolo 56 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige prevede infatti, a favore dei gruppi linguistici del Consiglio regionale e del Consiglio della provincia autonoma di Bolzano, la possibilità di adire la Corte avverso le leggi regionali o provinciali ritenute lesive del principio della parità tra gli stessi gruppi linguistici.

D'altro canto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo (sentenza n. 406 del 1989) di riconoscere come il sistema di controllo di costituzionalità incentrato sul sindacato in via incidentale permetta la formazione di «zone franche» di

incostituzionalità, in conseguenza delle scarse occasioni di controversia offerte da leggi che concernano direttamente competenze di organi pubblici o che non influiscano restrittivamente su situazioni soggettive.

6.1.3. *I precedenti progetti di riforma*

La riflessione politica e scientifica sulle prospettive di riforma della Corte costituzionale ha dato luogo alla prime ipotesi di modifica dell'attuale disciplina già a partire dall'inizio degli anni 1980.

In sede parlamentare, la Commissione Bozzi non ritenne opportuno proporre modifiche alle disposizioni della Costituzione direttamente concernenti le garanzie costituzionali, ma si limitò a prospettare, nell'ambito di una nuova ipotesi di stesura dell'articolo 81 della Costituzione, una innovazione di rilievo per quanto concerne le modalità di accesso alla Corte: l'attribuzione alla Corte dei conti, in sede di esame del rendiconto dello Stato, della facoltà di investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi per violazione appunto dell'articolo 81 della Costituzione.

La proposta introduceva una forma di accesso diretto ai giudizi della Corte che era già stata prospettata dalla Consulta in una sua famosa sentenza (n. 226 del 1976). Con questa innovazione si intendeva porre rimedio alla già ricordata insufficienza emersa sulla base dell'esperienza applicativa a carico del sistema incentrato sul sindacato costituzionale in via incidentale, in relazione alla non completa tutela di determinati valori costituzionali (come quello della copertura delle leggi di spesa).

Le esigenze di rafforzare la funzione della Corte costituzionale di tutela obiettiva dell'ordinamento, su impulso di un organo neutrale quale la Corte dei conti, ritornano nella X legislatura, con l'approvazione, da parte del Senato e quindi della Commissione affari costituzionali della Camera, della proposta di introdurre – nell'ambito di un più complessivo disegno di revisione costituzionale che interessava il sistema del bicameralismo e il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni – l'articolo 95-*bis* della Costituzione. In tale articolo, in connessione con la previsione di un chiaro riparto di competenze tra la funzione legislativa delle Camere e quella regolamentare del Governo, si ipotizzava di attribuire alla Corte dei conti la facoltà di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale gli schemi di regolamento inviati dal Governo per il visto, in caso di riscontro di una violazione da parte di questi della riserva di legge.

Le ipotesi di riforma complessiva della giustizia costituzionale furono quindi espressamente affrontate nell'ambito del Comitato «garanzie» costituito in seno alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura.

Gli esiti del dibattito svolto nel comitato furono raccolti dal relatore senatore Acquarone in un documento che esprimeva in proposito una serie di «principi direttivi», di cui il Comitato prese atto. I punti salienti del documento si possono così sintetizzare:

a) esigenza di ricondurre nell'ambito del testo della Costituzione tutte le discipline di carattere costituzionale riguardanti la Corte costituzionale e l'accesso ai suoi giudizi, attualmente contenute in una serie di singole leggi costituzionali;

b) opportunità di ampliare le possibilità di accesso al giudizio di legittimità sulle leggi da parte della Corte prevedendo, accanto al ricorso in via incidentale, nuove forme di accesso diretto. Tale ampliamento avrebbe comunque dovuto tenere conto dell'esigenza di garantire la funzionalità della Corte e la tempestività delle sue decisioni. Una prima ipotesi di ampliamento fu formulata a favore del Governo, di una consistente quota di parlamentari dei componenti di una Camera, cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali. L'apertura ad ulteriori soggetti avrebbe comportato comunque il problema di definire opportune istanze di filtro sulla ammissibilità dei ricorsi (funzione da attribuire ad un organo monocratico, quale il procuratore della Costituzione ipotizzato dallo stesso Calamandrei in sede di Assemblea costituente, o collegiale, ad esempio una Commissione ristretta composta da tre giudici costituzionali);

c) definizione degli effetti temporali delle sentenze della Corte aventi conseguenze finanziarie. Si ipotizzò in proposito che l'effetto «caducatorio» di tali sentenze fosse sospeso, per dare modo agli organi legislativi e al Governo di intervenire, prevedendo anche la possibilità per la Corte di sospendere l'efficacia della legge colpita da incostituzionalità;

d) modificazione dell'attuale sistema di elezione dei giudici costituzionali, prevedendo l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i rappresentanti regionali ed elevando il quorum richiesto per l'elezione (in funzione di maggiore garanzia, in conseguenza dell'adozione di sistemi maggioritari per l'elezione del Parlamento).

Il Comitato non giunse tuttavia ad approvare in via definitiva una proposta di revisione costituzionale da sottoporre al *plenum* della Commissione. Nel testo di revisione complessiva della Costituzione, che quest'ultima licenziò per le assemblee delle due Camere, non erano pertanto contenute espresse proposte di modifica degli articoli concernenti le garanzie costituzionali. In altre parti del testo approvato dalla Commissione si riproponeva peraltro l'ipotesi, nell'ambito di un nuovo articolo 95-*bis* della Costituzione, di attribuire alla Corte costituzionale il giudizio sul rispetto della riserva di legge da parte dei regolamenti governativi.

Rispetto al testo già esaminato nella X legislatura, il giudizio della Corte poteva essere provocato, oltre che su ricorso della Corte dei conti, anche su richiesta di un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera. L'accesso diretto al giudizio di legittimità della Corte veniva infine previsto anche a favore delle Regioni avverso le leggi organiche entro trenta giorni dalla pubblicazione.

Nella scorsa legislatura si segnalano, infine, i lavori svolti dal Comitato di studio per le riforme istituzionali costituito dal Governo Berlusconi. Nel testo complessivo di revisione costituzionale predisposto dal Comitato si ipotizzava di rafforzare le funzioni di garanzia della Corte principalmente attraverso un diverso strumento: l'introduzione di forme di accesso diretto alla Corte da parte dei singoli per la tutela dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione avverso gli atti lesivi posti in essere dai pubblici poteri.

I ricorsi in questione venivano ammessi solo dopo i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria ed amministrativa, salva la possibilità per la Corte di intervenire anche immediatamente nel caso di ricorsi ritenuti di rilevante interesse generale o nell'ipotesi di presenza di rischio di danni gravi e irreparabili per il ricorrente. In relazione ai nuovi compiti assegnati alla Corte, si prevedeva infine di elevare il numero dei giudici costituzionali a 21 e di introdurre la facoltà per la Corte di esercitare le proprie funzioni anche a mezzo di sezioni.

6.2. Il progetto di riforma della Commissione

6.2.1. *I criteri generali del disegno di riforma*

Gli istituti di giustizia costituzionale rappresentano l'elemento di chiusura del sistema delle garanzie riferito all'intero ordinamento: è pertanto evidente che la definizione di tali istituti può essere effettuata solo avendo presenti le linee portanti del nuovo disegno istituzionale cui stiamo ponendo mano.

I progetti assegnati alla Commissione e i testi base elaborati dai relatori dei Comitati ipotizzavano di espandere le competenze della Corte in direzioni diverse, ma che si possono ricondurre alle due funzioni fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale: quello di garanzia di ultima istanza dei diritti fondamentali e quello di arbitrato dei conflitti interistituzionali e tra i soggetti del sistema delle autonomie.

Come orientare la scelta tra le diverse ipotesi presentate? Si poteva optare per una espansione generalizzata delle competenze della Corte. Questa è tuttavia parsa una scelta solo apparentemente garantista: essa avrebbe potuto in realtà esprimere una agnostica rinuncia a definire i caratteri della Consulta nel nuovo sistema istituzionale, rischiando di farne una specie di «organo piglia tutto», disposto a rappresentare in alcuni contesti una sorta di terza Camera, in altri un

quarto grado di giurisdizione, e così via.

Si è tentato di individuare la soluzione più corretta utilizzando un duplice criterio, guardando da un lato al concreto ruolo storicamente svolto dalla Corte nel nostro sistema istituzionale, dall'altro alla posizione che potrà ad essa essere attribuita sulla base di una considerazione complessiva del nuovo disegno costituzionale.

Dal primo punto di vista, va rilevato che se tra i caratteri innovativi insiti nel patrimonio genetico di questo organo v'è certamente anche quello di rappresentare una istanza neutrale di composizione ed arbitrato dei conflitti politici, il vero punto di forza, che ha permesso alla Corte di affermarsi nel nostro sistema, è stato tuttavia un altro: l'attività prevalente della Corte si è infatti incentrata sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi sulla base delle questioni sollevate in via incidentale.

Ciò ha permesso alla Corte di giudicare della costituzionalità delle leggi sulla base della concreta incidenza di queste sui diritti dei singoli fatti valere nell'ambito di specifiche controversie. Il giudizio di costituzionalità si è quindi imposto non come astratta verifica di compatibilità normativa a tutela della coerenza dell'ordinamento, ma come strumento in primo luogo di garanzia di diritti dei singoli. Questo è sembrato un primo dato importante da acquisire per valutare le ipotesi di riforma.

Dal punto di vista invece del sistema che si sta costruendo, è prevalsa la convinzione che la valutazione del ruolo della Corte debba tenere conto di due elementi fondamentali del nuovo ordinamento.

Il primo è quello dell'aumento di complessità del sistema. Un ordinamento che vede la forte espansione del ruolo delle autonomie è evidentemente assai più complesso di quello attualmente vigente: il numero dei soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita aumenta, e con essi si accrescono le sedi e le occasioni di potenziali conflitti istituzionali. È naturale che la Corte sia chiamata a svolgere un proprio ruolo nella risoluzione di tali conflitti. Ruolo non facile, vista la fortissima connotazione politica che simili conflitti potranno assumere, con le conseguenti pressioni sulla posizione di neutralità della Consulta.

È tuttavia altrettanto evidente che non potrà essere addossato alla sola Corte il ruolo di regolatore unico di tutte le tensioni del sistema delle autonomie, pena lo stravolgimento dei caratteri fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale. Sembra allora fondamentale, per garantire la tenuta complessiva del sistema, individuare altre sedi di prevenzione e composizione dei conflitti, direttamente connotate in senso politico.

In questa direzione si pone l'istituzione della Conferenza permanente per i

rapporti con lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni, e l'attribuzione di rilevanti poteri nel procedimento legislativo al Senato in sessione speciale integrato dai rappresentanti del sistema delle autonomie. È indispensabile puntare sull'effettiva incisività istituzionale di sedi come queste, per garantire la conservazione in capo alla Corte costituzionale del ruolo di garante ultimo e di chiusura dei principi del sistema, anziché di quello di luogo di risoluzione in via ordinaria della microconflittualità interna all'ordinamento delle autonomie.

Il secondo elemento di innovazione, che appare importante cogliere nel disegno costituzionale per ridefinire il ruolo della Consulta, è rappresentato dalla volontà di individuare più immediati ed efficaci meccanismi per la attuazione degli indirizzi politici espressi dalla maggioranza di governo.

Si tratta della traduzione sul piano costituzionale dell'evoluzione in senso maggioritario già operante nel nostro ordinamento per effetto delle nuove leggi elettorali. Nel momento in cui si predispongono le condizioni per porre in grado la maggioranza di governare in modo più efficace e meno mediato, si pone il problema di individuare gli istituti che assicurino la delimitazione di un'area sottratta agli indirizzi politici di maggioranza.

Mi riferisco all'area costituita, da un lato, dalle regole fondamentali del gioco che presiedono al confronto tra maggioranza e opposizione e, dall'altro, dall'insieme dei principi e diritti inviolabili che caratterizzano un patrimonio di valori comuni, che si devono ritenere sottratti alla competizione politica.

Il rafforzamento dei meccanismi maggioritari di governo rende pertanto indispensabile il potenziamento delle istituzioni di garanzia poste a tutela del rispetto di quelle regole e di quei principi. Si tratta di un ulteriore fattore che spinge potentemente nel senso dell'espansione degli spazi di intervento della Corte nella regolazione del sistema.

Anche qui è tuttavia necessario considerare il ruolo della Consulta nel disegno istituzionale complessivo che si va delineando.

A tal proposito va in primo luogo tenuto presente che si prospetta la specializzazione di una delle due Camere in un ruolo di garanzia dei diritti fondamentali, che appare finalizzato a sottrarre agli indirizzi di maggioranza le scelte di merito riguardanti le libertà. Rispetto a tale opzione sarebbe incoerente riproporre la Corte quale ulteriore sede di risoluzione ed arbitrato dei conflitti riguardanti tali questioni, se non nelle ipotesi estreme.

Per quanto riguarda invece il rispetto delle procedure, va osservato che gli articoli sul Parlamento approvati dalla Commissione ripropongono con forza il ruolo dei Presidenti delle due Camere come organi di garanzia del procedimento. Anche per questo aspetto, individuare nella Corte un organo di appello delle decisioni

assunte in materia di procedimento legislativo (prevedendo la possibilità di impugnazione generalizzata delle leggi per vizi del procedimento) non sarebbe sembrato in linea con questa valorizzazione del ruolo delle presidenze.

Queste considerazioni hanno aiutato la Commissione ad individuare una soluzione dei nodi politici più rilevanti, che riguardano le competenze della Corte nel nuovo sistema istituzionale, e che si esprimono essenzialmente nelle questioni del ricorso individuale e dell'impugnazione diretta delle leggi ad opera delle minoranze parlamentari.

L'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo impone il rafforzamento e la razionalizzazione del ruolo già attualmente svolto dalla Corte costituzionale, quale istanza di tutela dei diritti e valori fondamentali che si ritengono indisponibili da parte dell'indirizzo politico. In questa prospettiva, l'introduzione dell'accesso diretto alla Corte da parte dei singoli per la tutela dei diritti fondamentali è stato ritenuto un elemento di completamento e di chiusura coerente con il sistema, salvo demandare alla legge costituzionale l'individuazione degli indispensabili filtri per la valutazione di ammissibilità dei ricorsi.

Considerazioni diverse vanno invece fatte per le varie forme di impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari. In questo caso l'ammissione in via generalizzata dell'istituto avrebbe rischiato di espandere eccessivamente il ruolo di arbitro politico della Corte, determinando un intervento sistematico della Consulta in immediata connessione con la lotta politico-parlamentare che ha condotto ad una certa decisione legislativa.

È sembrato, quindi, opportuno limitare l'impugnabilità diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari ai casi di violazione dei diritti fondamentali, in modo da determinare l'intervento preventivo ed astratto della Corte non su tutti i dubbi di legittimità costituzionale, ma solo in riferimento alle situazioni estreme, in cui si ritiene che la maggioranza abbia voluto, prevaricando, varcare i limiti disponibili all'indirizzo politico.

Con deciso vantaggio in termini di semplicità ed omogeneità del sistema delle garanzie costituzionali, l'impugnazione in via principale delle leggi è pertanto ricondotta a due sole fattispecie: l'impugnazione delle leggi regionali da parte dello Stato e delle leggi statali e regionali da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni, per violazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite, e quella prevista in favore delle minoranze parlamentari per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Veniamo ora ad illustrare in maggiore dettaglio le singole innovazioni riguardanti la giustizia costituzionale contenute nel progetto approvato dalla Commissione.

6.2.2. *Composizione e funzionamento della Corte costituzionale*

6.2.2.1. *Composizione della Corte*

La Commissione ha in primo luogo esaminato se, in relazione alle nuove competenze attribuite alla Corte anche nella prospettiva di un maggiore intervento di questo organo nella regolazione del sistema delle autonomie, si renda necessario un incremento del numero dei giudici costituzionali.

Ricordo in proposito che il problema del numero dei giudici della Corte è affrontato da numerose proposte assegnate alla Commissione: prevedono il mantenimento della attuale composizione di 15 membri le pdl presentate dai gruppi del CCD (pdl Giovanardi C. 3090 e D'Onofrio S. 2053), CDU (pdl Buttiglione C. 3029 e Folloni S. 2011), Forza Italia (pdl Berlusconi C. 3122 e La Loggia S. 2060, Pisanu C. 3121 e La Loggia S. 2059) e Consiglio regionale Toscana (A.S. 1699). Propongono invece un aumento del numero dei giudici le pdl Mattarella C. 3088 (16 giudici), Crema C. 3035, D'Amico ed altri C. 3053, Cossiga S. 1934 (21 giudici), Mussi C. 3071 e Salvi S. 2047, (20 giudici), Consiglio regionale Emilia-Romagna C. 2900, Piemonte C. 3026, Veneto C. 3028, Liguria C. 3034 e Lazio C. 3095, Rotelli S. 2030, (18 giudici), mentre le pdl Pisapia C. 3089 e C. 3002 Caveri e Pinggera e Thaler Ausserhofer S. 1978 e Zeller C. 2651, ne prevedono la riduzione, rispettivamente, a 12 e 10.

La Commissione, superando un precedente orientamento in senso più restrittivo, si è pronunciata per un incremento del numero dei componenti della Corte, che viene portato da quindici a venti.

L'ampliamento della composizione della Consulta rende possibile in primo luogo una significativa partecipazione dei soggetti del sistema delle autonomie alla nomina dei giudici costituzionali (di cui parlerò nel paragrafo successivo). L'innovazione pone inoltre le premesse per una diversa organizzazione dei lavori della Corte.

A tal proposito essa va posta in connessione con l'altra modifica approvata all'articolo 135 dalla Commissione nel corso della sessione autunnale: l'introduzione del settimo comma di quell'articolo, con cui si dà facoltà alla Corte di organizzarsi in sezioni per l'esercizio delle proprie attribuzioni.

6.2.2.2. *Titolarità della nomina dei giudici.*

Per quanto riguarda la titolarità della nomina dei giudici costituzionali, ci troviamo anche in questo caso di fronte ad una questione fortemente connessa alle scelte effettuate su altri elementi distintivi dell'ordinamento: in particolare, per quanto concerne la posizione del Presidente della Repubblica e l'assetto del sistema delle autonomie.

Ricordo in proposito che nelle proposte assegnate alla Commissione si registra una tendenza prevalente ad aumentare il numero dei soggetti titolari del potere di nomina, assegnando in particolare tale potere a soggetti esponenziali del sistema delle autonomie.

Alcune proposte operano tale estensione sopprimendo la previsione della nomina di un terzo dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, ed introducendo la nomina di una quota di giudici da parte della Camera espressiva delle autonomie (pdl C. 3035 Crema; C. 3053 D'Amico; C. 3071 e S. 2047, Mussi e Salvi; C. 3088, Mattarella, C. 3121 e 3122 Pisanu e Berlusconi, S. 1975, Speroni, S. 2006, Folloni, S. 2030, Rotelli, S. 2031, La Loggia e tutte le proposte presentate dai Consigli regionali). In altre proposte la nomina di una parte dei giudici è effettuata direttamente dalle Regioni (pdl C. 3066 Neri, C. 3071 e S. 2047 di iniziativa Mussi e Salvi, C. 3121 Pisanu e C. 3122 Berlusconi, S. 2006 Folloni ed altri, S. 2030, Rotelli, S. 2031 e S. 2060 La Loggia).

Una parte minoritaria delle proposte prevede la sottrazione del potere di nomina ad alcuni soggetti per attribuirlo ad altri (pdl Giovanardi e Sanza C. 3090 e S. 2053 D'Onofrio ed altri, che prevedono l'elezione dei membri da parte del Parlamento in seduta comune, su proposta del Presidente della Repubblica; Caveri C. 3002 e Pinggera e Thaler Ausserhofer S. 1978, che prevedono la nomina dei giudici da parte di metà ciascuno dei due rami del Parlamento; La Loggia S. 2060, che prevede la titolarità del potere di nomina per l'Assemblea nazionale, il Senato delle autonomie e le Regioni) ovvero la riduzione del numero dei soggetti titolari del potere di nomina (pdl Pisapia C. 3089, che attribuisce tale potere unicamente alla Assemblea nazionale e alle supreme magistrature. Da segnalare in proposito le proposte D'Onofrio S. 2053 e Giovanardi C. 3090 che prevedono di distinguere le modalità di nomina del presidente della Corte da quelle per gli altri giudici: i 14 giudici ordinari sono eletti dal Parlamento in seduta comune su proposta del Presidente della Repubblica, mentre il Presidente è eletto dai giudici al di fuori di essi per un mandato di dodici anni (mentre il mandato dei giudici ordinari è fissato in nove anni).

Il testo approvato dalla Commissione (articolo 135, primo comma) parte dal presupposto che il deciso orientamento in senso federale impresso dalle nuove disposizioni in materia di forma di Stato richieda una partecipazione delle autonomie nel procedimento di nomina dell'organo che sarà chiamato a dirimere i conflitti interni al nuovo sistema.

Sulla necessità di pervenire a questo ampliamento della titolarità di nomina dei giudici costituzionali si è registrato in Commissione un consenso molto vasto. Divergenze si sono manifestate invece su come pervenire a questo risultato. Ci si è

così posti il problema se affidare direttamente ai soggetti di autonomia la nomina di una quota dei giudici o se attribuire piuttosto ad essi solo il potere di designare una rosa di candidati da sottoporre alla scelta finale da parte del Senato.

È emerso un orientamento favorevole alla prima opzione che si è tradotto nel testo del primo comma dell'articolo 135 approvato dalla Commissione in giugno: in tale disposizione si attribuiva la nomina di tre giudici costituzionali direttamente alle Regioni, secondo modalità da stabilire con legge costituzionale.

La soluzione così individuata prestava il fianco a più di una critica. In particolare, si sosteneva la incongruenza insita nell'affidare la nomina di tutti i giudici scelti dalle autonomie alle sole Regioni. Queste, sulla base dei principi espressi dagli articoli 55 e 56, sono poste su un piano di pariordinazione e non di sovraordinazione rispetto ai Comuni e alle Province nella configurazione del nuovo sistema.

Del resto, una delle novità più rilevanti contenute nel testo della Commissione era rappresentata proprio dall'attribuzione ai Comuni e alle Province di quegli strumenti di tutela delle prerogative costituzionali (impugnazione diretta delle leggi, conflitto di attribuzioni) che il vigente ordinamento riserva invece alle sole Regioni.

Alla ripresa dei lavori della Commissione, ho proposto una soluzione alla difficoltà ora illustrata, che è stata accolta con ampio consenso e che si pone anche in questo caso nello spirito di definire gli istituti delle garanzie guardando agli orientamenti prevalenti nel complesso del nuovo sistema costituzionale.

Rispetto al testo approvato in giugno, la Commissione ha, com'è noto, deciso di prevedere in Costituzione un canale assai più incisivo per la partecipazione del sistema delle autonomie alle decisioni legislative che incidono direttamente sulla distribuzione delle risorse tra i diversi livelli di governo. Per tali deliberazioni il Senato si riunisce infatti in sessione speciale integrato da un numero di rappresentanti delle autonomie pari a quello dei senatori.

La rappresentanza delle autonomie è in questi casi assicurata da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione da distinti collegi formati rispettivamente da componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali. L'insieme dei soggetti che integrano il Senato in sessione speciale può essere considerato un corpo rappresentativo di tutti i soggetti del sistema delle autonomie. Mi è sembrato opportuno affidare allora a tale collegio l'elezione della quota di giudici costituzionali, la cui scelta era precedentemente attribuita alle sole Regioni. Come ho anticipato, questa soluzione è stata accettata dalla larga maggioranza della Commissione e si è tradotta nella disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 135, a norma della quale cinque giudici della Corte sono

nominati da un collegio formato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale.

L'altra rilevante questione attinente l'individuazione dei titolari della nomina dei giudici della Corte riguarda il ruolo del Presidente della Repubblica.

È stata in particolare sollevata la questione se l'introduzione della diretta elezione popolare del Presidente consenta di mantenere in capo a questi la scelta di una importante quota dei componenti del massimo organo di garanzia del sistema. In seno alla Commissione è emerso l'orientamento a dare una risposta positiva a tale quesito.

Si è infatti rilevato come i giudici di scelta presidenziale, una volta nominati, perdano qualsiasi contatto con l'organo titolare della nomina, risultando completamente sottratti alla sfera d'influenza di questo. Del resto in altri ordinamenti l'elezione diretta del Presidente non ha impedito di attribuire a quest'ultimo la nomina di una parte (come in Francia) o addirittura di tutti i componenti la Corte (come negli Stati Uniti, nel cui caso è tuttavia da ricordare che la nomina dei giudici della Corte suprema è a vita ed è subordinata all'*advice and consent* del Senato).

L'argomento decisivo per la conservazione al Presidente del potere di nomina dei giudici costituzionali fa tuttavia leva sulla considerazione del ruolo che il Capo dello Stato è destinato a mantenere nel nuovo sistema istituzionale, ruolo che appare contrassegnato anche da forti elementi di garanzia.

Proprio ai fini della definizione del delicato equilibrio di poteri che individua la forma di governo nel disegno costituzionale che si va delineando, è sembrato che la sottrazione al Presidente di poteri, come la nomina dei giudici costituzionali, che ne denotano in senso di garanzia la posizione, finisse per rappresentare non una conseguenza del nuovo assetto istituzionale delineato, quanto un possibile fattore di sua alterazione.

6.2.2.3. *Le garanzie di indipendenza dei giudici*

Quanto allo *status* dei giudici, ricordo che, secondo quanto previsto dall'articolo 137 della Costituzione, le «garanzie di indipendenza» dei giudici sono stabilite con norme di rango costituzionale: le leggi costituzionali n. 1 del 1948, n. 1 del 1953 e n. 2 del 1967 prevedono così a favore dei giudici le prerogative dell'inalterabilità, dell'immunità rispetto ai procedimenti penali, dell'insindacabilità, della verifica dei titoli di ammissione e della corresponsione di una retribuzione mensile determinata per legge.

La Commissione non ha ritenuto opportuno introdurre modifiche a tale regime. Segnalo in proposito che rimane aperto il problema della estensione

dell'immunità penale dei giudici costituzionali: l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 1948 prevede che i giudici costituzionali, finché durano in carica, «godano della immunità accordata nel secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione ai membri delle Camere». Dopo la recente revisione dell'articolo 68 della Costituzione, è sorta la questione se a tale disposizione sia da attribuire carattere di rinvio «fisso» o «recettizio», se, in altri termini, le modifiche introdotte all'articolo 68 della Costituzione, con l'abolizione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, sia riferibile anche ai giudici della Corte.

Per quanto riguarda il regime delle incompatibilità con l'ufficio di giudice costituzionale, la disciplina della materia è posta in parte dallo stesso articolo 135 della Costituzione che prevede l'incompatibilità con la carica di parlamentare, di consigliere regionale, con l'esercizio della professione di avvocato «e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge»: la normativa di rango ordinario è prevalentemente contenuta nell'articolo 7 della legge n. 87 del 1953 che prevede l'incompatibilità con una serie di altri uffici ed incarichi.

La disciplina attualmente vigente non prevede invece alcuna forma di incompatibilità successiva alla fine del mandato di giudice, come invece ipotizzato da alcune delle proposte di revisione dell'articolo 135 all'esame della Commissione e finalizzate a rafforzare anche per questo versante le garanzie di indipendenza dei componenti della Corte (vedi le proposte di legge Mussi, C. 3071 e Salvi, S. 2047; D'Amico, C. 3054; Pisanu, C. 3121, e Berlusconi, C. 3122; Rotelli, S. 2030). Ricordo in proposito che un regime delle incompatibilità con determinati incarichi successivi al mandato è attualmente previsto dalla legge n. 60 del 1953 per chi ha esercitato funzioni di Governo.

Il testo approvato dalla Commissione (articolo 135, quarto comma) introduce in proposito un regime delle incompatibilità successive per i giudici della Corte, prevedendo che questi, nei cinque anni successivi alla scadenza del mandato, non possano ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso autorità di garanzia o di vigilanza.

La soluzione di indicare direttamente in Costituzione la cariche per le quali è previsto un regime di incompatibilità successive dei giudici costituzionali è stata preferita dalla Commissione alla opzione, proposta nel testo base, che rinviava invece alla legge ordinaria l'individuazione delle cariche in questione. Sempre in tema di incompatibilità, un intervento minore ha riguardato il sesto comma dell'articolo 135, con cui si è stabilita la incompatibilità dell'ufficio di giudice con l'esercizio di «qualsiasi professione» e non con la sola professione di avvocato, come previsto dal testo vigente.

Una ulteriore innovazione (articolo 135, quinto comma) riguarda infine il

mandato del Presidente della Corte. Il presidente della Consulta è, com'è noto, eletto dalla stessa Corte tra i propri componenti secondo le modalità stabilite dall'articolo 6 della legge n. 87 del 1953. Il Presidente attualmente è eletto per un triennio, ma il termine può essere più ridotto in quanto esso non può superare la scadenza del mandato di giudice. Va a questo proposito rilevata una recente tendenza da parte della Corte ad eleggere a questa carica giudici prossimi a lasciare la Consulta, dando così luogo a presidenze di breve e talvolta brevissima durata.

La Commissione ha in proposito valutato l'opportunità di introdurre correttivi alla disciplina vigente, in modo da assicurare a questo alto incarico una durata minima, con il fine di garantire una maggiore continuità e coerenza di indirizzi nello svolgimento delle delicate competenze spettanti alla presidenza della Consulta. Il testo approvato (articolo 135, quinto comma) prevede in proposito che non possano essere eletti a Presidente (salvo in caso di riconferma dell'incarico) i giudici negli ultimi due anni del loro mandato.

6.2.3. Competenze della Corte costituzionale

Per quanto riguarda le competenze della Corte, anche in questo campo le ipotesi di riforma esaminate sono partite dalla premessa di un giudizio complessivamente positivo sul sistema su cui si è incentrata sino ad oggi l'attività prevalente della Corte.

Il sindacato in via incidentale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ha infatti rappresentato, come già ho sottolineato, una esperienza contrassegnata da grande originalità ed efficacia, che ha permesso alla Consulta di svolgere la propria funzione di controllo sugli atti legislativi non in astratto, ma nel loro concreto operare nell'ordinamento.

Il testo approvato dalla Commissione non intende pertanto alterare la logica del sindacato incidentale, quanto ampliare gli strumenti disponibili nel sistema per rendere possibile il controllo di costituzionalità su aree per le quali, sulla base dell'esperienza applicativa, è risultata difficile sino ad oggi la possibilità di intervento della Corte.

La ricerca di più efficaci strumenti di garanzia è stata tuttavia condotta tenendo presenti le esigenze di compatibilità generali del sistema, cui ho fatto riferimento nella parte introduttiva di questa sezione della relazione.

Sono già stati anticipati i caratteri generali delle soluzioni individuate sulle due questioni più delicate per l'equilibrio del disegno riformatore riguardante la giustizia costituzionale: i ricorsi individuali e l'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari. Mi sembra opportuno avviare l'esposizione

delle innovazioni introdotte nel campo delle competenze della Corte partendo da questi due istituti.

6.2.3.1. *Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali*

Per quanto riguarda il ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali, ci troviamo di fronte ad uno strumento già in uso presso altri ordinamenti: l'*Amparo* spagnolo, la *Verfassungsbeschwerde* tedesca e l'analogo istituto previsto in Austria hanno quale comune denominatore il riconoscimento ai singoli soggetti (persone fisiche e in alcuni casi anche persone giuridiche) della facoltà di adire direttamente l'organo di giustizia costituzionale per la tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti, che si ritengono violati da atti dei pubblici poteri.

In tutti i Paesi in cui è previsto, questo canale di accesso è configurato come uno strumento di «chiusura» del sistema delle garanzie e come una sorta di *ultima ratio* per la protezione dei diritti fondamentali, ove altri strumenti di tutela non siano disponibili o si siano rivelati inefficaci.

In considerazione della portata, potenzialmente illimitata, dell'ambito applicativo di uno strumento di questo tipo, i sistemi stranieri che lo prevedono ne limitano l'applicabilità sia con riferimento a particolari categorie di atti (ad esempio in Spagna sono escluse dalla possibilità di *Amparo* le leggi, mentre in Austria non sono impugnabili per questa via i provvedimenti giurisdizionali), sia in relazione alla presenza di altri mezzi di tutela.

In Germania il ricorso è proponibile «dopo l'esaurimento delle vie legali», in altri termini, per gli atti amministrativi e giurisdizionali, dopo che siano stati percorsi tutti i possibili gradi di giudizio presso i tribunali amministrativi ed ordinari. La Corte costituzionale tedesca può tuttavia intervenire anche in una fase precedente, quando al ricorso sia riconosciuto un interesse generale o possa derivare al ricorrente un danno grave ed irrimediabile dal previo esperimento della via legale.

Per valutare pienamente l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento il ricorso diretto, è necessario inoltre tenere conto che, nei Paesi che ammettono questa forma di tutela, essa impegna in modo assolutamente prevalente il lavoro degli organi di giustizia costituzionale, segnando un *trend* in continuo aumento, cui le Corti faticano a tenere dietro. In Austria, su 2.252 decisioni complessivamente assunte nel 1990 dalla Corte costituzionale, 1.417 hanno riguardato ricorsi individuali e solo 346 giudizi in via incidentale sulla legittimità delle leggi; in Spagna, nel 1994, su 337 decisioni della Corte costituzionale 292 hanno interessato ricorsi di *Amparo*, mentre le sentenze su questioni di costituzionalità

sono state 16; in Germania i ricorsi individuali di costituzionalità sollevati sono stati 5.246 nel 1993 e 5.194 nel 1994, a fronte di 90 e 55 questioni di costituzionalità sollevate su leggi negli stessi anni.

Sempre in Germania, sono stati dichiarati manifestamente fondati 253 ricorsi individuali nel 1993 e 133 nel 1994 rispetto a 4.605 e 4.680 *Verfassungsbeschwerden* dichiarate «irricevibili». L'ampiezza del numero dei ricorsi è alla base di un notevole arretrato nel lavoro del Corte costituzionale federale, determinando un forte aumento del numero dei ricorsi dichiarati inammissibili senza motivazione (4.013 nel 1994, cioè il 85,7 per cento delle decisioni di non ricezione) e inducendo nel 1993 il legislatore tedesco a modificare in senso più restrittivo la normativa concernente l'ammissibilità dei ricorsi individuali.

Tenendo conto di queste premesse e delle proposte assegnate alla Commissione (p.d.l. Pisanu, C. 3031; Berlusconi, C. 3122; Pera, C. 3071; Mussi, C. 3071; Salvi, S. 2047), il testo base adottato dalla Commissione attribuiva alla Corte la competenza a giudicare sui ricorsi presentati da chiunque ritenga di essere stato leso in uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione «da un atto dei pubblici poteri avverso il quale non sia dato rimedio giurisdizionale».

L'innovazione non configurava quindi una sorta di «azione popolare» presso la Corte (in quanto richiedeva non una generica violazione di costituzionalità da parte degli atti impugnati, ma una lesione diretta ed attuale di un diritto costituzionale del ricorrente), né una forma di ricorso ulteriore rispetto alla tutela giurisdizionale, che finirebbe per fare della Corte costituzionale una sorta di quarto grado di giurisdizione. L'assenza di mezzi di tutela, che abilita al ricorso costituzionale, doveva infatti intendersi come impossibilità di attivare contro determinati atti (si pensi alle leggi e agli atti con forza di legge o ad altre deliberazioni non legislative degli organi parlamentari) gli ordinari rimedi giurisdizionali.

Rispetto a tale ipotesi, è emersa nel corso del dibattito in Commissione, sulla base di una iniziativa emendativa predisposta dallo stesso relatore, una diversa soluzione. Si è infatti determinato di inserire, tra le competenze della Corte elencate nell'articolo 134, i giudizi sui ricorsi presentati per la tutela dei diritti fondamentali nei confronti dei pubblici poteri.

Come ho già anticipato, si è quindi deciso di ammettere in via di principio questo tipo di tutela nella sua forma più ampia: con la dizione utilizzata la garanzia viene offerta non solo avverso gli «atti» dei pubblici poteri, ma in via generale contro qualsiasi condotta da essi posta in essere.

Proprio l'accoglimento in forma ampia di questo nuovo strumento di garanzia ha, tuttavia, consigliato di rinviare ad una legge costituzionale la definizione delle

condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei ricorsi. Spetterà a questa legge individuare in primo luogo in quali situazioni e avverso quali atti siano ammissibili i ricorsi individuali, predisponendo in tal modo i filtri ritenuti più adeguati per selezionare i casi effettivamente meritevoli di tutela.

Più difficile appare l'ipotesi – pur affacciata nel corso del dibattito in Commissione – che la legge costituzionale possa definire un elenco dei «diritti fondamentali» la cui violazione legittimerebbe l'azionabilità della nuova forma di tutela. È vero che la nostra Costituzione – a differenza, ad esempio, di quella tedesca – non definisce la categoria dei diritti fondamentali; mi sembra tuttavia coerente con la stessa finalità del ricorso costituzionale individuale che questa categoria rimanga una fattispecie «aperta», la cui elaborazione continui ad essere affidata, come sinora è avvenuto, alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

6.2.3.2. *L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari*

Anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad un istituto che consentirebbe di sperimentare nel nostro ordinamento uno strumento già in uso in altri Paesi: in Francia in primo luogo, ma anche nella Repubblica federale di Germania, in Spagna e in Portogallo.

A favore dell'introduzione di tale forma di accesso diretto alla Corte si possono addurre una serie di argomenti. Il primo di essi si connette ad uno degli aspetti problematici del controllo incidentale di costituzionalità prima ricordato: la valenza destabilizzante per i rapporti giuridici esistenti, derivante dalle pronunce che annullano disposizioni già vigenti nell'ordinamento e che quindi hanno ormai dispiegato in esso una complessa trama di effetti. Per prevenire le conseguenze, talvolta assai gravi, derivanti dalle pronunce di incostituzionalità su norme vigenti parrebbe opportuno introdurre una forma di sindacato di costituzionalità preventivo sulle disposizioni approvate dal Parlamento.

Tale sindacato di costituzionalità può essere concepito in forma «necessaria», cioè svolto dalla Corte d'ufficio in relazione alla natura della normativa approvata. La dottrina ha, ad esempio, da tempo rilevato che questa forma di sindacato di costituzionalità potrebbe essere particolarmente utile, da un lato, per quelle discipline che difficilmente danno luogo a controversie in sede giurisdizionale (sfuggendo quindi alla logica del controllo incidentale, come le norme afferenti l'organizzazione dei pubblici poteri), dall'altro, per le normative la cui caducazione successiva avrebbe effetti particolarmente gravi: si pensi alle leggi di spesa o alle leggi tributarie, la cui eliminazione *a posteriori* rende assai problematico ricostruire per il passato le posizioni soggettive violate.

Il sindacato della Corte su tali atti potrebbe prendere avvio o

automaticamente, semplicemente sulla base del «tipo» di legge approvata (come avviene in Francia per le leggi organiche), o su istanza di soggetti pubblici preposti alla tutela di interessi oggettivi dell'ordinamento (come la Corte dei conti per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi).

L'altra possibile forma di accesso diretto al sindacato di costituzionalità è quella fatta propria dal testo approvato dalla Commissione, ed è rappresentata dalla facoltà di impugnazione delle deliberazioni legislative di qualsiasi contenuto da parte di minoranze parlamentari in relazione alla denuncia di particolari vizi di costituzionalità.

Come già rilevato, si tratta di un istituto che viene ad integrare, per un aspetto importante, la formazione anche nel nostro ordinamento di uno «statuto dell'opposizione» che, dopo il passaggio al sistema elettorale maggioritario, appare tuttora *in fieri*.

La scelta dell'accesso diretto alla Corte da parte delle minoranze appare in questo senso coerente con un mutamento, nella logica maggioritaria, dello stesso ruolo dell'opposizione, destinato a svolgersi sempre meno sotto forma di potere di interdizione interno al processo di decisione del Parlamento e sempre più come fattore di attivazione della dialettica interistituzionale, anche attraverso la chiamata in causa di istanze di controllo esterne al Parlamento.

Accanto a questi aspetti positivi, la Commissione ha tenuto in debito conto anche le possibili controindicazioni dell'innovazione che si è prospettata. In primo luogo si è richiamata la necessità di verificare in quali termini l'introduzione di un forte canale di accesso diretto e preventivo al sindacato di legittimità della Corte sia destinata a ripercuotersi sulla funzionalità del sindacato in via incidentale.

Le logiche che presiedono ai due giudizi sono infatti molto diverse e potrebbe rivelarsi difficile farle convivere: ci si è domandati in particolare in che modo un controllo di tipo «astratto» sulle norme legislative, come quello innescato dal ricorso diretto, potrà ripercuotersi sul controllo «concreto» prodotto dal sindacato in via incidentale, destinato a verificare la costituzionalità della norma nel suo effettivo operare e, soprattutto, nella sua incidenza sui diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini.

A fronte di tali legittime perplessità, ho fatto osservare che il sindacato della Corte su ricorso delle minoranze parlamentari si concluderebbe pur sempre, in caso di insussistenza del vizio di costituzionalità dedotto, comunque con una decisione di rigetto per infondatezza della questione sollevata e non con la positiva declaratoria della costituzionalità della legge impugnata (come avviene in Francia): ciò lascia quindi perfettamente liberi i giudici *a quo* di sollevare nuovamente ulteriori questioni di costituzionalità sulla legge che già era stata fatta oggetto

dell'impugnazione parlamentare.

L'altra controindicazione all'immissione di forme di accesso diretto su istanza di minoranze parlamentari è naturalmente rappresentata dalla forte pressione di natura politica che potrebbe scaricarsi per questa via sulle decisioni della Corte, un organo che è venuto ad acquisire una sua indubbia autorevolezza nel nostro sistema anche grazie all'aver sin qui mantenuto una posizione di distanza rispetto alle contingenze dello scontro politico.

Mentre il sindacato in via incidentale è stato concepito proprio per aver luogo una volta «raffreddato» il confronto politico che ha determinato la formazione parlamentare della norma scrutinata, l'accesso diretto rischierebbe di riportare l'intervento della Corte in immediata connessione con la vicenda politico-parlamentare, con la possibilità di configurare quest'ultimo come una sorta di «arbitraggio con gli strumenti del diritto costituzionale di una controversia politica» (G. Zagrebelsky).

Gli effetti di un istituto con questa valenza nei diversi ordinamenti sono stati del resto abbastanza diversificati. Essi sono valutati in senso generalmente positivo in Francia (che tuttavia non conosce il sindacato di costituzionalità incidentale), ove gli studiosi hanno sottolineato la grande novità di uno strumento che vede la «*politique saisie par le droit*» (secondo l'espressione usata da L. Favoreu in un libro dedicato alla questione). In altri contesti, come quello spagnolo, la previsione della facoltà di *recurso previo* da parte delle minoranze parlamentari avverso le leggi organiche esaminate dal Parlamento non ha dato invece buona prova di sé, prestandosi ad una utilizzazione distorta come forma di ostruzionismo parlamentare, tanto da indurre ben presto all'espunzione di questo strumento da quell'ordinamento.

La Commissione ha valutato tutti questi elementi alla luce del nuovo disegno costituzionale che si va delineando. Come ho già sottolineato nella parte introduttiva di questa sezione, valide ragioni sconsigliano di incoraggiare l'inserimento della Corte costituzionale nella veste di arbitro dello scontro politico nel corso stesso dei procedimenti, come quelli legislativi, che attengono alle definizioni delle scelte di indirizzo.

L'intervento della Consulta può ritenersi giustificato solo laddove la scelta politica rischia di porre in pericolo regole e principi fondamentali del sistema. È questa la chiave di lettura che ha suggerito di prevedere (articolo 137, secondo comma, del testo approvato dalla Commissione) l'impugnazione diretta delle leggi ad opera delle minoranze parlamentari (un quinto dei componenti di una Camera) solo per i vizi attinenti alla violazione dei diritti fondamentali.

Anche in questo caso la definizione della disciplina di dettaglio dell'istituto è

stata demandata ad una apposita legge costituzionale, cui spetterà in particolare definire i termini e le procedure per questa nuova forma di accesso al sindacato di costituzionalità.

6.2.3.3. *Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie*

Il sistema delle autonomie disegnato dal progetto della Commissione, fondato sui principi che stanno alla base della nuova concezione della forma di Stato, propone l'introduzione di una serie di novità di grande significato. Il testo approvato contiene infatti un'esplicita previsione del rilievo costituzionale dell'autonomia riconosciuta a Comuni, Province e Regioni, definiti dall'articolo 55 quali «enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Le funzioni attribuite a questi enti sono distribuite sulla base del principio di sussidiarietà, individuato come criterio operativo che fa perno in prima istanza sulle stesse comunità locali, e solo in una successiva su Stato e Regioni.

In questo contesto di esplicito riconoscimento di poteri alle autonomie locali, la Commissione ha deciso di inserire anche una serie di garanzie a tutela dell'effettivo esercizio delle funzioni di questi enti, che poggia su due istituti-base: anzitutto, la possibilità di sollevare, anche da parte di Comuni e Province (oltre che della Regione), questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale, nei confronti della legge o dell'atto avente valore di legge che si assume lesivo di una competenza assegnata a tali autonomie locali; in secondo luogo, la garanzia del giudizio della Corte sui conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni, Comuni e Province.

Il primo istituto, sebbene si tratti di un tipico «potere di garanzia», è stato inserito nel Titolo I sulla forma di Stato, all'articolo 59, secondo comma, in ragione dello stretto legame esistente con l'impianto generale dei rapporti tra Stato e autonomie; il secondo, invece, è contenuto nel nuovo articolo 134, lettere c) e d), all'interno della sezione sulla Corte costituzionale.

Sotto il primo profilo, è bene sottolineare che l'attribuzione di un potere di impugnazione diretta di atti normativi statali, non limitato agli enti territoriali intermedi, bensì esteso alle comunità locali, era già stato approvato in linea di principio nel corso della discussione sugli articoli in materia di forma di Stato, per esser poi riesaminato e approvato nel suo contenuto normativo nell'ambito del dibattito sul sistema delle garanzie costituzionali.

Tale innovativa facoltà, concessa alle autonomie, non ha mancato di sollevare un ampio dibattito in Commissione. In particolare, si è sostenuto che il principio in questione, mentre è coerente alla configurazione delle Regioni, alle quali è riconosciuto il potere legislativo esclusivo, non altrettanto lo sarebbe nei confronti

di Comuni e Province, che si definirebbero come soggetti «passivi» e non «attivi» nel sistema legislativo complessivo: il ricorso diretto potrebbe pertanto portare alla presentazione di un eccessivo numero di ricorsi comunali e provinciali, non sempre di assoluto rilievo costituzionale e, soprattutto, tali da determinare un sovraccarico dei lavori della Corte.

Rispetto a tali rilievi è risultato prevalente l'orientamento secondo cui le comunità locali, pur non avendo potestà legislativa, sono comunque titolari di un potere amministrativo primario, la cui sfera di operatività è opportuno «difendere» attraverso meccanismi di garanzia. Appare pertanto conseguente alla scelta effettuata che tali soggetti possano sollevare di fronte alla Corte la questione di legittimità, qualora ritengano che le leggi dello Stato e delle Regioni invadano ambiti di competenze loro assegnati dalla Costituzione.

D'altronde, l'idea che sta alla base della scelta operata dalla Commissione non è un'esperienza isolata nell'ambito delle costituzioni continentali, essendo in linea, ad esempio, con il modello tedesco, che affida alla Corte costituzionale il compito di essere garante della ripartizione dei poteri tra i vari livelli ordinamentali dello Stato.

Strettamente collegata a tale questione è, inoltre, quella attinente l'estensione di un altro strumento di garanzia a favore delle autonomie locali: il ricorso alla Corte per conflitto di attribuzioni.

Si tratta, in questo caso, di un potere attivabile non per dichiarare l'illegittimità costituzionale di un atto normativo primario dello Stato, bensì per garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente garantite dal Titolo I sulla forma di Stato, di fronte a qualsiasi atto che ne impedisca il legittimo esercizio.

Sul principio dell'attribuzione di questo strumento di tutela anche ai comuni e alle province è emerso un assenso abbastanza ampio in Commissione, tale da far ritenere che il principio del ricorso intersoggettivo sia divenuto un elemento essenziale dell'intero sistema di garanzia legato al funzionamento della nuova forma di Stato.

Da parte di alcuni parlamentari è stato tuttavia espresso anche il timore che una indiscriminata attivazione di questo strumento da parte degli enti locali ponga in crisi la funzionalità della Corte e possa deprimere il «tono» generale del giudizio di costituzionalità. Si tratta di rischi certamente concreti in assenza di adeguati filtri sulla ammissibilità dei ricorsi.

Sulla base di queste considerazioni ho proposto una modifica al testo approvato in giugno dalla Commissione, con la quale si prevede di demandare ad una legge costituzionale la definizione dei casi e delle modalità per la sollevazione del conflitto di attribuzioni da parte dei Comuni e delle Province. La proposta è stata accolta dalla Commissione (cfr. la lettera *d*) dell'articolo 134): la finalità

principale della futura legge dovrà essere evidentemente proprio quella di individuare gli opportuni accorgimenti per deflazionare il contenzioso da portare innanzi alla Corte, permettendo a quest'ultima di concentrare le proprie pronunce esclusivamente sulle questioni effettivamente di rilievo costituzionale.

6.2.3.4. *Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo*

Nel nuovo testo dell'articolo 134 della Costituzione, approvato dalla Commissione, si prevede che la Corte costituzionale giudichi «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione dell'amministrazione statale».

I regolamenti così richiamati sono quelli previsti dal terzo comma dell'articolo 106 che statuisce che «l'organizzazione dell'amministrazione statale è disciplinata con regolamento dal Governo».

Con tali disposizione si introduce, per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio della riserva di regolamento: riserva che sembra essere configurata dal testo in esame come assoluta.

In quest'ottica, si ravvisa la differenza tra i regolamenti di organizzazione e gli altri tipi di regolamenti individuati dal testo della Commissione, in particolare nelle disposizioni che disciplinano in modo organico il potere regolamentare del Governo (commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 98) con riguardo ai regolamenti «autorizzati» (di delegificazione) e a quelli di esecuzione-attuazione.

In tali casi, infatti, la sottoposizione dei regolamenti al sindacato della Corte non è parsa indispensabile. Anzitutto, i regolamenti autorizzati delegificano materie che, in quanto «ri-legificabili», possono in qualsiasi momento essere «riassorbite» da fonti di normazione primaria. Con riguardo agli altri regolamenti, poi, può esser fatto valere il principio dell'intermediazione della fonte primaria, che avrebbe una funzione di «mediazione» tra l'atto normativo secondario e la Costituzione.

Per tali motivi, la Commissione ha deliberato, dopo un lungo dibattito, di mantenere in vita il principio della giustiziabilità costituzionale dei soli regolamenti «organizzativi».

Va tuttavia rilevato che l'intera questione deve considerarsi aperta. Il disegno dell'assetto delle fonti del nuovo sistema costituzionale non può dirsi ancora definito in via stabile. Solo una volta chiariti con maggiore precisione gli ambiti di competenza e le reciproche interrelazioni dei diversi tipi di fonti normative previste dall'ordinamento che si va delineando sarà possibile trarre una conclusione definitiva sulle garanzie costituzionali ad esse riferibili.

6.2.3.5. *I ricorsi in materia elettorale.*

La Commissione ha anche affrontato la questione se attribuire o meno alla Corte costituzionale la competenza a decidere in prima o seconda istanza sulle controversie relative ai titoli di ammissione dei componenti delle Camere.

Com'è noto, la necessità di verificare la validità del principio espresso dall'articolo 66 della Costituzione vigente – che affida alla competenza esclusiva del Parlamento i giudizi su tale materia – è emersa con evidenza soprattutto dopo l'adozione di un sistema prevalentemente maggioritario uninominale per l'elezione delle due Camere.

La competizione elettorale nell'ambito dei collegi uninominali ha aumentato la posta in gioco nel contenzioso elettorale, potendo le relative decisioni incidere molto più che in passato direttamente sulla composizione dei rapporti numerici tra le diverse componenti parlamentari. Di qui i rischi di decisioni arbitrarie da parte delle forze di maggioranza e la conseguente proposta di affidare ad istanze neutrali esterne al Parlamento la decisione sui ricorsi elettorali o la verifica delle deliberazioni adottate in materia dalle Camere.

La soluzione scelta dalla Commissione, dopo un lungo dibattito e l'esame di diverse opzioni, è contenuta nell'articolo 84 del testo: a norma di tale disposizione ciascuna Camera delibera sulle elezioni contestate entro termini stabiliti dal proprio regolamento; contro le relative deliberazioni, o nel caso di decorso del termine, l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni. Conseguentemente, l'articolo 134, lettera *g*) registra tale competenza tra le funzioni assegnate alla Consulta.

In merito al testo approvato, vanno segnalati in particolare due aspetti. In primo luogo, la competenza della Corte viene riferita ai soli ricorsi in materia di «elezioni contestate» (e non quindi a tutti i profili inerenti il giudizio delle Camere sui «titoli di ammissione» dei propri componenti). L'esperibilità del ricorso è inoltre ammessa solo da parte dei diretti interessati: si intende così limitare l'accesso al giudizio della Corte al soggetto o ai soggetti che per effetto della decisione parlamentare (o della mancata decisione) siano rimasti esclusi dalla Camera (o abbiano perduto la condizione di eletto).

Un ampio consenso ha incontrato inoltre l'ipotesi di attribuire alla Consulta i giudizi sui ricorsi presentati in materia di elezioni del Presidente della Repubblica.

A favore della individuazione nella Corte costituzionale dell'organo competente per questi ricorsi milita la particolare posizione nel sistema della Consulta, dotata del prestigio e della indipendenza necessari per assumere decisioni di così grande delicatezza. Sulla base delle medesime ragioni, anche altri Paesi (Francia, Portogallo, Austria) hanno attribuito la competenza in questione alle rispettive Corti costituzionali.

I giudizi sui ricorsi in tema di elezioni presidenziali sono attribuiti alla Corte nel progetto della Commissione dalla lettera e) dell'articolo 134: tutti gli ulteriori particolari per lo svolgimento dei giudizi della Corte su questa materia sono rinviati alla apposita legge bicamerale cui l'articolo 67 del progetto demanda la definizione del procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica.

6.2.4. *Le pronunce della Corte costituzionale*

Un'ultima categoria di innovazioni contenute nel testo approvato dalla Commissione riguardano la natura e il contenuto delle decisioni con cui la Corte svolge le competenze ad essa assegnate.

6.2.4.1. *Gli effetti delle pronunce*

Nell'ambito del comitato sul sistema delle garanzie era stata esaminata dalla Commissione l'opportunità di introdurre, come ipotizzato in alcuni progetti all'esame della Commissione (p.d.l. Mussi, C. 3071; Salvi, S. 2047; D'Onofrio, S. 1917), una modifica all'articolo 136 della Costituzione, finalizzata a precisare che le decisioni della Corte sono di accoglimento, di rigetto, di inammissibilità.

La questione sollevata da tali proposte riguarda evidentemente l'opportunità di ricondurre il ruolo della Consulta a quello di «legislatore negativo», disincentivando per il futuro le tentazioni per l'organo di giustizia costituzionale di supplire il legislatore attraverso sentenze che di fatto introducono nuove discipline di carattere positivo nell'ordinamento.

Rispetto a tale ipotesi, sono state tuttavia espresse perplessità in relazione al rischio di irrigidire eccessivamente gli strumenti di intervento della Corte, cui dovrebbe essere invece mantenuto un sufficiente margine di flessibilità in relazione alla complessa attività di ponderazione tra valori costituzionali che spesso si esprime nelle pronunce del giudice delle leggi.

Si è pertanto rinunciato a proporre tale modifica anche guardando all'effettiva possibilità di incidenza sugli effetti delle decisioni della Corte ottenibile attraverso l'eventuale ridefinizione della natura di tali pronunce in termini rigorosamente negativi.

La stessa natura del sindacato di costituzionalità sulle leggi (caratterizzato in senso assolutamente peculiare rispetto all'ordinaria attività giurisdizionale dal doppio elemento di avere per oggetto atti normativi primari e di dare luogo a decisioni con valenza *erga omnes*) sembra infatti indurre nei diversi ordinamenti gli organi di giustizia costituzionale a porre in essere un'attività interpretativa delle leggi destinata inevitabilmente a riproporsi, anche in presenza di clausole restrittive sulla tipologia delle sentenze, in termini di sostanziale rimodulazione del precetto normativo ricavabile dalle leggi sottoposte al giudizio.

Ha invece raccolto consenso la modifica, che il testo approvato introduce al secondo comma dello stesso articolo 136 della Costituzione, con cui si dà facoltà alla Corte di modulare l'incidenza temporale delle proprie pronunce, posticipando gli effetti caducatori delle sentenze per un termine massimo di un anno dalla pubblicazione delle decisioni. Si riconosce così formalmente un ampio margine di elasticità agli interventi della Corte (che la stessa Consulta aveva, del resto, in passato affermato in via giurisprudenziale).

Tale innovazione pare opportuna per ridurre gli effetti destabilizzanti che si possono determinare in relazione all'immediata applicabilità soprattutto delle sentenze che comportano effetti finanziari. La posticipazione degli effetti di alcune sentenze di incostituzionalità potrebbe infatti permettere al Governo e al Parlamento di provvedere nel frattempo alla copertura dei maggiori oneri comportati o alla revisione dell'intera disciplina su cui incidono le pronunce.

In Commissione si è svolto sul punto in giugno un ampio dibattito. Da parte di alcuni parlamentari si è in particolare sostenuto che l'innovazione introdotta non è sufficiente per dare completa risoluzione al problema degli effetti finanziari delle sentenze della Corte. Per riportare le decisioni di spesa nell'ambito della sede istituzionale propria – che non può essere che quella rappresentata dal Governo e dal Parlamento – si sono così proposte soluzioni alternative.

Da alcuni si è proposto di attribuire alla legge la facoltà di stabilire un termine non superiore a tre anni entro il quale viene data esecuzione alle sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese. Da altri si è invece formulata una diversa ipotesi: la fissazione in Costituzione del principio che sostanzialmente vieta alle sentenze della Corte di modificare le decisioni complessive di spesa definite con la legge di autorizzazione. Secondo tale seconda ipotesi, in caso di individuazione ad opera di una sentenza di nuovi destinatari di un determinato beneficio, il rispetto del limite di spesa dovrebbe essere assicurato attraverso l'automatica riduzione proporzionale della spesa a favore di tutti i beneficiari, in modo da rispettare i limiti del preventivo.

Questa soluzione è stata tuttavia respinta dalla Commissione in quanto ritenuta troppo rigida e sostanzialmente limitativa dell'efficacia generale ed *erga omnes* riconosciuta dallo stesso articolo 136 alle sentenze della Corte costituzionale.

La Commissione si è pronunciata, nella seduta del 26 giugno, in senso negativo anche su una proposta formulata dal relatore che, riprendendo lo spirito di un emendamento presentato dal senatore Elia, era tesa ad attribuire un nuovo strumento di flessibilità all'intervento della Corte: l'esplicita attribuzione alla Consulta della facoltà di limitare gli affetti retroattivi delle proprie pronunce, tranne

che in materia penale e per le questioni che hanno provocato il giudizio. Si è ritenuto che il principio così definito introducesse una deroga di carattere eccessivamente ampio al principio generale che impedisce di applicare a tutti i rapporti ancora «giustiziabili» le norme dichiarate incostituzionali.

6.2.4.2. *L'opinione dissenziente*

L'ultima innovazione contenuta nel testo proposto dalla Commissione riguarda infine, ancora con riferimento all'articolo 136 della Costituzione, l'introduzione della possibilità per i giudici della Corte di esprimere e motivare la propria opinione dissenziente rispetto alle decisioni adottate dalla maggioranza del collegio.

Sull'argomento si era svolto in seno al Comitato sul sistema delle garanzie un ampio dibattito. È stato in proposito rilevato che la difficoltà di definire la natura delle sentenze dei tribunali costituzionali risulta in maniera particolarmente evidente dal confronto tra sentenza continentale (tipica dei Paesi dell'Europa a diritto codificato) e sentenza del giudice di *common law*.

Nel primo caso, infatti, la sentenza adottata dal giudice costituzionale (per sua natura organo non monocratico) è un atto strettamente collegiale ed unitario, deliberato nel segreto della camera di consiglio. Nel secondo caso, invece, essa non appare come un atto collegiale unitario e impersonale, avendo in realtà mantenuto il carattere di sommatoria di volontà: ad esempio, la decisione della Corte suprema statunitense è formata da un atto scritto, che contiene sia la cosiddetta *opinion of the Court*, sia le opinioni separate (concorrenti e dissenzienti) dei singoli giudici.

In tal senso, è opportuno sottolineare che le esperienze costituzionali del primo tipo si differenziano, al loro interno, a seconda che l'ordinamento preveda o meno la possibilità, per i singoli giudici costituzionali, di manifestare le proprie opinioni separate, spesso in dissenso rispetto alla decisione finale delle Corti.

Sotto questo profilo, infatti, mentre l'unitarietà di azione della Corte costituzionale italiana è «protetta» dalla regola che impedisce di dare rilievo esterno alle posizioni differenziate (siano esse opinioni dissenzienti o concorrenti), al contrario alcuni altri ordinamenti (ad esempio, quello spagnolo e quello tedesco) consentono ai giudici costituzionali di apporre alle decisioni dei rispettivi Tribunali costituzionali le proprie opinioni separate.

In quest'ultimo caso, infatti, l'espressione dell'opinione dissenziente non discende dalla struttura della sentenza, bensì da espresse disposizioni che consentono ai giudici di rendere pubbliche le proprie opinioni in maniera separata rispetto al complesso della pronuncia della stessa Corte.

Secondo i fautori della unitarietà formale delle decisioni della Corte, i vantaggi della regola adottata nell'ordinamento italiano sarebbero direttamente

legati alla garanzia dell'indipendenza di giudizio dei giudici. In tal senso, l'uniformità di giudizio dell'organo garantirebbe la piena autonomia dei giudici costituzionali rispetto alle forze politiche e costituzionali che li hanno nominati alla Corte, impedendo altresì la formazione di «correnti» all'interno dell'organo e scongiurando l'ipotesi di utilizzazione parziale delle divisioni eventuali tra giudici di fronte all'opinione pubblica.

La possibilità di manifestare le opinioni dissenzienti porterebbe pertanto verso una maggiore «responsabilizzazione» del giudice e, quindi, anche ad una maggiore personalizzazione del giudizio, ponendo così un problema di «legittimazione democratica» della Corte, realizzabile anche attraverso un possibile controllo diffuso sul suo operato da parte dell'opinione pubblica.

Per coloro che si dichiarano contrari alla regola dell'unitarietà, il rischio collegato all'impossibilità di esprimere le opinioni dissenzienti è quello di influire sulla chiarezza delle pronunce, rendendo contraddittorie le motivazioni delle sentenze, in quanto i giudici costituzionali, non avendo altri strumenti a disposizione, finiscono tendenzialmente per far valere le proprie opinioni all'interno delle stesse motivazioni.

In secondo luogo, l'unicità «formale» delle decisioni della Corte potrebbe configurare, secondo i critici della regola del divieto di espressione delle *dissenting opinions*, una sostanziale irresponsabilità dei singoli giudici.

La seconda tesi è quella che ha raccolto maggiori consensi nella Commissione: l'introduzione della *dissenting opinion*, proposta dal relatore, è stata ritenuta utile per rafforzare la responsabilizzazione dell'alta attività svolta dai componenti della Corte e per incentivare una maggiore chiarezza ed univocità delle pronunce della Consulta, attraverso una formale emersione degli orientamenti in dissenso rispetto alle posizioni fatte proprie dalla maggioranza dei giudici.

Il principio in questione è accolto nel nuovo testo dell'articolo 136 della Costituzione, prevedendo che le decisioni della Corte siano pubblicate con le eventuali opinioni in dissenso dei giudici.

Nel corso del dibattito in Commissione è stato espresso qualche timore in relazione alla formula adottata nel testo, che si presterebbe, secondo alcuni, a rendere comunque obbligatoria la pubblicazione delle posizioni adottate dai giudici costituzionali sulle singole pronunce. Al relatore sembra che il testo approvato escluda invece tale interpretazione: la disposizione dà facoltà – ma non impone ovviamente l'obbligo – ai giudici di esprimere le proprie opinioni dissenzienti, da pubblicare contestualmente alla sentenza.

*Relatore sul sistema
delle garanzie*

4 novembre 1997

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. La parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente:

«PARTE SECONDA

ORDINAMENTO FEDERALE
DELLA REPUBBLICA

Titolo I

CITTÀ CAPITALE,
COMUNE, PROVINCIA, REGIONE

Art. 55.

La Repubblica è costituita dalla Città Capitale, dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni.

I Comuni, le Province e le Regioni sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la Città Capitale della Repubblica. Ha uno statuto speciale approvato con legge costituzionale, sentita la sua assemblea elettiva.

Art. 56.

Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite alla Capitale della Repubblica, a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali.

È attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, ad eccezione delle funzioni espressamente attribuite dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge alle Province, alle Regioni o allo Stato, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

Senza oneri finanziari aggiuntivi possono essere istituite aree metropolitane anche con ordinamenti differenziati. I Comuni con popolazione inferiore al minimo stabilito dalla legge approvata dalle due Camere, ovvero situati in zone montane, esercitano anche in parte le funzioni loro attribuite mediante forme associative, alle quali è conferita la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni.

Gli atti dei Comuni, delle Province e delle Regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito.

Art. 57.

Le Regioni sono: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige/Südtirol; Umbria; Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste; Veneto.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste godono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre Regioni.

Art. 58.

Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:

- a) politica estera e rapporti internazionali;
- b) cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero;
- c) elezioni del Parlamento europeo;
- d) difesa e Forze armate;
- e) disciplina della concorrenza;
- f) tutela del risparmio e mercati finanziari;
- g) organi costituzionali ed istituzionali dello Stato e relative leggi elettorali;
- h) *referendum* statali;
- i) bilancio e ordinamento tributari e contabili propri;
- l) principi dell'attività amministrativa statale;
- m) pesi, misure e determinazione del tempo
- n) coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;
- o) ordine pubblico e tutela della sicurezza; istituzione ed ordinamento delle Forze di polizia dello Stato e ripartizione delle competenze tra di loro; principi fondamentali sull'istituzione e sull'ordinamento delle polizie locali;
- p) ordinamento civile e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni;

- q) legislazione elettorale, organi di governo e principi fondamentali sull'istituzione, l'ordinamento e le funzioni di Comuni e Province;
- r) determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale;
- s) grandi reti di trasporto;
- t) poste e telecomunicazioni;
- u) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- v) tutela dei beni culturali e ambientali.

Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a: istruzione, università e professioni; ricerca scientifica e tecnologica; trattamenti sanitari, tutela della salute e controllo delle sostanze alimentari; tutela e sicurezza del lavoro; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; protezione civile; ordinamento sportivo.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e quella ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione.

Lo Stato e le Regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali.

Spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi ad organi dei Comuni, delle Province e delle Regioni, nel caso che da inadempienze derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Art. 59.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Quando la Capitale della Repubblica, un Comune, una Provincia o una Regione ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di una Regione invada la propria competenza stabilita da norme costituzionali, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

Art. 60.

Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne definisce i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Lo Statuto è approvato e modificato con legge dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare. Lo Statuto non è promulgato quando, avendo partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto, i voti contrari prevalgono sui voti favorevoli.

Lo Statuto disciplina:

- a) la forma di governo della Regione, anche con riferimento ai rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione;
- b) i casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale;
- c) la formazione delle leggi e degli atti normativi della Regione, con particolare riferimento alla partecipazione ad essi dei Comuni e delle Province;
- d) l'iniziativa popolare di leggi e di atti normativi e la richiesta di *referendum*;
- e) i principi generali dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione;
- f) i principi generali della contabilità e del bilancio regionale.

La durata della legislatura regionale è fissata in cinque anni.

Nel rispetto dei principi di democraticità e rappresentatività, la Regione delibera la propria legge elettorale a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale. La legge elettorale può essere sottoposta a *referendum* popolare qualora, entro tre mesi dalla sua approvazione, ne faccia richiesta un trentesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti l'Assemblea regionale.

La legge regionale promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a più di una Assemblea regionale.

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

Art. 61.

La legge regionale disciplina le forme e i modi delle intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

La legge regionale disciplina le forme e i modi degli accordi della Regione, nelle materie di sua competenza, con Stati o con enti territoriali interni ad un altro Stato, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge approvata dalle due

Camere. Tale legge disciplina le modalità con cui il Governo esprime il proprio preventivo assenso, anche in forma tacita, e determina i casi di recesso dagli accordi che il Governo può richiedere alla Regione con atto motivato.

Art. 62.

I Comuni, le Province e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi approvate dalle due Camere.

I Comuni, le Province e le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri. Essi dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale indicate nel quarto comma. Dispongono, infine, di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione, qualora ricorrano le condizioni previste dal quinto comma.

La partecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale integra i proventi dei tributi propri, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria per le Regioni con maggiore capacità fiscale per abitante ed in riferimento alle spese per le funzioni ordinarie che i Comuni, le Province e le Regioni devono svolgere. La quota di partecipazione ai tributi erariali così definita è applicata uniformemente a tutte le Regioni. Con la medesima legge sono stabiliti i modi e le forme di collaborazione di Comuni, Province e Regioni all'attività di accertamento dei tributi erariali al cui gettito essi partecipano.

Sono sottratte dal computo dei tributi erariali da ripartire tra Comuni, Province, Regioni e Stato le risorse destinate:

- a) al servizio del debito pubblico;
- b) a far fronte a calamità naturali e ad esigenze connesse alla sicurezza del Paese;
- c) a interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale, secondo quanto deliberato con legge approvata dalle due Camere;
- d) a costituire il Fondo perequativo di cui al quinto comma.

Con legge è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il Comune, la Provincia e la Regione sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle Regioni beneficiarie, alle

Province e ai Comuni di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo pluriennale.

I beni demaniali appartengono al Comune nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di quelli espressamente riservati dalla legge approvata dalle due Camere allo Stato, alle Regioni o alle Province in quanto essenziali per l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Le Regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni.

Art. 63.

Una legge costituzionale, che sancisce le deliberazioni delle Assemblee regionali, approvate dalla maggioranza della popolazione di ciascuna delle Regioni interessate mediante *referendum*, può disporre la fusione di Regioni esistenti, modificare la loro denominazione e creare nuove Regioni, con popolazione rispettivamente non inferiore ad un milione di abitanti.

Con legge approvata dalle due Camere, sentite le rispettive Assemblee regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei Comuni interessati espressa mediante *referendum*, si può consentire che Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

Con legge regionale, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante *referendum*, si possono istituire nuovi Comuni per scorporo da Comuni esistenti, nel rispetto dei limiti di popolazione stabiliti dalla legge approvata dalle due Camere. Si può inoltre, con legge regionale, con l'approvazione della maggioranza delle rispettive popolazioni interessate, disporre la fusione di più Comuni e modificarne la circoscrizione e la denominazione.

Con legge regionale, su iniziativa dei Comuni o delle Province interessati, si possono istituire nuove Province o modificarne la circoscrizione e la denominazione, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge approvata dalle due Camere.

Titolo II

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Art. 64.

Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.

Sono elettori tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età.

La persona del Presidente della Repubblica è inviolabile.

Art. 65.

Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato.

Rappresenta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza e l'integrità.

È il garante della Costituzione e del corretto funzionamento delle sue istituzioni.

Egli esercita questa funzione nelle forme, nei modi e nei limiti tassativamente previsti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali.

Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali.

Nel caso si verifichi un grave non funzionamento del Governo della Repubblica, del Parlamento o della Corte costituzionale che pregiudichi o possa urgentemente pregiudicare la sovranità, l'unità, l'integrità e la sicurezza nazionale interna o esterna dello Stato, o che violi o minacci i principi fondamentali della Costituzione o le libertà delle persone, il Presidente della Repubblica, con proprio atto non soggetto all'obbligo della controfirma ministeriale, può sospendere i predetti organi dalle loro funzioni. Egli nomina successivamente un Governo provvisorio che esercita tutte le funzioni legislative ed amministrative; scioglie al contempo le Camere e indice immediatamente le elezioni di nuove Camere, che non possono essere da lui successivamente ed immediatamente disciolte e che, dopo il loro insediamento, deliberano immediatamente, in seduta comune dei propri membri e con il voto della maggioranza assoluta di essi, se confermare il Presidente della Repubblica nell'ufficio o revocarlo da esso.

Art. 66.

Il Presidente della Repubblica:

a) presiede il Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa, istituito con legge approvata dalle due Camere, e ha il comando delle Forze armate;

b) nomina il Primo ministro;

c) su proposta del Primo ministro nomina e revoca i ministri;

d) può chiedere al Primo ministro di presentarsi alla Camera dei deputati, per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia;

e) autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo;

f) promulga le leggi. Può, prima della promulgazione, chiedere una nuova deliberazione, con messaggio motivato alle Camere. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata;

- g) emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti del Governo. Può chiederne il riesame e, se il Governo li approva nuovamente, deve emanarli;
- h) indice le elezioni delle Camere e ne fissa la prima riunione;
- i) indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione;
- l) può inviare messaggi alle Camere;
- m) dichiara lo stato di guerra deliberato dal Parlamento in seduta comune;
- n) può concedere grazia e commutare le pene;
- o) decreta le nomine previste dalla Costituzione e dalla legge, che indica i casi nei quali provvede anche non su proposta del Governo;
- p) accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.

Art. 67.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sei anni. Può essere rieletto una sola volta.

Può essere eletto ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni di età e goda dei diritti civili e politici. L'ufficio è incompatibile con qualsiasi altra carica, ufficio e attività pubblica o privata.

Il Presidente del Senato, il novantesimo giorno precedente la scadenza del mandato, indice l'elezione, che deve aver luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza.

Le candidature sono presentate da un gruppo parlamentare delle Camere, ovvero da cinquecentomila elettori, o da parlamentari, rappresentanti italiani nel Parlamento europeo, consiglieri regionali, presidenti di Province e sindaci, che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabilite dalla legge.

I finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive sono regolati dalla legge al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati.

È eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Qualora nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza, si procede il quattordicesimo giorno successivo al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero dei voti.

In caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati, la legge disciplina la procedura per la sostituzione e per l'eventuale rinvio della data dell'elezione. Se l'evento si verifica nel periodo compreso tra il primo turno e il ballottaggio, il procedimento elettorale è riaperto e la nuova elezione è indetta per una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di riapertura.

Il Presidente della Repubblica assume le funzioni l'ultimo giorno del mandato del Presidente uscente, prestando giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune. In caso di elezioni per vacanza della carica, il Presidente assume le funzioni il settimo giorno successivo a quello della proclamazione dei risultati elettorali.

Il procedimento elettorale e le altre modalità di applicazione del presente articolo sono regolati con legge approvata dalle due Camere.

Il Presidente della Repubblica può essere revocato dal suo ufficio prima della scadenza del suo mandato, con una risoluzione approvata dal Senato della Repubblica con il voto dei due terzi dei suoi componenti, su richiesta della Camera dei deputati approvata dalla maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 68.

La legge approvata dalle due Camere prevede disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici. A tal fine la legge individua le situazioni di ineleggibilità e di incompatibilità.

L'assegno e la dotazione del Presidente della Repubblica sono determinati con legge approvata dalle due Camere.

Art. 69.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato indice entro dieci giorni l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. L'elezione deve avere luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento.

L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica è dichiarato all'unanimità da un collegio composto dal Presidente del Senato della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente della Corte costituzionale.

Art. 70.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, indire le elezioni della Camera dei deputati prima del termine ordinario, nel caso di dimissioni del Governo ai sensi dell'articolo 74. La Camera dei deputati non può essere sciolta nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica. Se il termine ordinario scade nel periodo predetto, la

durata della Camera dei deputati è prorogata. Le elezioni della nuova Camera dei deputati si svolgono entro sei mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica.

Il potere di cui al primo comma non può essere esercitato durante l'anno che segue le elezioni della Camera dei deputati, qualora siano avvenute successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica.

Se il termine della legislatura scade nel penultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, le elezioni della Camera dei deputati sono anticipate del tempo necessario per precedere di dodici mesi l'elezione del Presidente della Repubblica.

Art. 71.

Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità.

Non sono sottoposti a controfirma la accettazione delle dimissioni del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento della Camera dei deputati, salvo che proposto dal Primo ministro, l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio delle leggi, dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti, la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine dei giudici costituzionali e dei senatori a vita.

Il Presidente della Repubblica deve dare preventiva comunicazione al Primo ministro degli atti con i quali invia messaggi alle Camere, rinvia ad esse leggi, nomina i senatori a vita e i membri della Corte costituzionale di sua spettanza. Il Primo ministro può, entro cinque giorni, formulare le sue osservazioni.

Il Presidente della Repubblica può ricorrere, con proprio atto non soggetto all'obbligo della controfirma ministeriale, alla Corte costituzionale per violazione o falsa applicazione della Costituzione e delle leggi costituzionali contro qualunque legge, atto del Governo avente forza di legge per delega del Parlamento, o provvedimento provvisorio del Governo avente forza di legge, che sia sottoposto alla sua firma.

Il Presidente della Repubblica può ricorrere, con proprio atto non soggetto all'obbligo della controfirma ministeriale, alla Corte costituzionale per violazione o falsa applicazione della Costituzione e delle leggi costituzionali, contro qualunque atto che sia esercizio di funzione legislativa materiale, di funzione giurisdizionale, giudiziaria e amministrativa, adottato da qualunque organo dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e di ogni altro ente pubblico territoriale.

Il Presidente della Repubblica può rinviare al Governo qualunque atto sottoposto alla sua firma per l'emanazione, richiedendone il riesame e, se il Governo lo ritenga, per la riapprovazione che deve avvenire con delibera del Consiglio dei

ministri, salvo il successivo ricorso alla Corte costituzionale per violazione o falsa applicazione della Costituzione.

Art. 72.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri. Con legge costituzionale sono regolate le procedure del giudizio avanti la Corte costituzionale e le sanzioni penali e costituzionali.

Per atti diversi da quelli compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, il Presidente della Repubblica risponde penalmente, secondo la procedura stabilita con legge costituzionale, previa autorizzazione deliberata dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 86, ma soltanto dopo la cessazione dalla carica.

Titolo III

IL GOVERNO

Sezione I

Il Primo ministro e il Consiglio dei ministri

Art. 73.

Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Governo indirizza e dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione, delle Forze armate e delle Forze di polizia, nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge.

Il Primo ministro dirige l'azione del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Presenta alle Camere i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri.

I ministri dirigono i Ministeri e le altre unità amministrative alle quali siano preposti, nell'ambito delle direttive del Primo ministro. Rispondono individualmente degli atti di loro competenza.

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono disciplinati dal Governo con regolamenti, sulla base di principi stabiliti dalla legge.

I Ministeri possono essere istituiti per le materie riservate alla competenza dello

Stato.

La legge approvata dalle due Camere determina la incompatibilità tra cariche di governo e uffici o attività pubbliche e private e detta le disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati dei membri del Governo e gli interessi pubblici.

Art. 74.

Il Primo ministro e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Primo ministro espone alle Camere il suo programma.

La Camera dei deputati esprime la sfiducia al Governo mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti e approvata per appello nominale dalla maggioranza assoluta. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. Tale termine è di ventiquattro ore quando la mozione è presentata in occasione dell'esposizione programmatica di cui al secondo comma.

Non sono ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri.

Il Primo ministro presenta le dimissioni del Governo al Presidente della Repubblica nei seguenti casi:

- a) elezione della Camera dei deputati;
- b) mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo ai sensi del regolamento della Camera dei deputati;
- c) approvazione della mozione di sfiducia di cui al terzo comma.

Il Primo ministro presenta altresì le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica.

Comportano dimissioni del Governo le dimissioni o la morte del Primo ministro ovvero il suo impedimento permanente, accertato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 75.

Il Primo ministro e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, insieme a coloro che in tali reati concorrono, previa autorizzazione del Senato della Repubblica, secondo le norme stabilite con legge approvata dalle due Camere.

Sezione II

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni

Art. 76.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni è formata da ministri, sindaci e presidenti di Province e di Regioni. Promuove intese ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo e svolge le altre funzioni previste dalla legge.

La Conferenza è presieduta dal Primo ministro, da un ministro da questi delegato ovvero dal vicepresidente, eletto tra i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni. È convocata dal Primo ministro, anche su richiesta del vicepresidente.

Titolo IV

IL PARLAMENTO

Sezione I

Le Camere

Art. 77.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, eletti a suffragio universale e diretto.

La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettiva tra i sessi. Il Parlamento si riunisce in seduta comune delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Art. 78.

Il numero dei deputati non può essere inferiore a quattrocento e superiore a cinquecento ed è determinato dalla legge.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i ventuno anni di età.

Art. 79.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Sono eleggibili a senatori tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i trentacinque anni di età.

Il numero dei senatori elettivi è di duecento.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei

più alti resti. Ad ogni Regione sono comunque attribuiti quattro senatori; il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno.

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

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi, meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

Art. 80.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non nei casi previsti dalla Costituzione.

Art. 81.

L'elezione di ciascuna Camera ha luogo entro sessanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Art. 82.

Ciascuna Camera è convocata dal proprio Presidente e, in via straordinaria, su richiesta del Presidente della Repubblica o di un quinto dei suoi componenti.

Art. 83.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna Camera e il Parlamento in seduta comune possono deliberare, presente la maggioranza dei loro componenti, di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente un terzo dei componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione o i regolamenti delle Camere prescrivano una maggioranza speciale.

I componenti del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni

volta che lo richiedono.

Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia. Prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale.

Art. 84.

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

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere ovvero ad una Camera e ad un'Assemblea regionale, salvo quanto previsto dall'articolo 89.

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Sulle elezioni contestate ciascuna Camera delibera entro termini stabiliti dal proprio regolamento. Contro la deliberazione o nel caso di decorso del termine l'interessato può proporre ricorso alla Corte costituzionale entro quindici giorni.

Art. 85.

Ogni componente del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

Art. 86.

I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

Art. 87.

I componenti del Parlamento ricevono un'indennità stabilita con legge approvata dalle due Camere.

Art. 88.

Spetta al Senato della Repubblica l'elezione di cinque giudici della Corte costituzionale, dei componenti di nomina parlamentare dei Consigli superiori della

magistratura ordinaria e amministrativa, nonché ogni elezione o nomina attribuita al Parlamento.

Nei casi stabiliti con legge approvata dalle due Camere, il Senato esprime parere, previa eventuale audizione in seduta pubblica delle Commissioni competenti, sulle proposte di nomina di competenza del Governo.

Art. 89.

Il Senato della Repubblica in sessione speciale è integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori. La legge stabilisce i criteri per l'elezione dei consiglieri in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza degli enti interessati. I collegi elettorali sono formati rispettivamente da componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali, sulla base dei voti espressi per l'elezione dei consigli stessi.

La sessione speciale è convocata per l'esame dei disegni di legge relativi a:

a) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province;

b) coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;

c) tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni;

d) autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento di beni demaniali alle Province, alle Regioni e allo Stato.

I disegni di legge di cui al secondo comma sono esaminati dalle due Camere. La Camera dei deputati delibera in via definitiva sui disegni di legge di cui alle lettere b) e c) del medesimo comma.

I rappresentanti di cui al primo comma non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

Sezione II

La formazione delle leggi

Art. 90.

La funzione legislativa dello Stato è esercitata dalle Camere.

Sono approvate dalle due Camere le leggi che riguardano:

a) organi costituzionali e di rilievo costituzionale;

- b) istituzione e disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza;
- c) elezioni nazionali ed europee;
- d) diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona;
- e) informazione, comunicazione radiotelevisiva;
- f) norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari e ordinamento delle giurisdizioni;
- g) concessione di amnistia e di indulto;
- h) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Sono altresì approvate dalle due Camere le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di delegazione legislativa nelle materie di cui al presente articolo.

Art. 91.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun componente delle Camere, a ciascuna Assemblea regionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

Art. 92.

La legge regola le procedure con cui il Governo propone alle Camere la codificazione delle leggi vigenti nei diversi settori.

I regolamenti delle Camere prevedono l'improcedibilità dei disegni di legge che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi.

Art. 93.

I disegni di legge sono esaminati dalla Camera dei deputati, e, se approvati, sono trasmessi al Senato della Repubblica.

Il Senato, a richiesta di un terzo dei suoi componenti, presentata entro dieci giorni dalla trasmissione, esamina il disegno di legge. Entro i trenta giorni successivi delibera e può proporre modifiche sulle quali la Camera dei deputati decide in via definitiva.

Art. 94.

Quando i disegni di legge devono essere approvati dalle due Camere, sono presentati al Senato della Repubblica quelli di iniziativa delle Assemblee regionali e di iniziativa popolare.

Se la Camera che esamina per seconda tali disegni di legge li approva in un testo diverso da quello approvato dall'altra Camera, le disposizioni modificate sono assegnate a una speciale Commissione formata da un uguale numero di componenti delle due Camere nominati dai rispettivi Presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna Camera.

Il testo adottato dalla Commissione speciale è sottoposto alla approvazione di ciascuna Camera con la sola votazione finale.

Art. 95.

Ogni disegno di legge presentato o trasmesso ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione, composta in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi, e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

I regolamenti delle Camere stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Possono altresì stabilire in quali casi e forme il disegno di legge esaminato in Commissione è sottoposto alla Camera per l'approvazione dei singoli articoli senza dichiarazione di voto nonché per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa e di approvazione di bilanci e consuntivi.

Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, secondo modalità stabilite dai regolamenti. Può altresì chiedere che, decorso il termine, ciascuna Camera deliberi sul testo proposto o accettato dal Governo articolo per articolo e con votazione finale.

Art. 96.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione ovvero entro il termine più breve da esse stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

Art. 97.

È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto.

La proposta sottoposta a *referendum* deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* dopo che siano state raccolte centomila firme o dopo che siano divenute esecutive le deliberazioni delle cinque Assemblee regionali.

È altresì indetto *referendum* popolare per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa. Si applicano i commi secondo e terzo.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* decorso il termine di cui al quinto comma.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* i cittadini elettori.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge approvata dalle due Camere disciplina le modalità di attuazione del *referendum* e la formulazione del quesito ammesso in modo da garantire un'espressione di voto libera e consapevole. Determina il numero massimo di *referendum* da svolgere in ciascuna consultazione popolare.

Art. 98.

L'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo per oggetti definiti ed omogenei, con determinazione di principi e criteri direttivi, per la durata massima di due anni e con previsione dei relativi oneri finanziari.

Nelle materie non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti. Nelle medesime materie la legge, con determinazione dei principi essenziali di disciplina della materia, può autorizzare i regolamenti ad abrogare e modificare norme di legge.

Con regolamento si provvede altresì all'esecuzione e all'attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Con legge approvata dalle due Camere sono stabiliti i procedimenti di formazione e le modalità di pubblicazione dei regolamenti.

Art. 99.

In casi straordinari di necessità e urgenza il Governo può adottare sotto la sua responsabilità provvedimenti provvisori con forza di legge, recanti misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applicazione,

concernenti sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, al di fuori delle materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere.

Tali provvedimenti non possono rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, riportare in vigore disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale salvo che per vizi del procedimento, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge.

Il giorno stesso della sua emanazione il decreto è presentato per la conversione in legge alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione non sono convertiti in legge dalla Camera dei deputati, il cui regolamento assicura che entro tale termine si proceda alla votazione finale. I decreti non possono essere modificati se non per la copertura degli oneri finanziari.

La Camera dei deputati può regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Art. 100.

Il Parlamento in seduta comune delibera lo stato di guerra, conferisce al Governo i poteri necessari e stabilisce, ove occorra, di prorogare la durata delle Camere.

La Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione.

Art. 101.

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Art. 102.

È autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali che importano modificazioni di leggi o dispongono su materie riservate alla legge.

Il Governo deposita gli altri trattati presso la Camera dei deputati e, per le rispettive attribuzioni, presso il Senato della Repubblica.

Un terzo dei componenti di ciascuna Camera può chiedere, entro trenta giorni, che le Camere deliberino sull'autorizzazione alla ratifica.

Il Governo informa periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponga la riservatezza.

Art. 103.

Le Camere esaminano ogni anno i bilanci dello Stato e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese né modificare altre leggi. La legge di bilancio stabilisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali. Le proposte di modifica al bilancio e agli altri disegni di legge che costituiscono la decisione annuale di finanza pubblica sono ammesse nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Le leggi in materia di contabilità pubblica non possono essere modificate da leggi di spesa o di entrata.

Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento con la legge di approvazione del bilancio. In caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti.

Art. 104.

Sono presentati alla Camera dei deputati i disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale e locale, fondi perequativi.

I disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica integrato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni.

Sulle modifiche proposte dal Senato della Repubblica delibera in via definitiva la Camera dei deputati.

Art. 105.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Vi provvede per iniziativa di almeno un terzo dei suoi componenti, nei limiti e con le modalità previsti dal proprio regolamento.

Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi.

Le Commissioni di inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Titolo V

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, AUTORITÀ DI GARANZIA E ORGANI AUSILIARI

Sezione I

Le pubbliche amministrazioni

Art. 106.

Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

Le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato. Sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi, secondo le regole del diritto civile.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. L'organizzazione dell'amministrazione statale è disciplinata con regolamenti del Governo.

I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata dalle due Camere. Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo; il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini; l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia.

Art. 107.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio della Repubblica. È garantita la pari opportunità tra donne e uomini.

I funzionari pubblici sono responsabili degli uffici cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa.

Agli impieghi si accede mediante concorsi o altre procedure selettive, nel

rispetto dei principi di pubblicità, imparzialità ed efficienza.

Ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni si applicano, salvo che per determinate categorie indicate dalla legge, le leggi generali sul rapporto di lavoro, sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva e sulla tutela giurisdizionale. Promozioni e retribuzioni sono stabilite anche in base al merito e alla produttività individuali.

Art. 108.

Ai magistrati, ai militari di carriera in servizio attivo, ai funzionari e agli agenti di polizia, ai rappresentanti diplomatici e consolari è fatto divieto di iscriversi a partiti o svolgere attività politica.

I pubblici impiegati che sono membri del Parlamento o delle Assemblee regionali non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Sezione II

Autorità di garanzia e organi ausiliari

Art. 109.

Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione, con legge costituzionale si possono istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge costituzionale ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza.

Le Autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta e ne rispondono verso di esse nelle stesse forme previste per i Ministri.

Art. 110.

La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio in condizioni di autonomia e indipendenza secondo quanto stabilito con legge che ne prevede altresì la responsabilità verso il Parlamento.

Art. 111.

La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Art. 112.

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive.

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

Art. 113.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

L'Avvocatura dello Stato rappresenta, patrocinia e assiste in giudizio le amministrazioni dello Stato e svolge le altre funzioni stabilite dalla legge.

Titolo VI

PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA

Art. 114.

L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea; promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà.

Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sottoposta a *referendum*. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 115.

Le Camere concorrono a definire gli indirizzi di politica europea; a tal fine il Governo informa periodicamente le Camere dei procedimenti di formazione delle norme e degli atti comunitari.

Le Camere esprimono parere preventivo al Governo sulle designazioni agli organi delle istituzioni dell'Unione europea.

Art. 116.

La Capitale della Repubblica e le Regioni, nelle materie di competenza e nei modi stabiliti dalla legge, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione.

La legge approvata dalle due Camere disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

Titolo VII

LA GIUSTIZIA

Sezione I

Gli organi

Art. 117.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

I magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere e godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario che prevede i casi in cui essi sono responsabili davanti al Parlamento. Tali norme assicurano altresì la direzione centrale, il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero e il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero.

Art. 118.

La funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali.

Presso gli organi giudiziari ordinari e amministrativi possono istituirsi sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

Art. 119.

La giurisdizione amministrativa è esercitata dai giudici dei tribunali regionali di giustizia amministrativa e della Corte di giustizia amministrativa sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardanti l'esercizio di pubblici poteri.

Il giudice amministrativo giudica altresì della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge. La legge determina i titolari dell'azione di responsabilità.

I tribunali militari sono istituiti solo in tempo di guerra e di missioni militari all'estero e hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate. La legge assicura che il relativo procedimento si svolga comunque nel rispetto dei diritti inviolabili della persona.

Art. 120.

I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero costituiscono ciascuno un ordine autonomo e indipendente da ogni potere.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria è presieduto dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero. Il diverso numero dei componenti di ciascuna sezione è determinato dalla legge.

I componenti di ciascuna sezione sono eletti per tre quinti rispettivamente dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero tra gli appartenenti alle varie categorie e per due quinti dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente e ciascuna sezione elegge il proprio presidente tra i componenti designati dal Senato della Repubblica.

Il Ministro della giustizia può partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni delle sezioni riunite e di ciascuna sezione del Consiglio e presentare proposte e richieste.

Il Consiglio superiore della magistratura amministrativa è presieduto dal Presidente della Repubblica. Ne fa parte di diritto il presidente della Corte di giustizia amministrativa.

Gli altri componenti sono eletti per tre quinti da tutti i magistrati amministrativi appartenenti alle varie categorie e per due quinti dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente tra i componenti designati dal Senato della Repubblica.

Il Ministro della giustizia può partecipare alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto e presentare proposte e richieste.

I membri elettivi dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e

amministrativa durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né ricoprire cariche pubbliche.

Il Procuratore generale della Repubblica è eletto e revocato dal Parlamento in seduta comune, su proposta del Governo della Repubblica, tra magistrati e ordinari di diritto nelle università.

L'ufficio di Procuratore generale è incompatibile con qualsiasi altra carica o professione. La legge ne assicura l'indipendenza da ogni potere.

Il Procuratore generale è nominato per quattro anni, non è rieleggibile e nei quattro anni successivi alla cessazione delle funzioni non può ricoprire alcuna carica pubblica.

La legge disciplina l'organizzazione dell'ufficio del Procuratore generale anche ai fini dell'attività ispettiva propedeutica all'azione disciplinare.

Art. 121.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria a sezioni riunite e il Consiglio superiore della magistratura amministrativa esercitano le funzioni amministrative riguardanti le assunzioni, il tirocinio, le assegnazioni alle due diverse funzioni e i relativi passaggi rispettivamente per i giudici ordinari e i magistrati del pubblico ministero e per i magistrati amministrativi. I Consigli possono esprimere pareri sui disegni di legge di iniziativa del Governo prima della loro presentazione alle Camere, quando ne venga fatta richiesta dal Ministro della giustizia, e non possono adottare atti di indirizzo politico.

Spettano a ciascuna sezione del Consiglio superiore della magistratura ordinaria e al Consiglio superiore della magistratura amministrativa le funzioni amministrative riguardanti l'aggiornamento professionale, i trasferimenti, le promozioni e le relative assegnazioni, rispettivamente, dei giudici ordinari, dei magistrati del pubblico ministero e dei magistrati amministrativi.

Art. 122.

Spettano alla Corte di giustizia della magistratura i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero. La Corte è altresì organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa. Contro i provvedimenti disciplinari è ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge.

La Corte è formata da nove membri, eletti tra i propri componenti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria a sezioni riunite elegge sei componenti, di cui quattro tra quelli eletti dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero e due tra quelli designati dal Senato della Repubblica. Il Consiglio superiore della magistratura amministrativa elegge tre componenti, di cui due tra quelli eletti dai giudici e uno tra quelli designati dal Senato della Repubblica.

La Corte elegge un presidente tra i componenti eletti tra quelli designati dal Senato della Repubblica.

I componenti della Corte non partecipano alle attività dei rispettivi Consigli di provenienza e durano in carica sino alla scadenza di questi.

La legge disciplina l'attività della Corte e può prevederne l'articolazione in sezioni.

Art. 123.

L'azione disciplinare è obbligatoria ed è esercitata dal Procuratore generale della Repubblica.

L'azione disciplinare è esercitata d'ufficio ovvero su richiesta del Ministro della giustizia, del Procuratore generale della Corte di cassazione o dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa.

Il Procuratore generale riferisce annualmente alle Camere sull'esercizio dell'azione disciplinare.

Art. 124.

Le nomine dei magistrati ordinari e amministrativi hanno luogo per concorso e previo tirocinio.

Tutti i magistrati ordinari esercitano inizialmente funzioni giudicanti per un periodo di tre anni, al termine del quale il Consiglio superiore della magistratura ordinaria li assegna all'esercizio di funzioni giudicanti ovvero inquirenti, previa valutazione di idoneità.

Il passaggio tra l'esercizio delle funzioni giudicanti e del pubblico ministero è successivamente consentito a seguito di concorso riservato, secondo modalità stabilite dalla legge.

In nessun caso le funzioni giudicanti penali e quelle del pubblico ministero possono essere svolte nel medesimo distretto giudiziario.

Le norme sull'ordinamento giudiziario possono ammettere la nomina di magistrati onorari per materie e per funzioni attribuite a magistrati di primo grado ovvero per giudizi di sola equità.

Su designazione dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa possono essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione e della Corte di giustizia amministrativa, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

Le norme sull'ordinamento giudiziario disciplinano le modalità con cui componenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti possono essere designati dal Consiglio superiore della magistratura amministrativa all'ufficio di consiglieri della Corte di giustizia amministrativa.

Le norme sull'ordinamento giudiziario possono ammettere la nomina di avvocati e professori universitari in materie giuridiche negli altri gradi della giurisdizione.

Art. 125.

Salvo quanto previsto dall'ottavo comma del presente articolo, i giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero sono inamovibili.

Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del rispettivo Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie del contraddittorio stabiliti dai rispettivi ordinamenti giudiziari o con il loro consenso.

La legge disciplina periodi di permanenza nell'ufficio e nella sede dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Nell'esercizio delle rispettive funzioni, i giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero si attengono ai principi di responsabilità, correttezza e riservatezza.

L'ufficio di giudice ordinario e amministrativo e di magistrato del pubblico ministero è incompatibile con qualunque altro ufficio, incarico e professione. Fermo il divieto per i giudici ordinari e amministrativi e per i magistrati del pubblico ministero di svolgere attività arbitrali o di controllo e di essere distaccati presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni, la legge può stabilire i casi in cui ad essi è consentito svolgere attività diverse da quelle d'ufficio.

I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero non possono partecipare alle competizioni elettorali nella Regione in cui hanno esercitato le loro funzioni negli ultimi cinque anni né essere assegnati, per i successivi cinque anni, a sedi comprese nelle Regioni nel cui territorio siano stati candidati o eletti.

Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 120, comma tredicesimo, il Senato della Repubblica, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e su richiesta

della Camera dei deputati approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con atto sanzionato dal Presidente della Repubblica non soggetto a controfirma ministeriale, può revocare qualunque giudice ordinario ed amministrativo di qualunque ordine e grado e qualunque magistrato del pubblico ministero.

Art. 126.

Le norme sugli ordinamenti giudiziari ordinario e amministrativo sono stabilite esclusivamente con legge.

La legge assicura l'indipendenza degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Art. 127.

L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria. La legge ne stabilisce le modalità.

Art. 128.

Ferme le competenze dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa, il Ministro della giustizia provvede all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, promuove la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi ed esercita la funzione ispettiva sul corretto funzionamento degli uffici giudiziari.

Il Ministro della giustizia riferisce annualmente alle Camere sullo stato della giustizia. Il Procuratore generale della Repubblica riferisce sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine.

Sezione II

Norme sulla giurisdizione

Art. 129.

Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale.

Non è punibile chi ha commesso un fatto previsto come reato nel caso in cui esso non abbia determinato una concreta offensività.

Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo.

Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono.

Le ipotesi di reato sono stabilite tassativamente dalla legge.

Art. 130.

La giurisdizione si attua mediante giusti processi regolati dalla legge, ispirati ai principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza. Ogni processo si

svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità e davanti a giudice terzo. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Nel procedimento penale la legge assicura che la persona accusata di un reato sia informata, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa; abbia la facoltà di interrogare o far interrogare dal suo difensore le persone da cui provengono le accuse a suo carico; abbia la facoltà di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a scarico nelle stesse condizioni di quelle di accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata.

La legge assicura che la custodia cautelare in carcere venga eseguita in appositi istituti. La legge istituisce pubblici uffici di assistenza legale al fine di garantire ai non abbienti il diritto di agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Art. 131.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze è ammesso il ricorso in cassazione nei casi previsti dalla legge, che assicura comunque un doppio grado di giudizio. Contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari.

Nessuno può essere condannato contro ogni possibilmente ragionevole dubbio.

Art. 132.

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo criteri di priorità annualmente determinati dal Senato della Repubblica; a tal fine, avvia le indagini quando ha notizia di un reato.

Art. 133.

Nei confronti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale, anche cautelare, con le modalità stabilite dalla legge.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione e disporre altri strumenti di reintegrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

Titolo VIII

GARANZIE COSTITUZIONALI

Sezione I

La Corte costituzionale

Art. 134

La Corte costituzionale giudica:

a) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

b) sui ricorsi presentati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 71;

c) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione dell'amministrazione statale;

d) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

e) sui conflitti di attribuzione in cui siano parti Province e Comuni, nei casi e con le modalità stabiliti con legge costituzionale;

f) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;

g) sui ricorsi in materia di elezione del Presidente della Repubblica e sulle relative cause di ineleggibilità e incompatibilità;

h) sui ricorsi in materia di elezione dei componenti delle due Camere, nei casi stabiliti dalla Costituzione;

i) sulla ammissibilità dei *referendum* abrogativi di leggi e di atti aventi valore di legge e dei *referendum* sulle proposte di legge di iniziativa popolare;

l) sui ricorsi per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale.

Art. 135.

La Corte costituzionale è composta da venti giudici. Cinque giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica; cinque giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; cinque giudici sono nominati dal Senato della Repubblica; cinque giudici sono nominati da un collegio formato dai rappresentanti di Comuni, Province e Regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria e amministrativa, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni; nei successivi cinque anni non può ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso Autorità di garanzia e di vigilanza.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice. Non sono eleggibili a Presidente i giudici negli ultimi due anni del loro mandato, salvo in caso di rielezione.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con qualunque carica pubblica elettiva, con l'esercizio di qualsiasi professione e con ogni altra carica e ufficio.

Per l'esercizio delle proprie attribuzioni la Corte può organizzarsi in sezioni.

Nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, ventuno membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Senato della Repubblica compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

Art. 136.

Le decisioni della Corte costituzionale sono pubblicate con le eventuali opinioni in dissenso dei giudici.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, di un atto avente forza di legge o di un regolamento, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, salvo che la Corte non stabilisca un termine diverso, comunque non superiore ad un anno.

La sentenza è comunicata alle Camere, al Governo ed alle Assemblee regionali interessate, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

La Corte costituzionale può emanare esclusivamente ordinanze di ricevibilità o irricevibilità e sentenze di puro accoglimento o non accoglimento.

Art. 137.

La legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, nonché le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte costituzionale.

La legge costituzionale stabilisce altresì condizioni, limiti e modalità di proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi, per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, da parte di un quinto dei componenti di una Camera.

Con legge sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

Sezione II

Revisione della Costituzione.

Leggi costituzionali

Art. 138.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Art. 139.

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».