

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**51.**

**SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 26 GIUGNO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

51.

## SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 26 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

---

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:</b>		Boselli Enrico (gruppo misto-socialisti italiani) .....	2086
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	2053, 2054 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060 2061, 2062, 2063, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069 2070, 2073, 2074, 2075, 2077, 2081, 2082, 2083 2085, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101 2103, 2106, 2107, 2108, 2110, 2111, 2113, 2114	Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	2086, 2091
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale) .....	2082	Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) ..	2058 2059, 2076, 2077, 2107
Bertinotti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	2110	Casini Pier Ferdinando (gruppo CCD) .....	2097 2100, 2106, 2108
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), <i>Relatore sul sistema delle garanzie</i> 2053, 2054, 2055 2056, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064 2065, 2066, 2069, 2070, 2073, 2075, 2076 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083 2087, 2088, 2091, 2093, 2094, 2095, 2096 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103		D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	2088
		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD) .	2062, 2097
		Elia Leopoldo (gruppo PPI) ..	2068, 2069, 2070 2071, 2072, 2073, 2076, 2079
		Fini Gianfranco (gruppo alleanza nazionale) .....	2112
		Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	2095
		Greco Mario (gruppo forza Italia) ..	2065, 2086 2096, 2098, 2100
		Loiero Agazio (gruppo CCD) .....	2087

	PAG.		PAG.
Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale) .....	2061, 2069, 2097, 2098, 2099, 2100	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) .....	2056, 2058, 2101
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	2054, 2058, 2061 2062, 2100, 2103	Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2065, 2066, 2074, 2076 2080, 2092, 2093, 2094, 2101
Maroni Roberto (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	2108, 2111	Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2092, 2098
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	2064, 2065, 2066 2085, 2097, 2100, 2105, 2106	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	2114
Parenti Tiziana (gruppo forza Italia) .	2059, 2060 2083, 2091, 2098, 2099, 2102, 2109	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2112
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2059, 2060, 2061	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2067, 2070, 2071 2072, 2074, 2075, 2076
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2062, 2073, 2089 2098, 2099, 2100	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	2056
Pera Marcello (gruppo forza Italia) .	2053, 2054 2055, 2056, 2057, 2059, 2062, 2069, 2070 2071, 2073, 2074, 2076, 2081, 2082, 2106, 2113	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2072, 2079, 2087, 2088
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo)	2067, 2068	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia)	2067, 2068
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia) .....	2069 2072, 2079	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	2064 2066, 2067
		Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2057, 2063, 2066, 2067 2068, 2071, 2072, 2077, 2078, 2082

**La seduta comincia alle 15.50.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Riprendiamo l'esame degli emendamenti riferiti al testo sul sistema delle garanzie, cominciando da quelli relativi all'articolo 135.

L'onorevole Boselli ha presentato l'emendamento V.135.2. Poiché il presentatore è assente, s'intende vi abbia rinunciato.

Il relatore ha presentato gli emendamenti V.135.18 e V.135.19. Con il primo si propone di attribuire al Senato, in ragione delle sue funzioni, il compito di scegliere i giudici di nomina parlamentare, con il secondo di attribuire alla Corte la facoltà di organizzarsi in sezioni.

L'onorevole D'Amico ha presentato l'emendamento V.135.8. Poiché il presentatore è assente, s'intende che vi abbia rinunciato.

L'onorevole Zeller ha presentato l'emendamento V.135.1. Poiché il presentatore è assente, s'intende vi abbia rinunciato.

L'onorevole Buttiglione ha presentato l'emendamento V.135.12. Poiché il presentatore è assente, s'intende vi abbia rinunciato.

L'onorevole Pera ha presentato l'emendamento V.135.10. Intende mantenerlo?

MARCELLO PERA. Signor presidente, innanzitutto siamo favorevoli all'emendamento V.135.18 del relatore, volto a sostituire la previsione del Parlamento in seduta comune con quella del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda il merito del nostro emendamento V.135.10, manteniamo il numero così com'era stato fissato dal relatore; la composizione è diversa. Non vogliamo qui fare una questione su un numero in più o in meno, ma vorrei sottolineare un punto di merito importante, sul quale c'è divergenza tra il nostro emendamento e il testo del relatore: si tratta dei membri – che per noi sarebbero quattro – delle regioni. Il relatore propone infatti che tre siano designati dalle regioni e poi nominati dal Senato, mentre noi proponiamo che ciò sia fatto direttamente dalle regioni. Ci sembra questa una tutela maggiore, considerata anche la composizione del Senato, il quale non è certamente un Senato delle regioni, e considerato che una grande quantità di lavoro è presumibile riguardi i conflitti di competenza con le regioni. Ci sembra dunque più dignitoso ed anche più rispettoso del peso e dell'autonomia delle regioni insistere, indipendentemente dal numero, che è una questione secondaria, sul fatto che questi rappresentanti siano eletti direttamente dalle regioni, però secondo modalità previste da una legge costituzionale.

PRESIDENTE. Il relatore?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Signor presidente, in relazione a tutti questi emendamenti (come lei ha già detto, alcuni sono decaduti per

assenza dei proponenti, ma immagino verranno riproposti a luglio), il mio parere è negativo. Propongo infatti che sia mantenuto il testo nella formulazione attuale e suggerisco che la materia sia affrontata nuovamente in una fase successiva dei nostri lavori, quando esamineremo tutti gli emendamenti dei nostri colleghi parlamentari.

Oggi vediamo un intersecarsi di proposte, le più diverse, anche relativamente al numero dei giudici: io stesso, nel corso dei lavori del Comitato, avevo proposto delle variazioni al numero dei giudici, ma di fronte ad alcune obiezioni ho mantenuto il numero di quindici; poiché il carico di lavoro della Corte complessivamente verrà comunque ad aumentare — tanto che fra poco esamineremo un emendamento che consente l'eventuale autorizzazione in sezioni — suggerirei di mantenere il testo base proposto, riservandoci tutti, me compreso, di riesaminare la materia quando avremo verificato anche all'esterno, con una discussione più ampia, la portata dell'uno e dell'altro emendamento.

Pertanto, mi permetto di chiedere ai colleghi che hanno presentato emendamenti su questo punto di ritirarli, riservandosi di ripresentarli a luglio.

MARCELLO PERA. Chiedo al relatore se questo valga anche quanto al principio della designazione. Si tratta infatti di una questione di maggior peso politico.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Certo. Inizialmente avevo proposto che fossero nominati direttamente, ma poi sono state mosse obiezioni. Ho proposto così l'attuale formulazione. Credo però che sarà opportuno riflettere ancora sul complesso delle questioni; proprio perché in questo momento, per l'ora e per il carico di lavoro che ancora ci aspetta, è difficile aprire un'ampia discussione su questo, suggerirei di ripensarci con calma.

PRESIDENTE. Il senatore Marchetti ha presentato un emendamento volto a sot-

trarre al Presidente della Repubblica la facoltà di nominare giudici costituzionali. Intende mantenerlo?

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, ho chiesto la parola per questo. Comprendo le motivazioni del relatore circa il fatto che i tempi sono stretti; però, avendo la Commissione, con il nostro voto contrario, adottato la forma di governo che sappiamo, ritengo che quello della composizione della Corte costituzionale non possa essere uno dei problemi sui quali la Commissione non si pronuncia, perché ciò effettivamente significherebbe non trarre alcuna conseguenza di coerenza rispetto alle scelte che abbiamo adottato. Noi riteniamo che con la scelta adottata sulla forma di governo sia necessario acquisire per lo meno il principio che, al di là dell'esatta composizione della Corte (ma il presidente ha interpretato esattamente il nostro emendamento), il Presidente della Repubblica non possa avere più la facoltà di nominare giudici della Corte costituzionale. Credo, al di là della decisione in ordine alla provenienza ed alla titolarità delle nomine...

PRESIDENTE. Se ho ben compreso, lei chiede che si voti sul principio.

FAUSTO MARCHETTI. Diversamente, la Commissione verrebbe meno ad un suo dovere di coerenza rispetto al disegno che sta tentando di configurare.

PRESIDENTE. Non mi pare che il Presidente della Repubblica, nel modo in cui se ne sta delineando la figura, sia il leader dell'esecutivo e della maggioranza.

FAUSTO MARCHETTI. Su questo punto rischiamo di aprire una discussione senza fine. È evidente, tuttavia, che non mi riferisco al Presidente così come attualmente configurato; credo che almeno questo me lo potrà concedere, presidente!

PRESIDENTE. Senza dubbio.

La richiesta è di porre in votazione il principio. Chiedo al senatore Pera se

anch'egli desideri che sia messo in discussione il principio della nomina diretta da parte delle regioni.

MARCELLO PERA. Credo che ci troveremo di fronte ad una situazione di *deminutio* non soltanto delle regioni ma anche del Senato; preferirei quindi...

PRESIDENTE. A questo proposito è stato presentato un emendamento che indica le modalità; in particolare, in base a tale emendamento, le regioni indicherebbero una rosa di nove nomi, tra i quali sarebbero scelti i giudici. (*Interruzione del senatore Pera*). Non ho detto che è bello, ho detto che c'è!

MARCELLO PERA. A me pare che si possa configurare uno svilimento del ruolo sia delle regioni sia del Senato. Preferirei quindi che si accogliesse il principio, salvo a ritornare su tutta la questione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il principio ispiratore dell'emendamento V.135.4, volto a sottrarre al Presidente della Repubblica il potere di nomina di una parte dei giudici della Corte costituzionale, sul quale il relatore ha espresso parere contrario.

(È respinto).

Chiedo al relatore di esprimere il parere sul principio che ha ispirato l'emendamento del senatore Pera, in base al quale i giudici di scelta regionale sono nominati direttamente dalle regioni, con modalità da stabilirsi per legge.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In realtà, io stesso avevo proposto questa scelta ma, di fronte alle obiezioni emerse, l'avevo riformulata. Pertanto, mi rimetto alla Commissione.

PRESIDENTE. Quanto alle indicazioni numeriche, ritengo sarebbe opportuno non votare.

Chiedo alla Commissione di esprimersi sulla proposta del senatore Pera, in base alla quale i membri di designazione regionale sono eletti direttamente dalle regioni, con modalità da definirsi per legge (*Commenti*). Sì, si tratta di un emendamento, precisamente dell'emendamento V.135.10, che ci accingiamo a votare limitatamente al principio in esso contenuto (*Commenti del senatore Tabladini*).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Siamo in sede referente, quindi si può procedere in questo modo!

Quanto alle indicazioni numeriche, restano quelle formulate dal relatore, salvo l'eventuale riconsiderazione successiva. Pertanto, tre giudici sono eletti dal Senato e tre dalle regioni.

PRESIDENTE. Il senatore Pera ha chiesto che si voti il principio, non i numeri indicati nell'emendamento. (*Interruzione del deputato Maroni*). È formulato per iscritto! Onorevole Maroni, probabilmente lei ha perduto qualche battuta del nostro lavoro. Noi abbiamo adottato, com'è normale in sede referente, una procedura tale che ci consentisse di votare anche sui principi, salvo affidare la sistemazione del testo alla fase del coordinamento. Il principio sul quale si propone di votare è il seguente: mentre il testo del relatore propone che i giudici della Corte siano nominati dal Senato su designazione delle regioni, il professor Pera propone che gli stessi siano nominati direttamente dalle regioni. È chiaro, quindi, che si tratta di una proposta emendativa, proprio perché modifica il sistema, il principio, appunto.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Per evitare discussioni, propongo la seguente riformulazione: «Tre giudici sono nominati dal Senato e tre giudici sono nominati dalle regioni, secondo modalità stabilite con legge costituzionale».

PRESIDENTE. Pongo in votazione il principio nei termini testé definiti.

(È approvato - *Commenti*).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Il relatore l'ha riformulato, com'è suo diritto fare, e la Commissione l'ha votato!

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori degli emendamenti se convengano sulla richiesta del relatore di evitare una votazione sui numeri. La questione potrebbe essere rinviata e sottoposta ad un successivo esame (*Commenti*). Se lei vuole votare, votiamo!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Stabilire, per esempio, che, su quindici membri della Corte, le regioni ne nominino tre...

PRESIDENTE. ...o quattro, è diverso!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. ...oppure stabilire che siano il triplo, il doppio o il quadruplo, non è esattamente la stessa cosa.

PRESIDENTE. Lo so benissimo, tanto che ho chiesto ai presentatori degli emendamenti se accettino il riparto proposto dal relatore, salvo, dopo una riflessione più attenta, proporre emendamenti. Lo so che non è la stessa cosa! Ho chiesto ai proponenti di ritirare gli emendamenti, se essi lo riterranno; se l'invito non sarà accolto, li porrò in votazione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Vorrei fare osservare al senatore Rotelli che si tratta di un'ipotesi che potrà essere rivista. In una fase dei lavori del Comitato, avevo proposto che quattro giudici fossero di nomina presidenziale, quattro fossero nominati dalla magistratura, quattro dal Parlamento e altri quattro ancora dalle regioni. Tale proposta, ovviamente, avrebbe dovuto comportare un aumento del numero dei componenti. Per evitare di procedere in una lunga discussione, suggerisco di considerare aperta la questione, intenzionalmente aperta da parte di tutti.

MARCELLO PERA. Accedo alla richiesta di considerare aperta la questione.

Faccio notare che la composizione prevista nel mio emendamento era finalizzata a ridurre di un'unità la quota di giudici di nomina presidenziale e ad aumentarne una di nomina regionale diretta. Poiché non possiamo andare avanti tutto il giorno a discutere sui numeri, accedo – ripeto – alla richiesta di considerare aperta la questione, che potremmo riprendere anche a luglio. Ripeto: il mio emendamento, che riproporrò a suo tempo, prevede che quattro giudici siano eletti direttamente dalle regioni e tre dal Presidente della Repubblica. In questa sede preferisco non farne una battaglia campale (*Commenti del senatore Tabladini*).

PRESIDENTE. Senatore Tabladini, se lei avesse presentato emendamenti, potrebbe chiederne la votazione... Potrebbe farlo suo, così lo voteremmo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Noi votiamo il testo, salvo a considerare aperta la discussione ulteriore sulla formulazione della composizione della Corte. Ripeto: noi stiamo votando un testo.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei capire quale sia il significato da attribuire al termine « ulteriore ». In particolare, vorrei sapere se esso si riferisca a questa seduta o a lunedì prossimo...

PRESIDENTE. No, no. Il relatore ha chiesto ai proponenti di ritirare gli emendamenti relativi agli equilibri numerici della composizione della Corte. Tra l'altro, si pongono problemi delicati, ove si consideri che gli equilibri numerici sono relativi al rapporto tra numero di membri di nomina politica e numero di membri di nomina da parte di organi di garanzia. Le magistrature ed il Capo dello Stato hanno un ruolo di garanzia, mentre invece le nomine cui procedono il Parlamento ed i Consigli regionali sono – o dovrebbero essere – più direttamente di espressione politica. Naturalmente, sono nozioni anche discutibili. Quindi, prima di alterare questi rapporti diciamo che ci riflettiamo.

Siccome la Commissione tornerà a riunirsi dopo la pausa estiva per esaminare tutti gli emendamenti prima di consegnare il testo definitivo alle Camere, abbiamo tempo per riflettere. Il relatore ha chiesto se si conveniva di approvare il testo così com'è, salvo quell'importante modifica che abbiamo votato attinente ai giudici nominati direttamente dalle regioni. I presentatori degli emendamenti hanno acceduto alla richiesta di ritirarli. Quindi è tutto normale. Non è successo niente di grave e possiamo procedere oltre.

L'emendamento Elia V.135.7 è precluso.

L'emendamento Boselli V.135.2 lo abbiamo già dichiarato decaduto.

Passiamo all'emendamento Pera V.135.11.

**MARCELLO PERA.** Il testo del relatore recita che nei cinque anni successivi alla scadenza del termine il giudice costituzionale non può ricoprire le cariche o gli uffici indicati dalla legge; vi è quindi una riserva di legge. Con il mio emendamento propongo di fissare in Costituzione che al termine della carica il giudice costituzionale non possa ricoprire cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso autorità indipendenti. Propongo, in altri termini, di fissare in Costituzione questo divieto anziché rinviarlo ad una legge. A me sembra che la previsione costituzionale abbia un rango e svolga una funzione di gran lunga superiore e garantista rispetto a quella di una legge ordinaria del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Capisco benissimo la proibizione a ricoprire cariche pubbliche elettive, quindi di natura politica, o di nomina governativa. Capisco meno l'ultima parte dell'emendamento, cioè «o presso autorità indipendenti», dal momento che abbiamo stabilito in Costituzione che le autorità indipendenti sono nominate con una maggioranza garantita dal Senato delle garanzie, cioè non sono di nomina governativa.

**MARCELLO PERA.** È una questione che attiene alla garanzia di autonomia e

di indipendenza del giudice della Corte, il quale può pensare, al momento delle dimissioni, che può rivestire un incarico importante: cariche pubbliche elettive, nomine governative o anche autorità indipendenti; potrebbe essere un giudice non completamente libero nell'esercizio delle sue funzioni. Quindi, a tutela dell'autonomia, dell'indipendenza e della discrezione del buon giudizio di quel giudice, preferisco eliminare aspettative e prefigurazioni di cariche successive. Mi pare che questa previsione sia a tutela e dell'autonomia di quel giudice e dei cittadini.

**PRESIDENTE.** Le ho posto una domanda molto più specifica, cioè relativa al terzo punto, perché per il resto è del tutto comprensibile; anzi, sono d'accordo. Non capivo l'estensione di questa proibizione alle autorità indipendenti, che per loro natura sono organi di garanzia. Tutto qui.

**MARCELLO PERA.** Non viene eliminata l'aspettativa di quel giudice (peraltro potrebbe anche essere un giudice che giudica sulle autorità indipendenti): è un signore che pensa che al momento delle dimissioni può rivestire un alto incarico, sia pure un incarico di un'autorità indipendente eletta dal Senato con la maggioranza di tre quinti. Cioè, prefigura un'aspettativa o consente un'aspettativa. A garanzia sua e dei cittadini, preferirei, per tutelare sia lui sia i cittadini, che costui non abbia...

**MASSIMO VILLONE.** Signor presidente, posso proporre una formula di mediazione?

**PRESIDENTE.** Non è che vi sia un conflitto. Io ho posto semplicemente una domanda. Se lei ha da proporre una diversa formula...

**MASSIMO VILLONE.** Vi sono profili meritevoli di considerazione.

Concordando anche con le osservazioni fatte dal presidente, vorrei sapere dal collega Pera se sarebbe disposto ad accettare una formulazione di questo ge-

nere: « cariche pubbliche elettive o di nomina governativa e le altre stabilite con legge bicamerale ». È giusto dire, infatti, che non sono proprio la stessa cosa. Mi sembra quindi che mentre due categorie possano, senza alcuna discussione, ritenersi acquisite, l'altra sia invece possibile rinviarla ad una considerazione più specifica, anche perché vi sono autorità diverse, che forse meriterebbero una considerazione differente.

**FAUSTO MARCHETTI.** Signor presidente, propongo di aggiungere, agli incarichi esplicitamente citati dal collega Pera, la formula alla quale si riferiva adesso il collega Villone, cioè « e le altre previste dalla legge ».

**ETTORE ANTONIO ROTELLI.** Secondo me ne manca una: le cariche governative. I membri del Governo, infatti, non sono di nomina governativa né sono elettivi. Però questo è l'aspetto più importante ed anche quello che ha dato finora i maggiori problemi, perché non si capisce per quale motivo, una volta che uno ha cessato di essere presidente della Corte, gli si debba trovare una carica nel Governo prossimo venturo. Quindi, io metterei prima di tutto le cariche governative, poi le altre.

**PRESIDENTE.** In effetti, l'osservazione del senatore Rotelli è fondata. Quindi, dovremmo dire: « ...non può ricoprire incarichi di Governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa ». Se i presentatori sono d'accordo, aggiungerei qui le parole: « e le altre previste dalla legge », perché qui si delineano cariche politiche, mentre le autorità indipendenti rientrano in una diversa categoria.

**GIUSEPPE CALDERISI.** L'aspetto più pericoloso è quello.

**PRESIDENTE.** L'aspetto pericoloso è che un giudice della Corte costituzionale sia nominato ministro, entri nella vita politica quando termina questo lavoro *super partes*. Si « suppone » che abbia

potuto agire con un criterio di parte per quest'aspettativa. Che venga nominato dal Senato, con una maggioranza qualificata, membro di un'autorità indipendente, da questo punto di vista è meno rischioso del fatto di avere compromesso l'indipendenza del suo operato. A me sembra che sia una diversa categoria, una questione diversa, anche perché il meccanismo che abbiamo previsto, di costituzione delle autorità indipendenti, è garantito. Se vogliamo che il giudice sia libero nella sua azione da condizionamenti e da aspettative di parte si capisce il riferimento espresso a incarichi di Governo (cariche di nomina governativa, cariche pubbliche elettive); si capisce meno, nello stesso elenco, il riferimento alle autorità indipendenti. Si potrebbe poi genericamente chiudere con « gli altri uffici previsti dalla legge ».

**GIUSEPPE CALDERISI.** Al fine di evitare che vi siano aspettative, quindi tutti i problemi che questo può comportare, il fatto che la carica sia quella di un'autorità indipendente che dipende da una votazione di tre quinti fa comunque parte del potere politico, del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Il concetto di aspettative potrebbe estendersi ben oltre. Per esempio, non potrebbe ricevere stipendi o incarichi da privati che siano stati avvantaggiati dalle sue sentenze; si potrebbe stabilire anche questo. Non finiremmo mai di elencare le aspettative possibili.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Certamente può esistere anche questo problema.

**PRESIDENTE.** Credo che si metta in luce una fattispecie molto determinata se si parla di incarichi governativi, nomina governativa, incarichi pubblici elettivi. Se dopo dobbiamo elencare tutte le aspettative possibili, ci sono anche quelle non pubbliche, compreso il fatto che un giudice potrebbe per esempio favorire legittimamente un rilevante interesse privato e poi, cessato dalla carica, diventare dipendente dell'imprenditore o della società che

ha favorito. Allora dovremmo fare un elenco che non finirebbe mai.

MARCELLO PERA. Presidente, intanto speriamo di vivere in un paese in cui i giudici della Corte costituzionale non abbiano tali ambizioni o aspettative...

PRESIDENTE. È lei che si preoccupa delle aspettative, lei è il firmatario dell'emendamento.

MARCELLO PERA. Certo, ma lei ne ha citate alcune che sono di genere più basso. A me sembrava che le alte cariche pubbliche almeno potessero per un po' di tempo non essere riservate ai giudici dimissionari; però capisco perfettamente che le aspettative sono infinite, quindi l'elenco è impossibile. Mi sembrava di aver individuato un certo numero di cariche importanti che un giudice non avrebbe dovuto ricoprire all'indomani della cessazione.

PRESIDENTE. Comunque se vuole io metto in votazione l'emendamento nel testo in cui è scritto, non ho nessun problema.

GIUSEPPE CALDERISI. Con l'aggiunta proposta da Rotelli.

PRESIDENTE. «Incarichi di Governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso autorità indipendenti».

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In ogni caso bisogna riformularlo e parlare di «autorità di garanzia e di vigilanza».

PRESIDENTE. Quindi non c'è riferimento alle altre indicate dalla legge.

Pongo in votazione l'emendamento Pera V.135.11.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Passigli V.135.5.

STEFANO PASSIGLI. A me non è chiara la formula «salvo in caso di rielezione» contenuta nel secondo periodo del quinto comma.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La spiego subito. Si prevede qui, come tutti hanno chiesto, la durata minima di due anni del mandato presidenziale. Se però un presidente è stato eletto già per un mandato di tre anni e gli manca un anno alla scadenza da giudice, può essere eletto per un quarto anno, perché a quel punto il suo mandato durerebbe quattro anni. Quello che tutti (dico tutti, nessuna eccezione vi è stata al riguardo, dentro e fuori di qui) vogliono giustamente impedire è che ci siano mandati di poche settimane o di pochi mesi. Pertanto, dopo questa chiarificazione, l'onorevole Passigli potrebbe ritirare l'emendamento.

STEFANO PASSIGLI. Ma lei prevede la possibilità di elezioni plurime di un presidente.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Un presidente può essere rieletto per tre anni, se ha operato bene può essere rieletto nuovamente. Anzi, qualcuno chiedeva una durata più lunga di questo mandato. Penso che lei potrebbe ritirare l'emendamento.

STEFANO PASSIGLI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento V.135.19 del relatore, al quale è stato presentato il subemendamento Parenti V.0.135.19.1, che prevede che, qualora la Corte si organizzi in sezioni, sia comunque necessario che i componenti di questi sezioni vengano designati con rotazione annuale. Si determina cioè un vincolo da questo punto di vista.

TIZIANA PARENTI. Scusi, presidente, che tipo di vincolo?

PRESIDENTE. La proposta del relatore è di consentire alla Corte di autorganizzarsi per l'esercizio delle proprie attribuzioni.

TIZIANA PARENTI. Se mi consente, spiego molto brevemente il mio subemendamento.

PRESIDENTE. In questo caso si stabilisce che l'autorganizzazione debba tenere conto della rotazione annuale; in questo senso dunque è un vincolo.

TIZIANA PARENTI. Poiché la Corte costituzionale si è abbastanza preservata (scusate l'«abbastanza») e in virtù del fatto che, pur essendo un organo politico, in un numero di quindici è più difficile a controllarsi e a condizionarsi, se noi stabiliamo che si organizzi in sezioni, presso le quali è previsto, in mancanza di una disposizione in senso contrario, che ciascuno stia per sette anni, è certo che questo potrebbe costituire un indirizzo ben preciso ed un condizionamento molto forte.

A mio avviso sarebbe preferibile sopprimere questa organizzazione in sezioni, proprio per garantire una pluralità di idee; peraltro, il relatore ha previsto anche la *dissenting opinion*, per cui, considerando che i componenti sono quindici, certamente sarebbe preferibile questa soluzione. Se proprio non dovessimo sopprimere questo tipo di organizzazione, vorrei però che non si consolidassero posizioni che potrebbero essere influenzate negativamente e quindi potrebbero dare una giurisprudenza molto di parte.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Personalmente non sono contrario all'ispirazione dell'emendamento della collega Parenti; sono contrario ad inserirlo in Costituzione. Io propongo un sesto comma che prevede la facoltà della Corte di autorganizzarsi, tendo conto anche dell'eventuale problema del filtro sui ricorsi diretti, se ci sarà quella legge costituzionale, prevedendo anche un carico molto forte di lavoro aggiuntivo per

la Corte in rapporto al nuovo sistema delle autonomie.

Da questo punto di vista, credo che sia giusto prevedere poi un principio di autorganizzazione della Corte; se inserissimo in Costituzione l'espressione «rotazione annuale», a quel punto dovremmo elaborare una norma molto più definita. Francamente mi sembra improprio.

Per questo solo motivo, non perché non condivida l'ispirazione, ma per ragioni di coerenza con il testo costituzionale, esprimo un parere contrario ed invito addirittura i presentatori dell'emendamento a ritirarlo, perché se si respingesse l'emendamento si boccerebbe il principio, mentre il suo ritiro significherebbe che ne abbiamo preso atto, che fa parte dei nostri lavori preparatori ma che non ipotizziamo di inserire in Costituzione la rotazione annuale.

TIZIANA PARENTI. Presidente e relatore, questo non è un fatto di rotazione, è un fatto di trasparenza, che è diverso dall'organizzazione. Diversamente, a me non interesserebbe nulla di come si organizzi la Corte costituzionale. Ma se non affermiamo in Costituzione che non è possibile che ci siano sezioni che si cristallizzano per sette anni, a garanzia della Corte costituzionale stessa e soprattutto dei cittadini, commettiamo un grosso errore. Se poi vogliamo rimandare tutto alla legge, perché ogni volta rinviando alla legge che con ogni probabilità ci sarà fra quindici o venti anni...

PRESIDENTE. No, non è rinviato a nessuna legge. Comunque l'onorevole Parenti chiede che l'emendamento venga posto in votazione.

STEFANO PASSIGLI. Prima della votazione vorrei chiedere al relatore di considerare anche il fatto che la Corte viene eletta con modalità diverse ed è quindi espressione di corpi elettorali diversi. L'organizzazione in sezioni, a suo avviso, dovrebbe tenere conto oltre tutto anche di questo fattore?

PRESIDENTE. Qui non si stabilisce l'organizzazione in sezioni e la natura dei compiti delle stesse...

STEFANO PASSIGLI. Infatti, la domanda portava a dire: in un corpo così composito e con modalità di elezione così diverse, forse stabilire in Costituzione la possibilità di organizzarsi in sezioni è abbastanza pericoloso.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Condivido anche la sua preoccupazione, collega Passigli, ma noi stiamo immaginando una possibilità di autoorganizzazione da parte della Corte costituzionale. Non credo che possiamo caricare di una sorta di cultura del sospetto le norme costituzionali rispetto a quella Corte costituzionale cui stiamo demandando una quantità di ricorsi, proprio perché sia l'organo supremo di garanzia; se è l'organo supremo di garanzia, dobbiamo immaginare che sia in grado di autoorganizzarsi.

PRESIDENTE. Aggiungo che è impossibile che le sezioni si cristallizzino per sette anni, anche perché la natura della Corte costituzionale è tale per cui vi è un principio di rotazione nel fatto che le nomine sono scaglionate nel tempo secondo un meccanismo che non prevede che i membri vengano nominati tutti alla stessa data. Comunque sia, penso si possa ragionevolmente ritenere che la Corte provvede ad autorganizzarsi nel rispetto di principi di trasparenza e di garanzia.

FAUSTO MARCHETTI. Anch'io ho molti dubbi su questa previsione della possibilità di organizzarsi in sezioni...

PRESIDENTE. Ma non stiamo discutendo di questo, prima bisogna votare...

FAUSTO MARCHETTI. Lo so, stiamo discutendo del subemendamento della collega Parenti...

PRESIDENTE. Dopo averlo messo in votazione, le darò la parola sull'emendamento del relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Ma io sto intervenendo sul subemendamento. Proprio per il fatto di avere perplessità già sulla possibilità di organizzarsi in sezioni, per la natura della Corte e per i compiti così alti che questa ha, credo che il criterio di una rotazione, probabilmente biennale anziché annuale, sarebbe estremamente opportuno.

Preciso, comunque, che preferirei non ci fosse la possibilità di organizzarsi in sezioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Parenti V.0.135.19.1.

(È respinto).

GIULIO MACERATINI. Chiedo la parola per dichiarazione di voto sull'emendamento del relatore.

PRESIDENTE. Prego.

GIULIO MACERATINI. Presidente, l'esito di questa votazione mi convince ulteriormente del fatto che questa norma — abbiamo tentato di farla ritirare, ma finora non ci siamo riusciti — è impropria, perché sancisce che la Corte, in luogo di essere l'organo di quindici membri che i cittadini eleggono attraverso quei percorsi costituzionali di cui ci siamo occupati, è un qualcosa che per forza di norma costituzionale si organizza in sezioni e competenze al di fuori di ogni controllo. Questo rende ancora più commendevole la nostra opinione, secondo cui non si deve fare questa distinzione.

Precostituiamo l'autorganizzazione di un organismo, che forse è bene venga lasciato libero di organizzarsi come meglio crede; certo non come si vorrebbe con questa norma che contrastiamo.

Riflettendo sul tema, sono ancora più convinto che sia meglio lasciare le cose come stanno. È pericoloso stabilire *a priori* che la Corte può fare una certa cosa che non conosciamo; è un rischio che si potrebbe evitare rinunciando a questa norma di cui, poi, non c'è un bisogno disperato.

GIOVANNI PELLEGRINO. Vorrei pacatamente far osservare al collega Maccarini che le cose sono state già cambiate, perché nel momento in cui abbiamo così incrementato i compiti della Corte, non prevederle un'organizzazione in sezioni significa condannarla ad una sostanziale paralisi; avremmo bloccato l'unico organo giurisdizionale che oggi funziona in Italia.

Al più, capirei il rinvio ad una legge costituzionale che ne disciplini l'organizzazione in sezioni, ma la necessità di una simile organizzazione deriva ineludibilmente dall'aumento dei compiti. Se tutti quei compiti dovranno essere svolti da quindici persone, non ce la faranno; mi sembra fatale.

FAUSTO MARCHETTI. La Corte ha una composizione, che poi sarà definita esattamente, la quale comunque prevede che i suoi membri siano nominati anche dalle regioni, o dal Presidente della Repubblica (avete stabilito questo principio nonostante la natura, le caratteristiche di questo nuovo Presidente della Repubblica). C'è un equilibrio all'interno della Corte: proprio l'equilibrio creato dai quindici membri della Corte stessa, che credo rappresenti la garanzia costituzionale rispetto alla tutela di diritti per i cittadini, ma anche le regioni, i comuni e via dicendo.

Occorrerebbe allora stabilire in Costituzione che anche nelle sezioni viene rispettato questo equilibrio. Qui si dà invece la facoltà di organizzarsi in sezioni quasi più a fini di funzionalità che garantendo il rispetto di un equilibrio previsto anche all'interno delle sezioni. Credo, pertanto, che sia veramente un errore prevedere questa organizzazione perché, per come la norma è qui configurata, non c'è minimamente l'indicazione che l'equilibrio costituzionalmente previsto, venga rispettato all'interno delle sezioni.

MARCELLO PERA. Vorrei chiedere al relatore se il secondo comma dell'articolo 137, che peraltro ripropone un comma della Costituzione vigente, non renda su-

perflua la discussione sulla previsione della divisione in sezioni della Corte. Recita quel comma: « Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte ». Non so se quella medesima legge potrebbe eventualmente prevedere l'articolazione in sezioni, la rotazione e gli altri principi di cui abbiamo parlato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Credo sia difficile immaginare che con legge ordinaria si possa dare alla Corte questa facoltà di autorganizzarsi in sezioni: insisto sempre sul fatto che si tratta di una facoltà. Suggestivo a tutti di rileggere l'articolo 134, che abbiamo votato alla fine della seduta di questa mattina, per vedere il carico di lavoro che abbiamo attribuito alla Corte. Secondo me è possibile a tale collegio la facoltà di autorganizzarsi solo con norma di rango costituzionale o, eventualmente, con legge costituzionale; credo che farlo con una legge ordinaria come quella di cui al secondo comma dell'articolo 137 costituirebbe un arbitrio; sarebbe illegittimo provvedere in quel modo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Mi sembra che la considerazione di fondo sia quella del collega Marchetti. La composizione della Corte rimane immaginata come unitaria; la divisione in sezioni potrebbe alterare in modo significativo il senso delle designazioni, delle nomine, delle elezioni. Credo quindi che si debba procedere con una composizione unitaria, potendosi prevedere una sezione filtro, ma soltanto per la manifesta infondatezza, l'inammissibilità, ossia questioni di filtro per il decidere; non sezioni diverse per decidere le controversie.

Credo che le considerazioni del collega Marchetti siano insuperabili dal punto di vista della politica costituzionale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento V.135.19 del relatore, che attribuisce alla Corte costituzionale la facoltà di organizzarsi in sezioni.

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 135, come modificato nel corso della discussione.

(È approvato).

S'intende precluso l'emendamento D'Amico V.135.01.

Passiamo all'esame dell'articolo 136, al quale il relatore ha presentato l'emendamento V.136.5, interamente sostitutivo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Poiché ho già illustrato questo emendamento, intervengo molto brevemente per sottolineare che esso contiene due innovazioni, una delle quali era già presente nella formulazione del testo base, mentre l'altra recepisce due emendamenti presentati successivamente. Con tali innovazioni si cerca di affrontare il problema sollevato più volte, in particolare dal collega Vegas, degli effetti che possono derivare dalle sentenze della Corte costituzionale.

Si prevede pertanto la possibilità che venga differito al massimo di un anno il termine di efficacia di tali sentenze, oltre alla possibilità di escludere l'efficacia retroattiva delle decisioni della Corte, salvo che in materia penale e per le questioni che hanno provocato il giudizio.

Il primo comma recepisce, invece, un emendamento del gruppo della sinistra democratica che prevede in modo più sintetico, all'inizio dell'articolo, l'istituto della *dissenting opinion*, ponendo così rimedio anche ad un limite della formulazione originaria dell'articolo 136, che prevedeva esplicitamente la pubblicazione delle sentenze. In questo modo si stabilisce in generale che con le sentenze della Corte, che vengono comunque pubblicate sempre (ma questo non era previsto in Costituzione), siano pubblicate anche le eventuali opinioni in dissenso dei giudici.

In conclusione, le caratteristiche principali del nuovo testo sono le seguenti: previsione della *dissenting opinion* nella formulazione più stringata proposta dal gruppo della sinistra democratica, che ho recepito; possibile differimento di un anno

del termine di efficacia delle sentenze; possibilità di esclusione dell'efficacia retroattiva delle stesse sentenze, salvo che in materia penale e per le questioni che hanno provocato il giudizio. Quest'ultima previsione era contenuta in parte in un emendamento del senatore Elia ed in altra parte in una proposta del senatore Pera, che ho sintetizzato.

PRESIDENTE. A questo punto, si possono considerare ritirati gli emendamenti originari, per cui possiamo procedere nell'esame dei subemendamenti al testo del relatore. In particolare, sono stati presentati i subemendamenti Villone V.0.136.5.3, Folena V.0.136.5.1, soppressivo del terzo comma, e Vegas V.0.136.5.2.

MASSIMO VILLONE. Desidero illustrare brevemente il mio subemendamento, anche perché ho constatato che il relatore ha inserito nel suo testo una formulazione che a mio avviso non risponde pienamente al problema che era stato posto in precedenza dal collega Vegas, relativamente alle sentenze della Corte costituzionale che comportano spese. Credo che il testo proposto possa dare risposta ai problemi che pure sorgono, per esempio, in ordine all'impatto particolare di sentenze che incidono su profili processuali, quindi sul piano tecnico e normativo in senso proprio, mentre la valutazione dell'impatto relativo a profili di spesa e oneri di bilancio non può essere demandata alla Corte costituzionale ed alle sue decisioni. Credo infatti che a questo punto entri in gioco un profilo di scelta che compete necessariamente ai soggetti che hanno responsabilità politiche, e soprattutto quella di adottare le decisioni di bilancio.

Quindi, per lo specifico caso delle sentenze che comportino nuove o maggiori spese, è preferibile prevedere una collocazione diversa, dando al legislatore la possibilità di fissare un termine e prevedendo un limite oltre il quale non si può andare (ho ipotizzato un triennio, ma si può stabilire un termine diverso).

L'aspetto decisivo, comunque, non è questo, ma è rappresentato dal fatto che

la scelta su questo punto sia collocata in una sede appropriata, che non ritengo sia quella della Corte costituzionale.

GIUSEPPE VEGAS. Premesso che ho presentato un subemendamento su tale materia, devo dire che, anche se la proposta del relatore è interessante, tuttavia la previsione del differimento dei termini di efficacia o della possibile esclusione dell'efficacia retroattiva delle decisioni non è sufficiente. Quest'ultimo aspetto, in particolare, esclude il pagamento di arretrati ma impegna il bilancio per il futuro.

Il differimento del termine significa sostanzialmente rinviare ad un'ulteriore decisione del Governo e del Parlamento l'integrazione della spesa che però è già decisa, nel principio, dalla sentenza della Corte costituzionale, cosicché si verificherebbe la situazione paradossale in cui la Corte, pur essendo un organo estraneo rispetto al Governo e al Parlamento, si troverebbe ad essere sogetto codecisore con riferimento alle scelte governative ed alla politica economica. Questo mi sembra un modo quanto meno singolare di giungere a decisioni di politica economica.

Quindi, o si ammette il principio per cui la Corte codecide in materia di politica economica, che francamente mi sembra estraneo alla nostra cultura giuridica, oppure si introduce un principio come quello che mi sono permesso di proporre nel mio subemendamento, in base al quale la decisione resta di competenza del Governo e del Parlamento; la Corte segnala l'incostituzionalità di una norma, ma non modifica il *plafond* complessivo delle risorse destinate ad una certa finalità.

L'alternativa potrebbe essere quella di dichiarare l'incostituzionalità anche della norma originaria, quindi di non dare alcun beneficio a nessun cittadino, ma si tratta di un'alternativa assai drastica. Si potrebbe anche scegliere questa soluzione, ma essa può apparire – lo ripeto – troppo drastica.

La soluzione di una limitazione degli interessi patrimoniali è forse quella che riesce ad conciliare meglio i diritti dei

cittadini con le esigenze di salvaguardia della finanza pubblica.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei porre una domanda al relatore, rilevando che il primo comma del suo testo, come formulato, potrebbe dare l'impressione che sia obbligatorio pubblicare le opinioni in dissenso.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Se vi sono opinioni in dissenso, vengono certamente pubblicate.

SERGIO MATTARELLA. Questo però potrebbe essere interpretato, magari con una forzatura, come l'obbligo di indicare chi ha votato a favore e chi contro ogni decisione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Questo no.

SERGIO MATTARELLA. Credo che le opinioni in dissenso siano le motivazioni dello stesso dissenso.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È un istituto che esiste anche in altri ordinamenti.

SERGIO MATTARELLA. Lo so, onorevole Boato. Mi chiedo però se sia il caso di spezzare il periodo adottando una formulazione del genere: «Le decisioni della Corte costituzionale sono pubblicate. Possono essere pubblicate eventuali opinioni in dissenso dei giudici». Questo al fine di evitare qualunque equivoco interpretativo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Se ci sono opinioni in dissenso, non è che possono essere pubblicate, ma sono pubblicate. Devo dire che questo avviene in tutti i paesi del mondo in cui è presente tale istituto.

SERGIO MATTARELLA. Avviene laddove i giudici che si trovano in minoranza intendono motivare il dissenso scrivendo la motivazione del medesimo; essi però

non sono obbligati a motivare il dissenso ed a pubblicare la motivazione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Su questo sono d'accordo con lei.

SERGIO MATTARELLA. So che siamo d'accordo, ma temo che la formulazione possa dare adito a qualche equivoco interpretativo. Se però lei pensa che non sia così, non insisto.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Resta comunque agli atti anche l'interpretazione, per quello che può valere. Tuttavia, è assolutamente evidente che un giudice il quale non condanna una sentenza ed in camera di consiglio vota contro non ha alcun obbligo di motivare la sua opinione in dissenso. Qualora egli decida di esprimere un'opinione dissenziente, che può essere anche consenziente ma dissenziente sulla motivazione, se lo fa — non è obbligato — l'opinione viene pubblicata.

Sono d'accordo sulla sua interpretazione restrittiva della norma, nel senso che se un giudice vota contro non per questo è obbligato a motivare il suo voto.

SERGIO MATTARELLA. So che lei la pensa così, ma temo che la formulazione possa indurre in qualche errore interpretativo. Mi rimetto comunque al suo parere.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Nel testo si parla di « eventuali opinioni in dissenso » e non di « eventuali voti in dissenso ».

MARIO GRECO. Condivido le perplessità manifestate dal senatore Pellegrino in ordine ad un possibile equivoco, per cui espliciterei meglio la frase « sono pubblicate, ove vi fossero, opinioni di dissenso ».

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. A me sembra chiaro. Non rivelo alcun segreto se dico che questa formulazione è emersa da un convegno

cui hanno partecipato ex presidenti della Corte costituzionale, giudici, docenti universitari, che hanno espresso su di essa una larghissima convergenza. Nessuno ha sollevato il dubbio che emerge qui, però potrebbe essere suggerita una formulazione sintetica.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei mettere in evidenza che le novità del testo proposto dal relatore rispetto al testo base sono due: in primo luogo vi è un riferimento alle decisioni della Corte in generale, mentre nel testo base, figurando come secondo comma di un articolo che cominciava con il riferimento alle decisioni sulle questioni di costituzionalità, poteva essere limitato a quelle; in secondo luogo, si vuol dire che se vi sono opinioni in dissenso debbono essere pubblicate unitamente alla sentenza. Questo è il punto di novità rispetto al testo base: nel momento della pubblicazione, in un unico contesto debbono essere pubblicate anche le opinioni in dissenso.

I dubbi che hanno sollevato i colleghi nascono dal possibile equivoco — escluderei che possa essere equivoco il punto — circa la possibilità che per opinioni in dissenso si possa intendere anche il voto genericamente dato in camera di consiglio. Mi pare chiaramente di no, perché la formulazione « opinioni in dissenso » ha assunto una caratterizzazione tecnica precisa. È chiaro che si consente al giudice di esprimere un'opinione di dissenso e in quel caso deve essere pubblicata insieme alla sentenza. Mi pare che questo sia il senso della norma.

PRESIDENTE. Pare anche a me che la formulazione risulti chiara, nel senso che ha acquisito un significato tecnico, come ha detto il senatore Russo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Posso dare una chiarificazione comparativa, Mattarella.

SERGIO MATTARELLA. Conosco bene la *dissenting opinion*, onorevole Boato, però la norma ha un significato tecnico in

altri ordinamenti, ma nel nostro non c'è mai questa locuzione. Non ha per nulla un valore ermeneutico per l'operatore quanto avviene in altri ordinamenti!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Nella Costituzione spagnola ad esempio, si parla...

SERGIO MATTARELLA. In quello spagnolo, in quello statunitense, in molti ordinamenti stranieri, ma nel nostro ordinamento non c'è mai stata questa locuzione, che viene per la prima volta introdotta. Non può avere valore ermeneutico ciò che avviene in altri ordinamenti. È questa la mia preoccupazione. Il testo base a questo riguardo era più chiaro, ma mi rimetto al suo parere.

PRESIDENTE. Stavamo discutendo del subemendamento Villone V.0.136.5.3 che dal punto di vista concettuale, al di là della collocazione, si contrappone al subemendamento Vegas V.0.136.5.2. Si propongono, infatti, due diversi meccanismi per affrontare il caso in cui sentenze della Corte comportino nuove o maggiori spese.

MASSIMO VILLONE. La differenza è nella premessa concettuale, perché il collega Vegas arriva alla conclusione che sia possibile non attuare situazioni soggettive protette se non c'è copertura finanziaria. Io credo che, una volta definita con pronuncia della Corte una copertura costituzionale di una situazione giuridica, non si possa fare a meno di trovare le risorse. Quindi, si tratta solo di un problema di tempi.

PRESIDENTE. Mi pare che i termini della questione siano chiari: il senatore Villone propone di prevedere un termine temporale per dare esecuzione a sentenze della Corte che comportino nuove o maggiori spese, mentre il senatore Vegas propone di stabilire che gli eventuali effetti in termini di maggiori spese risultino comunque proporzionalmente ridotti entro i limiti del preventivo.

Pongo in votazione il subemendamento Villone V.0.136.5.3.

(È respinto).

GIOVANNI RUSSO. Vorrei segnalare alla Commissione la pericolosità dell'emendamento presentato dal collega Vegas per quanto riguarda i diritti dei cittadini. Se esso viene letto nel senso che sono ridotti gli stanziamenti in relazione ai diritti affermati dalla Corte costituzionale, la cosa è gravissima perché va a detrimento di diritti riconosciuti; se invece viene letto nel senso — pure possibile — che sono ridotti proporzionalmente gli stanziamenti previsti nelle leggi di autorizzazione alla spesa, si va ad incidere sui diritti di altri cittadini. Ciò è altrettanto inaccettabile.

A mio parere la sentenza della Corte costituzionale deve avere i suoi effetti; sta poi alla pubblica amministrazione adottare le misure necessarie per il rispetto di questi diritti. Esprimo, quindi, un parere contrario sul subemendamento.

PRESIDENTE. Senatore Vegas, intende mantenerlo?

GIUSEPPE VEGAS. In base a quanto affermato ieri in sede di parifica del rendiconto dello Stato dal procuratore generale della Corte dei conti, i trasferimenti dello Stato all'INPS sono aumentati lo scorso anno del 7,37 per cento — cioè 5 punti più dell'inflazione — anche a seguito dell'esecuzione — dice il procuratore — di sentenze della Corte degli anni 1993-1994. Ciò sostanzialmente vuol dire che abbiamo avuto un incremento di spesa di circa 10 mila miliardi. Signor presidente, oggi stiamo ragionando di modifica dello Stato sociale per un equivalente di circa 10 mila miliardi; il che vuol dire che con queste sentenze si è deciso già quello che dovrà decidere il Parlamento. Noi possiamo stabilire che il Parlamento decide quale deve essere per esempio l'assetto dello Stato sociale, ovvero che lo faccia la giurisprudenza della Corte.

Si tratta di una questione che credo non sia solo in termini di diritti, perché i cittadini che pagano le tasse hanno diritti comparativamente validi, nel senso che non sono minori rispetto a quelli dei cittadini che attendono una prestazione.

**MASSIMO VILLONE.** Se non parliamo di diritti in base ad una pronuncia della Corte, quando ne parliamo?

**PRESIDENTE.** Possiamo stabilire che la Corte non può pronunciare sentenze che comportino un onere; però prevedere che essa possa riconoscere un diritto che comporta un onere e stabilire in Costituzione che non si paga mi pare un po' forte.

**MAURIZIO PIERONI.** I conti non possono venire prima dei diritti, qualunque essi siano.

**SALVATORE SENESE.** Credo che la proposta del senatore Vegas riposi sulla premessa che l'attività della Corte sia creativa, concessiva. Invece è un'attività puramente dichiarativa: dichiara che in base alle norme che abbiamo stabilito in Costituzione una certa categoria di persone, nel caso preso qui in considerazione, è stata ingiustamente esclusa dal legislatore ordinario dal godimento di una serie di diritti e di prestazioni.

Di fronte a questa elementare constatazione, credo che l'unico problema che ci si possa porre sia quello di organizzare la provvista per rispondere a questa dichiarazione di diritti che, lo sottolineo, sono scritti in Costituzione e per ciò stesso sono fondamentali. Sono un po' perplesso a fronte di un atteggiamento che oscilla tra una forte difesa e sottolineatura dei diritti fondamentali, dei quali si fa talora un richiamo insistito e forse in qualche caso eccessivo, ed un atteggiamento che, sui punti essenziali dello Stato costituzionale di diritto, li sacrifica e ne fa dei diritti affievoliti. Con questo emendamento verremmo infatti ad introdurre concettualmente la categoria dei diritti costituzionali fondamentali affievoliti.

**GIUSEPPE VEGAS.** La conclusione di questo ragionamento è l'inutilità dell'articolo 81 della Costituzione che si applicherebbe solo al Parlamento e non alla Corte. Allora forse la strada maestra è sopprimerlo.

**SALVATORE SENESE.** No, senatore Vegas, il Parlamento esercita un'attività creativa, mentre la Corte esercita un'attività dichiarativa. L'articolo 81 stabilisce che non si possono dare nuove prestazioni se non si hanno i mezzi, la Corte è fuori da questa logica e da questo circuito. C'è una confusione concettuale di fondo su questo punto.

**PRESIDENTE.** Non a caso l'articolo 81 si riferisce esplicitamente alle Camere, perché vincola il Parlamento nel momento in cui, attraverso nuove leggi, istituisce spese e diritti; la Corte semplicemente riconosce l'esistenza di diritti già definiti dalla legislazione vigente.

Forse ho commesso un errore e chiedo venia, perché l'emendamento più lontano dal testo del relatore era il suo e non quello del collega Villone; quest'ultimo infatti introduceva una norma cautelare prevedendo un lasso di tempo, mentre il suo emendamento introduce una limitazione costituzionale al godimento di diritti previsti dall'attuale normativa che la Corte riconosce e non crea. E questo mi sembra abbastanza pericoloso.

**GIULIO TREMONTI.** Ho l'impressione che la materia nella normalità dei casi non riguardi diritti costituzionali fondamentali, ho l'impressione che la casistica che genera l'effetto di spesa senza copertura come conseguenza del giudicato costituzionale attenga a diritti non garantiti costituzionalmente. Faccio un esempio per farmi capire.

La legge ordinaria definisce un regime di sostegno alle imprese di tipo A e per questo stanza cento lire; esistono imprese di tipo B che sono irrazionalmente escluse, esercitano il diritto di ricorso alla Corte e, a seguito della sentenza che accerta l'ingiustificata disparità di tratta-

mento, vengono incluse. Stiamo parlando di diritti non costituzionalmente garantiti, l'incostituzionalità deriva solo dalla disparità di trattamento.

**MAURIZIO PIERONI.** C'è il diritto di uguaglianza rispetto alla legge!

**GIULIO TREMONTI.** Il legislatore ha definito per la platea dei soggetti di tipo A uno stanziamento di cento lire che nulla ha a che vedere con i diritti costituzionali, se avesse saputo che avrebbe dovuto estenderlo anche alla platea di tipo B, avrebbe dato cinquanta lire ad A e cinquanta a B. L'effetto di scopertura non c'entra nulla con diritti costituzionalmente garantiti perché, se il legislatore avesse avuto la possibilità di prevedere *a priori* la disparità di trattamento e quindi l'errore, non avrebbe dato cento lire in più anche ai soggetti B.

Credo si tratti di un caso di insufficiente considerazione della materia e della casistica costituzionale a questo proposito.

**MASSIMO VILLONE.** Il collega Tremonti dice in parte una verità, perché il problema nasce anche in base a sentenze che non necessariamente hanno a che fare con diritti radicati in Costituzione, ma le grandi voragini - che io sappia - vengono, per esempio, da questioni previdenziali che sono radicate in Costituzione.

Tecnicamente quanto diceva Tremonti è corretto e io sono d'accordo che la Corte, in linea di principio, debba tenersi fuori da questioni relative al riparto di risorse con una politica di *self restraint* che non ha mai adottato. Quando però la cosa è accaduta e c'è una pronuncia della Corte, mi sembra assai difficile ovviare con questi meccanismi a valle di cui stiamo discutendo. Trovo quindi una parziale verità in quello che diceva Tremonti, ma non mi pare che se ne possano condividere le conclusioni.

**LEOPOLDO ELIA.** Probabilmente l'equivoco nasce dal termine di efficacia delle sentenze che verrebbe protrato. Nella giurisprudenza tedesca non si dà il

tempo per trovare la copertura, una volta decisa una sentenza che comporti spese; in Germania si pone al Parlamento un'alternativa: o togliere la norma di privilegio o estenderla e trovare la copertura. Si potrebbe allora precisare che il differimento del termine serve a risolvere il problema del pari trattamento, eliminando il privilegio o estendendolo a tutti, trovando però i mezzi per finanziarlo eventualmente anche riducendo la situazione di vantaggio.

Capisco che è difficile tradurlo in una norma, ma se siamo d'accordo sulla sostanza, possiamo riservarci di trovare una soluzione con il coordinamento.

**GIULIO TREMONTI.** Sono perfettamente d'accordo con la conclusione del professor Elia.

**PRESIDENTE.** Se ho ben compreso, la proposta del senatore Elia è che, anziché mettere in Costituzione una norma rigida come quella prevista dall'emendamento in esame, si consenta che ci sia un lasso di tempo nel quale il Parlamento possa scegliere in che modo affrontare, riducendola proporzionalmente o reperendo altre coperture, la maggiore spesa che la sentenza della Corte ha determinato.

**MASSIMO VILLONE.** O riducendo la copertura di garanzia.

Premetto che sono d'accordo con la proposta del professor Elia, però bisogna comprenderla bene. In realtà nel meccanismo che suggerisce il professor Elia, che si richiama alla Costituzione tedesca, la Corte rimette la decisione sulla protezione da riconoscere al Parlamento. Questo si può fare ma non è una decisione solo sulla copertura.

**PRESIDENTE.** Se si accoglie questa ipotesi, si potrebbe ritirare il subemendamento e, qualora si trovi una formulazione accettabile già in sede di coordinamento la si può proporre, solo però se vi è consenso perché non possiamo riaprire un dibattito di merito al momento della votazione; nel caso in cui non si registri

consenso, avremo comunque un mese di tempo per riflettervi.

MARCELLO PERA. Desidero ricordare che nel secondo comma dell'articolo 136 proposto dal relatore è già previsto che gli effetti della decisione della Corte possano essere posticipati fino ad un massimo di un anno...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Mi permetta, senatore Pera, continuando il suo ragionamento, nel terzo comma vi è la possibilità di escludere l'efficacia retroattiva e nel quarto comma si prevede che la sentenza venga trasmessa alle Camere perché provvedano nelle forme costituzionali: in sostanza, vi è un combinato disposto che risponde a questa esigenza.

LEOPOLDO ELIA. Una cosa è rinviare alle Camere semplicemente perché provvedano per la copertura di una spesa già prevista, altro è invece scegliere...

PRESIDENTE. Infatti, Elia propone che le Camere abbiano una facoltà in più, cioè che si dia alla Corte la facoltà, con la sua sentenza, di riconoscere al Parlamento la possibilità di una diversa modulazione, anche accogliendo il principio affermato dalla Corte, e di redistribuire le risorse qualora non ve ne siano di disponibili; che sia però il Parlamento a prendere questa decisione e che non sia prescritta in Costituzione, eventualmente se lo vuole fare.

MARCELLO PERA. Signor presidente, desidero ricordare intanto che vi è già una previsione nel testo del relatore di un anno di posticipazione degli effetti della sentenza della Corte ma anche le sue parole nella relazione con cui ci ha presentato il testo: in esse vi è il problema ed anche la sostanza, la ragione del subemendamento che ho presentato insieme al collega Vegas. Il relatore osservava: l'innovazione della posticipazione degli effetti caducatori delle sentenze della Corte pare opportuna per ridurre gli

effetti destabilizzanti che si vengono a determinare in relazione all'immediata applicabilità di sentenze che comportino effetti finanziari. La posticipazione degli effetti di sentenze di incostituzionalità potrebbe permettere al Governo ed al Parlamento di provvedere nel frattempo alla copertura dei maggiori oneri comportanti o alla revisione dell'intera disciplina su cui incidono le pronunce. In quel caso, sarebbe stato forse opportuno che effettivamente l'emendamento più lontano, quello presentato dal senatore Villone con la proposta dei tre anni, fosse stato preso in considerazione per questi effetti; ma il punto è questo: se vi è la posticipazione di un anno, o di due, o di tre ed il Parlamento ha la possibilità di autorizzare leggi di spesa per prendere in considerazione gli effetti ma non lo fa, la sostanza dell'emendamento Vegas è introdurre una previsione per cui si dà il tempo necessario al Parlamento per legiferare con legge di autorizzazione di spesa, ma ove non lo faccia non si tratta di affievolire un diritto costituzionale ma di non affievolire un altro diritto dei cittadini, quello dell'uguaglianza: cioè non mettere a carico di altre categorie di cittadini gli effetti finanziari di pronunce della Corte. Questa è, credo, la sostanza del subemendamento, anche se forse si può formulare meglio; comunque, il principio che esso vuole salvare è il medesimo che il relatore ha esposto nella sua relazione.

PRESIDENTE. Mi sembra che vi sia accordo sull'opportunità di rinviare questo punto.

GIORGIO REBUFFA. Si potrebbe accettare il principio.

PRESIDENTE. Sì, accettare il principio nei termini in cui lo ha riassunto anche il senatore Elia, nel senso di introdurre un meccanismo che dia facoltà al Parlamento...

GIULIO MACERATINI. D'introdurre un ammortizzatore.

PRESIDENTE. Sì, esatto anche se lei ha usato un'espressione che non possiamo inserire nel testo; dà però il senso della possibilità di introdurre fra la sentenza e la sua esecuzione una decisione parlamentare o per reperire una diversa copertura, o per distribuire diversamente le risorse, in modo che l'esecuzione priva di questo ammortizzatore non abbia un effetto scaricante sulla finanza pubblica. Naturalmente, poi, ci si affida fundamentalmente anche ad una capacità autoregolativa della Corte, ma questo non lo possiamo scrivere in Costituzione.

Il subemendamento Vegas 0.136.5.2 si considera dunque ritirato, comunque con uno sforzo di migliore formulazione.

Passiamo al subemendamento Folena V.0.136.5.1, anch'esso piuttosto sostanzioso, in quanto prevede la soppressione del terzo comma dell'emendamento Boato V.136.5.

SALVATORE SENESE. Signor presidente, il terzo comma, a leggerlo bene, è in contraddizione con il principio affermato dal secondo comma, il quale prevede che quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione: questo significa che, da quel momento, nessun giudice può applicare quella norma; quindi, anche rapporti sorti precedentemente non possono trovare regolazione in base a quella norma. Questo è ciò che comunemente, ma con una certa improprietà si chiama retroattività delle sentenze della Corte, perché si applicano a rapporti precedentemente sorti che non si sono ancora esauriti. Se facciamo venire meno questa possibilità, mettiamo in forse un principio fondamentale dei rapporti fra Corte costituzionale e sistema politico parlamentare: che cioè le leggi costituzionalmente illegittime sono invalide sin dal momento in cui vengono ad esistenza e che la sentenza della Corte non è altro che dichiarativa di una invalidità che accompagnava l'atto legislativo sin dal suo sorgere.

Ecco perché sono favorevole alla soppressione di questo comma; ho visto inoltre che il relatore ha adottato la cautela di escludere da questa eccezione le norme penali ed il caso concreto, ma vi è una quantità di altri settori nei quali l'esigenza che questa invalidità della norma sia riconosciuta è non meno forte. L'unico problema riguarda le sentenze della Corte che, proprio perché si applicano a tutti i rapporti pendenti, possono comportare oneri, ma a questo problema si risponde con le considerazioni che abbiamo già svolto a proposito del secondo comma e con il tipo di soluzione che mi pare sia stato qui delineato.

LEOPOLDO ELIA. Aderisco a questa impostazione tendente a sopprimere il terzo comma, perché il mio intento era distinguere nettamente queste situazioni rispetto all'altra del differimento, ma dato che abbiamo rinviato per una formulazione migliore il subemendamento precedente penso che si debba anche per questa parte rinviare per un ulteriore chiarimento, poiché sulla sostanza siamo d'accordo.

SALVATORE SENESE. Mi sembra di capire che il senatore Elia suggerisca di sopprimere il terzo comma ed eventualmente, nel corso della riformulazione, trovare una risposta.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Dato che avevo accolto la proposta del collega Elia, con l'esclusione delle norme penali in riferimento al subemendamento presentato dal senatore Pera, prendendo atto del consenso che si è verificato, sono disposto a sopprimere il terzo comma.

MARCELLO PERA. Signor presidente, il consenso è con il mio dissenso; può darsi che si manifesti, ma si manifesterà dopo un voto, perché si tratta di una questione decisamente importante.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Se togliamo quest'esclu-

sione, resta a regime comunque che il principio che lei affermava è sempre valido, anche se non lo scriviamo qui.

**MARCELLO PERA.** La giurisprudenza della Corte su questo punto non è costante (ricordo la precedente discussione con il senatore Elia). Questo fatto non risale ad alcuna legge costituzionale. Fissare il principio che, sulle sentenze in materia penale, un giudizio di legittimità della Corte faccia venir meno gli effetti fin dall'origine mi pare fondamentale, ma attualmente tale previsione non esiste.

**LEOPOLDO ELIA.** Anche le sentenze passate in giudicato fanno venir meno l'annullamento da parte della Corte. Però questo è stabilito all'articolo 30 della legge ordinaria n. 87 del 1953.

Il problema posto dal collega Pera riguardava il livello della fonte normativa, se cioè occorresse trasferire questa proposizione dalla legge ordinaria ad una legge costituzionale. Credo però che la norma ordinaria avesse una valenza ricognitiva di un principio di civiltà giuridica, per cui si è ritenuto che la norma costituzionale non fosse nemmeno necessaria.

**MASSIMO VILLONE.** Questo è del tutto pacifico.

**MARCELLO PERA.** Sarà del tutto pacifico, ma secondo l'articolo 30, comma 4, della legge n. 87 del 1953, quando, in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale, è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali. Questa è legge ordinaria, non di rango costituzionale. Chiedo pertanto che questa previsione sia stabilita nella Costituzione, trattandosi di un principio fondamentale.

Ricordo la discussione della volta precedente, quando rimanemmo in sospenso perché lo stesso senatore Elia disse che, se si fosse trattato della legge costituzionale del 1953, la questione sarebbe stata superata, ma si trattava di legge ordinaria, quindi soggetta a tutte le maggioranze

della legge ordinaria, e al tempo stesso di un principio fondamentale dei cittadini. In materia penale, una condanna sulla base di una norma dichiarata incostituzionale deve cessare gli effetti. Preferirei che ci fosse un'esplicita previsione costituzionale.

**SALVATORE SENESE.** Sono fondamentalmente d'accordo con le esigenze di civiltà – diciamo così – che stanno alla base dell'intervento del collega Pera, ma vorrei far presente che la norma di legge ordinaria che egli richiama risale al 1953, quando il sistema di giustizia costituzionale era stato appena disegnato sulla carta ma non aveva avuto ancora un inizio di esperimento, posto che la Corte costituzionale è stata istituita solo nel 1956. Da allora ad oggi sono passati quasi cinquant'anni, e durante questi decenni si è affinata un'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale assolutamente univoca, che tra l'altro ha una solida base sulla norma costituzionale (articolo 136): « Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge (.) la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ». Sulla base di questo principio costituzionale, che qui vedo ripetuto, la norma penale cessa di avere efficacia dal giorno successivo e si applicano tutte le norme che dicono che, sulla base di una norma penale che non ha più efficacia, non possano essere mantenuti in vita gli effetti neanche del giudicato. È questo il sistema.

Se noi oggi introduciamo questa formulazione rischiamo in qualche modo di creare problemi in ordine all'assetto assolutamente pacifico che la materia ha ricevuto in dottrina e in giurisprudenza. È questa la preoccupazione che mi muove, non altra. Si può argomentare: perché lo hanno detto se la questione non ha mai dato luogo a contrasti ed anzi ha rappresentato un punto di approdo assolutamente fermo? Al di fuori di questa preoccupazione, sono d'accordo con il senatore Pera che quelle conseguenze debbano essere trattate.

LEOPOLDO ELIA. Quale sarebbe la preoccupazione, trasferendo dall'ordinario al costituzionale?

SALVATORE SENESE. Che si escluda l'impropriamente detta retroattività generale di tutte le sentenze della Corte. Ha infatti un senso la preoccupazione del collega Pera in presenza del secondo comma.

LEOPOLDO ELIA. Il fatto è che per quelle non penali il limite del giudicato vale.

SALVATORE SENESE. Per quelle penali il limite del giudicato non vale, ma in base ai principi generali secondo cui, se noi facciamo una nuova legge che abolisce un'incriminazione, anche in presenza di un giudicato penale, questo viene travolto, in base ai principi generali.

GIORGIO REBUFFA. Sono molto incuriosito dall'argomentazione del senatore Senese. C'è un principio dottrinale, accolto dalla giurisprudenza: non riesco a capire quale sia il problema — dovendo scrivere una nuova Costituzione — di accogliere e consolidare un principio.

MASSIMO VILLONE. Non si tratta di consolidare.

GIORGIO REBUFFA. Se va bene, lo consolidiamo.

MASSIMO VILLONE. È il contrario. Mi rendo conto che si tratta di questioni tecniche noiose, ma sono estremamente importanti.

PRESIDENTE. Ha ragione.

MASSIMO VILLONE. Oggi abbiamo un sistema che funziona con un compiuto automatismo, che si fonda sulla differenza tra rapporti esauriti e rapporti pendenti, per cui c'è una piena certezza del diritto. Infatti, ognuno sa, nei confronti della pronuncia della Corte, dove si colloca, se si producono o meno effetti, in modo

totalmente automatico. La vera novità, con questo comma, è il venir meno di questo automatismo, perché si introduce la possibilità che la Corte decida in modo difforme di volta in volta e si indebolisce questo schema di certezza che oggi sicuramente esiste. Per questo non capisco perché introdurre un elemento di scelta discrezionale dove non c'è. È l'esigenza vera che abbiamo già risolto prima con la faccenda degli oneri; lì c'è un problema reale, ma non c'è negli altri settori, e stiamo introducendo un principio di discrezionalità nel prodursi degli effetti che indebolisce il quadro di certezze del diritto intorno alle pronunce della Corte.

GIORGIO REBUFFA. Non riesco a capire una cosa elementare, ma a causa della mia stanchezza: per quale ragione l'introduzione di una norma costituzionale indebolisce la certezza del diritto che deriva...

MASSIMO VILLONE. Ma perché si conferisce espressamente alla Corte la potestà di stabilire il momento del prodursi degli effetti, che oggi non c'è quando si dice che la Corte può escludere l'efficacia retroattiva; in quei settori quindi lo può escludere, mentre oggi non lo può fare.

LEOPOLDO ELIA. State parlando di due cose diverse. Il senatore Pera dice di costituzionalizzare quel principio che è già nella legge ordinaria, senza dare alla Corte maggiore discrezionalità, che da quel punto di vista rimane la stessa. A me pare semplicemente il principio che ha ricordato ora il collega Senese.

ANTONIO SODA. Su questo problema l'assetto definitivo è stato dato chiaramente da tre sentenze della Corte costituzionale, che è bene richiamare: la n. 58 del 1967, la n. 74 del 1980 e la n. 127 del 1966. La Corte ha detto, quanto alla proiezione retroattiva degli effetti della decisione di accoglimento, come tale proiezione debba definirsi in relazione al concetto di retroattività. Ha definito, in

particolare, un sistema compiuto, che nessuno mette più in discussione, ovvero che, per quanto riguarda gli effetti, restano ferme le applicazioni che della norma siano state fatte in rapporti chiusi in modo irretrattabile, ossia rapporti derivanti da un precedente giudicato o che riguardino situazioni soggettive subordinate a termini prescrizionali e di decadenza. Introdurre questa discrezionalità, affidare alla Corte la determinazione del quando e la definizione dei rapporti ai quali continua ad applicarsi o a non applicarsi la norma cancellata nell'ordinamento, equivale, a mio avviso, ad introdurre un elemento di squilibrio del sistema...

LEOPOLDO ELIA. In realtà, ci troviamo di fronte ad un errore nella formulazione letterale. In particolare, c'è un « non » in più, che fa sorgere dubbi. Quando si sostiene che « la norma dichiarata incostituzionale non si applica alle controversie non ancora definite con sentenza irrevocabile », si utilizza un doppio « non » che può indurre in confusione. La sostanza della proposta, invece, è probabilmente giusta.

PRESIDENTE. In effetti, la controversia non ancora definita è una controversia pendente.

MARCELLO PERA. Per evitare una discussione inutile, dichiaro di ritirare il mio emendamento, a fronte del testo presentato dal relatore.

GIOVANNI PELLEGRINO. Presidente, vorrei promuovere un'operazione di verità. Anch'io, come i colleghi che mi hanno preceduto, sono del parere che probabilmente non è il caso di innovare in questo sistema. Tuttavia, il sistema non è esattamente corrispondente a quello che ci è stato descritto fino ad ora. In realtà, la Corte costituzionale, in numerose occasioni, ha già operato nel senso indicato dal terzo comma del testo Boato. Lo ha fatto tutte le volte in cui ha chiaramente manifestato di ritenere incostituzionale la

legge ma, con vari *escamotage* – non voglio dire espedienti – ha rinviato la sua pronuncia, dando al legislatore un termine per poter intervenire.

A mio avviso, il relatore ha voluto realizzare proprio questa operazione di verità e di chiarezza, prevedendo che la Corte, in casi di questo genere, possa anche emettere una sentenza di accoglimento che limiti la sua efficacia al caso che ha provocato la decisione ma che, per non influire su tutti gli altri casi non definiti, consenta al legislatore un intervento successivo.

In fondo, ci stiamo accapigliando su una norma la cui portata innovativa mi pare modesta; proprio perché modesta, tutto sommato non varrebbe la pena di aprire un dibattito come questo. Del resto, anche nell'ipotesi di soppressione, le cose non sarebbero tanto diverse.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Suggesto – non dico propongo – di percorrere quella che considero la via più semplice (se vogliamo farlo, nulla ce lo impedisce). Si tratterebbe di eliminare il terzo comma, così come tutti abbiamo convenuto si debba fare, e di inserire in quel punto il testo della legge del 1953: « Quando, in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale, è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali ». In questo modo, inserendo la previsione in Costituzione, avremmo risolto il problema.

ANTONIO SODA. Ma a che serve ?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Riconosco che potrebbe trattarsi di una specificazione ultronea, che magari potremmo sopprimere a settembre, ma intanto in questo modo eleviamo a rango costituzionale una norma anche se, concordo con Soda, quest'ultima è pacifica. A volte bisogna trovare punti di composizione... !

PRESIDENTE. Sì, momentanei; una volta chiarito che non vi è dissenso di sostanza, può darsi...

**GIOVANNI RUSSO.** Ricordo che esiste un principio generale del nostro ordinamento, sancito dal codice penale, in base al quale, quando una norma penale è abrogata e cessa di avere efficacia, cessano anche l'esecuzione della sentenza di condanna e gli altri effetti penali, pur in presenza del giudicato. Questo è il principio generale. Perché la legge del 1953 ha espresso quella norma? Ciò è avvenuto perché la dichiarazione di incostituzionalità di una legge rappresentava una novità nel nostro ordinamento. Si è quindi voluto equiparare espressamente l'ipotesi di annullamento della norma con quella generale di abrogazione. Francamente, non vedo la necessità di costituzionalizzare questo principio, visto che non è stato mai messo in discussione. Se, comunque, volessimo farlo, bisognerebbe costituzionalizzarlo nei suoi termini generali perché, in caso contrario, si potrebbe lasciare intendere, quasi per implicito, che, mentre c'è copertura costituzionale in riferimento alla dichiarazione di incostituzionalità di una legge, analoga copertura non sussista per l'ipotesi di abrogazione della norma penale sulla base della quale la condanna è stata dichiarata.

In definitiva, ritengo che la questione debba essere affrontata globalmente. Ripeto: confesso di non avvertire la necessità di costituzionalizzare questo principio. Se, tuttavia, lo si vuol fare, credo sia necessario individuare una formula sufficientemente generale che eviti effetti non voluti, quasi di limitazione...

**PRESIDENTE.** Comprendo la sua preoccupazione, senatore Russo. Non vi è dubbio che la questione riveste una rilevanza generale. È evidente che, quando sia abrogata una norma penale, per effetto vuoi di una sentenza della Corte, vuoi di una decisione del Parlamento, vuoi di referendum popolare, ne cessano gli effetti. È ragionevole che il senatore Russo richiami la nostra attenzione sul fatto che, se introduciamo una specificazione in relazione alle sentenze della Corte, potrebbe sembrare che, quando una norma decada in relazione ad altri atti posti in

essere dal Parlamento o dai cittadini, gli effetti continuino. Si tratta di una preoccupazione legittima in sede di revisione generale della Carta costituzionale.

**MARCELLO PERA.** Aderisco alla proposta formulata da ultimo dal relatore.

**SALVATORE SENESE.** Sia la proposta da ultimo formulata dal relatore sia quella ventilata dal senatore Russo dovrebbero tranquillizzare il senatore Pera. Tra la proposta del relatore, che certamente non crea problemi se si eccettua questa sorta di ombra di dubbio, e la proposta del senatore Russo corre una differenza di eleganza e compiutezza di testo costituzionale. Peraltro, se il senatore Pera continua a mantenere una qualche riserva — intendo dire un dubbio — rispetto alla tenuta di garanzia che rappresenterebbe la costituzionalizzazione del principio secondo il quale quando una norma penale sia caducata per qualsiasi ragione cessano, anche se vi è stata condanna, gli effetti della condanna e qualsiasi altra conseguenza, se il senatore Pera — dicevo — continua a mantenere questo dubbio, io, per chiudere la storia, accetto la proposta del relatore, anche perché non intravedo grandi possibilità di danni. All'attenzione del senatore Pera vorrei sottoporre per un attimo la strada indicata dal senatore Russo, chiedendo a me stesso — mi rivolgo anche all'onorevole Rebuffa —: perché nel 1953 è stata emanata quella legge ordinaria? Perché quella legge ordinaria rappresenta la combinazione del principio che si può trarre dal primo comma dell'articolo 136 della Costituzione e da quello che si può trarre, invece, dal codice penale, che è norma di rango inferiore. Questa combinazione, in un momento in cui ancora la novità della Corte costituzionale non era assimilata nell'ordinamento, è parso opportuno esplicitarla. Ma noi oggi possiamo invece compiere un passo in avanti. Siccome abbiamo previsto una norma che contiene molte affermazioni di garanzia, una di quelle potrebbe essere la formulazione dell'articolo 2, secondo comma, del codice penale «Nessu-

no può essere punito per un fatto che secondo una legge posteriore non costituisce reato. Se vi è stata condanna ne cessano gli effetti (...)», sostituendo a quella legge posteriore per un fatto che non costituisce più reato per qualsiasi altra causa (referendum o sentenza della Corte costituzionale). Tutto qui.

**PRESIDENTE.** Si potrebbe avanzare un'ipotesi. Se volessimo introdurre la norma nella sua definizione generale, cioè quella della decadenza degli effetti della norma penale quando essa sia annullata per effetto di sentenza della Corte o abrogata o cambiata dal Parlamento, eccetera, potremmo introdurla, stando al vecchio testo del relatore – non so se vi sono degli emendamenti – all'articolo 111, dove si affronta la materia, più in generale, della norma penale, non della Corte costituzionale. In quella sede, dove si dice che vi è la riserva di codice, la proibizione di interpretazione analogica ed estensiva, eccetera, si potrebbe introdurre questo principio con effetto generale, cioè in relazione non soltanto a sentenze della Corte ma anche a decisioni del Parlamento o a referendum popolari: per qualsiasi ragione venga abrogata la norma penale, ne cessano gli effetti e l'esecuzione.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Possiamo allora accantonare questa parte per riprenderla quando passeremo all'articolo 111.

**PRESIDENTE.** È un tema molto interessante, non so se qualcun altro voglia intervenire. Credo che lo abbiamo risolto brillantemente. Affrontando le questioni con calma, come faremo oggi, le risolveremo tutte bene.

Il senatore Russo potrebbe, d'intesa con il relatore, dare una mano a quest'ultimo per individuare la formulazione più corretta per introdurre questa norma.

In relazione a questa decisione, porrei in votazione l'emendamento del relatore, a meno che non ritiri il terzo comma.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Ritiro il terzo comma.

**PRESIDENTE.** Avendo il relatore ritirato il terzo comma, l'emendamento cessa di essere utile.

Pongo in votazione l'emendamento Boato V.136.5, sostitutivo dell'articolo 136, come risulta a seguito delle modifiche apportate.

*(È approvato).*

Passiamo all'emendamento del relatore V.137.8, sostitutivo dell'articolo 137, al quale il relatore ha proposto una modifica.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Avendo votato all'articolo 134, ultimo capoverso, il riferimento alla legge costituzionale per quanto riguarda i ricorsi diretti, al primo comma dell'articolo 137 vanno cancellate le parole « e dei ricorsi per la tutela dei diritti fondamentali ». Ciò come logica conseguenza della votazione che abbiamo fatto a proposito dell'articolo 134.

**SALVATORE SENESE.** Cancellando quelle parole il primo comma viene a coincidere esattamente con il primo comma dell'attuale testo della Costituzione.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** È evidente: è l'attuale testo della Costituzione.

**SALVATORE SENESE.** Allora pongo un problema al relatore. L'attuale testo della Costituzione è stato emanato, come tutti sappiamo, il 31 dicembre 1947, quando non c'erano ancora né la legge costituzionale che disciplinava questo punto né la legge che regolava le garanzie di indipendenza dei giudici. Oggi che vi sono, a mio avviso questo primo comma potrebbe scomparire, proprio perché vi è una legge costituzionale che disciplina le modalità attraverso cui si sollevano le questioni incidentali...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Siccome il lavoro che abbiamo fatto non è stato quello di riscrivere la Costituzione ma di emendarla rispetto al testo vigente, credo che non dobbiamo toccare questo comma.

SALVATORE SENESE. Va bene, lasciamo esattamente il comma esistente.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È esattamente il comma esistente.

Per quanto riguarda l'articolo 137, rispetto al testo della Costituzione resta immutato il primo comma. Vi è invece una proposta a proposito del ricorso diretto da parte delle minoranze parlamentari: rispetto al testo base proposto propongo che un quinto dei componenti di una Camera possa sollevare davanti alla Corte costituzionale questioni di legittimità di una legge soltanto « per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione ». Questo rientra nel discorso relativo allo statuto delle opposizioni, al ricorso delle minoranze parlamentari ma in un'ipotesi molto restrittiva, cioè quella della violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Se approvato, questo comma va collocato come secondo comma dell'articolo 20 dell'articolato sul Parlamento e le fonti normative.

LEOPOLDO ELIA. Malgrado le buonissime intenzioni del relatore, a me sembra, riferendosi appunto a una categoria abbastanza incerta, data la mancata definizione di tutti i diritti fondamentali che sono invece inclusi nella prima parte della Legge fondamentale tedesca, che anche questa situazione dovrebbe essere inclusa nel rinvio alla legge costituzionale già previsto per i ricorsi popolari all'articolo 134, perché ci troviamo sempre di fronte alla categorizzazione dei diritti fondamentali. Quindi, unificherei il rinvio. La legge costituzionale riguarda sia i ricorsi di ciascun cittadino sia l'eventuale ricorso da parte di gruppi della minoranza parlamentare o di una quota di deputati o di

senatori. Altrimenti, saremmo un po' in contraddizione con noi stessi: abbiamo rinvio prima e non lo facciamo adesso pur trovandoci di fronte alla stessa questione? Ripeto, preferirei che ci fosse il rinvio alla legge costituzionale anche per questa situazione.

GIUSEPPE CALDERISI. Non c'è bisogno di un filtro in questo caso.

LEOPOLDO ELIA. Se la legge costituzionale deve definire con più precisione la categoria dei diritti fondamentali per i ricorsi popolari, lo dovrà fare anche per questo tipo di impugnazione.

GIOVANNI RUSSO. La legge costituzionale non dovrà stabilire quali sono i diritti fondamentali, non credo; dovrà stabilire criteri, modalità eccetera. Mi pare che sia scritto così.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Su questo punto sono d'accordo con Marchetti e Calderisi: sono convinto che non sia necessario prevedere il rinvio ad una legge costituzionale. Qualora si volesse prevederlo, propongo che non lo si inserisca nell'articolo 134 ma al 137, di cui ora stiamo trattando. Chiedo però al presidente di procedere eventualmente ad una votazione preliminare sul fatto se si ritenga o meno che debba essere una legge costituzionale a prevedere questa forma di impugnazione; una volta effettuata questa votazione, voteremo comunque sull'inserimento di questo comma — se si riterrà di farlo, come io ritengo —, all'articolo 20 del testo sul Parlamento e le fonti normative. Credo che sia giusto che la Commissione si pronunci in proposito.

LEOPOLDO ELIA. Non vorrei che in Italia si moltiplichino i diritti fondamentali, nascano come funghi dopo la pioggia in mano ad una opposizione...

MARCELLO PERA. Se la questione è la classe definita dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, a cui fa rife-

rimento il senatore Elia, io escluderei che una legge costituzionale possa stabilire quale sia la classe di questi diritti; questo giammai. Se la questione riguarda invece le forme e le modalità, in questo caso è sufficiente il testo del relatore, perché qui si tratta di un quinto dei parlamentari, di una legge e del termine di 15 giorni: tutto quanto è già definito, non c'è altro da definire. A meno che, ripeto, non vogliamo definire la classe dei diritti fondamentali, cosa che mi rifiuterei di fare per legge costituzionale, dal momento che dovrebbe essere sufficiente la Costituzione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Riguardo ai ricorsi popolari è stato operato un rinvio alla legge costituzionale per definirne le condizioni, le forme, i termini di ammissibilità, perché la situazione è diversa: in quel caso sono 59 milioni di cittadini (o meglio quelli che sono maggiorenni) che possono ricorrere alla Corte. Qui siamo di fronte al diritto di accesso alla Corte, per violazione dei diritti fondamentali, da parte di un quinto di ciascuna Camera. È diversa la necessità di rinvio alla legge. Si può eventualmente farlo con il rinvio alla legge, però non è necessario. Lì abbiamo bisogno di stabilire un filtro fortissimo a fronte del fatto che potrebbero avvalersi di quel capoverso milioni di cittadini. È diversa la questione.

MASSIMO VILLONE. Presidente, rinviando alla legge costituzionale o votiamo il testo così com'è? Se votiamo il testo, esaminiamo prima i subemendamenti. Io ho presentato il subemendamento V.0.137.8.4, soppressivo del secondo comma.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Allora non occorre discutere l'emendamento, si discute il testo, perché se l'emendamento è soppressivo vuol dire che si vota contro il testo.

Allora è bene pronunciarsi preliminarmente sulla questione della legge costituzionale.

MASSIMO VILLONE. Sono d'accordo sul rinvio; se poi si votasse il testo, vorrei esporre qualche argomento.

PRESIDENTE. In sostanza, lei propone di sopprimere il riferimento alla legge ordinaria?

MASSIMO VILLONE. L'intero comma. Sono d'accordo se rinviando, come suggeriva il professor Elia, perché sarebbe una scelta opportuna. Se dovessimo votare il testo, vorrei parlare contro il secondo comma.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Lei è d'accordo sul rinvio alla legge costituzionale?

MASSIMO VILLONE. Sì, secondo la proposta del professor Elia.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non è un rinvio: si stabilisce che una legge costituzionale...

MASSIMO VILLONE. ...possa prevedere l'impugnativa da parte di un certo numero di parlamentari.

GIUSEPPE CALDERISI. Non si riesce a capire perché dobbiamo scrivere in Costituzione che una legge costituzionale può prevedere l'impugnativa.

MASSIMO VILLONE. Significa che se lo si fa, si fa solo con legge costituzionale.

PRESIDENTE. Il problema è delicato, la norma può essere soggetta ad interpretazioni varie, diverse. Il rischio è che attraverso questa norma si finisca per politicizzare molto, coinvolgere molto la Corte dentro il conflitto politico, con una interpretazione estensiva del concetto dei diritti fondamentali, della lesione di diritti fondamentali, e poi la Corte dovrebbe di volta in volta valutare se ricorra questo fondamento per il ricorso e pronunciare un giudizio di ammissibilità. Lo sottolineo perché vedo un rischio. Non sono contrario al principio, ma temo che se il

principio non viene ben regolato la Corte costituzionale, che dovremmo tenere al riparo dal conflitto politico, finisca per essere continuamente coinvolta (se hanno ragione i giornali, sarebbe una sorta di quarta camera d'appello delle decisioni politiche) e continuamente nelle condizioni di pronunciarsi sull'ammissibilità di ricorsi. È un problema abbastanza delicato, è una preoccupazione generale. Un certo filtro può quindi aiutarci a regolare questa facoltà.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Io ho formulato un'ipotesi. A questo punto si inserirebbe all'articolo 137; alla fine del primo comma o come secondo comma aggiuntivo, la seguente disposizione: « La legge costituzionale (già il primo comma parla della legge costituzionale) disciplina altresì le modalità di proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi per violazione di diritti fondamentali da parte di un quinto dei componenti di una Camera ». In questo modo si rinvia alla legge costituzionale.

MASSIMO VILLONE. Presidente, credo che lei abbia correttamente posto il problema, perché qui noi stiamo andando un po' « alla garibaldina » su un terreno estremamente delicato, partendo da un'idea condivisibile e giusta, quella dell'allargamento delle garanzie, delle tutele. Però che situazione abbiamo? Abbiamo un sistema di impugnativa delle leggi cui oggi si arriva in via incidentale attraverso il giudizio — cioè una via neutrale — o in via diretta ma da soggetti di autonomia (quindi al di fuori del sistema politico, soggetti istituzionali); ora stiamo aggiungendo l'impugnativa popolare e quindi anche questo non si può definire un accesso che sia politicamente caratterizzato.

Quello che lei esponeva è esattamente il problema, cioè noi introduciamo la Corte in una tematica che inevitabilmente la trascina nel conflitto politico immediato, e lo facciamo prendendo esempio da sistemi che presentano problemi di-

versi dal nostro. Per esempio, in Francia c'è la possibilità dell'impugnativa da parte di un certo numero di parlamentari, quindi da parte dell'opposizione (cosa che è stata introdotta ad un certo punto negli anni settanta ed ha effettivamente rivitalizzato quel giudice di costituzionalità), però poi nel sistema non c'è più alcuna possibilità dell'impugnativa. Allora è fondamentale anticipare ogni possibile prospettiva di vizio o di costituzionalità perché questo arricchisce e rende più efficace il giudizio sulla costituzionalità della legge. Noi invece abbiamo l'impugnativa successiva.

Allora, francamente, inserire questa possibilità che accresce marginalmente la tutela effettiva — perché poi comunque si arriverebbe alla Corte — e, d'altra parte, trascina la Corte in un contesto che è inevitabilmente di conflittualità politica, determina nel complesso un risultato sicuramente perdente, pericoloso per la stessa Corte. Abbiamo visto che cosa è successo con i referendum, che cosa è successo quando la Corte ha toccato questioni politicamente aperte.

Non possiamo correre il rischio di creare permanentemente la possibilità di situazioni di questo tipo quando non c'è una necessaria e insuperabile domanda di garanzia, perché la garanzia c'è. Ripeto: questo meccanismo è previsto laddove dopo non è più possibile impugnare la legge. Questo è il concetto di fondo che bisogna tener presente; occorre guardare agli equilibri complessivi del sistema delle garanzie. Poiché in questo caso è possibile impugnare la legge in qualunque momento, è chiaro che questa fase a rischio non è necessaria.

Aggiungo che questa fase viene fatta con un giudizio di costituzionalità, come dicono i colleghi costituzionalisti, in astratto perché la legge non è stata ancora sperimentata — mentre il filtro dell'autorità giudiziaria rende più concreto, aggancia alla concretezza dei conflitti il giudizio medesimo — eventualmente anche pregiudicando l'eventuale successivo e futuro nuovo controllo di costituzionalità sulla base di una pronuncia assunta in astratto

in un momento in cui l'applicazione della legge non era stata ancora sperimentata.

Quindi, ci sono almeno due importanti punti di vista, i quali ci consigliano entrambi di non introdurre un istituto di questo genere nel nostro sistema, per come è configurato rispetto ad altri sistemi.

LEOPOLDO ELIA. Sottoscrivo in pieno quanto ha detto adesso il collega Villone.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come ho già detto, ho riformulato questo comma come aggiuntivo al primo comma dell'articolo 137 con rinvio alla legge costituzionale. Vorrei semplicemente dire che le questioni sollevate dal collega Villone, cui si è associato adesso il collega Elia, sono esattamente quelle che avevamo affrontato nel dibattito generale su questa materia e questa mattina nella relazione con cui ho introdotto il tema Corte costituzionale.

A mio parere – dopo di che mi fermo perché non voglio ripetermi – il collega Villone ha semplicemente riproposto il ruolo e l'assetto della Corte costituzionale così come è oggi, ma non ne ha proiettato il ruolo nel nuovo quadro costituzionale che stiamo delineando, rispetto al quale si pone e il problema del sistema delle garanzie, che è altra questione, e il problema di un assetto istituzionale di forma di governo, in cui è molto rafforzato il ruolo del Governo, in cui vi è un assetto di carattere maggioritario dal punto della legge elettorale e dobbiamo sottrarre alla disponibilità del Governo, dell'indirizzo politico le regole del gioco e i valori fondamentali su cui si basa la nostra convivenza.

Proprio in relazione a tutto questo ho riformulato il ricorso diretto da parte delle minoranze, non in astratto come diceva erroneamente Villone riguardo alla costituzionalità di una legge, ma semplicemente e preminentemente in relazione alla questione di costituzionalità rispetto alla possibile violazione dei diritti fondamentali. Non è quindi un giudizio astratto sulla costituzionalità della legge che pre-

giudica poi il sindacato incidentale, ma un intervento della Corte eventuale, se richiesto da una minoranza parlamentare, a tutela dei diritti fondamentali.

Questo è un sistema in cui stiamo rafforzando la forma di governo ed abbiamo un sistema elettorale di tipo maggioritario. Dobbiamo quindi prevedere questa possibilità non guardando solo alla storia di questi cinquant'anni, ma al sistema politico, istituzionale e costituzionale che stiamo costruendo per il futuro; dopo di che la Commissione può non recepire questo suggerimento, che tuttavia va considerato tenendo conto del cambiamento del quadro costituzionale.

GIORGIO REBUFFA. Le argomentazioni del relatore mi sembrano ineccepibili. Egli ha qui riferito lo svolgimento della discussione nel Comitato e in questa sede, soprattutto ha ricordato un fatto: che noi dobbiamo costruire le competenze e gli ambiti di una Corte costituzionale su un sistema diverso.

Se volessi fare un discorso sul sistema passato direi che uno dei limiti della nostra esperienza, di tutta la nostra giurisprudenza, anche quella costituzionale, è stata la debolezza, la flebilità della tutela dei diritti fondamentali. Il discorso dell'onorevole Boato faceva ricadere nell'ambito della categoria di questi diritti fondamentali anche quelli di una minoranza parlamentare; il meccanismo che è stato studiato risponde a questa nuova esigenza. Capisco benissimo tutti quelli che temono – come saggiamente ha fatto notare anche il presidente – il rischio di un coinvolgimento della Corte nel processo politico. Dobbiamo però sapere che il processo politico di questo sistema diventa una cosa diversa, vi è una maggiore esigenza di tutela delle minoranze, individuali ed aggregate.

Credo che il meccanismo che stiamo tentando di costruire corrisponda a questa esigenza, per cui esprimo il mio orientamento favorevole al testo presentato dall'onorevole Boato.

ANTONIO SODA. Condividendo in parte le considerazioni dell'onorevole Re-

buffa e del relatore, faccio presente che la categoria dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento non è storicamente e testualmente definita, a differenza di altre Costituzioni che li elencano, per cui un cittadino qualsiasi può ricorrere alla Corte perché c'è la violazione di un determinato diritto; allora l'espressione generica « diritti fondamentali » apre il campo a tutte quelle valutazioni che abbiamo detto.

Suggerirei al relatore, restando nello spirito della proposta, di prevedere che la legge costituzionale stabilisca condizioni, limiti e modalità del potere di un terzo, o di un quinto, dei componenti di una Camera di sollevare questioni di legittimità. Il primo compito della legge costituzionale dovrebbe essere quello di definire i diritti fondamentali, individuandoli esattamente nell'ordinamento; altrimenti, la Corte dovrà inseguire una categoria astratta, per cui ci si domanderà se, per esempio, il diritto sociale alla casa, il diritto alla libertà sia un diritto fondamentale (in che misura, in che limiti). Questa legge costituzionale dovrebbe operare una funzione ricognitiva dei diritti fondamentali, definirli, in modo che su questi sia ammissibile un ricorso preventivo di una parte dell'opposizione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho già scritto: « La legge costituzionale stabilisce altresì » — c'è infatti la legge precedente — « condizioni, limiti e modalità della proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi per violazione dei diritti fondamentali da parte di un quinto dei componenti una Camera ».

GIOVANNI RUSSO. A me pare che questo dibattito abbia messo in evidenza un'ambiguità di questo testo, almeno io la vedo. Infatti, l'espressione « questione di legittimità costituzionale delle leggi per violazione dei diritti fondamentali » può voler dire due cose e mi pare sia stata interpretata in due modi diversi: può trattarsi di una questione di costituzionalità della legge limitatamente a violazione di diritti fondamentali e allora siamo

nell'ambito di un normale giudizio di costituzionalità, peraltro promosso non attraverso l'incidente di costituzionalità, ma direttamente; oppure, come risulterebbe dall'intervento precedente dell'onorevole Rebuffa, di una violazione dei diritti della minoranza, quindi nella procedura di approvazione della legge. Sono due cose diverse e siccome nel dibattito sono state lette entrambe, credo che il testo abbia in sé questa ambiguità.

Sotto il primo profilo, vorrei richiamare le considerazioni del collega Villone, che condivido: poiché il nostro sistema prevede già l'incidente di costituzionalità, non vedo la necessità di anticipare il giudizio su iniziativa dei parlamentari; infatti, tale anticipazione, che avviene nel momento politicamente caldo dell'approvazione della legge, comporta, a mio avviso, il rischio che la Corte costituzionale, giudicando in un clima che in qualche modo può creare un condizionamento positivo o negativo, finisca con l'emettere un giudizio non sufficientemente meditato né supportato dall'esperienza dell'applicazione concreta della legge, che in qualche modo può, se non pregiudicare, condizionare il successivo riesame, una volta che la questione fosse sollevata dal giudice. Quindi, da un lato non vedo la necessità di tale previsione e, dall'altro, ne colgo anzi l'inopportunità.

Sotto il secondo profilo, il discorso può essere diverso, perché in questo caso la previsione non sarebbe, per così dire, concorrente con quella dell'incidente di costituzionalità; si tratterebbe di un fatto diverso, che però andrebbe espresso in altro modo.

Esiste comunque, a mio avviso, il rischio che la Corte costituzionale sia trasformata in una sede di riesame del procedimento parlamentare e credo che questo possa essere doppiamente pericoloso, per il Parlamento e soprattutto per la stessa Corte costituzionale, la quale sarebbe trascinata in un dibattito politico e si esporrebbe in qualche modo ad una posizione di parte.

Ritengo pertanto che l'intera materia richieda almeno una rimediazione ed una

riflessione; è vero che, accogliendo la proposta del relatore, la questione sarebbe rinviata ad una legge costituzionale, ma tale rinvio si configura in termini prescrittivi: la legge costituzionale dovrà prevedere questo strumento e regolamentarlo.

Credo che si potrebbe scegliere di sopprimere il comma in discussione (questa è la soluzione che preferisco ed a tal fine abbiamo presentato un emendamento soppressivo) o eventualmente prevedere che la legge costituzionale possa ammettere e disciplinare questo strumento, ma non che debba farlo necessariamente.

Mi rendo altresì conto che è superfluo prevedere che una legge costituzionale possa stabilire qualcosa, perché è ovvio che la legge costituzionale, se vuole, può farlo. Per questo preferirei che il comma fosse soppresso o che eventualmente si rinviasse la questione ad una riflessione successiva, affinché si giunga almeno ad una formulazione che sia esente dalle ambiguità a mio avviso presenti nell'attuale testo.

**PRESIDENTE.** Per un verso, ritengo che le argomentazioni del relatore non siano prive di fondamento, in quanto si pone la necessità di costruire un sistema di garanzie adeguato ad una democrazia del maggioritario; dall'altro lato, esiste indubbiamente il rischio di una giuridicizzazione della lotta politica, di un ricorso sistematico alla Corte e, in modo speculare, quello di una politicizzazione di quest'ultima. Infatti, se non sono stabiliti con rigore le condizioni e i limiti del ricorso, prevedendolo nei casi in cui siano violati i diritti politici dell'opposizione, e se c'è il rischio che il ricorso possa essere ammesso anche nel caso in cui il merito di una legge viene considerato lesivo di diritti fondamentali, si comprende che le due fattispecie sono molto diverse. Allora, per poter affrontare la questione, il relatore propone, a mio avviso saggiamente, di sostituire il secondo comma.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** A questo punto, ritiro il

comma che andrebbe inserito all'articolo 20 dell'articolato sul Parlamento e riformulo la disposizione come comma aggiuntivo da inserire dopo il primo comma dell'articolo 137.

**PRESIDENTE.** Quindi, il primo comma comincerebbe con l'espressione: « Una legge costituzionale stabilisce ».

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Il secondo comma inizierebbe con: « Una legge costituzionale stabilisce altresì (...) ». Se vuole, presidente, posso rileggere il testo.

**PRESIDENTE.** Sì, lo rilegga.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** La proposta che avanzo consiste nel ritirare il comma che si sarebbe dovuto inserire nell'articolo 20 dell'articolato sul Parlamento e di collocare la norma direttamente nell'articolo 137; questo è opportuno anche dal punto di vista sistematico, perché il primo comma di tale articolo prevede che « una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme e i termini (...) », mentre il secondo comma sarebbe del seguente tenore: « La legge costituzionale (o una legge costituzionale) stabilisce altresì condizioni, limiti e modalità di proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi per violazione dei diritti fondamentali da parte di un quinto dei componenti di una Camera » (*Commenti del deputato Calderisi*).

Collega Calderisi, lei deve tenere conto del dibattito, come deve fare in genere anche il relatore.

**PRESIDENTE.** Se si ritiene che la questione non debba essere rinviata alla legge costituzionale, si vota su questo.

**MARCELLO PERA.** Preferirei che fosse posto in votazione il testo originario del relatore.

**PRESIDENTE.** Il relatore ha proposto questo emendamento; naturalmente, ciò

non impedisce che, se lo si chiede, si voti invece sul fatto che questa facoltà venga riconosciuta senza il filtro di una legge costituzionale.

MARCELLO PERA. Chiedo proprio questo; in tal modo, poniamo fine alla discussione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. A questo punto, chiedo al presidente di porre in votazione il testo più lontano, che è quello originario del mio emendamento. Se non venisse accolto, chiederei di votare questo testo riformulato; poi la Commissione deciderà.

PRESIDENTE. Porrò allora in votazione il testo originario del relatore (anche in questo caso si fa riferimento al principio, perché si pone un evidente problema di coordinamento) che prevede il diritto, per l'opposizione, di sollevare dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità di una legge per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. In tal caso la Corte si pronuncia nei successivi 60 giorni.

Ricordo che il relatore, a seguito delle varie obiezioni mosse, aveva ritirato questa formulazione, proponendo che tale diritto sia riconosciuto ma che si rinvii alla disciplina di una legge costituzionale.

Se questo testo sarà respinto, porrò in votazione la riformulazione del relatore; quindi, il principio non sarà cancellato.

MASSIMO VILLONE. Quindi, si vota sulla proposta riformulata?

PRESIDENTE. Solo in seconda battuta, perché è stato chiesto di votare prima la proposta originaria, che prevede il riconoscimento del diritto senza alcun filtro.

MASSIMO VILLONE. Se c'è un emendamento del relatore, questo va votato per primo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. C'è stata una richiesta del collega Pera.

PRESIDENTE. Il relatore considera il testo originario come il più lontano.

MASSIMO VILLONE. Da che cosa?

PRESIDENTE. Dal testo che attualmente egli presenta.

MASSIMO VILLONE. Ma se ha presentato un emendamento al proprio testo, occorre votare tale emendamento. Se esso non viene approvato, si vota il testo originario.

PRESIDENTE. Non c'è dubbio che il testo del relatore costituisca uno sforzo di mediazione, per cui è ragionevole metterlo in votazione dopo. Se lo votiamo subito, non resta che la soluzione netta nero-bianco. Non sono contrario alle scelte nette, ma abbiamo discusso per quasi un'ora per cercare una mediazione che ha portato ad un testo che è un tentativo per trovare la composizione di diversi punti di vista. A questo punto, o si ritira l'emendamento soppressivo e il sostegno al testo originario e si conviene sul testo del relatore – mi sembra questa l'ipotesi più ragionevole – oppure, se non si conviene, terrei da ultimo il testo del relatore che può costituire un punto di caduta meno traumatico.

Mi rivolgo di nuovo ai sostenitori delle due tesi: se si ritira l'emendamento soppressivo e si accede – in particolare da parte del senatore Pera – al testo del relatore, mi limiterei a porre in votazione quest'ultimo.

MARCELLO PERA. Se viene ritirato l'emendamento soppressivo, si ritira anche...

MASSIMO VILLONE. Certo che si ritira l'emendamento soppressivo!

PAOLO ARMAROLI. Mi pare che la differenza tra l'emendamento e il testo del relatore consista nel fatto che il secondo fa riferimento ad un diritto che immediatamente « morde la scena ». Nell'altro caso, invece, si va alle calde greche.

PRESIDENTE. Abbiamo avuto una lunghissima discussione alla fine della quale la proposta del relatore costituisce un punto di mediazione, almeno per ora. Questa sua preoccupazione potrà essere riproposta in aula.

Ora credo che sarebbe importante, anziché affidarsi alla *roulette* di un voto, collocare in Costituzione il principio, sia pure attraverso il filtro di una legge costituzionale; poi ci ragioneremo meglio. Questo mi sembrava lo scopo della mediazione del relatore.

Poiché mi pare che i presentatori degli emendamenti recedano, pongo in votazione l'emendamento V.137.8 del relatore, come riformulato.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 137 con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Suggesto di sospendere la seduta per qualche minuto prima di riprendere i lavori sulla seconda parte degli emendamenti. Chiedo al presidente e ai colleghi di tenere conto della fatica del relatore, che ha il problema tecnico di rimettere insieme le carte.

PRESIDENTE. Qualcuno è contrario alla proposta del relatore?

TIZIANA PARENTI. Sono contraria. Riconosco l'esigenza del relatore, ma voglio sottolineare che c'è stata una specie di ostruzionismo. Tutti sono legittimati a parlare, ma mai ciò è accaduto come nella giornata di oggi. Presidente, condividendo le esigenze del relatore, voglio sottolineare che è la prima volta che per esaminare sei articoli abbiamo impiegato quasi dodici ore.

PRESIDENTE. Si tratta della Corte costituzionale e non di una procedura!

TIZIANA PARENTI. Non lo dico ad uno che non lo sa.

PRESIDENTE. Il processo verbale renderà chiaro chi abbia preso la parola e quindi a quali colleghi lei rivolga l'accusa di ostruzionismo.

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la seduta è sospesa e riprenderà alle 19.

(Così rimane stabilito).

**La seduta, sospesa alle 18.25, è ripresa alle 19.30.**

PRESIDENTE. Riprendiamo la seduta con l'esame dell'articolo 100, relativo al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti.

Il relatore ha presentato l'emendamento V.100.22, sostitutivo del primo comma, l'emendamento V.100.23, sostitutivo del terzo comma, e l'emendamento V.100.24, volto ad aggiungere un altro comma dopo il terzo. Sulla stessa materia sono stati presentati numerosi subemendamenti.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come i colleghi sanno, l'impianto del testo adottato è basato sui seguenti concetti: unità funzionale della giurisdizione, parità di *status* e di garanzie per tutti i magistrati, articolazione in due magistrature (ordinaria ed amministrativa), distinzione istituzionale netta fra gli organi di consulenza del Governo, che restano previsti in Costituzione all'articolo 100. Tali organi sono il Consiglio di Stato, con funzioni consultive, e la Corte dei conti, con accentuate funzioni di controllo; nella parte riguardante la magistratura è stata prevista una Corte di giustizia amministrativa che assorbirebbe le funzioni giurisdizionali in materia amministrativa e contabile. Per marcare questa differenza, nella nuova formulazione degli emendamenti – lo vedremo quando esamineremo l'articolo 103 – si parla non più di tribunali amministrativi regionali ma di tribunali di giustizia amministrativa, oltre che di Corte di giustizia amministrativa.

In questa logica di unità funzionale della giurisdizione e di netta separazione fra funzioni consultive e di controllo da

una parte e funzioni giurisdizionali dall'altra, che vengono totalmente riassorbite all'interno della magistratura in senso stretto, ho presentato l'emendamento V.100.22, che meglio definisce le funzioni di consulenza del Consiglio di Stato, affermando che quest'ultimo « è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo nell'esercizio dell'attività normativa, nei casi e nelle forme previsti dalla legge ». È infatti opportuno che ci sia una legge che disciplini questa attività di grandissima rilevanza nei confronti del Governo, attività totalmente diversa da quella di carattere giurisdizionale.

Non ho invece presentato emendamenti relativamente alla formulazione del secondo comma, relativo alla Corte dei conti, non prevedendo di accogliere emendamenti volti a ripristinare il testo originario della Costituzione, con un controllo preventivo di legittimità sui singoli atti. Mi sembra infatti una visione superata della funzione di controllo, che è un controllo non tanto di legittimità del singolo atto quanto di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, il quale nel futuro a mio parere dovrebbe essere enormemente rafforzato e che dovrebbe rappresentare l'aspetto decisivo del ruolo della Corte dei conti in una società sempre più complessa e nell'articolazione dello Stato in chiave federale, rispetto a cui si accentua, nella mia proposta, la possibilità per la Corte di riferire non solo alle Camere ma anche ai consigli regionali.

Ho previsto di ripristinare, al terzo comma, il testo originario della Costituzione, che parla di indipendenza dei due istituti di fronte al Governo.

Ho presentato poi l'emendamento V.100.24, volto ad inserire un comma aggiuntivo dopo il terzo – che scaturisce anche da molte proposte di modifica che sono state presentate da vari gruppi, ma suggerirei comunque di non aprire una discussione sterminata sulle diverse formulazioni –, concernente l'avvocatura dello Stato. Si tratta di fare riferimento in Costituzione, che attualmente manca, all'avvocatura dello Stato. Tuttavia, questa

esigenza, che ho potuto verificare aver suscitato ascolto nelle ultime settimane, ove si consideri che, nonostante l'avessi posta in rilievo nella terza bozza, in Comitato non fu accolta, mentre nelle ultime settimane vi è stata evidentemente una maggiore riflessione al riguardo... (*Commenti del deputato Folena*). Certo, è diversa da quella che avevo proposto originariamente.

Il collega Folena ha osservato che la formulazione attuale è diversa da quella alla quale ho fatto riferimento. È vero; io avevo comunque ipotizzato una funzione istituzionale in Costituzione, riferita all'attività consultiva, cioè ad una delle attività dell'Avvocatura dello Stato. Nel confermare e rafforzare l'attività consultiva del Consiglio di Stato, e nel confermare e rafforzare l'attività di controllo della Corte dei conti, credo sia opportuno riconoscere in Costituzione, sempre che lo si decida insieme, il ruolo dell'Avvocatura dello Stato per quelle che sono le sue funzioni prioritarie, cioè patrocinio, rappresentanza ed assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato. Poiché, però, l'Avvocatura dello Stato svolge anche altre funzioni, ho previsto un rinvio alla legge per quelle funzioni in ordine alle quali non è necessario prevedere una costituzionalizzazione.

Ciò consentirebbe di affermare in Costituzione il ruolo prioritario dell'Avvocatura dello Stato (ripeto: rappresentanza, patrocinio ed assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato) nonché di definire e di rinviare alla legge le altre importanti funzioni svolte da quest'organo.

Ho proposto di considerare questa formulazione come comma conclusivo, da inserirsi dopo il terzo comma che prevede l'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, perché non mi pare opportuno immaginare che si garantisca in Costituzione l'indipendenza dell'Avvocatura dello Stato di fronte al Governo. Se è vero che l'Avvocatura dello Stato rappresenta, patrocina ed assiste il Governo e le amministrazioni dello Stato, è altrettanto vero che questo ruolo, pur impor-

tante, non è indipendente e, anzi, presuppone un rapporto fiduciario. Dico questo alla luce di alcuni emendamenti che suggeriscono di garantire, nel costituzionalizzare l'Avvocatura dello Stato, l'indipendenza ai tre istituti. Credo si tratti di una proposta non opportuna, che fa correre il rischio di confliggere con la natura istituzionale dell'Avvocatura dello Stato.

In definitiva, l'indipendenza va garantita al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti; l'Avvocatura dello Stato va invece riconosciuta per quella che è la sua funzione principale, rinviando alla legge ordinaria per le altre funzioni, assai significative, ad essa assegnate.

È questo l'impianto dell'articolo 100, così come proposto nel testo base originario ed alla luce delle proposte di modifica, davvero essenziali, che ho testé illustrato.

**PRESIDENTE.** Sono stati presentati alcuni emendamenti che configurano una diversa organizzazione rispetto a quella indicata nel testo del relatore e che quindi si presentano come emendamenti di fatto sostitutivi. Chiedo, in particolare, ai colleghi Mattarella, Zecchino ed Andreoli, firmatari di uno di tali emendamenti, se intendano mantenerlo anche in presenza degli emendamenti del relatore e, eventualmente, di illustrarne le ragioni.

**SERGIO MATTARELLA.** Se me lo consente, presidente, vorrei illustrare l'emendamento V.100.6.

**PRESIDENTE.** Prego, onorevole Mattarella.

**SERGIO MATTARELLA.** Apprezzo molto le posizioni del relatore ed il lavoro che egli ha svolto e mi rendo anche conto dell'intendimento di dar vita ad uno schema nel quale siano separate istituzionalmente funzioni di giurisdizione e funzioni di controllo o consultive. Tuttavia, non condividiamo questo impianto perché dà vita ad una Corte di giustizia amministrativa che coniuga insieme competenze assolutamente non omogenee che poco –

forse nulla – hanno in comune: la competenza a giudicare sugli atti di amministrazione e quella sulla responsabilità amministrativa o contabile. L'unico dato in comune è rappresentato dal giudicare, ma questo non è un elemento idoneo ad omogeneizzare aspetti totalmente differenti.

Non credo che su tutto questo abbia influito il dibattito esterno alla Commissione, in particolare l'affermarsi di alcuni *cliché* come quello che vede un organo come il Consiglio di Stato incidere nella amministrazione attiva con il Governo e, insieme, nel parere sugli atti e nel giudizio sugli stessi, nonché il problema delle nomine governative. Si tratta, a mio avviso, di aspetti di dettaglio sicuramente aggirabili. Per quanto riguarda il primo punto, ad esempio, stiamo definendo norme di incompatibilità. In realtà, la distinzione tra attività consultiva e giurisdizionale è più radicalmente operabile sottraendo, ad esempio, al Consiglio di Stato la funzione consultiva per i singoli atti di amministrazione e conservandola soltanto per gli atti normativi. Riteniamo sia un errore separare le due funzioni, accorpendo le competenze di giurisdizione della Corte dei conti e del Consiglio di Stato e facendo operare l'una e l'altro soltanto per il controllo o per la funzione consultiva; ciò perché, per quanto riguarda il Consiglio di Stato, ci imbattemmo nel rischio, molto forte, di avere nel nostro paese due diverse giurisprudenze amministrative, la prima attraverso pareri, l'altra attraverso sentenze. Tale elemento, con particolare riferimento ad un settore che è andato formandosi sulla giurisprudenza più che sulla codificazione, introdurrebbe un rischio molto forte.

Inoltre, non è un caso che, non soltanto nel nostro ordinamento ma anche in numerosi altri nell'ambito europeo, attività giurisdizionale e attività consultiva siano collocate insieme; in realtà, infatti, sull'attività consultiva refluisce positivamente l'esperienza e la conoscenza che derivano dall'attività giurisdizionale. Riteniamo pertanto che la separazione sia un errore e crediamo si possa prevedere,

come il nostro emendamento indica, per il Consiglio di Stato e per la Corte di conti una separazione, una distinzione rigorosa delle due funzioni, attraverso la definizione di articolazioni, con passaggi non facili ma comunque regolati tra l'una e l'altra funzione, separandone rigorosamente l'esercizio. Riteniamo sia più utile mantenere unite le due funzioni nel Consiglio di Stato piuttosto che creare una nuova Corte di giustizia con due funzioni che nulla hanno a che vedere tra loro, sia pure entrambe di carattere giurisdizionale.

Per quanto riguarda il giudizio sulla responsabilità contabile ed amministrativa, se decidessimo di demandare non la responsabilità contabile, affidata alla Corte di conti fin dal secolo scorso, ma quella amministrativa, che è stata conferita a quest'organo nel 1934, al giudice civile, faremmo una cosa che ha un senso e una logica. Ma spostare, come proposto nel testo — che, ripeto, rispetto ma non condivido — questa competenza di giurisdizione sulla responsabilità contabile e amministrativa ad una nuova corte di giustizia amministrativa significa semplicemente spostare, mutare di nome e di sede, la Corte dei conti. Allora è più logico, anche per evitare impressioni improprie, lasciare questa competenza com'è e dov'è. Anche perché se deve essere non un giudice civile ma un giudice specifico a giudicare della responsabilità amministrativa, è bene che sia l'istituzione che ha anche il controllo (con funzioni nettamente distinte) e che quindi conosce l'amministrazione ed ha motivo per giudicare con competenza anche i fatti di responsabilità contabile e amministrativa.

Per questo abbiamo presentato l'emendamento V.100.6, di cui siamo convinti. Crediamo che risponda meglio alle esigenze che pur si prefigge il relatore, che sia più congruo come soluzione, che eviti di creare conflitti giurisprudenziali. Pertanto, insistiamo sul nostro emendamento.

**MARIO GRECO.** Solo per premettere che, relativamente alla formulazione della modifica dell'articolo 100, così com'era

stata inizialmente proposta dal relatore, avevo presentato l'emendamento V.100.11, il quale mirava a recepire l'esigenza di costituzionalizzare l'Avvocatura dello Stato nelle sue funzioni non soltanto di patrocinio e di assistenza ma anche di consulenza. Però, alla luce dell'emendamento presentato dallo stesso relatore, adesso mi rendo conto che in parte questa esigenza risulta già soddisfatta.

Mi permetto anche di ricordare che ho presentato un subemendamento a questo emendamento allargando un poco la formulazione dell'emendamento del relatore V.100.24. Ma non insisto più di tanto, sempre che il relatore voglia accogliere un mio suggerimento: tenendo conto che l'Avvocatura dello Stato da tempo, in adeguamento a quelle che sono anche le funzioni dell'analoga Avvocatura dello Stato della Comunità europea, svolge anche funzioni di patrocinio e di assistenza di enti pubblici come le regioni, chiedo se accanto all'indicazione relativa alle amministrazioni dello Stato — considerato che non sono intese come tali anche le regioni — sia possibile aggiungere le parole « e delle regioni ».

Inoltre, poiché il relatore ha fatto un riferimento alle altre funzioni che verranno stabilite dalla legge, credo che in queste possano essere ricomprese le funzioni di consulenza.

**ENRICO BOSELLI.** Di fronte alla nuova formulazione del relatore, attinente al punto relativo all'Avvocatura dello Stato, annuncio di ritirare il mio emendamento V.100.1 perché mi sembra che la funzione di fondo sia stata affrontata e credo anche risolta.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Solo per ricordare, per un opportuno coordinamento dei lavori, il mio emendamento V.103.16. Lo ricordo a questo punto perché nel mentre condivido l'impostazione del relatore per quanto riguarda la Corte dei conti, con l'emendamento in questione trasferisco all'articolo 103 tutta la normativa relativa al Consiglio di Stato, anche in questo caso concentrando le funzioni

cosiddette consultive, che nella mia ipotesi non sarebbero più tali, in quanto la funzione dei pareri e quella delle decisioni appartenerebbero allo stesso procedimento giurisdizionale.

Quindi, vorrei sapere come intenda regolarsi il relatore rispetto a questo mio emendamento che vorrei fosse comunque votato, perché se non se ne tiene conto adesso rischia di essere poi precluso all'articolo 103.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È assolutamente fondato quello che ha detto il collega Bressa. Anche se ha una posizione diversa dalla mia è assolutamente vero che le questioni all'articolo 100 e all'articolo 103 sono tra loro connesse, come, del resto, io stesso ho richiamato. Quindi è opportuno, se il presidente è d'accordo, che su questa materia si svolga di fatto un'unica discussione; poi, le deliberazioni che prenderemo potranno o meno precludere la proposta in questione, ma deve esservi la consapevolezza che i due articoli sono tra loro coinvolti (l'articolo 100 e l'articolo 103).

AGAZIO LOIERO. Premesso che sono firmatario dell'emendamento V.100.15, mi sembra, purtroppo, che questo discorso sul Consiglio di Stato avverta in maniera un po' pesante il dibattito esterno che vi è stato qualche mese prima della bicamerale. Lo dico perché mi pare che su questo tema vi sia stata una posizione molto rigida del relatore. Credo anch'io che dobbiamo separare le due funzioni stabilendo paletti molto rigidi in Costituzione, però ritengo che così finiremmo per disperdere alcune professionalità che sono state importanti e che hanno una lunga tradizione culturale, tant'è vero che in moltissimi paesi esistono le due funzioni.

Dunque, mentre ribadisco che vanno rigidamente separate, richiamo l'attenzione sull'emendamento V.100.15, nel quale è detto: « Il Consiglio di Stato è un organo di garanzia di unità dell'ordinamento giuridico ed esprime avvisi su questioni generali e sugli schemi di atti

normativi ». Quindi, non già un organo di mera consulenza del Governo, cioè non di parte, non a favore di questo o quel Governo ma un organo neutrale di garanzia di risoluzione, un organo preventivamente dirimente dell'eventuale conflitto. Dunque, un organo che va in direzione della legge a garanzia delle regole e dell'ordinamento.

ANTONIO SODA. Condivido l'impianto e l'impostazione illustrati dal relatore. Sono invece contrario a questo tentativo esplicito o indiretto di riaffermare il ruolo storicamente consolidato del Consiglio di Stato, la cui funzione è unica sia che eserciti attività di consulenza sia che eserciti attività e funzioni giurisdizionali. Questo è il limite dell'attuale Consiglio di Stato (taluno fa riferimento a questa esperienza, a questa professionalità, a questo interscambio). Ciò ci ha però portato a definire il Consiglio di Stato come un organo che anche quando fa giurisdizione in realtà dà direttive ed esercita controlli sulla pubblica amministrazione.

A mio avviso, questa concezione è uno degli elementi che ha anche contribuito – vorrei che nessuno si offendesse di questo – allo sfascio della nostra pubblica amministrazione. Ricordo il fondo di un giornalista sull'inutilità del Consiglio di Stato. Non arrivo a questo, però l'assetto del Consiglio di Stato con questa concezione della unicità della funzione ha contribuito al disastro della nostra pubblica amministrazione (diciamo che è stata la causa concorrente anche se non certamente quella fondamentale ed esclusiva). Quindi, sono nettamente contrario ad ogni tentativo che riconduca alla unicità delle funzioni del Consiglio di Stato: le funzioni di consulenza giuridico-amministrativa del Governo debbono essere nettamente separate da quelle giurisdizionali, in quanto tipiche funzioni di garanzia che nulla hanno a che vedere con i processi di definizione degli assetti amministrativi e dei comportamenti della pubblica amministrazione. Altrimenti non avremo né dei veri consulenti né dei veri

giudici. Sono quindi contrario a tutti quegli emendamenti che, in forma diretta o indiretta o surrettiziamente, tentano di reintrodurre questo concetto di unicità della funzione del Consiglio di Stato.

Al relatore faccio osservare che la dizione della sua proposta originaria mi sembrava che per certi versi fosse più limpida e che cogliesse più nel segno delle funzioni, perché restringere le funzioni di consulenza del Consiglio di Stato agli atti normativi del Governo è estremamente limitativo. Noi ci avviamo politicamente alla definizione di uno Stato che sempre di più interagirà con i processi produttivi economici gestiti dai privati in rapporti nuovi. Si pensi, per esempio, a tutto quello che è stato scritto e detto sul nuovo assetto del *welfare mix*, che vedrà l'assegnazione anche di funzioni di garanzia di diritti fondamentali in forme nuove di contrattazione: la garanzia da parte dello Stato del riconoscimento del diritto, la gestione e l'esercizio da parte dei privati in forme contrattualistiche diffuse. Quindi il Governo avrà necessità anche di organi forti di consulenza, che guidino e garantiscano la legalità di questi processi e la trasparenza di questi rapporti. Limitare pertanto la consulenza del Consiglio di Stato agli atti normativi, cioè agli atti di produzione di regole, e non anche a tutta l'attività del Governo, a parte il fatto che è limitativo per il Consiglio di Stato, mi sembra veramente che vada contro il processo di nuovo Stato che cerchiamo di immaginare.

Concludo esprimendo altre due osservazioni. Sull'ultimo comma occorre chiarire nei confronti di chi sia l'indipendenza. Si afferma in Costituzione che la legge assicura l'indipendenza dei due istituti, ma nei confronti di chi?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Forse lei ha visto che c'è un mio emendamento che riprende il testo della Costituzione.

ANTONIO SODA. Mi riferisco alla relazione che ha svolto poco fa.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho ripristinato il testo della Costituzione: indipendenza di fronte al Governo.

ANTONIO SODA. Allora mi sta bene.

Sono invece nettamente contrario alla costituzionalizzazione & dell'Avvocatura dello Stato. Anche a me è arrivata una qualche forma di sollecitazione, nel senso di dire che i tre istituti devono essere garantiti in Costituzione. Io già faccio fatica a vedere la costituzionalizzazione del Consiglio di Stato, che è un organo di consulenza; ma adesso, con un organo di rappresentanza, di patrocinio e di assistenza che per giunta, riservata la sua disciplina alla legge ordinaria, potrebbe anche condurre un Governo, un Parlamento, a dire che è possibile utilizzare in funzione di rappresentanza, di consulenza e di difesa in giudizio persino il libero mercato, che potrebbe in talune vicende garantire molto meglio di un apparato burocratico, noi apriamo un processo di liberazione di apparati burocratici e andiamo a costituzionalizzare gli apparati burocratici che abbiamo.

Di fronte a certe velleità o sollecitazioni dovremmo avere il coraggio di dire: signore, perché ti sia affidata da parte del ministro della pubblica istruzione la tutela dell'insegnante o del cittadino leso nel corso di una vicenda scolastica è sufficiente che mi affidi ad un buon avvocato; puoi essere tu, può essere un altro. Ma se costituzionalizziamo anche le funzioni di rappresentanza, di assistenza e patrocinio in giudizio, mi sembra che aggiungiamo a corporazioni corporazioni, a chiusure ulteriori chiusure, e questo Stato diventa una specie di costellazione di poteri non più rimovibili, non più controllabili, non più resi trasparenti.

Sono quindi nettamente contrario ad ogni emendamento, accolto o meno dal relatore, che introduca in Costituzione la copertura della funzione di rappresentanza dello Stato in giudizio.

NATALE D'AMICO. Intervengo per illustrare il mio emendamento V.100.8. Mi

pare che questo problema del controllo di legalità sull'azione amministrativa e del controllo preventivo di legittimità ancora si ponga. Innanzitutto mi sembra piuttosto insolita (possiamo decidere di utilizzare le parole come vogliamo) la costituzionalizzazione di una Corte che poi non ha competenze di controllo di legalità ma ha competenze di controllo dell'efficienza e dell'economicità. Credo inoltre di capire che con la formulazione proposta dal relatore al secondo comma noi escludiamo un controllo di legalità successivo ed escludiamo un controllo di legittimità preventivo. Ritengo un po' eccessiva la soluzione che il relatore propone, anche perché si potrebbe dire, certo, che c'è il controllo giurisdizionale, ma probabilmente in molti casi i soggetti effettivamente legittimati a promuovere l'azione davanti al giudice potrebbero non avere interesse a farlo.

Propongo quindi un emendamento che prevede che la Corte sia organo di controllo della legalità, e poi dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Pur avendo notevoli perplessità su un'estensione del controllo preventivo di legittimità, prevederei in Costituzione che la Corte eserciti il controllo preventivo di legittimità nei casi stabiliti dalla legge, cioè nei casi in cui la legge ritenga che un controllo preventivo di legittimità possa essere necessario. Non escludo affatto che in alcuni casi limitati possa esserlo.

**GIOVANNI PELLEGRINO.** Il mio più che un intervento di merito sarà un intervento sull'ordine dei lavori ed anche sull'ordine concettuale che dobbiamo necessariamente seguire.

Nel Comitato delle garanzie abbiamo affrontato a lungo tutti questi problemi, in una fase che era giustamente preliminare: proprio in una sede preliminare ci siamo domandati se dovessimo mantenere o meno il pluralismo attuale delle giurisdizioni e ci siamo immediatamente resi conto di quanto questo problema fosse connesso alla permanenza in testa ad organi a rilevanza costituzionale di funzioni giurisdizionali e funzioni diverse:

funzioni consultive e giurisdizionali nel Consiglio di Stato, funzioni di controllo e giurisdizionali nella Corte dei conti.

Abbiamo dato a questi problemi delle soluzioni. Abbiamo ritenuto di scegliere l'unitarietà funzionale della giurisdizione, che da ciò derivasse la necessità di un unico statuto per tutti i giudici e che a questo fosse connessa la separazione delle funzioni consultive e di quelle di controllo dalle funzioni giurisdizionali con imputazione di queste ultime ad organi diversi.

Fatta questa scelta ne è conseguita un'altra, cioè che a questo punto tre giudici ci sembravano eccessivi ma che, non essendo più uno giudice consultore e giudice controllore, le funzioni giurisdizionali potessero chiudersi in un unico ordine giudiziario. Lo si potrà chiamare giudice amministrativo e contabile oppure, per brevità, soltanto giudice amministrativo, ma indubbiamente è un giudice cui vengono imputate le funzioni giurisdizionali tradizionalmente attribuite al Consiglio di Stato, ai TAR, alla Corte dei conti.

Tutta la costruzione del testo Boato deriva da questo: la previsione di un organo di autonomia della magistratura amministrativo-contabile equiordinato rispetto all'organo di rappresentanza della magistratura ordinaria. Devo dire che la maggior parte degli emendamenti al nostro esame, pur nella diversità dei contenuti, si muovono in questa linea. Possono cambiare i nomi (giudice amministrativo o giudice amministrativo e contabile) ma i riferimenti mi sembrano sempre fissi. Ci sono sostanzialmente due ordini giudiziari, due CSM; nella logica di alcuni emendamenti ce ne sono tre, ma perché c'è il pubblico ministero, che non è un giudice ma comunque è un magistrato che gode più o meno delle stesse garanzie di indipendenza e di autonomia.

Gli emendamenti Mattarella e Bressa confliggono con questa scelta di fondo, al punto da porre il problema se siano ammissibili o se non debbano già ritenersi preclusi da una scelta di principio che abbiamo fatto quando abbiamo votato questo testo base. Tuttavia, poiché non

abbiamo mai formalizzato, ritengo che non sarebbe giusto farlo nemmeno in questo caso.

A questo punto mi domando se per l'ordine del nostro lavoro non sia necessario anzitutto porre ai voti un principio: se Consiglio di Stato e Corte dei conti debbano diventare entità separate disciplinate solo nell'articolo 100, non rientranti nelle giurisdizioni, o se debba valere un principio diverso.

Si tenga presente che in quest'ultimo caso si renderà necessario un piccolo *break* e potremo rivederci dopodomani, perché tutta questa parte dovrà essere riscritta. Nel momento in cui Consiglio di Stato e Corte dei conti restassero quello che sono, ossia giudici diversi, che senso avrebbe l'unico Consiglio superiore della magistratura? Perché giudici diversi dovrebbero avere la stessa rappresentanza? Come si comporrebbe, come si voterebbe, in che modo si configurerebbe l'elettorato passivo e quello attivo? In quel modo, per esempio, i consiglieri della Corte conti toglierebbero rappresentanze ai giudici amministrativi, perché gli uni sono ottocento, gli altri sono trecento; avremmo quindi un giudice amministrativo e contabile con un unico organo di autogoverno e con una rappresentanza composta prevalentemente da giudici amministrativi.

Naturalmente, non sottovaluto il grave problema che avremmo davanti se invece prevalesse la linea fondativa della proposta di modifica. Questa non è una riforma di poco conto: unificare i giudici amministrativi e quelli contabili, farli diventare un unico giudice e farli poi funzionare è un problema legislativo importante; si toccano interessi di notevole rilievo insieme separando controllo e giurisdizione, consulenza e giurisdizione.

L'invito che vorrei rivolgere agli onorevoli Mattarella, Zecchino, Andreolli e Bressa riguarda allora la possibilità di ritirare i loro emendamenti perché le relative previsioni formino oggetto di una norma transitoria di cui c'è necessità. Finché non nascerà l'ordinamento del nuovo giudice amministrativo, evidentemente non potremo restare senza giudici

o avere giudici senza copertura costituzionale; non possiamo andare alla Corte dei conti, a palazzo Spada, e trovarlo chiuso. Vi sarà quindi un non breve periodo in cui le cose dovranno restare sostanzialmente come stanno.

Potremo pure domandarci se l'elezione del CSM non possa avvenire anche prima di questa legge ordinamentale, ovviamente con regole da stabilire, per poterne così avere il contributo rispetto alla legge organica che dovrebbe portare all'unificazione di questi due giudici diversi. Non sarà infatti un'operazione facile.

L'onorevole Mattarella osserva che in fondo il giudizio di responsabilità contabile e il giudizio di legittimità sull'atto amministrativo sono due cose diverse. Io ritengo che questa differenza c'è, ma andrà attenuandosi, una volta che il criterio di riparto dell'attribuzione della competenza del giudice amministrativo sarà per materie e cadrà la distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi. Certamente sono materie diverse, ma mi chiedo: somigliano forse tra loro la materia fallimentare e quella familiare? Il diritto dei minori somiglia al diritto della proprietà, al diritto delle obbligazioni?

Abbiamo giudici con diverse competenze ed anzi io sostengo che proprio l'unione, cui dovremmo tendere, delle diverse culture ci darà giudici che funzioneranno. Un giudice sanzionatorio quale è la Corte dei conti, se mischierà la sua cultura a quella di un giudice dell'attività e dell'atto come il Consiglio di Stato, utilizzerà parametri di giudizio della responsabilità che saranno probabilmente migliori; così come un giudice normalmente formale come il giudice amministrativo di legittimità se si abituerà ed educerà al giudizio di responsabilità probabilmente sarà teso a sostanzializzarsi, a rendersi conto anche delle conseguenze che sulle pubbliche finanze possono determinare scelte formali.

Ecco perché io, che continuo ad essere un *fan* del testo Boato nel suo complesso, sarei propenso a non rovinare questa geometria. Se comunque dovesse passare un orientamento diverso, occorrerebbe

fare un *break*, perché tutto quello che abbiamo fatto fino adesso va sostanzialmente riscritto. Penso che il relatore abbia anche questo problema; non so come farebbe ad esprimere il proprio parere sugli emendamenti nel momento in cui il punto nodale della sua costruzione fosse sostanzialmente saltato.

Vorrei ribadire che le esigenze che sono alla base dell'emendamento Mattarella mi sembrano reali; non possiamo trascurarle, perché altrimenti facciamo un salto nel buio, procediamo lungo la strada di un nuovismo che non mi sentirei di percorrere. Sugerirei quindi di creare il cuscinetto di una norma transitoria non di breve periodo che possa lentamente determinare questa traslazione dall'attuale sistema ad un altro nuovo e a mio avviso migliore.

**TIZIANA PARENTI.** Presidente, mi trovo un po' in difficoltà perché mi sembra sia stata cambiata la procedura: prima si interveniva emendamento per emendamento, mentre adesso si fa un discorso molto generale.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** L'avevo suggerito io perché, come l'onorevole Pellegrino ha spiegato perfettamente, le questioni si tengono.

**TIZIANA PARENTI.** Ognuno è libero di tenere o meno un emendamento, ma anche di desiderare che sia votato. Stante il fatto che la procedura è in parte cambiata (mi pare un po' caotica, un po' confusa), credo che questo provochi delle difficoltà e probabilmente anche una non perfetta comprensione di quello di cui stiamo parlando.

Rispetto all'impianto del relatore, di cui abbiamo discusso più volte, si prevede che la Corte dei conti svolga un controllo di efficienza. Credo che questo sia un discorso fondamentalmente sbagliato in quanto la Corte dei conti non ha le competenze tecniche per svolgere questa funzione, così come avviene in altri paesi, ed anche perché, com'è noto, i nostri bilanci non sono strutturati per obiettivi.

Il riconoscimento di tale competenza alla Corte dei conti, in mancanza dei parametri oggettivi dati in particolare dai bilanci, comporterebbe un giudizio di elevata discrezionalità, un potere veramente dirompente rispetto a quello che viene già esercitato; fortunatamente non è mai stato esercitato in pieno perché la Corte dei conti, con i bilanci di cui disponiamo, non so quali parametri avrebbe potuto utilizzare per una tale valutazione.

L'altro problema si pone per la prima volta, perché non mi sembra che il Comitato si fosse mai orientato per l'Avvocatura di Stato. Non ho capito che senso abbia, che necessità vi sia di costituzionalizzare un organismo che fa parte di un apparato dello Stato; non è detto neppure che debba durare in eterno. Abbiamo un'Avvocatura che è e ci auguriamo venga mantenuta come libera professione; ciascuno sceglie liberamente il proprio difensore, lo Stato può farsi rappresentare da chi crede, ma non è il caso di inserire il punto in Costituzione perché questo di per sé non cambierebbe la funzione dell'Avvocatura dello Stato. D'altra parte, inserendola, verrebbe ad acquisire tutto quello che abbiamo voluto togliere al Consiglio di Stato. Non possiamo togliere una cosa e travasarla in un'altra.

D'altra parte, questa mattina abbiamo respinto la previsione costituzionale del difensore civico, proprio perché si tradurrebbe in una pubblicizzazione di quella figura; ancor più credo che questo ragionamento valga per una figura comunque riservata ad una libera professione.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Intervengo brevemente per illustrare il mio emendamento V.103.16, nel quale la funzione consultiva del Consiglio di Stato viene in qualche modo meno e si trasforma nel compito di esprimere pareri preventivi sugli schemi di atti normativi del Governo, mentre resta inalterata l'attuale funzione giurisdizionale di tale organo.

Questi due aspetti, quello dei pareri e quello delle decisioni, costituirebbero un blocco unico, farebbero parte della stessa funzione giurisdizionale, per evitare -

come ricordava l'onorevole Mattarella nel suo intervento – il pericolo di due giurisdizioni amministrative contrastanti. È evidente, accogliendo anche solo in parte alcune delle valutazioni dell'onorevole Soda, che diventa comunque necessaria una separazione delle due funzioni, che venga garantita a livello costituzionale. Accogliere il mio emendamento e quindi considerare quella del Consiglio di Stato come un'attività totalmente giurisdizionale ed accettare l'impostazione del secondo comma dell'articolo 100 nel testo del relatore Boato significa cancellare qualsiasi funzione giurisdizionale da parte della Corte dei conti per quanto riguarda l'azione di responsabilità, che nella mia proposta verrebbe affidata, evidentemente, al giudice ordinario.

Quindi, il problema paventato dal senatore Pellegrino circa la votazione e l'eventuale approvazione del mio emendamento non si porrebbe, in quanto i giudici della Corte dei conti scomparirebbero completamente, +poiché non avrebbero più alcuna funzione giurisdizionale; l'azione di responsabilità verrebbe restituita al giudice ordinario.

Tra l'altro, non dobbiamo mai dimenticare che la funzione giurisdizionale della Corte dei conti è stata interpretata come un'eccezione rispetto alla normalità, per cui si tratterebbe di tornare alla normalità, ossia ad una situazione in cui il giudice ordinario si occupa dell'azione di responsabilità dei pubblici funzionari, dei pubblici amministratori, così come dell'azione di responsabilità verso gli amministratori delle società private.

Pertanto, in caso di votazione e di approvazione del mio emendamento, il problema paventato dal senatore Pellegrino – lo ripeto – non sussisterebbe, in quanto il Consiglio superiore della giustizia amministrativa verrebbe composto, votato dai giudici del Consiglio di Stato e da quelli dei tribunali amministrativi regionali. Non credo, quindi, che un'obiezione di questo tipo possa essere accolta.

MICHELE SALVATI. Ricordo che ho presentato l'emendamento V.100.4, rela-

tivo alla Corte dei conti, che integra o sostituisce il primo periodo dell'articolo 100, sottolineando fondamentalmente due aspetti: in primo luogo, il controllo della Corte dei conti assume il valore di controllo successivo, ossia sui risultati della gestione e non sugli atti; inoltre, l'emendamento estende l'ambito del controllo menzionando esplicitamente l'economicità della gestione della finanza pubblica, oltre che dell'azione amministrativa.

Non avrei neanche illustrato questo emendamento, se non avessi ascoltato l'intervento svolto poco fa dall'onorevole Parenti, la quale contesta proprio la trasformazione della Corte dei conti in grande agenzia di *auditing*, che è in corso (è stata promossa dalla legge n. 20 del 1994) e costituisce una linea evolutiva che ha già mosso i primi passi con notevole successo. In sostanza, la parte della consulenza amministrativa deve investire un'insieme di attività statuali, di enti pubblici e di autonomie territoriali, che si va articolando in modo molto ampio ed ha bisogno di una centrale di questo genere.

I modi per soddisfare tale esigenza sono tanti, ma avendo già nella Corte dei conti un nucleo di competenze amministrative, di capacità di valutazione, mi sembrerebbe assurdo non partire da questo, in un'ottica di trasformazione.

Mi rendo altresì conto – l'ha rilevato giustamente l'onorevole Parenti – che le professionalità di natura contabile, statistica ed economica attualmente in forza alla Corte dei conti sono del tutto insufficienti a tal fine; ma la linea evolutiva è già stata tracciata e le competenze stanno per essere assunte (alcune lo sono state di recente). Ritengo pertanto che sia necessaria una sottolineatura costituzionale di questa trasformazione della Corte dei conti in grande agenzia di *auditing*.

In conclusione, nonostante non abbia partecipato all'attività del Comitato, chiedo al relatore se condivide l'opportunità di sottolineare tale aspetto.

GIOVANNI RUSSO. Presidente, vorrei chiedere preliminarmente se la nostra

discussione sia limitata all'articolo 100 o se si estenda anche al 103; per come si è svolta finora, mi sembra che sia limitata all'articolo 100.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ovviamente, il problema è nato dalla richiesta, peraltro corretta, del collega Bressa di tenere conto che c'è un suo emendamento riferito all'articolo 103. Possiamo comunque esaminare gli emendamenti all'articolo 100, avendo chiare le ripercussioni che determinano sull'articolo 103.

GIOVANNI RUSSO. Propongo fin d'ora di far seguire all'esame dell'articolo 100 quello dell'articolo 103, perché essi sono tra loro strettamente connessi. Ricordo, in particolare, la problematica non semplice della determinazione delle materie da rimettere al giudice amministrativo. Per il momento, comunque, mi astengo dall'entrare nel merito dell'articolo 103 e mi riservo di farlo successivamente.

In ordine all'articolo 100, desidero svolgere due osservazioni: quanto alla prima, condivido le perplessità espresse dal collega Soda, su cui è tornata anche l'onorevole Parenti, circa la costituzionalizzazione dell'Avvocatura dello Stato, che svolge una funzione di grande importanza e lo fa – credo di poterlo dire, in virtù della mia esperienza professionale – con grande dignità. Non ritengo, però, che questi siano motivi sufficienti per conferire a tale istituto un rango costituzionale, perché si tratta di una funzione tipicamente disciplinabile, come avviene attualmente, con legge ordinaria.

Credo pertanto che dovremmo guardarci da una tentazione che ricorre spesso nei nostri lavori, quella di eccedere nella costituzionalizzazione. Anche se l'Avvocatura dello Stato merita di essere rispettata e di continuare a svolgere, come sta facendo, la sua attività, non vedo la necessità di inserirla in Costituzione. Tra l'altro, sebbene il relatore abbia definito puntualmente le funzioni della stessa Avvocatura, tuttavia elevando tale istituto al rango istituzionale si potrebbe porre un

problema di rapporto tra due organi di consulenza, entrambi previsti in Costituzione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Facendo riferimento soltanto a questo punto, non alla sua obiezione di fondo, posso dire che originariamente avevo prospettato in Costituzione tale funzione di consulenza; proprio a seguito di questo tipo di obiezioni, ho prospettato un rinvio di alcuni aspetti alla legge.

GIOVANNI RUSSO. Ho dato atto al relatore che la sua definizione è puntuale. Tuttavia, siccome è certo che anche l'Avvocatura dello Stato svolge una funzione di consulenza, che le è propria, se ad entrambi gli istituti fosse assicurato il livello costituzionale, resterebbe qualche interferenza tra le due posizioni. Propongo quindi di escludere la costituzionalizzazione.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sulla questione di fondo oggi all'attenzione della Commissione, sulla quale il Comitato ha discusso a lungo. Ricordo che si era partiti da una prima ipotesi di unitarietà della funzione giurisdizionale e che siamo poi passati all'unità funzionale della giurisdizione. Credo che il punto al quale è giunto il relatore, di una separazione delle funzioni consultive e di quelle giurisdizionali, rappresenti un elemento importante. È vero che questo obiettivo potrebbe essere conseguito, in astratto, anche attraverso la separazione delle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato, ma non vi è dubbio che una separazione degli istituti, degli enti preposti alle due funzioni garantisca maggiormente tale distinzione di funzioni.

Si pone certamente un problema transitorio su cui il collega Pellegrino ha richiamato la nostra attenzione ed al quale dovremo essere molto attenti.

Voglio anche dare atto, per una questione di obiettività, che non è privo di pregio un argomento sul quale si è soffermato il collega Mattarella, secondo cui la funzione consultiva del Consiglio di

Stato non è una normale funzione di consulenza giuridica, ma in qualche modo assume un livello ed una dignità tali per cui è meglio garantita se esercitata da magistrati. Sotto questo aspetto potrebbe essere garantita ai componenti dell'organo consultivo Consiglio di Stato la conservazione della qualità di magistrato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Il problema è che si è parlato di funzione giurisdizionale anche in quel caso. Per esempio è totalmente priva di contraddittorio...

GIOVANNI RUSSO. No, certamente non è giurisdizionale. Si tratta di una funzione di consulenza che si svolge in una posizione di indipendenza perché, mentre il consulente anche se indipendente sposa l'interesse del suo mandante, qui la funzione ha una sua garanzia di indipendenza.

Il Comitato era arrivato al punto di escludere le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e l'emendamento Mattarella, che tende a riaffidare alla Corte tali funzioni, certamente metterebbe in discussione l'impianto complessivo. Concordo con Pellegrino sul fatto che se dovesse passare questa ipotesi andrebbe rivisto tutto lo schema.

Queste sono le osservazioni che volevo fare sull'articolo 100; mi riservo di intervenire sull'articolo 103, per la parte relativa ad una materia che giudico molto importante.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Qualche collega intervenuto forse in questo momento non è presente, ma desidero pronunciarmi non solo formalmente ma anche sostanzialmente su alcune questioni poste.

Per quanto riguarda l'emendamento del collega Mattarella, sposo interamente le argomentazioni dei senatori Pellegrino e Russo e dell'onorevole Soda; dovrei quindi ripeterle magari meno bene di loro, per cui le richiamo. Alcune ipotesi di emendamento che riguardano il Consiglio di Stato difficilmente possono essere accolte,

perché mi pare eccessivo prevedere che il Consiglio di Stato è organo di garanzia dell'unità dell'ordinamento giuridico, come ricordava il collega Loiero. L'unità dell'ordinamento giuridico è garantita, dal punto di vista sostanziale, dalla Costituzione e dal punto di vista giurisdizionale, semmai, dalla Corte di cassazione e non dal Consiglio di Stato. Quindi, per ragioni sistematiche non sarebbe accettabile questo tipo di posizione.

Accolgo l'osservazione critica dell'onorevole Soda sulla nuova formulazione riguardante il Consiglio di Stato, che nelle intenzioni non voleva essere restrittiva e limitativa, ma voleva raccogliere alcuni elementi indicati nell'emendamento Bressa. Il collega Soda, nel formulare le sue critiche, mi ha convinto che la mia intenzione veniva tradita dalle parole scritte, per cui, proprio per mantenere un ventaglio più ampio di quella funzione consultiva, è opportuno tornare al testo base originario. Annuncio pertanto al presidente che ritiro l'emendamento V.100.22, per cui vive il primo comma del testo base originario.

Ho seri dubbi per le questioni sollevate dal collega Pellegrino e da altri sulla ripetizione del testo originario della Costituzione sul controllo di legittimità (mi riferisco a D'Amico). Evidentemente, non aver partecipato ai lavori del Comitato non è una colpa, perché io non ho partecipato ai lavori degli altri Comitati...

NATALE D'AMICO. Ne ho fatti ben due!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho detto che non è una colpa; abbiamo lavorato tutti moltissimo, però non aver partecipato ai lavori del Comitato rende più difficile comprendere che la diversa visione del controllo è un elemento proiettato nel futuro (qualcuno ha parlato delle funzioni di *auditing*) a fronte di una visione conservatrice, vecchia, tradizionale (anch'io ho ricevuto fax, osservazioni, saggi in quantità: in questi giorni siamo stati tutti invasi anche da *instant book* sul Consiglio di Stato). Ri-

farsi all'800, all'inizio del '900 non ha senso se non dal punto di vista della nobiltà storica di queste istituzioni che nessuno mette in discussione; non stiamo mortificando degli istituti, li stiamo valorizzando in una prospettiva del futuro, tenendo conto del passato ma anche degli straordinari mutamenti che in cinquant'anni e, in qualche caso, addirittura in un secolo e anche più ci sono stati. Ovviamente rispetto una posizione diversa, però ho l'impressione che sia frutto di una resistenza al cambiamento, che ho percepito anche in una straordinaria conferenza stampa tenuta per la prima volta ieri dalla Corte dei conti. Improvvisamente, per la prima volta, alla vigilia di questo dibattito, la Corte dei conti ha fatto un conferenza stampa sul rendiconto...

ROLANDO FONTAN. Non mi interessa la conferenza della Corte dei conti!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Se a lei non interessa, collega Fontan, può anche uscire. Io sto parlando ai colleghi che sono intervenuti. La conferenza interessa dal punto di vista degli effetti che potrebbe avere sul nostro dibattito interno e comunque sto parlando io e quando parlerà lei la ascolterò con attenzione, se ha qualcosa da dire.

Anche lì vi era questa preoccupazione sulle proposte di riforma. È ovvio che in qualunque materia, quando c'è una proposta di riforma, in qualunque istituzione dello Stato (pensiamo alla questione dei prefetti per quanto riguarda la forma di Stato) ci sono delle resistenze al cambiamento. Noi dobbiamo valorizzare queste istituzioni in una prospettiva che riguarda il futuro e non soltanto nella continuità con il passato (*Commenti*).

PRESIDENTE. Dovrebbe lasciar parlare chi sta parlando. Se poi vuole, prenderà la parola.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Per quanto riguarda la proposta del collega Pellegrino, la faccio

interamente mia perché è non solo ovvia ma necessaria. Nel momento in cui approvassimo – come io mi auguro – questo impianto, è ovvio che non si realizzerebbe il giorno dopo con la bacchetta magica, per cui dovremo prevedere – con una norma che possiamo predisporre una volta approvato il testo, cioè lunedì se il presidente sarà d'accordo – una fase transitoria, che sarà necessariamente complessa e lunga, per adeguare l'esistente al nuovo testo costituzionale. Quindi, faccio mia la proposta del senatore Pellegrino e lo ringrazio per averla avanzata pubblicamente. Mi predispongo a scrivere la norma transitoria con l'aiuto suo e di altri colleghi, in previsione della seduta di lunedì prossimo.

Per quanto riguarda le obiezioni della collega Parenti, credo che la risposta sia venuta da Salvati: è vero che la Corte dei conti, che ha tanti meriti e pregi, non è oggi totalmente attrezzata a questo nuovo ruolo di valorizzazione della funzione di controllo, ma ciò vale per tutte le istituzioni che stiamo riformando e rimodellando. Le regioni sono adeguate ai ruoli che stiamo attribuendo loro con il testo D'Onofrio? Qualcuno di voi è in grado di dire che le regioni sono pronte per la riforma che stiamo prospettando? È ovvio che facendo riforme di questo tipo dobbiamo prevedere una fase di adeguamento delle istituzioni interessate. Lo stesso vale per i comuni e le province. Ma è questa la funzione che ha senso attribuire in uno Stato moderno ed avanzato.

Collega Salvati, non inserirei – riflettiamoci – la parola « efficacia », perché parlare di efficienza ed economicità ha un significato mentre parlare di efficacia presuppone un giudizio talmente discrezionale dal punto di vista politico che daremmo ad un organo che non avrebbe neanche la possibilità di farlo – quindi diventerebbe arbitrario – il compito di esprimere un giudizio di merito politico e non di efficienza ed economicità. La parola « efficacia » non casualmente non compare nel mio testo. Da ultimo, tutti coloro che non hanno presentato emendamenti riferiti all'Avvocatura dello Stato

hanno avanzato — del resto le prevedevo — obiezioni che hanno anche qualche fondamento. Però debbo anche tener conto che ad esempio il collega Boselli ha affermato che di fronte al mio emendamento avrebbe ritirato il suo; non so se lo stesso valga anche per i numerosi altri colleghi che hanno presentato emendamenti su questo tema.

Debbo comunque registrare che i colleghi Soda, Parenti, Russo ed altri — quindi da posizioni politiche anche molto diverse — hanno espresso forti riserve. Personalmente credo sia opportuno che ci sia su questa materia un voto, che sarà di chiarificazione: si manifesterà non più una posizione del relatore ma quella, allo stato, della Commissione bicamerale. In futuro, se l'emendamento del relatore dovesse essere bocciato, chi lo dovesse riproporre lo farà e lo riesamineremo a settembre. Anche se penso che le obiezioni sollevate abbiano un loro fondamento — e in qualche modo di esse mi faccio carico anche per il futuro — ritengo che sia un atto di correttezza, anche perché molti colleghi hanno presentato emendamenti su questo punto, che su uno di essi (propongo che sia quello del relatore, perché più essenziale) si esprima un voto, affinché si sappia che la Commissione si è pronunciata al riguardo. Mi rimetterò lealmente, come ho sempre fatto, al voto della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ricordo che l'emendamento Boselli V.100.1 è stato ritirato. Lo stesso vale anche per l'emendamento Greco V.100.11?

**MARIO GRECO.** Vorrei sapere dal relatore se si accoglie il riferimento alle regioni.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Le spiego perché ho difficoltà, salvo che la Commissione non decida diversamente.

Credo sia difficile imporre per Costituzione alle regioni — alle quali diamo quella autonomia che abbiamo previsto nella bozza D'Onofrio — di avere l'Avvo-

catura dello Stato come organo di rappresentanza, di patrocinio, eccetera. Penso che rischieremo di forzare l'autonomia istituzionale. Niente vieta alle regioni di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato: spesso lo fanno già oggi, tanto è vero che mi riferisco a funzioni demandate alla legge; ma prevedere in Costituzione che un'istituzione che si chiama « Avvocatura dello Stato » sia anche l'Avvocatura « delle regioni », dopo aver scritto che la Repubblica è costituita di comuni, province, regioni e Stato, sarebbe troppo. Ripeto però che nulla vieta alle regioni di avvalersene.

**MARIO GRECO.** Onorevole Boato, mi rendo conto che questa differenza persiste, anche se nella pratica, allo stato attuale e da molti anni, le regioni si servono, così come lo Stato, di questa istituzione. Poiché abbiamo dato molta importanza al federalismo — sia pure così annacquato —, credo che di ciò vada dato atto: la chiameremo « Avvocatura delle regioni » anziché dello Stato. Altrimenti mi sembrano più condivisibili le considerazioni della collega Parenti, che è propensa ad escludere l'Avvocatura dello Stato...

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Collega Greco, le regioni devono poter decidere qual è la loro Avvocatura: se vogliono utilizzare quella dello Stato, lo possono fare, ma non possiamo prevedere in Costituzione che quell'Avvocatura è dello Stato e delle regioni. Lo dico per rispetto non solo a lei ma anche alle regioni.

**PRESIDENTE.** Visto che mi pare che il collega Greco insista per la votazione di questo emendamento, lo considereremo come subemendamento all'emendamento del relatore su questo argomento. In realtà però mi riferivo al suo emendamento V.100.11, che dovrebbe considerarsi assorbito.

**MARIO GRECO.** D'accordo, presidente.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Mattarella V.100.6.

SERGIO MATTARELLA. Nella passione della sua replica il relatore ha anche fatto una marcata sottolineatura della resistenza al cambiamento; ho apprezzato gli argomenti di merito del relatore: questo un po' meno.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ovviamente non era riferito a lei!

SERGIO MATTARELLA. L'avevo capito. Il mutamento, indispensabile, deve andare in una direzione precisa. Ritengo che questo assemblaggio nella Corte di giustizia amministrativa di competenze totalmente eterogenee tra loro risponda ad una concezione meramente residuale e non positiva di giurisdizione su competenze tra loro affini o combinabili.

Ritengo un errore separare sull'atto amministrativo la giurisdizione e l'attività consultiva per il Governo, così come credo sia un errore cambiare nome e sede alla Corte dei conti, suscitando un'impressione — che certamente non è nelle intenzioni — che sembra sanzionatoria o comunque impropria. Pertanto, insisto per la votazione del mio emendamento V.100.6.

GIULIO MACERATINI. Nell'emendamento del collega Mattarella che ci apprestiamo a votare sono contenuti spezzoni di argomenti simili a quelli presenti negli emendamenti che ho presentato sul tema. Al momento, mi riconosco in questo emendamento; vedremo che sorte avrà e quindi deciderò come regolarli sugli altri miei emendamenti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Mattarella V.100.6.

(È respinto).

FRANCESCO D'ONOFRIO. Non mi sembra sia respinto, presidente.

PRESIDENTE. Ripetiamo la votazione: può darsi che mi sia sbagliato.

(È respinto).

Hanno votato a favore 24 colleghi e 27 hanno votato contro.

Onorevole Casini, insiste per la votazione del suo emendamento V.100.15?

PIER FERDINANDO CASINI. Sì, presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Casini V.100.15.

(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Lisi V.100.16.

Vorrei dire ai presentatori che, come ha detto il senatore Maceratini, questo e altri emendamenti ripropongono aspetti già contenuti in modo più organico nell'emendamento Mattarella V.100.6, già respinto; pertanto, dovrebbero considerarsi preclusi.

GIULIO MACERATINI. Vi sono parti sulle quali qualcuno potrebbe votare a favore.

PRESIDENTE. Siamo in una sede che ci consente di distinguere tra le parti e il tutto.

Pongo in votazione l'emendamento Lisi e Maceratini V.100.16, non accettato dal relatore.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Lisi e Maceratini V.100.17. Si capisce chiaramente il senso dell'emendamento, che tende ad ampliare le funzioni della Corte dei conti.

GIULIO MACERATINI. No, tende a precisarle meglio.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ritengo che nella sostanza questo tipo di impostazione sia compresa nell'ambito del testo base che abbiamo votato. In questa formulazione, penso che l'emendamento non sia accettabile e quindi esprimo su di esso parere contrario, ma non perché io non voglia che la Corte dei conti svolga funzioni di controllo di efficienza e di economicità, ma

perché mi pare che questa formulazione sia tecnicamente peggiore dell'altra.

GIULIO MACERATINI. Ho parlato di legalità.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho già spiegato – e non vorrei doverlo fare un'altra decina di volte – che, a mio parere, è una concezione di resistenza rispetto ad un'impostazione tradizionale e non adeguata invece alla prospettiva futura, quella che prima è stata spiegata dal collega Salvati, tanto per intenderci.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Lisi e Maceratini V.100.17, non accettato dal relatore.

(È respinto).

Quanto all'emendamento Parenti e Greco V.100.13, che prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo preventivo di legittimità, ritengo che debba considerarsi precluso.

Passiamo all'emendamento Salvati V.100.4.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Invito il collega Salvati a ritirarlo, salvo riproporlo in una formulazione diversa quando riprenderemo in esame la tematica complessiva.

MICHELE SALVATI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. L'emendamento D'Amico V.100.8, riguardante il controllo preventivo di legittimità, è da considerarsi precluso. Anche quella usata nell'emendamento Grillo e Greco V.100.2 mi pare la stessa espressione che abbiamo già votato nell'emendamento V.100.17, presentato dal senatore Lisi.

MARIO GRECO. È precluso quanto alla legalità, non lo sarebbe per l'efficacia.

PRESIDENTE. Il relatore ha lungamente argomentato sul fatto che quello di legalità è un controllo politico.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Peraltro, la medesima considerazione è stata svolta, e molto bene, anche dalla sua collega Parenti, senatore Greco.

MARIO GRECO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Parenti e Greco V.100.12.

TIZIANA PARENTI. Vorrei ricordare che all'articolo 103 – cui questo è collegato – abbiamo stabilito che la Corte dei conti non svolge attività giurisdizionale, ma ne svolge una di controllo. All'articolo 103 è prevista la figura del pubblico ministero presso la magistratura amministrativa; poiché sono contraria a questa figura e poiché la Corte dei conti esercita un controllo che comunque deve avere un seguito... Si vede che questo è un momento un po' agitato...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Io l'ascolto con assoluta attenzione.

TIZIANA PARENTI. Non ne dubito.

Dicevo che, poiché questo controllo rimarrebbe senza un seguito, chi esercita un controllo già di per sé porta all'attenzione dell'organo giudicante e quindi all'esame della magistratura amministrativa l'esito, ovviamente qualora sia negativo, del proprio controllo.

GIOVANNI PELLEGRINO. Presidente, c'è qualcosa che non mi torna; non riesco a capire perché l'onorevole Parenti dica di essere contraria all'istituzione di un pubblico ministero presso il giudice amministrativo. In realtà, lo schema predisposto dal relatore lascia spazio ad una previsione di questo genere perché ritiene il pubblico ministero interno all'organo...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Le chiedo scusa, senatore; onorevole Parenti, siccome il senatore Pellegrino sta rispondendo a lei, per di più su un tema delicatissimo, come lei ha

osservato, vorrei richiamare la sua attenzione su questa risposta, che forse fa capire che vi è stata un'incomprensione di carattere tecnico.

GIOVANNI PELLEGRINO. Dicevo che lo schema del relatore ha previsto come possibile l'istituzione di un pubblico ministero presso il giudice amministrativo muovendo dal presupposto che il pubblico ministero nello schema del testo base resta un'articolazione della magistratura ordinaria, sia pure organizzata attraverso una sezione distinta, che poi confluisce nelle sezioni riunite del Consiglio superiore della magistratura.

Tuttavia, la figura del pubblico ministero quale emerge dagli emendamenti presentati dai colleghi Parenti, Pera e da altri è un magistrato a tutto tondo: non è una separazione delle carriere, è una separazione delle magistrature quella che viene proposta, perché il magistrato in oggetto ha un suo concorso ed un suo organo di autogoverno. Mi domando, a questo punto, perché dovremmo inventarci ancora un altro pubblico ministero, per di più un pubblico ministero che naturalmente, in quella logica, dovrebbe agire a 360 gradi, perché finirebbe per essere autonomo rispetto sia al giudice ordinario sia a quello amministrativo.

Non colgo la logica dell'opposizione, dati i presupposti. Di contro, ammetto che, all'interno del testo predisposto dal relatore, è un'opzione possibile, nel senso che sono funzioni che potrebbero anche attribuirsi ad un diverso pubblico ministero, anche se direi che non potrebbe trattarsi di un controllore perché, se così fosse, in qualche modo stabiliremmo il principio che il pubblico ministero non solo non è giudice, ma non è neppure magistrato. Date le scelte che abbiamo operato, gli uomini e le donne della Corte dei conti non sono più magistrati, ma controllori.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Riconoscendo che si tratta di una questione di grande delicatezza, come emerge anche da quest'ultimo in-

tervento, suggerirei alla collega Parenti di riferire il suo emendamento – salvo poi deciderne l'eventuale collocazione – al dibattito sull'articolo 103, perché è quella la sede in cui discuteremo di questa materia, in particolare per quanto riguarda il secondo comma, che potrebbe essere mantenuto o soppresso.

TIZIANA PARENTI. Va bene.

GIULIO MACERATINI. Ciò vale anche per il mio emendamento V.100.18.

PRESIDENTE. Sì, vale anche per quest'emendamento.

L'emendamento Lisi e Maceratini V.100.19 si riferisce all'Avvocatura dello Stato e quindi lo esamineremo quando discuteremo il relativo emendamento del relatore.

GIULIO MACERATINI. Ma non è precluso?

PRESIDENTE. No, è assorbito dall'emendamento del relatore.

Quanto all'emendamento Lisi e Maceratini V.100.9, lo accantonerei per vedere cosa la Commissione deciderà in proposito. Il relatore proponeva un comma aggiuntivo, distinguendo quindi tra Consiglio di Stato e Corte dei conti da una parte e Avvocatura dello Stato dall'altro.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Faccio mio fin d'ora l'aspetto che riguarda il ripristino dell'espressione « e dei loro componenti » contenuta nell'emendamento Lisi e Maceratini V.100.9: un'espressione che nel mio testo era caduta e che, accogliendo questa parte dell'emendamento, propongo di ripristinare con una nuova formulazione dell'emendamento riguardante il terzo comma. Anzi, ringrazio i colleghi Lisi e Maceratini per aver colto questa carenza tecnica del testo che avevo presentato.

PRESIDENTE. Passando all'emendamento Cossutta V.100.5, vorrei osservare che esso, oltre a ripristinare l'espressione

« dei loro componenti », introduce una distinzione tra l'autonomia degli istituti e l'indipendenza dei componenti. Ora il relatore propone di ripristinare il testo della Costituzione vigente, sostanzialmente assorbendo in parte il vostro emendamento.

FAUSTO MARCHETTI. Lo ritiriamo.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Marchetti.

I successivi due emendamenti Mattarella V.100.7 e Buttiglione V.100.10 mi sembrano assorbiti dall'emendamento del relatore in materia di avvocatura dello Stato.

SERGIO MATTARELLA. Sta bene, presidente.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Casini V.100.14.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Sarei contrario, ma suggerisco ai presentatori di ritirarlo, in quanto non rientra nel sistema che abbiamo approvato finora.

PIER FERDINANDO CASINI. Lo ritiriamo.

PRESIDENTE. Passiamo ora agli emendamenti del relatore, il quale ha ritirato la sua proposta V.100.22, ripristinando il testo base.

L'emendamento V.100.23 si intende riformulato nel senso che il relatore ripropone « l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti », vale a dire il testo della Costituzione attuale, accogliendo un subemendamento che era stato presentato in tal senso.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento V.100.24 del relatore, a cui è stato presentato il subemendamento soppressivo Cossutta V.100.24.1.

Prima di metterlo in votazione, credo si debba considerare il subemendamento Greco V.0.100.24.2.

MARIO GRECO. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Passiamo al subemendamento Maceratini V.0.100.24.3.

GIULIO MACERATINI. Al posto di « amministrazioni dello Stato » si potrebbe parlare di « pubbliche amministrazioni », anche per una questione di omogeneità, che è importante.

GIOVANNI PELLEGRINO. Il problema della costituzionalizzazione dell'avvocatura è delicato; non la ritengo necessaria ma nemmeno scandalosa. La previsione, a mio giudizio, dovrebbe essere però la più asciutta possibile, perché la Comunità europea sta probabilmente avviandosi a ritenere che quello dell'avvocatura sia un servizio; ciò determinerebbe una privatizzazione complessiva. Pertanto, in questa logica forse una previsione costituzionale può servire a mantenere in capo all'avvocatura una situazione di questo genere — vedo che il presidente Elia annuisce —, per la maggiore resistenza della previsione costituzionale alle regole generali del mercato. Però dovrebbe essere asciugata, lasciandola solo all'amministrazione statale. Non andrei a previsioni costituzionali più ampie.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Sono d'accordo con questa obiezione, nel senso che « pubbliche amministrazioni » è un concetto che rimette in campo comuni, province e regioni. Nulla vieta tuttavia che queste amministrazioni, se lo ritengono, si avvalgano dell'avvocatura dello Stato; proporrei però di mantenere il testo che ho formulato, anche se suscita qualche obiezione. Ripeto, anche su questo avremo tempo di tornare successivamente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento V.100.24 del relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 100, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Potremmo ora accogliere la proposta del collega Russo di affrontare subito l'articolo 103 con i relativi emendamenti (*Commenti*). Ho detto potremmo, al condizionale, non sono *dominus* della materia. Il relatore avanza solo delle proposte. Chiedo al presidente di verificare se tale proposta sia accettabile o meno, visto che dal fondo provengono alcuni evidenti dissensi.

PRESIDENTE. Il relatore ha avanzato una proposta che ha un senso, in quanto le materie sono affini; infatti, abbiamo appena finito di accantonare alcuni emendamenti, rinviandoli all'articolo 103.

Se non vi sono obiezioni, si accoglie questa proposta, altrimenti proseguiamo secondo l'ordine numerico.

GIOVANNI RUSSO. Insisto, per il maggior ordine della nostra discussione; abbiamo infatti proposto degli interventi...

PRESIDENTE. Se lei propone l'inversione dell'ordine del giorno, la metto ai voti.

GIOVANNI RUSSO. Propongo l'inversione, che mi pare risponda ad un criterio di razionalità nei nostri lavori.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sono contrario. È infatti una questione di sostanza, non di ordine dei lavori, specialmente per chi ritiene — come me — che non ci debba essere un organo di giustizia amministrativa. Finora non abbiamo deliberato che ci debba essere un organo di giustizia amministrativa, abbiamo deliberato soltanto che il Consiglio di Stato sia un organo di consulenza. Che ci debba essere un organo di giustizia amministrativa separato dal giudice ordinario non lo abbiamo stabilito, e quindi non c'è la ragione di connessione.

PRESIDENTE. È un argomento.

Pongo in votazione la proposta di passare all'esame dell'articolo 103.

(È respinta).

Passiamo pertanto all'esame dell'articolo 101, al quale il relatore ha presentato due emendamenti. Se non sbaglio, il primo di essi recepisce sostanzialmente il contenuto dell'emendamento Parenti V.101.13.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Passando all'esame dell'articolo 101, come tutti sapete, entriamo — per così dire — nel titolo IV della Costituzione, che riguarda la magistratura. Finora siamo rimasti nell'ambito del titolo III, il cui ultimo articolo è il 100, riferito agli organi consultivi di Governo. Si apre, quindi, un tipo di discussione in parte diversa da quella svolta fino a qualche minuto fa, che riprenderemo nel momento in cui esamineremo l'articolo 103.

Come i colleghi sanno, sull'articolo 101, in particolare sul secondo comma, si è svolta un'ampia discussione sia in Comitato, sia in Commissione, sia al di fuori del Parlamento.

Per ragioni di brevità, vorrei prima illustrare il mio emendamento V.101.23, che riguarda non il secondo ma il terzo, il quarto ed il quinto comma, con riferimento ai quali propongo una soppressione puramente tecnica. In pratica, ripropongo i commi tre, quattro e cinque (quest'ultimo con una formulazione diversa) con riferimento all'articolo 110-ter. Ho ritenuto fondate le proposte di vari colleghi, avanzate nel Comitato e anche fuori di esso, i quali considerano importantissima la materia disciplinata dai commi tre, quattro e cinque, ma che tuttavia, ritengono, per ragioni sistematiche, che sia più opportuno collocare la disciplina di questa materia nella sezione II del titolo IV, che concerne le norme sulla giurisdizione. Pertanto, soltanto per ragioni tecnico-sistematiche, propongo una soppressione tecnica di questi commi, rinviando la loro discussione alla fase in cui si esaminerà l'articolo 110-ter, che riprende integral-

mente il terzo ed il quarto comma, nonché un altro comma dell'articolo 111, riferito per ragioni sistematiche all'articolo 110-ter, oltre alla disposizione, configurata come ultimo comma, in tema di difesa dei non abbienti.

A questo punto, suggerisco ai colleghi ed al presidente di non aprire la discussione su tali questioni e di rinviarne l'esame sistematico al momento in cui tratteremo gli articoli 110-bis, 110-ter e il nuovo 111, intendendo comunque che, a partire dall'articolo 110-bis, si entra nella sezione II del titolo IV. Oggi, la sezione II comincia con l'articolo 111 (Norme sulla giurisdizione); nel nuovo testo, se sarà approvato, la sezione II comincerà con l'articolo 110-bis, che sarà il nuovo articolo 111. In sostanza, ci troviamo nell'ambito delle norme sulla giurisdizione.

La questione più delicata e complessa, sulla quale immagino che si aprirà un'ampia ed importante discussione, riguarda il secondo comma dell'articolo 101. Con riferimento a quest'ultimo, gli emendamenti presentati prospettano sostanzialmente tre soluzioni. Anzitutto, vorrei richiamare l'emendamento Parenti V.101.13, che impropriamente il presidente riteneva avessi recepito nel mio emendamento (non è così), che propone un diverso tipo di struttura, che credo sia opportuno spiegare, in particolare ai colleghi che non hanno partecipato ai lavori del Comitato sul sistema delle garanzie. L'emendamento Parenti propone, sostanzialmente, di confermare l'attuale testo della Costituzione, unificando l'attuale secondo comma dell'articolo 101 con il quarto comma dell'articolo 107 a Costituzione vigente ed aggiungendo, dopo le parole « norme sull'ordinamento giudiziario », le seguenti: « che assicurano altresì l'unità d'azione e il coordinamento interno tra i diversi uffici del pubblico ministero ». In questo emendamento, firmato, oltre che dall'onorevole Parenti, anche da Pera, Loiero, Greco, Lisi, Maccarini e Buttiglione, si prescrive anzitutto che « I giudici sono soggetti soltanto alla legge »...

TIZIANA PARENTI. La interrompo per precisare che, con riferimento all'ultimo periodo, ho presentato un subemendamento al suo emendamento.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La ringrazio; lo esamineremo tra poco.

Il secondo periodo dell'emendamento Parenti recita: « I magistrati del pubblico ministero godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario (...) ». Se si eccettua l'espressione « I magistrati del », si tratta sostanzialmente del quarto comma dell'attuale articolo 107. Si aggiunge inoltre: « (...) norme sull'ordinamento giudiziario, che assicurano altresì l'unità di azione ed il coordinamento interno tra i diversi uffici del pubblico ministero ».

Il secondo emendamento d'impianto – diciamo così – riferito al secondo comma è l'emendamento Zecchino V.101.9, che sostanzialmente conferma l'attuale secondo comma previsto in Costituzione, nel momento in cui sancisce che « I giudici sono soggetti soltanto alla legge ». In questo caso non vi è soltanto un riferimento alle norme sull'ordinamento giudiziario, per quanto riguarda i pubblici ministeri, ma si afferma anche – per la prima volta in Costituzione – che « I magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere », aggiungendo altresì che essi « godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme dell'ordinamento giudiziario ». Anche questo emendamento, firmato dai colleghi Zecchino e Bressa, affronta la questione del coordinamento nei seguenti termini: « Tali norme » – cioè quelle dell'ordinamento giudiziario – « assicurano altresì il carattere unitario dell'attività di ciascun ufficio ed il coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero ».

Il terzo emendamento essenziale di collocazione – ovviamente, su questa materia ne sono stati presentati altri – è l'emendamento V.101.6, firmato da Salvi, Mussi, Folena, Pellegrino, Russo, Senese e molti altri colleghi – forse tutti – del gruppo della sinistra democratica. Il testo base adottato dalla Commissione, che an-

che se in varie formulazioni ho sempre riproposto fin dall'inizio dei nostri lavori, prevede che i giudici e i magistrati del pubblico ministero siano soggetti soltanto alla legge, quindi omologando i magistrati del pubblico ministero ai giudici nella sottoposizione soltanto alla legge. Sempre nel testo base aggiungevo, però, che le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento interno e l'unità di azione degli uffici del pubblico ministero.

L'emendamento Salvi V.101.6 propone di sostituire, al secondo comma, il secondo periodo con il seguente: « Le norme sull'ordinamento giudiziario stabiliscono le misure idonee ad assicurare il coordinamento interno dei singoli uffici del pubblico ministero nonché il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative dei vari uffici del pubblico ministero ».

FAUSTO MARCHETTI. Se lei spiega tutti gli emendamenti, ci spieghi anche i nostri, almeno ci risparmi!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Collega Marchetti, se vuole spiego anche i suoi, ma volevo, in qualche modo, segnare...

FABIO MARCHETTI. Non mi interessa.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Arriverò a spiegare il mio emendamento ma sto cercando di farlo in relazione ai testi a cui ho fatto riferimento. Se me lo permettete, visto che è un tema delicatissimo, lo faccio con una certa tranquillità.

PRESIDENTE. Il relatore Boato spiega gli emendamenti ai quali si è riferito e dai quali ha tratto spunto per il suo emendamento. È una spiegazione della genesi del suo emendamento, non è che voglia illustrarne alcuni e altri no. In questo senso, approfitto per dire che, effettivamente, ho formulato un giudizio sbrigativo rispetto al carattere dell'emendamento del relatore.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Comunque, siccome non mi costa nulla, i colleghi Cossutta, Bertinotti, Salvato e Marchetti propongono di sopprimere il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 101 come da me proposto (*Interruzione della senatrice Salvato*). Mi avete chiesto di dar conto anche delle vostre posizioni. Ne darete conto voi meglio di me. Io sto facendo riferimento ai testi con cui mi sono misurato con un nuovo emendamento.

FAUSTO MARCHETTI. Lo avevamo capito!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Allora non occorre interrompere, collega Marchetti, anche perché stiamo tutti lavorando da questa mattina alle 9,30.

Io mi sono fatto carico di due ordini di problemi. Il primo riguarda l'esterno. Nonostante il testo che avevo proposto, e che verrà ripristinato se non verrà accolto il mio nuovo emendamento (ritorna in vita il testo base se viene bocciato il mio emendamento), all'esterno – e mi riferisco anche al mondo della magistratura – si è fatto finta, salvo rare eccezioni, di non accorgersi di questa fondamentale novità in Costituzione, nel senso che per tre mesi sono continuate le accuse al testo base di voler sottoporre il pubblico ministero all'esecutivo. Per tre mesi ho sentito ripetere questa affermazione, prescindendo totalmente dal testo base che per cinque volte avevo confermato con la proposta di omologare il pubblico ministero al giudice nella sottoposizione soltanto alla legge. Come non fosse stato mai scritto! Si è continuato a dire che si voleva sottoporre il pubblico ministero all'esecutivo.

MARIO GRECO. Non in quest'aula.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho detto fuori di qua, collega Greco. Per una volta faccio un riferimento esterno.

Ho preso atto che, evidentemente, questa radicale novità che io proponevo di introdurre in Costituzione – che continuo

a riproporre in formulazione diversa – non interessava.

Dall'interno di questa Commissione, da vari gruppi, sia dell'opposizione sia della maggioranza – ma questo criterio vorrei tenerlo fuori da qui – ho invece avuto un'obiezione che ritengo più fondata (*Interruzione del senatore Rotelli*). È quello che sto dicendo, collega Rotelli. L'ho detto e nello stesso momento ho aggiunto che non era questo il criterio con cui io avevo lavorato. E questo tutti lo sanno, compreso lei.

**PRESIDENTE.** Era un'espressione puramente topografica, non politica.

**MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie.** Io voglio proporvi di rafforzare l'indipendenza del pubblico ministero rispetto alla Costituzione vigente, dove il giudice è sottoposto soltanto alla legge e per le garanzie del pubblico ministero si rinvia alla legge ordinaria, perché le norme sull'ordinamento giudiziario sono legge ordinaria. Ho ritenuto fin dall'inizio e continuo a ritenere che bisogna rafforzare le garanzie dell'indipendenza del pubblico ministero, ma mi si è obiettato, non senza fondamento, che la formulazione da me proposta era tecnicamente discutibile, perché il giudice è un singolo – e per questo la Costituzione vigente lo sottopone soltanto alla legge – mentre il pubblico ministero fa parte di un ufficio, tant'è vero che vi sono il procuratore capo della Repubblica e i sostituti procuratori della Repubblica. Nel testo da me proposto per cinque testi base, per cinque bozze, sottoponendo il pubblico ministero soltanto alla legge si rischiava di garantire non solo l'indipendenza del pubblico ministero ma una sorta di autarchia, di avulsione del singolo pubblico ministero dall'ufficio di cui fa parte. Eppure, fa invece parte di un ufficio: l'ufficio della procura della Repubblica.

Sono giunto alla conclusione. Ho voluto farvi capire che non è un'operazione banale quella che ho cercato di fare dopo aver ascoltato le critiche per tre mesi. Ho ritenuto che non il testo della collega

Parenti, che ha una sua legittimità e una sua coerenza, ma il testo del collega Zecchino per la prima parte e il testo del collega Salvi ed altri per la seconda parte potessero, combinati insieme, con un equilibrio fra le questioni che vi ho sollevato, rafforzare l'indipendenza del pubblico ministero in Costituzione, ma con una formula diversa da quella da me originariamente adottata; ho ritenuto che si potessero affrontare le questioni del coordinamento senza ripristinare o affermare in Costituzione una gerarchizzazione indebita (in questo caso mi riferisco, in particolare, al testo Salvi, che mi sembra affronti con correttezza questa parte).

Mi sono riproposto di cercare un punto di equilibrio fra queste posizioni, che in qualche modo recepiscono anche delle critiche venute dalla collega Parenti (lei stessa, come altri, ha sin dall'inizio criticato la formulazione da me adottata), però propongo di adottare la seguente diversa formulazione: i giudici sono soggetti soltanto alla legge, quindi vi è una distinzione tra giudici e pubblico ministero; i magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere, quindi si rafforza l'indipendenza del pubblico ministero rispetto alla Costituzione vigente (non c'è nessun rischio, anzi vi è una barriera invalicabile rispetto alla sottoposizione del pubblico ministero al condizionamento dell'esecutivo o di chiunque altro); i magistrati del pubblico ministero sono comunque indipendenti da ogni potere (e questo è scritto in Costituzione per la prima volta) e godono delle garanzie (si potrà trovare un'altra formulazione, perché ho visto che qualcuno ha proposto dei subemendamenti al riguardo sui quali sono apertissimo) o delle ulteriori garanzie, dovremmo dire a questo punto, stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Per la parte che riguarda l'esigenza del coordinamento ho fatto mia la formulazione dell'emendamento Salvi V.101.6, per il quale le norme dell'ordinamento giudiziario assicurano altresì il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero e il coordinamento, ove necessario, delle

attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero. Questa ultima parte fa salva la necessità di garantire una copertura costituzionale alla procura nazionale antimafia, perché se noi prevedessimo solo il coordinamento all'interno del solo ufficio del pubblico ministero e non, quanto meno per le attività investigative, quando necessario, tra i diversi uffici del pubblico ministero, renderemmo incostituzionale la procura nazionale antimafia. Mi sono quindi fatto carico, utilizzando la formulazione Salvi ed altri, di questa duplice esigenza: coordinamento interno dell'ufficio singolo e coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra i diversi uffici.

Dal punto di vista linguistico-letterale questo impianto utilizza una parte dell'emendamento Zecchino e una parte dell'emendamento Salvi; dal punto di vista sostanziale recepisce anche critiche che sono state sollevate dalla collega Parenti e da altri, ma dà una formulazione tecnico-giuridica diversa da quella dell'emendamento Parenti. Le diversità principali sono che qui si afferma in Costituzione l'indipendenza del pubblico ministero da ogni potere (e poi si rinvia anche alle norme dell'ordinamento giudiziario) e si formula l'esigenza del coordinamento dell'ufficio e, ove necessario, tra gli uffici con una formulazione che non sia sospetta di voler introdurre controlli gerarchici dall'alto, di carattere eccessivo rispetto allo svolgimento della funzione della pubblica accusa.

Questo è il significato dell'emendamento V.101.22, che a mio parere (sarete voi a deciderlo con il voto e con il dibattito) rappresenta un punto di positivo equilibrio tra le diverse posizioni. Inoltre, ripeto, la cosa più importante è che si fa carico delle critiche che io ho ricevuto alla mia originaria formulazione per cinque bozze, critiche fondate dal punto di vista della formulazione tecnica; però si fa carico anche delle altre esigenze e a mio parere questa è una posizione di equilibrio. Se questa posizione di equilibrio non venisse riconosciuta dal voto della Com-

missione, è ovvio che si tornerebbe a discutere del testo base e dei relativi emendamenti.

**SERGIO MATTARELLA.** Vorrei avanzare una proposta, sperando che possa costituire un punto di incontro, nel momento in cui ci avviciniamo – mancano tre giorni ancora – al termine del nostro lavoro, su un tema sul quale sono evidenti le divisioni, le tensioni, le difficoltà di intese, almeno a questo momento. Vi è un testo esitato dal Comitato, presentato dal relatore e adottato come testo base dalla Commissione otto giorni addietro, che a quanto pare non incontra il pieno favore di alcuno, a giudicare dagli emendamenti che da ogni parte tendono a correggerlo in punti anche significativi e rilevanti. Lo stesso relatore ha chiesto di correggerlo, su *input* degli altri emendamenti; è evidente che nessuna parte si riconosce appieno in quel testo base, tanto da chiedere, ripeto, di correggerlo in punti anche significativi ed importanti.

La proposta che vorrei avanzare è di mantenere il testo base, qui deliberato ed adottato con un voto, facendone oggetto della nostra approvazione, e trasferendo automaticamente tutti gli emendamenti delle varie parti assieme a quelli che verranno presentati a luglio, cioè già considerandoli tutti presentati per luglio, per l'esame al quale dovremo procedere sulla base degli emendamenti che a luglio verranno presentati. In questo modo, ciascun gruppo mantiene le riserve, le esigenze di correzione, i dubbi e le distanze che avverte rispetto al testo base; si lasciano inalterate queste posizioni, senza che nessuno rinunci a nulla ma trasferendo queste posizioni con gli emendamenti per luglio e sottolineando solennemente, formalmente, le riserve, le critiche e le istanze.

In questo modo inviamo alle Camere un testo già deliberato, su cui nessuno in realtà si riconosce per intero, e tra due mesi torneremo a decidere su questo testo e sulle modifiche da apportarvi, secondo le posizioni oggi espresse, affrontando quel confronto sugli emendamenti presentati che oggi si profila difficile.

PRESIDENTE. Chiedo ai colleghi se intendano pronunciarsi sulla proposta dell'onorevole Mattarella.

MARCELLO PERA. Non sono d'accordo con questa proposta. È indubbio che ci troviamo di fronte ad un problema assai difficile e controverso, che ha impegnato per mesi la discussione del Comitato e che poi ha anche impegnato parte della discussione generale. Non riterrai politicamente responsabile per la Commissione bicamerale lasciare al Parlamento un problema insoluto come questo, anche perché noi dovremmo dire che ogni volta che ci troviamo di fronte ad un problema fondamentale, importante, su cui si registra legittima differenza di opinioni, non prendiamo decisioni e consegniamo tutto al Parlamento. Questo non l'abbiamo mai fatto. Credo che sia più rispondente alla sede in cui stiamo operando discutere, delibare, pensare e finalmente votare, dividendoci.

Per questa ragione non aderisco alla proposta dell'onorevole Mattarella. Preferisco che questo problema, come del resto altri che si presenteranno, venga discusso oggi.

SERGIO MATTARELLA. Con il suo consenso, presidente, vorrei fornire un chiarimento al senatore Pera. Non ho proposto che la Commissione non decida. Noi dovremo tornare a decidere in questa sede, come Commissione, sugli emendamenti presentati a luglio e dovremo comunque farlo prima che il testo passi all'esame delle Assemblee.

MARCELLO PERA. Mi scusi, presidente, ma a questo punto devo fare una controproposta, se questa è la replica dell'onorevole Mattarella. Se noi consegnassimo al Parlamento non il solo testo base del relatore Boato, ma il testo come emendato dallo stesso relatore, che tiene in considerazione tutti gli emendamenti presentati da una parte e dall'altra dopo la discussione generale, potremmo dire che la Commissione consegna al Parlamento, avendolo approvato, un unico testo. In caso contrario, se cioè dovessimo

risalire al testo base originario, il quale non tiene conto della discussione e quindi dell'ulteriore testo presentato dal relatore Boato, dovrei continuare ad esprimere il mio disaccordo.

PIER FERDINANDO CASINI. Credo che siamo in presenza di due affermazioni che ci dobbiamo sforzare un po' tutti reciprocamente di capire. Comprendo la posizione dell'onorevole Mattarella e la *ratio* della sua proposta, tesa a superare difficoltà che pure vi sono state da una parte di questa Commissione e ad aprire un confronto che poi avrà un esito finale di chiarimento su molti punti nelle aule parlamentari. D'altronde, il senatore Pera pone un altro problema non secondario, quello di un'integrazione che su iniziativa del relatore è già stata apportata sul testo dello stesso relatore.

Credo che questo dibattito alla luce del sole che avviene in Commissione sia il nocciolo della questione di questa sera, per cui, piuttosto che andare avanti in ordine sparso prorogando il dibattito, chiederei dieci minuti di sospensione su questo punto, perché credo sia indispensabile alla luce del sole un contatto tra i gruppi e una decisione finale.

Direi che il problema non è dato nemmeno dalle singole proposte emendative, ma dalla questione politico-procedurale che c'è davanti.

PRESIDENTE. Anzitutto vorrei ricordare che non abbiamo di fronte a noi quattro giorni. In primo luogo perché votando abbiamo deliberato in questa sede di concludere l'esame degli articoli entro la giornata di oggi; in secondo luogo perché al di là di questo riferimento che potrebbe avere un carattere formale, per ragioni assai più sostanziali abbiamo assolutamente bisogno di concludere l'esame degli articoli nella giornata di oggi, in quanto è essenziale nei prossimi giorni fare un'opera di coordinamento del testo, di stesura delle relazioni, per essere nelle condizioni di rispettare le scadenze previste dalla legge costituzionale, ossia di consegnare lunedì il testo sul quale voteremo una delibera di trasmissione alle Camere.

Quindi da questo punto di vista siamo effettivamente in una condizione, anche sotto il profilo dell'organizzazione del nostro lavoro, che definirei di emergenza. Abbiamo da esaminare tredici articoli complessi, molti emendamenti; dopo l'introduzione dell'onorevole Boato, prima ancora che aprissi il dibattito c'erano già tredici iscritti a parlare! È anche difficile impedire di parlare su temi di questo tipo.

Questo significa che se proseguissimo normalmente nell'esame di questo testo andremmo verso una seduta molto convulsa, molto difficile; il che è sempre possibile.

Vorrei anche dire che è normale – ci sono numerosi precedenti – che nel lavoro delle Commissioni referenti, apprezzato il limitato tempo a disposizione, l'alto numero di emendamenti e di iscritti a parlare, il presidente possa porre in votazione il testo senza procedere ulteriormente all'esame degli emendamenti. Questo rientra nelle facoltà del presidente di una Commissione referente; come ho detto, ci sono numerosi precedenti di procedure di questo tipo decise dal presidente nell'esercizio dei suoi poteri.

Mi rendo però conto che siamo di fronte ad una questione la quale ha una delicatezza politica che non consente al presidente di esercitare i suoi poteri e di decidere autonomamente. Comunque, io non ritengo di farlo, non mi sembrerebbe giusto...

**GIUSEPPE CALDERISI.** Si possono contingentare i tempi articolo per articolo.

**PRESIDENTE.** Grazie, Calderisi, non ci avevamo pensato.

Mi sembra che sulla proposta avanzata dall'onorevole Mattarella sia giusto che la Commissione si pronunci votando, che in qualche modo il presidente registri un orientamento prevalente, non volendo imporre una propria volontà, esercitare una propria personale facoltà.

Vorrei tuttavia sottolineare un punto che mi interessa dato che tengo al lavoro di questa Commissione. Intanto, non mi sembra si possa dire che questa Commissione non abbia esaminato, votato, non si

sia divisa su un'infinità di problemi controversi; rinvio ai verbali! La proposta di Mattarella certamente non sottrae alla Commissione l'esame di questa materia e neppure degli emendamenti che sono alla nostra attenzione. D'altro canto, l'onorevole Mattarella ha proposto che gli emendamenti non presi in esame si considerino come già presentati al testo per essere esaminati e votati nella fase successiva.

La fase referente si concluderà quando trasmetteremo alle Camere il testo definitivo per le Assemblee, cioè dopo il secondo esame degli emendamenti che la procedura prevista dalla legge costituzionale istitutiva della nostra Commissione prevede venga fatto nei trenta giorni successivi alla presentazione degli emendamenti da parte dei parlamentari.

Da questo punto di vista, la Commissione non si spoglierebbe del diritto-dovere di esaminare e di votare gli emendamenti che sono di fronte a noi.

Mi permetto di dire che non avrei nessuna difficoltà – anche a tale riguardo ci sono dei precedenti – ad integrare il testo con gli emendamenti del relatore. Sotto il profilo formale lo si potrebbe fare, ma questo è un problema di carattere sostanziale: lo si potrebbe fare qualora vi fosse consenso. Se al contrario su questi emendamenti non vi fosse un radicato e diffuso consenso, allora credo sarebbe ragionevole proseguire nell'esame normale, perché sarebbe difficile in unica soluzione modificare il testo introducendovi norme e principi che non siano largamente condivisi, come devo supporre dai diversi subemendamenti presentati in termini non tanto di numero quanto di qualità. È per questo, per una ragione sostanziale non formale, che ritengo che, qualora non venga largamente condivisa, l'ipotesi suggerita dall'onorevole Mattarella sia difficilmente accoglibile.

Detto questo per precisare e sottolineando ancora che a mio giudizio la Commissione deve pronunciarsi con un voto sulla proposta, perché non mi sento, non riterrei giusto deliberare sulla base dei miei poteri, se l'onorevole Casini

ritiene che per formare un orientamento sia necessaria una sospensione di dieci minuti...

**PIER FERDINANDO CASINI.** Ho fatto una proposta costruttiva; se lei ritiene giusto accelerare...

**PRESIDENTE.** Se lei insistesse, sarei propenso ad accogliere la sua proposta.

**PIER FERDINANDO CASINI.** Insistere, perché credo che siano utili dieci minuti di consultazione anche tra i capigruppo.

**PRESIDENTE.** Metterò in votazione la proposta Mattarella alle 22.

**ROBERTO MARONI.** Presidente, questa sospensione serve per la riunione dell'ufficio di presidenza o per la libera consultazione dei segretari...

**PRESIDENTE.** La consultazione di chi vorrà consultarsi; anche lei se vorrà farlo...

**ROBERTO MARONI.** Non è riunito l'ufficio di presidenza...

**PRESIDENTE.** Dovendosi votare sulla proposta nella Commissione, l'ufficio di presidenza non ha nessun compito, dato che il presidente ha deciso di non avvalersi delle facoltà che il regolamento gli consente. Sarà la Commissione a decidere, non io né l'ufficio di presidenza.

**La seduta, sospesa alle 21.45, è ripresa alle 22.5.**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo i nostri lavori.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Casini.

**PIER FERDINANDO CASINI.** Presidente, colleghi, noi avremmo certamente preferito completare i lavori su questa materia fondamentale, alla quale abbiamo dedicato grande attenzione fin dall'inizio

dell'attività della Commissione bicamerale. C'è pertanto amarezza rispetto a quello che sarebbe stato negli auspici del Polo, ma c'è anche un senso di responsabilità che ci induce a prendere in considerazione con grande attenzione la proposta del collega Mattarella e, per questa ragione, ad aderire all'invito che egli ha rivolto a tutti i componenti della Commissione.

Vogliamo dire che secondo noi la bozza Boato, che con atto formale di voto viene trasmessa da questa Commissione al Parlamento, contiene elementi importanti, ha già in sé elementi innovativi, che evidentemente dovranno essere completati e approfonditi nel cammino parlamentare. Non ci riferiamo soltanto agli emendamenti che vari componenti di questa Commissione appartenenti al Polo hanno predisposto, formulato e che saranno riproposti in aula, ma prima di ogni tutto agli stessi emendamenti del relatore, che completano in termini teorici l'impalcatura della bozza che oggi, con questo voto, presentiamo al Parlamento. Proprio per questo, tali emendamenti, in base ad una logica e ad un completamento del disegno teorico del relatore, dovranno essere adeguatamente sostenuti nella sede parlamentare; noi comunque lo faremo.

Questa è la nostra impostazione.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per la posizione che lei ha espresso, che mi sembra effettivamente improntata a grande senso di responsabilità, e torno a precisare per noi, ma non solo per noi (immagino che saremo ascoltati anche altrove), che la proposta Mattarella va intesa esclusivamente come proposta di rinvio dell'esame degli emendamenti, in primo luogo, ovviamente, di quelli del relatore, ma anche di tutti quelli presentati dai nostri colleghi, alla sessione che la Commissione stessa, prima delle aule parlamentari, dovrà tenere all'indomani della presentazione degli emendamenti da parte di tutti i parlamentari.

La proposta Mattarella, com'è stato precisato, significa che gli emendamenti che non esaminiamo questa sera si intendono come già presentati al testo in vista

dell'esame successivo. Quindi, non soltanto la Commissione – voglio ricordarlo – resterà protagonista anche durante l'iter nelle aule parlamentari, ma essa non si spoglia del suo diritto-dovere di esaminare gli emendamenti, a cominciare da quelli del relatore, e di pronunciarsi su di essi con il voto.

Detto questo, ritengo anch'io che il testo base, che adesso dovremo adottare con un voto, una volta deciso di seguire questa procedura, si presenta come un testo innovativo e importante. Probabilmente è anche giusto che, con riferimento ad esso, le ulteriori scelte che si potranno o si dovranno compiere siano rimesse ad una valutazione parlamentare più ampia. Ritengo che su questa complessa e delicata materia, sulla quale vi sono stati anche confronti impegnativi e appassionati, la Commissione abbia svolto un grande lavoro, che è qui, nel testo base, negli emendamenti e viene consegnato alla valutazione del Parlamento e del paese.

Tuttavia, ritengo personalmente che la proposta Mattarella (di cui l'onorevole Casini, nel suo intervento, ha compreso, sia pure con amarezza, le ragioni) sia una proposta giusta. In questo momento corriamo un rischio politico che va al di là del tema specifico, pure così delicato e importante, della giustizia: il rischio che un lavoro molto difficile, che ognuno giudicherà come crede, innanzitutto fuori di qui ed anche tra di noi, e che tuttavia è stato un lavoro importante, in quanto ha determinato una base reale per mettere in cammino le riforme costituzionali, si concluda con una fase convulsa, tale da produrre esiti non duraturi, non stabili.

Ricordo che abbiamo vissuto un momento delicato e difficile in occasione del voto sulla forma di governo; tuttavia, partendo da un voto che aveva profondamente diviso, abbiamo avuto tempo, modo e volontà politica di costruire una soluzione più ampiamente condivisa; ho delle perplessità, ma comunque è una soluzione più ampiamente condivisa. Adesso rischiamo di produrre delle lacerazioni senza che poi vi sia modo e tempo per costruire soluzioni solide e ampiamente condivise.

Per questo ritengo che la proposta del collega Mattarella, sia pure con i problemi che suscita, sia improntata alla saggezza, perché ci consente anche una meditazione e ci dà la possibilità di tornare su questa materia sulla base del materiale a nostra disposizione (testi base ed emendamenti) con maggiore riflessione, per cercare di costruire soluzioni non dico di tutti, perché non ci sono soluzioni di tutti, ma che ricevano un tale grado di consenso e dissensi contenuti (per la quantità del dissenso) entro limiti tali da far sperare che la proposta che produciamo vada incontro, in Parlamento, ad una discussione serena e non ad un naufragio.

Credo quindi che vi sia saggezza politica (mi fa piacere che questo sia stato compreso ed evidentemente nessuno poteva pretendere che vi fosse entusiasmo) in questa proposta ed anche nella procedura che, se la proposta sarà adottata, la Commissione seguirà.

Porrei ora in votazione la proposta dell'onorevole Mattarella.

**TIZIANA PARENTI.** Intervengo per una dichiarazione in dissenso. Poiché io ho votato per lei, presidente, perché il mio leader mi ha detto di farlo e poiché ritenevo che fosse giusto, affinché lei fosse il presidente di tutti, non posso revocare il mio voto per lei, ma devo dire che lei è stato il presidente di alcuni e soprattutto è stato il presidente dei magistrati.

Abbiamo vissuto in una Commissione costantemente sotto ricatto. Io non sono una persona ricattabile e non accetto ricatti da nessuno, non accetto un gioco al suicidio collettivo, perché i cittadini ci guardano e, al di là del merito degli emendamenti, è un fatto di procedura veramente vergognoso per una democrazia.

Lei ha portato questa Commissione allo spirare del giorno e ce l'ha portata volutamente, come oggi ha dimostrato, per dire che non si poteva votare. Una Commissione bicamerale, un Parlamento che non discutono e che non votano significano che è finita la democrazia.

A me dispiace veramente, presidente, di averla votata; speravo che i geni mu-

tassero, ma lei non ha mutato il suo DNA e non lo hanno mutato tutti coloro che in questa Commissione sono ricattati e sono ricattabili. Ed è per questo, presidente, che presento le mie dimissioni. Non voglio far parte di un'aggregazione di questo... (*Il deputato Parenti abbandona l'aula della Commissione*).

**FAUSTO BERTINOTTI.** Anche noi abbiamo apprezzato lo spirito e la ricerca della proposta di Mattarella e anche l'interlocuzione che l'onorevole Casini porgeva. Tuttavia non mi è precisamente chiaro cosa votiamo. Mi è sembrato di capire, anche dalle parole del presidente, che siamo chiamati a votare due elementi: un rinvio, cioè la trasmissione alle Camere di un testo base e degli emendamenti (naturalmente tramite il passaggio al coordinamento), e l'approvazione del testo base come documento conclusivo dei lavori della Commissione. Questo secondo elemento mi pare francamente incongruo rispetto alla discussione che abbiamo fatto e alle stesse motivazioni addotte. In realtà svolgiamo su questo tema un lavoro per approssimazioni successive. Noi stessi che abbiamo contribuito al varo del testo base, lo abbiamo fatto non per esprimere un consenso ad un documento conclusivo ma per consentire lo sviluppo della discussione, cioè per poter modificare *in progress*, attraverso emendamenti, quel testo base. Dunque, è evidente che non può essere equivocato un voto dato per aprire un itinerario con un voto di consenso al documento che permette l'apertura di questo itinerario. Ci saremmo rimessi all'andamento del lavoro della Commissione e alla sua conclusione per valutare se quell'avvio avrebbe poi determinato un prodotto in grado di avere il nostro consenso, il nostro dissenso o la nostra astensione.

Ora, per un ragionamento che politicamente intendiamo, veniamo sottoposti alla richiesta di non completare questo itinerario, di sospenderlo per diverse motivazioni riguardanti i tempi e – per non essere ipocriti – diversità di posizioni. Troviamo del tutto ragionevole che si possa deliberare di trasmettere alla Ca-

mera il testo base e gli emendamenti presentati, cioè di individuare una tematica, un ordine di questioni, il semilavorato a cui siamo giunti pur con le diverse accentuazioni e consentire, con un voto su un ordine del giorno, di trasmettere alle Camere, per le materie relative al sistema delle garanzie, il testo adottato e gli emendamenti. Potremmo farlo in totale coerenza e coscienza; ma se a questo elemento si giustapponesse una richiesta di voto che avrebbe il senso di un consenso o di un dissenso rispetto al documento fin qui prodotto, non potremmo farlo. Chiediamo, quindi, una specificazione e di poter votare separatamente nel caso in cui venissero confermate due motivazioni che noi consideriamo separabili, quella di trasmettere alle Camere il testo base e gli emendamenti e quella di approvare il testo base considerato documento conclusivo. Noi voteremo a favore della prima e contro la seconda. In caso contrario, chiediamo di votare semplicemente – sarebbe una garanzia per tutti – la trasmissione alle Camere per questa materia del testo votato e degli emendamenti presentati.

**PRESIDENTE.** Vorrei precisare la vicenda sotto il profilo procedurale. Capisco le ragioni politiche dell'onorevole Bertinotti, ma devo attenermi alle procedure.

Lunedì prossimo voteremo la delibera con la quale trasmettiamo alle Camere il testo complessivo, il disegno di riforma costituzionale. Ovviamente non si tratta di un voto definitivo ma è semplicemente – per riprendere un'espressione che ha usato l'onorevole Bertinotti – un voto per proseguire un percorso. Le Commissioni referenti non hanno il compito di approvare riforme ma hanno quello di predisporre testi che poi le aule approvano o respingono. Ciò non significa che non possiamo deliberare di trasmettere testi ed emendamenti. Questi ultimi non dobbiamo trasmetterli ad alcuno se non a noi stessi, perché la Commissione bicamerale è chiamata ad esaminare gli emendamenti che tutti i parlamentari formuleranno sul testo che presenteremo il 30 giugno. In sostanza, propongo di considerare gli

emendamenti che non abbiamo esaminato come emendamenti già presentati per l'esame successivo.

La procedura referente di questa Commissione è una procedura speciale che prevede, a differenza della normale procedura referente che si esaurisce con la trasmissione del testo, il riesame del testo stesso, che quindi viene esaminato due volte, la prima sulla base degli emendamenti presentati sin qui dai commissari e la seconda sulla base degli emendamenti che presenteranno tutti i parlamentari. Quindi, la procedura referente non si conclude lunedì; si concluderà quando approveremo il testo definitivo che sarà trasmesso alle aule.

Detto ciò, in questa fase abbiamo votato articolo per articolo; non abbiamo approvato una riforma, tuttavia con quelle votazioni abbiamo deciso di collocare quegli articoli nel testo che lunedì sarà sottoposto alla votazione per la trasmissione alle Camere. Io non posso collocare alcunché in quel testo se alla fine di questa discussione con un voto non si decide che il testo base dell'onorevole Boato fa parte del disegno di riforma. Senza un voto che autorizzi il presidente a presentare un testo di cui fa parte il testo base di Boato, non lo posso fare. Quindi, ho bisogno di un voto con il quale la Commissione colloca gli articoli dal 101 al 113 nel disegno complessivo che trasmetteremo alle Camere. Questa è una necessità procedurale imprescindibile e non una volontà politica.

Come ho detto più volte anche in altri momenti, in questo modo, dopo la discussione e la votazione di lunedì prossimo, avremo elaborato un secondo testo base: il primo lo abbiamo votato dopo il lavoro dei Comitati e il terzo, quello che sarà trasmesso alle aule, lo voteremo definitivamente alla vigilia dell'esame delle Camere. Quindi si tratta di un processo che prosegue e non di una decisione definitiva. Ma non c'è dubbio che, a conclusione della discussione, io debba porre in votazione gli articoli da 101 a 113 che risultano dal testo base dell'onorevole Boato, senza modificazioni, se la Commissione deciderà di non procedere all'esame

degli emendamenti, i quali resteranno e saranno esaminati successivamente. Quindi, l'esame degli emendamenti è semplicemente rinviato ed essi non sono respinti; ma il testo, per poter proseguire il suo cammino, deve essere suffragato da un voto che autorizzi questo proseguimento: altrimenti si fermerà qui perché non posso sospingerlo con la forza delle mie braccia.

**ROBERTO MARONI.** Presidente, esprimo la contrarietà del gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania al rinvio delle votazioni sugli emendamenti, rinvio che non è dovuto alla mancanza di tempo: non ci racconti queste barzellette. Ci sarebbe tutto il tempo necessario per approvare o respingere gli emendamenti ed i subemendamenti. La realtà è un'altra.

**PRESIDENTE.** Non ho parlato di mancanza di tempo e lei non parli di barzellette, perché non mi pare giusto.

**ROBERTO MARONI.** Io non l'ho mai interrotta, presidente: abbia la cortesia di ascoltarmi, poi potrà intervenire.

**PRESIDENTE.** Io la ascolto ma la prego di usare un linguaggio consono, dato che oggi ha voluto farci visita. Grazie.

**ROBERTO MARONI.** Non ci racconti storie, allora. La realtà è un'altra ed è apparsa evidente a tutti oggi, anche agli sprovveduti, cioè che gli accordi, i patti, gli scambi sottobanco o alla luce del sole – come qualcuno ha detto – non reggono all'urto – modesto, perché le forze sono tali, ma di grande chiarezza – che la lega ha determinato semplicemente venendo in aula, senza fare grandi sconvolgimenti, senza presentare emendamenti sconvolgenti; semplicemente con la sua presenza e con l'espressione di due voti è riuscita a far saltare tutti quegli accordi che dovrebbero essere la base dell'architettura su cui si regge – pensate un po'! – l'assetto istituzionale dell'Italia del terzo millennio.

Questa è la realtà: la pochezza di fondamento su cui si basa il lavoro costituente o presunto tale di questa Commissione è tale che non si riesce neppure a concludere in tempo utile – dopo cinque mesi di discussioni e di dibattiti approfonditi – ed in modo dignitoso un lavoro che pure riguarda un argomento non secondario, anzi direi uno dei pilastri (o per lo meno presentato come tale all'opinione pubblica) dell'assetto istituzionale e costituzionale.

Accetteremo, naturalmente votando contro, questo rinvio. Segnaliamo e prendiamo atto che, almeno per quanto riguarda questo pilastro fondamentale della nuova Costituzione, la Commissione bicamerale registra un fallimento totale. Sappiamo che in luglio e in agosto, e poi in settembre e in ottobre, ci sarà la possibilità di emendare e noi non ci sottrareremo a questa attività. Quello che sconcerta davvero è che, come ha detto bene la collega Parenti, oggi registriamo il fallimento totale della Commissione bicamerale, dell'attività costituente almeno nel settore della giustizia, per colpa o per merito della lega, che con il suo semplice intervento in aula (lo ripeto e lo sottolineo perché mi sembra il dato fondamentale dal punto di vista politico della giornata di oggi) è riuscita a mandare per aria quel castello di carta su cui si era fondato l'accordo tra i partiti, che avrebbero dovuto regolare questo fondamentale aspetto della nuova Costituzione.

**GIANFRANCO FINI.** Presidente, sinceramente non pensavo di dover pronunciare le parole che invece mi accingo convintamente a pronunciare.

Ricordo – come del resto tutti i colleghi fanno – che io sono tra i pochi in quest'aula che dichiaratamente non l'ha votata, e devo dirle che non sono affatto pentito della decisione che presi insieme con i colleghi di alleanza nazionale quando fu insediata la presidenza.

Ricordo altresì, in altri momenti della bicamerale, di aver chiesto in modo più che palese a lei che presiedeva di non farlo in modo partigiano, in termini politici. Ma non ho mai pensato che in qualche modo la sua presidenza fosse

volta a ricattare la bicamerale per conto di altri poteri costituiti dello Stato.

Non la votai, così come non lo fecero i colleghi di alleanza nazionale, perché pensavamo che in certi momenti la passione di uomo politico che la anima potesse in qualche modo determinare una conduzione della bicamerale non già volta ad un dovere istituzionale ma ad una legittima passione di parte. Avendo ascoltato le parole dell'onorevole Parenti, che – mi auguro presa da un soprassalto di passione politica – ha in qualche modo affacciato l'ipotesi di una bicamerale sotto ricatto, anche attraverso la presidenza, da parte di altri poteri, sento la necessità – dopo aver ribadito le ragioni per le quali non l'ho votata e sono ancora oggi convinto della bontà di quella mia scelta – di ribadire anche che se la bicamerale questa sera decide di non votare gli emendamenti sulla giustizia, che sono politicamente divaricanti, lo fa non perché questo organismo parlamentare sia ricattato, bensì perché liberamente decide di non farlo. In ragione della proposta avanzata dall'onorevole Mattarella ed accettata a nome del Polo dall'onorevole Casini ed anche della replica con cui lei, presidente, ha commentato la proposta dell'onorevole Mattarella e la sua accettazione da parte dell'onorevole Casini, esprimo a lei in quanto presidente della bicamerale, e per certi aspetti alla bicamerale tutta (e quindi al Parlamento, che della bicamerale è la fonte da cui scaturisce la legittimità), la piena solidarietà di alleanza nazionale e mia personale per un attacco che ritengo politicamente inaccettabile.

**CESARE SALVI.** Signor presidente, intanto – a nome del gruppo della sinistra democratica – ringrazio l'onorevole Fini per le parole pronunciate nei confronti del presidente della Commissione, che di questo gruppo è espressione.

Credo si possa dire che abbiamo avviato un percorso con un grande obiettivo: riformare e rinnovare le istituzioni del nostro paese. Sapevamo e sappiamo che questo percorso sarà lungo, complesso e che attraverserà anche momenti di passaggio difficili. Ebbene, credo sia un fatto

positivo, quando si avverte un momento di particolare tensione e difficoltà, effettuare la scelta che stiamo compiendo oggi.

La proposta dell'onorevole Mattarella è saggia; la risposta positiva del Polo è anch'essa saggia. Il lavoro che siamo chiamati a compiere è talmente impegnativo e rilevante che è preferibile guadagnare qualche giorno per trovare soluzioni migliori e più avanzate, piuttosto che cercare a tutti i costi lo scontro.

Anche noi abbiamo le nostre proposte emendative rispetto alla bozza che è stata presentata e le manterremo. Le affronteremo con la collaborazione del relatore Boato (che ringrazio a nome del gruppo per il lavoro non grato che ha svolto in queste settimane con l'impegno che conosciamo) nei prossimi mesi, secondo la proposta formulata, con lo spirito che ci ha sempre caratterizzato: la difesa dei principi in cui crediamo e la ricerca delle più ampie convergenze, affinché da questa Commissione bicamerale e da questo Parlamento possano uscire le nuove istituzioni che il paese attende.

**PRESIDENTE.** Passiamo alla votazione della proposta dell'onorevole Mattarella.

**MARCELLO PERA.** Se è possibile, presidente, vorrei fare una dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Prego.

**MARCELLO PERA.** La proposta avanzata dall'onorevole Mattarella tende a sciogliere un'evidente difficoltà politica che si è manifestata in questa sede a proposito degli emendamenti sul sistema delle garanzie. Quella proposta ha il senso di acquisizione di ulteriore tempo e maturazione di decisioni. Non credo che sia una questione di tempo o solo una questione di tempo, anche se ovviamente il tempo vi ha un ruolo, visto che dobbiamo concludere i nostri lavori entro il prossimo 30 giugno. Quella difficoltà politica sarebbe presumibilmente stata sciolta ove, ad esempio, l'ordine dei nostri lavori fosse stato invertito.

Il testo base che ora, sulla scorta della proposta dell'onorevole Mattarella, ci accingiamo a votare ed a consegnare al

Parlamento ha una storia: è la storia di successivi affinamenti. Coloro che hanno lavorato nel Comitato sul sistema delle garanzie ricorderanno che, di volta in volta, di bozza in bozza, l'onorevole Boato presentava soluzioni diverse e siamo andati in direzione dell'assimilazione di ipotesi diverse. Siamo partiti da posizioni molto distanti e ci siamo molto, molto avvicinati. Siamo passati dalla prima alla seconda, alla terza, alla quarta, alla quinta bozza e poi, quando abbiamo votato, ci siamo divisi: alcuni di noi, benché riconoscessero che il testo Boato rappresentava un notevole passo innanzi, ritennero che non fosse ancora completamente accettabile.

Ora il relatore, sulla base di una discussione che si svolse al momento del voto e successivamente, presenta un nuovo testo base, frutto del testo base originale oltre che degli emendamenti che il relatore ha ritenuto di presentare sulla base della discussione.

Apprezzo non soltanto il lavoro del relatore, ma anche il nuovo testo base e ritengo che esso costituisca un notevole punto di convergenza e quindi il punto da cui dovremmo ripartire.

Certamente neanch'io mi riconosco alla lettera nelle parole pronunciate dalla collega Parenti; credo che nel suo caso il cuore abbia fatto premio sulla freddezza del pensiero; e tuttavia, siccome mi piacciono gli uomini di principio, credo che chi ama i principi debba anche rispettare gli uomini e le donne di principio.

Su questa Commissione non vi è certamente un ricatto, vi è una difficoltà politica. Il senso della proposta dell'onorevole Mattarella va nella direzione di sciogliere questa difficoltà politica alla ripresa, dopo che siano stati esaminati gli ulteriori emendamenti che in Parlamento verranno consegnati. Poiché ho già riconosciuto di apprezzare il testo base così come emendato dall'onorevole Boato, a queste condizioni, ritenendo cioè che il nuovo testo base da cui ripartiremo debba essere quello dell'onorevole Boato, integrato da lui stesso e quale risulterà dalla discussione, accedo alla richiesta dell'onorevole Mattarella.

ERSILIA SALVATO. Anche noi riteniamo che il lavoro di questa Commissione si sia svolto in piena autonomia di ognuno e di tutti noi insieme e sappiamo che su questo tema delle garanzie vi sono state e continuano ad esservi difficoltà che nascono evidentemente da differenze profonde innanzitutto di cultura.

Oggi registriamo queste difficoltà ed accediamo alla decisione di rinviare il tutto per poter approfondire, ancor più compiutamente, i vari temi, nel tentativo di trovare la strada del superamento delle difficoltà, cosa che so difficile e complessa, perché difficile e complessa è la materia.

Al di là di questo, le chiedo formalmente, presidente, di accedere ad una nostra richiesta. Siamo favorevoli al rinvio, tuttavia rispetto al testo abbiamo nostre opinioni: non possiamo votare sul testo nel suo insieme, ma credo che possiamo farlo articolo per articolo, esattamente come abbiamo fatto per gli altri testi, in maniera tale che articolo per articolo le nostre differenze possano emergere. Se lei accede a questa richiesta, che mi sembra del tutto legittima, anche alla luce del nostro modo di lavorare, voteremo a favore del rinvio ed esprimeremo poi alcuni voti contrari nel merito dei singoli articoli.

PRESIDENTE. Innanzitutto pongo in votazione la proposta dell'onorevole Mattarella di non procedere all'esame degli emendamenti (e successivamente vedremo come votare).

*(È approvata).*

Adesso dovremo votare il testo base del relatore, onorevole Boato. La senatrice Salvato propone di votarlo articolo per articolo: vi sono obiezioni a questa proposta? Avverto che i precedenti sono anche di votazioni in blocco, per cui si può votare in un modo o nell'altro, ma c'è una richiesta specifica da parte del gruppo di rifondazione.

ERSILIA SALVATO. Presidente, se lei decide di farci votare in blocco, ritiro la

mia richiesta; il problema è esprimere un voto.

PRESIDENTE. È chiaro, è evidente che c'è un voto, però i precedenti vanno nel senso che, quando sia adottata questa procedura di « ghigliottina », di caduta degli emendamenti, vi è stato un unico voto.

Pertanto, porrò in votazione congiuntamente gli articoli dal 101 al 113 del testo base del relatore Boato.

ERSILIA SALVATO. Il gruppo di rifondazione comunista voterà contro.

PRESIDENTE. Li pongo in votazione.

*(Sono approvati).*

Pongo ora in votazione la proposta di conferire alla senatrice Dentamarol'incarico di relatrice anche sul testo relativo alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, in sostituzione del dimissionario onorevole D'Amico.

*(È approvata).*

Avverto che alle 11 di domattina il Comitato di redazione si riunirà per procedere al coordinamento del testo.

La Commissione è convocata alle 11 di lunedì 30 giugno prossimo: nel corso della mattinata, esamineremo il testo coordinato (possono esservi variazioni da valutare); nel pomeriggio avranno luogo le dichiarazioni di voto e la votazione della delibera di trasmissione alle Camere. Vi ringrazio, buona sera.

**La seduta termina alle 22.40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 1,30 di venerdì 27  
giugno 1997.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO