

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

67.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

67.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione) (C. 3931 - S. 2583):		Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2686
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2669, 2674	Dentamaro Marida (gruppo CDU) ...	2678, 2679
2675, 2677, 2679, 2681, 2682, 2684, 2685		2796, 2727, 2728, 2731, 2732	
2688, 2689, 2690, 2691, 2698, 2699, 2701		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	2683
2704, 2706, 2708, 2709, 2711, 2714, 2717, 2718		2688, 2692, 2699	
2719, 2720, 2721, 2722, 2723, 2725, 2732, 2733		Elia Leopoldo (gruppo PPI) ...	2671, 2677, 2687
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo),		2692, 2706, 2712, 2715, 2720, 2722	
<i>Relatore sul sistema delle garanzie</i>	2669	Greco Mario (gruppo forza Italia) ..	2679, 2698
2673, 2674, 2675, 2677, 2678, 2679, 2680		2701, 2705, 2708, 2710, 2712, 2719, 2720	
2681, 2686, 2687, 2700, 2701, 2702, 2704		Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale) .	2719
2707, 2709, 2710, 2713, 2714, 2715, 2716		Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	2671, 2717
2717, 2718, 2719, 2720, 2721, 2722, 2732		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2673, 2679, 2680, 2705
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) 2679, 2733		2707, 2718, 2720, 2725	

	PAG.		PAG.
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .	2684, 2691, 2694, 2695, 2700 2708, 2711, 2714, 2718, 2731, 2733	Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2690
Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	2679, 2687	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo</i> .	2679 2718, 2728, 2731, 2732
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2682, 2707, 2710, 2711 2716, 2717, 2720, 2721	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2694, 2695
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2673, 2677, 2692, 2694 2709, 2714, 2715, 2729, 2730, 2731	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2670, 2674, 2683, 2686 2687, 2698, 2700, 2723
Pera Marcello (gruppo forza Italia) .	2698, 2699 2708, 2709, 2715, 2716	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2689
Pironi Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2726 2730, 2731	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2704, 2720, 2722
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2681 2682, 2685	Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	2683 2684, 2688
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	2683, 2697, 2698	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	2696
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2676, 2681, 2703, 2719, 2720	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2672, 2676, 2686, 2687, 2688

La seduta comincia alle 10.15.

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

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583).

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

Chiedo scusa ai colleghi per il ritardo con cui iniziamo la seduta, ma vi è stato qualche problema di riscrittura dei testi degli articoli e degli emendamenti sulla base del lavoro svolto dal Comitato, che si è concluso ieri nella serata inoltrata.

Riprendiamo l'esame degli articoli concernenti il sistema delle garanzie (v. *allegato Commissione bicamerale*), e dei relativi emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, cominciando dall'articolo 82, nel testo riformulato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto. È stato formulato anche un articolo 82-*bis* che propone di reintrodurre nel testo costituzionale il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tale proposta, come potete constatare, è firmata da alcuni colleghi, primo fra tutti l'onorevole Elia, ma non è ascrivibile al Comitato ed al relatore, perché sulla materia non vi era consenso: abbiamo quindi deciso di rimettere la questione alla Commissione.

Naturalmente, tale proposta verrà presa in considerazione dopo l'esame dell'articolo 82.

Prego il relatore di illustrare rapidamente le novità relative all'articolo 82, dopo di che potremo passare alla discussione ed al voto.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Spero che i colleghi dispongano del testo datato 23 ottobre e non di quello del giorno precedente, il quale, dopo il dibattito svoltosi ieri nel Comitato ristretto, ha subito alcune modifiche che tengono conto delle esigenze prospettate dai vari colleghi.

L'articolo 82 riguarda le autorità di garanzia o di vigilanza e la nuova formulazione, rispetto al testo approvato il 30 giugno scorso, in qualche modo riempie di contenuto l'espressione, volutamente indeterminata, che faceva riferimento - scusate il gioco di parole, che però è volontario - a « determinate materie ». Quel testo, infatti, recitava: « Per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità ». Il secondo comma prevedeva poi - e prevede tuttora - l'attribuzione al Senato della Repubblica dell'elezione dei « titolari delle autorità di garanzia e di vigilanza », con una maggioranza particolarmente qualificata, ossia quella dei « tre quinti dei suoi componenti », nonché il rinvio alla legge (che è sempre legge bicamerale, in questi casi: non occorre specificarlo, perché è stabilito nell'articolo 98, che abbiamo già appro-

vato) per l'indicazione della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità e delle condizioni di indipendenza.

Per quanto riguarda il primo comma, nel dibattito svoltosi ieri in Comitato ristretto è sembrato opportuno fare esplicitamente riferimento non a « determinate materie », ma alla materia dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione. Il primo comma è stato quindi modificato, anche tenendo conto dei numerosi emendamenti che sono stati presentati dai parlamentari a luglio, nonché del dibattito esterno al Parlamento, che sulla materia è stato in questi mesi particolarmente intenso: ancora ieri l'altro è apparso sul *Corriere della sera* un articolo, citato da vari colleghi, di Tommaso Padoa Schioppa, il quale poneva il problema che in qualche modo abbiamo cercato di risolvere e proprio in questi giorni sulle riviste giuridiche appaiono articoli sulla materia. È un tema di grande interesse, anche perché di assoluta novità dal punto di vista costituzionale. In conclusione, la nuova formulazione del primo comma, così come l'abbiamo collegialmente elaborata ieri in Comitato, recita così: « Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite autorità ».

Il secondo comma riproduce in sostanza il testo di giugno (è stato soltanto un po' asciugato, ma per ragioni puramente linguistiche) e recita quanto segue: « Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza ».

Vi è poi una novità assoluta rispetto al testo di giugno, la quale mi sembra abbia incontrato unanimità di consensi ieri in Comitato e che risponde ad una delle critiche che era stata sollevata nel dibattito di questi mesi, anche all'esterno del Parlamento, ossia quella relativa alla mancanza di qualsiasi raccordo tra le autorità ed il Parlamento, che è espres-

sione della sovranità popolare. Tali autorità, infatti, devono certamente avere garanzia di indipendenza, ma operano sempre all'interno di uno Stato di diritto, in cui valgono il principio di responsabilità, dei pesi e contrappesi, del rapporto tra le diverse istituzioni. Abbiamo quindi introdotto il terzo comma (dico « abbiamo » perché, ripeto, ha incontrato un consenso pressoché unanime) che recita: « Le autorità riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta ». I colleghi sanno che recentemente, proprio qui alla Camera, nella Sala della lupa, Amato, su invito del Presidente della Camera, ha riferito ampiamente sull'attività dell'autorità di cui è titolare e la stessa cosa ha fatto Casavola. Si è trattato, però, di attività svolte all'interno dell'istituzione, ma non nell'alveo istituzionale dei poteri del Parlamento: sono state iniziative di raccordo in qualche modo informali, anche se connotate dall'ufficialità che tutti abbiamo potuto constatare quando vi abbiamo partecipato. Il terzo comma dell'articolo 82 prevede invece che sistematicamente le autorità riferiscano alle Camere, in modo che queste siano informate della loro attività. Come sapete, ciò vuol dire che poi le Camere potranno dibattere, potranno svolgere audizioni conoscitive nell'ambito delle Commissioni e così via: tutta questa è materia propria dei regolamenti delle Camere, che non dobbiamo inserire nella Costituzione, dove ci limitiamo semplicemente a fissare, nel modo più icastico possibile, il principio ricordato.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, concordo con la proposta elaborata ieri dal Comitato ristretto; devo però esprimere le mie perplessità per l'ultimo comma, sulla base dell'esperienza maturata. Infatti, o la disposizione secondo cui le autorità « riferiscono alle Camere sui risultati dell'attività svolta » è inutile, oppure bisogna renderla un po' più incisiva. Abbiamo l'esempio della Commissione bicamerale per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, la quale, per legge, è chiamata a riferire annualmente, presentando una relazione al Parlamento: ebbene, io

non vedo questa relazione da diversi anni, credo di aver discusso l'ultima sei o sette anni fa (*Commenti*). No, no, io mi riferisco ad una lunga esperienza, in cui vi è stata una presenza, come diceva prima il relatore Boato, *interna corporis*, con un incontro delle varie autorità relative all'informazione. Pregherei quindi di verificare se non sia il caso di aggiungere almeno l'aggettivo « annualmente », in modo che poi negli atti costitutivi di queste autorità si inserisca il vincolo di svolgere tali relazioni non quando esse ritengano, ma almeno una volta all'anno.

GIULIO MACERATINI. Vorrei soltanto far presente che la formulazione che ci è stata sottoposta è indubbiamente di compromesso e quindi capisco le motivazioni che l'hanno suggerita ed anche i risultati, che forse non sono completamente risolutivi del problema. La questione delle *authorities* nasce infatti e si evidenzia per un motivo molto importante, cioè si tenta, non solo in Italia, ma un po' in tutto il mondo dove queste strutture sono state create, di aggirare il ruolo dell'autorità giudiziaria, sia essa ordinaria o amministrativa. Quindi il problema è di vedere se si possa, attraverso un organo amministrativo, compiere questa operazione di *dribbling* della funzione giudiziaria in senso lato. Per alcuni aspetti ciò è considerato necessario, per altri preoccupante. Abbiamo allora individuato una soluzione che non dice nulla, perché stabilisce che la legge potrà istituire tali autorità in determinate materie che, concernendo diritti e libertà garantiti dalla prima parte della Costituzione, creano la struttura di cui stiamo parlando. Alla fine di tutto questo lavoro, però, penso che il meccanismo delle *authorities* dovrà essere ancora studiato, in riferimento all'aspetto della loro operatività rispetto all'autorità giudiziaria. A me sembra infatti insostenibile, come da alcune parti si è affermato, che queste *authorities* possano fare a meno di un controllo e di una verifica giurisdizionale, nel senso che ne rimarrebbero al di fuori in quanto si estrapolerebbe a loro vantaggio un tema cui esse

sole sarebbero deputate, lasciando fuori dalla materia, ripeto, ogni altro controllo. In quel caso, si tratterebbe di vere autorità; diversamente, sarebbero strumenti di raccordo puramente amministrativo tra certe materie e l'attività che ne consegue e allora il controllo dell'autorità giudiziaria rimarrebbe inevitabile.

Ho fatto tali affermazioni non per contestare il testo del relatore, ma solo perché almeno resti traccia del fatto che la Commissione bicamerale ha la consapevolezza di non aver individuato una soluzione definitiva del problema, ma di essersi limitata ad indicare che potranno essere istituite tali autorità. Basti ricordare che già a proposito del testo – di legge ordinaria – istitutivo di un'*authority* si discuteva se vi fosse competenza anche dell'autorità giudiziaria amministrativa di primo grado o solo del Consiglio di Stato: ciò dimostra quale congerie di problemi interpretativi possa nascere da una simile disposizione. C'è chi dice, come il senatore Pellegrino, che è meglio affrontare nella Costituzione il problema, che comunque si porrebbe in altre sedi. Tale affermazione è giusta, tuttavia non dobbiamo far apparire la nostra Commissione come un gruppo di persone non consapevoli della complessità e delicatezza del problema.

In conclusione, accettiamo questo testo, sapendo tuttavia che con esso non avremo risolto il problema della funzione per la quale le autorità si erano in un primo tempo immaginate, né quello della loro effettiva operatività, nel tempo presente ed in quello immediatamente successivo al lavoro della Commissione bicamerale.

LEOPOLDO ELIA. Intervengo solo per chiarire alcuni aspetti che riguardano un po' le intenzioni e un po' il fondamento della norma, la cui lettera non esprime le finalità per cui si è doverosamente intervenuti. Le autorità in questione, che riflettono il peso sempre maggiore non dico della tecnocrazia, ma certamente del ricorso a tecnici, ad esperti, in zone grigie in cui non si può distinguere nettamente tra indirizzo politico e contributo dell'esperienza tecnica, comportano però al-

cuni dubbi, anche di costituzionalità, se istituite con legge puramente ordinaria. Vi è infatti il problema della deroga al principio della separazione dei poteri, perché in queste autorità si assommano poteri normativi, paragiurisdizionali ed anche amministrativi, in termini di vigilanza di certi settori. Si è inteso allora superare questi eventuali dubbi di costituzionalità sancendo nella Costituzione la possibilità di istituire tali autorità, che era necessario in qualche modo costituzionalizzare anche perché i settori in cui intervengono sono poi sottratti alla responsabilità politica dei ministri di fronte al Parlamento.

Sapete tutti che dall'esempio americano, sia pure in un ambiente diverso, com'è quello del sistema presidenziale, queste strutture sono passate in Europa, trapiantandosi in un ambiente, ripeto, certamente diverso, ma con risultati che sono ormai comuni a molti paesi. Mi sembra quindi che la giustificazione per l'introduzione della norma vi sia e la preoccupazione espressa or ora dal collega Maceratini dovrebbe essere superata, perché nessuno contesta la possibilità di portare di fronte al giudice, in particolare a quello amministrativo, le deliberazioni di tali autorità, anche se vi è stata qualche manifestazione di insofferenza che si è espressa nel tentativo di creare un giudice speciale per le deliberazioni di queste autorità, che hanno particolare rilevanza quando sono, tra virgolette, di aggiudicazione e riguardano aspetti che toccano i rapporti tra l'autorità e la libertà. Semmai, quindi, dovremmo essere attenti nel momento in cui stabiliamo la possibilità di creare con legge ordinaria giudici speciali, perché questo è paventato da alcuni, ossia che per tali autorità si vogliano individuare giudici che, con la giustificazione di essere particolarmente idonei, potrebbero essere in qualche misura più vicini al modo di pensare dei membri delle autorità.

Da ultimo esprimo una preoccupazione. La scelta che è stata compiuta ieri contraddice la richiesta di distinguere le autorità a

seconda che siano di aggiudicazione, di garanzia, oppure di vigilanza su interi settori dell'attività economica. Si è detto che la vera riforma era rappresentata dalla nomina da parte del Senato, che unificava le varie figure, per cui la decisione della Commissione era mirata a dare carattere unitario alla riforma. Su questo punto, però, si può esprimere una preoccupazione, che riguarda una possibilità di indiscriminata canonizzazione, per così dire, di tutte le figure di autorità che si sono venute diffondendo. Penso, per esempio, all'AIPA (pochi la conoscono, è l'autorità per l'informattizzazione della pubblica amministrazione): è senz'altro un'autorità, ma spero che non sia parificata alle altre, ossia mi auguro che in futuro il legislatore avrà una capacità selettiva, altrimenti ampliare la disciplina dell'elezione da parte del Senato, delle garanzie, ed anche dei trattamenti – diciamo sottovoce –, mi sembrerebbe eccessivo. Già è discutibile per l'ISVAP, per altre figure sarebbe ancora meno congruo.

Da ultimo, ci sono delle situazioni che potremmo definire di grigio nel grigio e che riguardano, per esempio, la commissione sciopero, cioè la commissione che dovrebbe tutelare i servizi pubblici essenziali da figure di sciopero che non rientrano nella legge che prevede la sospensione del lavoro senza che siano violati gli interessi fondamentali dei cittadini. Con queste avvertenze, consento sul testo che è stato definito, auspicando che si tenga conto, in futuro, di una necessità di selezione per cui finora è forse mancata la sensibilità.

MASSIMO VILLONE. Desidero innanzitutto esprimere la mia adesione a molte delle considerazioni svolte dal collega Elia, il quale ha appena indicato i motivi che sono alla base della scelta di inserire in Costituzione una norma che abbia come specifico oggetto le autorità. Sulla preoccupazione che è emersa soprattutto in rapporto alla magistratura, va però sottolineato – ed è quello che intendo ora fare – che tale preoccupazione non ha ragione di essere. Con questa norma costituzionale, in realtà, guardiamo ad

altro problema, che è quello non della tutela giurisdizionale su categorie di atti, ma delle funzioni di governo eventualmente previste o che debbano eventualmente svolgersi nelle materie che sono invece poi riferite alle autorità. È il problema, che prima Elia ricordava, del rapporto con l'indirizzo politico, della sottrazione di certi ambiti – giusta o sbagliata che sia – al tipico esercizio di scelta di indirizzo politico.

Questo è il senso del fondamento costituzionale. Non è in alcun modo fondamento costituzionale di limitazione per la tutela giurisdizionale avverso atti; non può intendersi in questo senso. Quindi, se autorità ci fossero ad opera del legislatore futuro sarebbero consentite, nell'ambito della normativa su quel particolare punto, cioè per quanto riguarda – come diceva Elia – l'eventuale presenza di giudici speciali o di norme specifiche che abbiano a che fare con la tutela giurisdizionale avverso atti della pubblica amministrazione. Credo, pertanto, che si possano superare le perplessità prima espresse, se ho ben compreso, dal collega Maceratini.

Quanto al testo, come ho detto ieri in Comitato ristretto avrei preferito la stesura originaria del primo comma, ritenendo che con la specificazione introdotta forse apriamo qualche problema più che risolverne. Prendiamo anche in qualche misura posizione in controversie dottrinarie sulla funzione delle autorità, ma è un compromesso che ritengo accettabile.

GIOVANNI PELLEGRINO. Condivido pienamente le considerazioni appena svolte dal collega Villone. Anch'io trovo che il testo proposto costituisca un miglioramento rispetto a quello precedente e voterò a favore. Resta, però, la mia personale insoddisfazione, che si riallaccia a quanto detto da ultimo dal senatore Villone ed esposto anche dal senatore Elia: ritengo che in questa materia avremmo dovuto compiere una scelta più coraggiosa, cioè affrontare già in questa sede costituente il problema dei limiti del sindacato giurisdizionale degli atti delle autorità.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Lei sa che a giugno avevamo avanzato una proposta in questo senso ma la Commissione non la accolse.

GIOVANNI PELLEGRINO. Lo so, comunque resto del parere che la scelta che avevamo compiuto a giugno fosse preferibile. Dobbiamo andare verso un sistema complessivo dei controlli che sia assolutamente indipendente, ma che abbia al suo interno il requisito del pluralismo e della equiordinazione.

Pensare di poter avere un controllo autonomo ed indipendente che però vada per piani sovrapposti significa innescare vicende che giungono alla definizione della regola del caso concreto in termini di tale lentezza da non giovare all'andamento complessivo delle cose. Però ho preso atto già a giugno che i tempi non sono maturi per una riflessione di questo tipo, quindi, sia pure con questa riserva, voterò a favore del testo che è stato proposto dal relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, mi sembra che anche dalla discussione di questa mattina emergano ulteriori elementi di perplessità in ordine alla scelta che si va a compiere, sulla stessa opportunità di inserire in Costituzione la previsione di autorità la cui figura non è chiara. È stato detto nettamente dalle avvertenze del senatore Elia ed emerge anche dalle considerazioni del collega Villone nonché da quelle del collega Pellegrino, il quale giustamente, essendo sostenitore di queste autorità, vorrebbe delinearle più nettamente. Inserire in Costituzione figure così vaghe e dai contorni così indefiniti mi sembra una scelta del tutto errata. Le stesse perplessità che avanzava il collega Maceratini mi sembra che non siano state minimamente fugate dagli interventi che sono stati svolti.

Qualora il testo resti questo e lo si ponga in votazione, comunque l'osservazione della opportunità di inserire che il riferimento alle Camere sia annuale, in modo da non renderlo puramente even-

tuale ma periodicizzarlo, mi sembra senz'altro da accogliere.

Ripeto: soprattutto per la vaghezza delle espressioni contenute in questo articolo 82 e per la indeterminatezza che non risolve alcun problema, anzi rischia di creare ulteriore confusione, perché non si saprà, poi, quali siano le autorità da sottoporre alla procedura, anche di nomina, prevista da questo articolo, confermo le posizioni precedentemente espresse su questa materia.

PRESIDENTE. Possiamo ora passare alla votazione dell'articolo.

FRANCESCO SERVELLO. Il relatore non mi ha dato alcuna risposta.

PRESIDENTE. Ha ragione, senatore Servello, e, se mi permette, vorrei fare io un'osservazione sulla questione che lei ha posto. Credo che non sia priva di valore la previsione costituzionale che queste autorità debbano riferire alle Camere. È certamente possibile ma sicuramente difficile che tale previsione non ottenga risultato, poiché ha grande forza.

Ho, invece, dei dubbi sulla utilità che si stabilisca in Costituzione una cadenza annuale. Innanzitutto perché si tratta di organismi molto diversi: in qualche situazione sarà necessaria una cadenza più ristretta, per altri organismi potrà essere sufficiente anche una cadenza più lunga. Inoltre, credo che dobbiamo lasciare una certa flessibilità, di costituire commissioni così come di svolgere audizioni. Comprendo la questione che lei pone ma — ripeto — ho dei dubbi a stabilire come norma costituzionale una scadenza temporale rigida per una gamma di organismi che coprono funzioni e responsabilità molto diverse. Penso, pertanto, che si possa lasciare il testo così com'è e contare sul fatto che questa previsione costituzionale consente al Parlamento di attivare, nelle forme più diverse, la possibilità di ascolto.

Ribadisco di avere dei dubbi rispetto alla previsione di una scadenza annuale:

trattandosi di organismi diversi, potrebbe rilevarsi una gabbia troppo stretta, o, in qualche caso, una previsione a troppo lunga scadenza e, sinceramente, mi pare poco adatto ad un testo costituzionale stabilire scadenze temporali. Noi affermiamo un principio, poi starà al Parlamento farlo valere, stabilendo scadenze in relazione ai compiti specifici di ciascun organismo. Non è che non si sia riflettuto su questo punto, anzi con il relatore abbiamo anche scambiato opinioni al riguardo.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Addirittura, nella proposta che avevo originariamente redatto era previsto il termine « annualmente ». Poi, riflettendo — e il presidente ha espresso pienamente anche il mio pensiero — è sembrato più opportuno non inserire in Costituzione tale scadenza.

FRANCESCO SERVELLO. Ringrazio il presidente ed il relatore per questa risposta, così come il collega Marchetti che si è soffermato sulla questione. Lei, presidente, in teoria ha ragione; purtroppo, la pratica che è intervenuta in tutto il dopoguerra le dà torto. Tuttavia, poiché è speranzoso e io non voglio, in questo momento, ferire le sue speranze, preannuncio che voteremo a favore. Speriamo bene!

PRESIDENTE. La ringrazio. Comunque, se nel paese rimane l'abitudine a violare la Costituzione, non credo che prevedere che il riferimento debba avvenire annualmente risolva nulla. Il problema vero è quello di creare l'abitudine a non violare le norme della Costituzione.

Pongo in votazione l'articolo 82 nel testo proposto dal relatore.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti.

Passiamo all'articolo 82-bis, cioè quello relativo alla Banca d'Italia, elaborato dal

relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

Seguirà l'articolo sul difensore civico ed infine esamineremo la proposta aggiuntiva riguardante il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Per quanto riguarda la questione Banca d'Italia, che è di grandissima rilevanza e delicatezza, come tutti i colleghi sanno, si ricorderà che nella seduta del 26 giugno, a fronte di numerose proposte emendative e di un emendamento, anche in quella occasione, del relatore, al quale il presidente aveva assegnato il compito di affrontare una materia originariamente non all'interno del sistema delle garanzie, si sviluppò un dibattito che indusse il presidente a suggerire di ritirare l'emendamento per riflettere meglio sulla materia, rinviando l'esame alla seconda fase dei lavori referenti della Commissione. È esattamente questa la seconda fase.

Riflettendo sulle proposte ed anche sulle riserve che in questi mesi sono state avanzate al riguardo, nonché sul dibattito che, anche ieri, si è svolto in sede di Comitato ristretto, abbiamo ritenuto opportuno – « abbiamo » non è un plurale di superbia ma indica la collegialità del Comitato ristretto, che ieri ha valutato la materia ed ha modificato una mia originaria proposta ad esso presentata – introdurre la copertura costituzionale esplicita della Banca d'Italia, che oggi non c'è, ma farlo senza esplicito rinvio a leggi (anche in questo caso si sarebbe trattato di una legge bicamerale, in forza di ciò che abbiamo disposto all'articolo 98), fissando esclusivamente le condizioni assolute di indipendenza e di autonomia, che devono essere assolutamente salvaguardate per quanto riguarda la Banca d'Italia. Non abbiamo previsto alcun rinvio alla legge perché qualunque rinvio – come è stato fatto osservare anche dal presidente ma non solo da questi – potrebbe essere interpretato, anche se impropriamente, come una sorta – anche quando contestualmente a tale rinvio si riaffer-

masse il requisito dell'autonomia e dell'indipendenza – di limitazione dell'autonomia e dell'indipendenza, poiché si rimanda alla legge la salvaguardia di tale requisito.

Il nuovo testo che ho proposto questa mattina e che tiene conto dell'intenso dibattito svoltosi ieri nel Comitato ristretto è del seguente tenore: « La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetarie e di vigilanza sul sistema creditizio in condizioni di autonomia e indipendenza ». È il testo più essenziale e meno sottoponibile a interpretazioni distorte che credo si potesse immaginare e su di esso in Comitato ristretto si è registrata non so dire se l'unanimità ma certamente una larghissima convergenza.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione l'articolo 82-bis.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 82-ter, elaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come i colleghi ricordano, nel dibattito svoltosi nel giugno scorso fu avanzata su questo punto una proposta molto ampia da parte del relatore. Nel corso del dibattito, su sollecitazione di molti colleghi, ridussi fortemente il contenuto di quella proposta di norma costituzionale. Seguì poi un dibattito molto acceso – ricordo in particolare un intervento molto aspro della collega Parenti contro tale ipotesi – e la proposta del relatore non fu approvata.

Durante i mesi estivi e nei giorni scorsi, esaminando con gli uffici il fascicolo degli emendamenti, abbiamo riscontrato che molti emendamenti ripropongono la figura del difensore civico; si tratta tra l'altro di emendamenti che recano la firma di numerosissimi esponenti del gruppo di forza Italia, compresa la collega Parenti, la quale ha appunto

sottoscritto un emendamento per l'introduzione in Costituzione del difensore civico. Per questo mi sono fatto carico di questa proposta, che ora valuteremo obiettivamente.

In sede di Comitato ristretto ieri abbiamo esaminato una proposta di norma più ampia da me presentata, che prevedeva il rinvio alla legge anche sotto il profilo del coordinamento con analoghi istituti previsti da comuni, province e regioni. Il collega Rotelli, che mi dispiace non vedere in questo momento perché in qualche modo ho risposto ad una sua esigenza emersa nel dibattito di ieri in Comitato ristretto, ha obiettato circa la pericolosità di quella norma così formulata ed il rischio che si verificano sovrapposizioni di competenze e moltiplicazione di istituti. Così ieri sera ho rielaborato la norma, rendendola la più essenziale possibile, in modo che, una volta fissato questo riferimento in Costituzione — che è del seguente tenore: « il Difensore civico è organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione » — non ve ne sia altro nella Costituzione stessa: sarà la legge ordinaria, quella statale o quella regionale, ad affrontare la materia nel modo in cui il Parlamento o le altre Assemblee elettive decideranno coerentemente al principio costituzionale. So, ad esempio, che sono all'attenzione della I Commissione della Camera numerose proposte di legge sulla materia.

Desidero inoltre sottolineare l'opportunità dell'inserimento di questa norma nella Costituzione a fronte della forte semplificazione del sistema dei controlli che abbiamo opportunamente introdotto nella Costituzione stessa. Credo che mettere nella Costituzione un caposaldo di garanzia (non di controllo) nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione sia opportuno come rafforzamento del sistema delle garanzie, a fronte — ripeto — della forte semplificazione del sistema dei controlli.

Questo è il motivo della nuova formulazione della norma, che è — ripeto — la

più essenziale possibile e tiene conto anche del dibattito svolto ieri in Comitato ristretto.

MASSIMO VILLONE. Io sono dell'idea che questo articolo 82-ter vada messo da parte e dimenticato. Personalmente esprimo quindi un avviso del tutto contrario alla sua approvazione. Intanto penso che esso prospetti una concezione sbagliata del difensore civico, che non può essere visto come un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Il difensore civico nasce e vive non nella prospettiva della garanzia di situazioni soggettive, ma in quella della efficienza della pubblica amministrazione; questa è la sua vera ragion d'essere.

Il difensore civico va quindi visto nella chiave della capacità della pubblica amministrazione non già di rispondere a criteri di legalità ma in modo efficiente ed efficace alle domande dei cittadini; la garanzia va vista nel sistema giurisdizionale, come è giusto che sia. Non possiamo guardare all'istituto del difensore civico come se fosse una specie di minigiudice amministrativo interno all'amministrazione pubblica; se così fosse ne deriverebbero conseguenze sul modo di operare su questo soggetto, con effetti — io penso — del tutto negativi.

L'alleggerimento dei controlli, cui faceva riferimento il collega Boato e che noi giustamente abbiamo posto in essere, va letto, in termini di sistema, nello spostamento di queste garanzie nel sistema giurisdizionale in senso proprio. Il difensore civico va correttamente lasciato a scelte di politica legislativa che abbiano a che fare con l'efficienza dell'amministrazione. In questo senso è del tutto appropriato che se ne occupi la I Commissione della Camera, mentre sarebbe, a mio avviso, del tutto inappropriato un inserimento di questo genere in Costituzione come istituto necessario. Il mio avviso, dunque, è in proposito del tutto contrario.

GIOVANNI RUSSO. Condivido le perplessità del collega Villone e penso che, se

si vuole davvero introdurre questa figura nella Costituzione, si debbano avere per lo meno due cautele. La prima è quella di non rendere questa figura obbligatoria e costituzionalmente vincolata. La seconda è di chiarire bene che non si tratta di un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; è giusto infatti il rilievo del collega Villone; l'organo di garanzia è il giudice amministrativo nel disegno complessivo che abbiamo elaborato.

Proporrei pertanto la seguente formulazione: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia della efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini».

PRESIDENTE. Segue l'intervento del senatore Pellegrino. Se poi, per ragioni di pluralismo, anche altri gruppi vogliono partecipare a questo dibattito...

GIOVANNI PELLEGRINO. Forse, presidente, non è casuale che provengano tutte dallo stesso gruppo queste indicazioni, anche in parte contraddittorie. In realtà fa parte della nostra cultura occuparci molto delle garanzie del cittadino e viviamo un momento di passaggio di fase che forse non consente ancora una focalizzazione piena dei problemi.

Osservo innanzitutto che distinguere questo problema tra garanzie ed efficienza mi sembra una forzatura. In realtà il cittadino vuole anche essere garantito dall'inefficienza della pubblica amministrazione. Vorrei dire che questa inefficienza è spesso causa di un torto che il cittadino subisce: il ritardo costituisce un torto e quindi garantendo l'efficienza e la tempestività delle risposte anche il cittadino viene in qualche modo ad essere garantito.

Il problema di fondo, però, è che indubbiamente, pensando al migliore dei mondi possibili, tutti noi abbiamo in anni passati pensato che il sistema delle garanzie potesse essere affidato per intero alla giurisdizione, ma la realtà delle moderne società complesse ci fa dire che

questo è illusorio, perché nel momento in cui l'intero compito della garanzia viene affidato al sistema giurisdizionale, quest'ultimo si ingolfa a tal punto da non funzionare più e da non garantire più. Ecco la necessità di andare invece verso un sistema di controlli fatto di interazione e pluralismo. Debbono esserci più momenti di attivazione di un possibile controllo.

Il nostro compito, come dicevo prima a proposito delle autorità, sarà poi quello di chiarire quali siano i problemi e i rapporti interni ed entro quali limiti si possa andare verso una effettiva equiordinazione dei vari momenti. L'attività del difensore civico sarà sindacabile, potrà essere valutata dal giudice penale, anche a fini di omissione? Sono tutti problemi che dovremo affrontare nel futuro; probabilmente è necessario che le cose comincino a funzionare per poterle poi sistemare veramente bene. In questa prospettiva, una previsione così scarna, che non chiarisce nemmeno — secondo me opportunamente, perché il dibattito non è maturo — quale sia il livello di localizzazione del difensore civico: difensore civico unico nazionale, una struttura burocratica enorme, o una funzione che...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Sarà la legge a questo punto a stabilirlo.

GIOVANNI PELLEGRINO. ...potrà localizzarsi più opportunamente a livello più basso, a livello di autonomie locali o a livello regionale.

In questa prospettiva di un cammino iniziato, che lascia appena intravedere dove ci potrà condurre, io sono favorevole all'inserimento di questa norma nel testo costituzionale.

LEOPOLDO ELIA. Mi rendo conto della perplessità che può sollevare una norma scarna come questa, ma va anche considerato il fatto che con le leggi più recenti ed anche con la prima parte della revisione della Costituzione in materia di

federalismo abbiamo praticamente abolito tutti i controlli preventivi; in tale contesto, unitamente alla preoccupazione per il carico di contenzioso giudiziario veramente esorbitante, credo sia opportuno avere un organo che, più che essere di garanzia, concorra a prevenire il ricorso al giudice, promuovendo la tutela del cittadino sia nei confronti dell'inefficienza e delle omissioni della pubblica amministrazione sia con un controllo *ex post*, cioè mediante riesame, perché l'amministrazione di fronte al rilievo del difensore civico possa anche riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione.

Si tratta dunque di un'attività che non tocca certamente i compiti giurisdizionali in quanto tali e vorrebbe invece prevenire l'intervento del giudice. Il ricorso continuo al giudice costituzionale ed a quello amministrativo è uno dei difetti maggiori della situazione attuale. Quanto al carattere scarno della norma, ricordo che secondo l'articolo 54 della Costituzione spagnola una legge organica regolerà l'istituzione del difensore del popolo — il famoso *defensor del pueblo* — come alto commissario delle Cortes, da queste designato per la difesa dei diritti contemplati nel titolo. A tale effetto egli potrà controllare l'attività dell'amministrazione rendendone conto alle Cortes.

In altri termini, il controllo o la promozione dell'efficienza non escludono il controllo e la promozione anche della legalità e della sua tutela. Se l'amministrazione ha compiuto un atto che probabilmente contrasta con una legge, non è detto che si debba andare immediatamente dal giudice se i termini sono sufficientemente larghi per consentire un intervento del difensore del popolo e un riesame del comportamento dell'amministrazione.

Quindi, salvo ulteriori precisazioni in sede di coordinamento, per ora mi pare, come ha detto il senatore Pellegrino, che la norma possa essere varata.

MARIDA DENTAMARO. Mi pare assolutamente inopportuno introdurre in Costituzione norme così formulate che so-

stanzialmente finiscono con il consegnare al legislatore ordinario una scatola vuota, senza dare nessun tipo di indicazione in ordine alle funzioni concrete che questo organo dovrebbe svolgere. Norme così scarse e asciutte si giustificano quando un istituto, un principio ha già ricevuto nella prassi, nella dottrina, nella giurisprudenza un'elaborazione sufficiente, alla quale in qualche modo anche implicitamente si possa fare richiamo per interpretare poi la norma costituzionale. Nel caso del difensore civico certamente non è così, tant'è che gli interventi precedenti dei vari collegi hanno fatto riferimento a piani diversi di operatività e di esercizio delle funzioni; si è parlato in maniera abbastanza indistinta ed equivoca di garanzia, di efficienza, di controllo, di paragiurisdizione.

Del resto, questa norma così formulata non ottiene nemmeno lo scopo di rendere obbligatoria l'istituzione del difensore civico, almeno a me non pare che sia così. E da parte poi di quali amministrazioni? Centrale, locali, regionali? È semplicemente una norma definitoria, che anche sotto questo profilo tecnicamente non ha la formulazione di una norma costituzionale; il difensore civico è organo di garanzia ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. All'articolo 83 troverà una norma che presenta la stessa struttura.

MARIDA DENTAMARO. Sta di fatto che il Consiglio di Stato è un corpo che già esiste, per cui la Costituzione ne va a definire le funzioni; il difensore civico esiste in alcune amministrazioni, non in altre. Ripeto: in questo modo si dà una copertura costituzionale che non significa obbligatorietà. Tra l'altro, non dimentichiamo che è un istituto sperimentato senza particolare successo, senza particolare significato lì dove è stato introdotto.

Se poi si pensa attraverso l'introduzione del difensore civico di « compensare » la soppressione dei controlli di legittimità, anche qui mi pare che non ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non è questa l'intenzione.

MARIDA DENTAMARO. Da parte di qualcuno dei commissari sembrerebbe invece di sì. Mi pare che siamo completamente fuori tiro perché i controlli che sono stati soppressi nel nuovo testo sul federalismo avevano una strutturazione, un significato molto preciso; qui invece siamo nel mondo del vago e dell'indefinito: non è giustificato – ripeto – introdurlo in Costituzione né sul piano dei principi, né sul piano dell'utilità complessiva per l'ordinamento.

Nulla impedisce allo stato anche senza questa norma costituzionale di istituire il difensore o difensori civili con legge ordinaria; questa norma non aggiunge nulla, può solo diventare fonte di equivoci.

GIUSEPPE CALDERISI. Esprimo il mio parere contrario su questo articolo.

DOMENICO NANIA. Esprimo invece il mio parere favorevole su questo articolo, condividendo il ragionamento sia dell'onorevole Boato che, in maniera più particolareggiata, dal senatore Elia. Né ci convince il riferimento fatto dal senatore Villone alla natura del difensore civile, perché se fosse vera la tesi sostenuta avremmo veramente una sorta di dop-pione, lo stesso ruolo e la stessa attività che debbono svolgere gli organi di direzione politica. Infatti, nelle norme che riguarderanno la pubblica amministrazione il compito di controllarne l'efficienza è affidato agli organi di direzione politica; quindi, dovremmo addirittura pensare ad un'evoluzione del difensore civile in questa direzione.

Crediamo invece che il difensore civile abbia dimostrato nei fatti di essere un istituto di grande significato con riferimento all'attività della pubblica amministrazione. In una situazione in cui abbiamo completamente eliminato ogni tipo di controllo preventivo, rappresenta un'occasione per garantire ancora una volta i cittadini sui comportamenti della pubblica amministrazione.

Sarà una norma definitoria, sarà una norma di indirizzo, ma senza dubbio può accrescere complessivamente il livello di garanzia e di controllo nella società civile italiana.

MARIO GRECO. Dichiaro il mio voto favorevole all'istituzione del difensore civile. Pur recependo le preoccupazioni espresse dalla collega Dentamaro, vorrei sottolineare che prevedere in Costituzione questa figura, già istituita dal legislatore con una legge del 1990, potrebbe rappresentare uno stimolo perché venga meglio regolamentata dalle autonomie locali. Avere un difensore civile a livello nazionale, con una regolamentazione che poi verrà elaborata in maniera più specifica, può essere di stimolo e di sollecitazione a che tutte le amministrazioni e le entità territoriali adottino i regolamenti di esecuzione della norma prevista in astratto dalla legge n. 142 del 1990.

L'importanza del difensore civile è anche quella che è stata evidenziata dal senatore Nania, per cui mi dichiaro favorevole all'inserimento in Costituzione di questo nuovo organo di garanzia destinato a svolgere una funzione di raccordo tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

CESARE SALVI. La posizione del gruppo della sinistra democratica è a favore del difensore civile, al di là di legittimi dissensi di singoli.

PRESIDENTE. Dato che lei ha voluto addirittura portare in campo la posizione del gruppo della sinistra democratica – che da qualche tempo non si avvertiva più! – c'è una questione importante: il senatore Russo ha proposto una diversa formulazione dell'articolo.

CESARE SALVI. Ci rimettiamo alle considerazioni del relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero confermare la nostra precedente posizione di contrarietà all'inserimento in Costituzione di questo istituto soprattutto per le mo-

tivazioni prima espresse dalla collega Dentamaro: l'indefinitezza dei termini qui assunti, il fatto che si vorrebbe attribuire a questo istituto funzioni sostitutive in seguito alla soppressione dei controlli prevista nelle proposte fin qui approvate.

Credo che eventualmente il ruolo sia del tutto diverso; se si è convinti che determinati controlli dovevano restare, allora non si dovevano togliere. Non possono essere sostituiti attraverso una figura che eventualmente svolge una funzione largamente diversa da quella che quei controlli avrebbero dovuto esercitare. Il fatto di togliere determinati controlli dovrebbe essere un elemento di fiducia nella capacità democratica degli enti di corrispondere alle esigenze al di fuori dei controlli fin qui previsti; semmai postula esigenze di espansione di democrazia e di autocontrollo all'interno di questi enti.

D'altra parte, così come è configurato anche nel testo subordinato che viene proposto, non si vede come possa esservi un contributo alla definizione della figura attraverso formulazioni così generiche.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Desidero innanzitutto ringraziare tutti i colleghi intervenuti nella discussione che è stata comunque utile.

Vorrei dire da ultimo al collega Marchetti intervenuto poco fa che nella proposta originaria da me formulata a giugno c'era esattamente tutto quello che egli aveva richiesto e tuttavia si era pronunciato in senso contrario anche allora ...

FAUSTO MARCHETTI. Evidentemente non ci intendiamo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. L'ho detto rispettando quella posizione.

FAUSTO MARCHETTI. Cosa avrei richiesto?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Quello che lei ha proposto adesso, ma non voglio riaprire il dibattito.

FAUSTO MARCHETTI. È meglio così.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Mi pare di capire – da parte del collega Marchetti e di qualche altro, oltre che della collega Dentamaro – che non si voglia introdurre in Costituzione questa figura.

Oltre al fatto che le costituzioni più recenti e alcune antiche la prevedono al loro interno – anzi, questo istituto ha una storia lunghissima – vorrei far rilevare dal punto di vista sociologico, non giuridico, che in genere gli utenti del difensore civico – che in molte regioni, collega Dentamaro, funziona benissimo (*Commenti della senatrice Dentamaro*)... È altra questione, parlo dal punto di vista sociologico e mi riferisco alla sua affermazione secondo cui l'istituto non funziona – sono in genere le persone meno abbienti; quelle più abbienti si rivolgono al loro difensore o tutore politico per risolvere i loro problemi, mentre le persone più semplici (voglio usare un linguaggio semplice) quando hanno problemi di rapporto con la pubblica amministrazione che non riescono a risolvere, ritengono che ci sia un ritardo o un'ingiustizia, vanno dal difensore civico.

Da questo punto di vista, il collega Pellegrino ha detto una cosa assolutamente saggia quando ha affermato che immaginare che la risposta a questi problemi in una società complessa debba essere sempre e solo di carattere giurisdizionale è un gravissimo errore. Questa figura – convengo con la collega Dentamaro sul fatto che possa essere prevista anche fuori dalla Costituzione, è ovvio – svolge anche una funzione di prevenzione del contenzioso giurisdizionale tra cittadini e pubblica amministrazione; quindi, sotto questo profilo ha un ruolo neutrale e di garanzia, non un ruolo di garanzia in senso giurisdizionale, tanto è vero che è collocata non nel titolo VI riguardante la giustizia e la magistratura, ma in questo titolo relativo alle autorità di vigilanza e agli organi ausiliari; è collocata all'interno della Costituzione in una posizione completamente diversa dagli organi giurisdizionali.

zionali. In questo senso, le preoccupazioni che ci possano essere equivoci interpretativi sono chiarite non solo dal tipo di interventi che ci sono stati ma dalla stessa collocazione nella Carta costituzionale di questa norma, la quale non ha nessun rapporto con gli organi giurisdizionali, i quali sono tutti esclusivamente collocati all'interno di quello che sarà il nuovo titolo VI della seconda parte della Costituzione.

Per quanto riguarda la proposta del collega Russo, presidente, preferisco l'ipotesi da me proposta, perché l'ho formulata dopo averla ripetutamente asciugata a seguito delle obiezioni, delle riserve, delle proposte dei colleghi (ultime quelle manifestate ieri dal Comitato ristretto). Le suggerirei tuttavia di mettere preliminarmente in votazione la formulazione proposta dal collega Russo; laddove non venisse accolta, di votare quella presentata dal relatore.

La formulazione Russo, se ho capito bene, recita: « La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dell'efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con il cittadino ». È quella « garanzia dell'efficienza » che a me pare un po' riduttiva, perché non è solo un problema di efficienza. Forse si potrebbe scrivere « a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione » senza parlare di « efficienza ». Resta, però, il rinvio alla legge: « può » istituire l'ufficio. Questo rende la norma più elastica. Nello specifico, la legge è bicamerale in tutti i casi in cui, ai sensi dell'articolo 98, si tratta di disciplina di rilevanza costituzionale.

Il presidente Elia mi suggerisce un'altra formulazione: « ... a garanzia dell'efficienza e della legalità ». Ma rischia di essere eccessivo. A mio parere è accettabile invece la citata formulazione: « La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione ». La norma è così resa più elastica e rappresenta un punto di convergenza fra la proposta Russo e la proposta del relatore, venendo

anche incontro ad alcune delle obiezioni che sono state avanzate.

GIOVANNI RUSSO. Accetto la riformulazione del relatore. Preciso che la mia proposta tendeva ad evitare equivoci su un punto: quest'organo non è destinato a risolvere i conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Non c'è dubbio: non è un organo giurisdizionale.

GIOVANNI RUSSO. Parlare di « garanzia dei rapporti » può in qualche modo indurre all'equivoco. Comunque, chiarito questo punto, la formulazione del relatore mi sta bene, soprattutto perché rinvia alla legge la valutazione sull'opportunità – o meno – di istituire l'ufficio.

PRESIDENTE. Ed anche la valutazione su come l'organo dovrà essere eventualmente strutturato, anche in relazione agli istituti esistenti a livello regionale.

GIORGIO REBUFFA. Vorrei far registrare il mio voto contrario, anche perché in sede di votazione non è possibile far risultare agli atti la propria posizione.

Riassumerò brevemente i motivi ai quali è dovuto il mio atteggiamento contrario. Innanzitutto si tratta di un ulteriore appesantimento in un testo già abbastanza pesante. In secondo luogo, può anche darsi che questa figura funzioni bene (come dice l'onorevole Boato), ma per quanto è a mia conoscenza funziona « ad intermittenza », in modo baluginante. Infine, si tende a costruire un altro apparato, con un testo che lascia le cose molto vaghe ed indefinite: aggiungiamo così un'ulteriore ragione di indefinitezza a quelle già esistenti.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Ricordo nuovamente ai colleghi qual è la formulazione definitiva della norma: « La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di

garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione questa riformulazione dell'articolo 82-ter.

(È approvata).

È stata formulata, sulla base degli emendamenti presentati e degli orientamenti emersi in Comitato ristretto, a firma dei colleghi Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, la seguente proposta: « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica.

La legge approvata dalle due Camere disciplina la sua composizione e le sue funzioni ». Si tratterebbe – a questo punto – dell'articolo 82-quater.

GIORGIO REBUFFA. Sono sostanzialmente d'accordo con la proposta dei colleghi. Ma leggendola e rileggendola (facendo un po' di esercizi spirituali, come forse sarebbe giunto il momento di fare...) mi sembra che l'attuale articolo 99 della Costituzione risolva il problema in maniera migliore e sia scritto in modo molto più asciutto. Allora, se dobbiamo mantenere l'istituto – come io ritengo –, propongo di adottare l'articolo 99 della Costituzione. Si potrebbe adottare una formulazione di questo tenore: « L'articolo 99 della Costituzione è sostituito da se stesso »...

STEFANO PASSIGLI. Sugerirei di eliminare da questa stringata e già asciutta formulazione l'espressione « sede delle rappresentanze sociali ». In realtà le rappresentanze sociali hanno anche altre sedi: inserire questa espressione nella Costituzione sembrerebbe prefigurare il Consiglio come sede privilegiata, per esempio, della concertazione. Francamente non riconoscerei in Costituzione questo ruolo al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Mi sembra che la stessa esigenza più volte rappresentata

dagli esponenti del CNEL sia soddisfatta dalla formulazione « è istituto di alta consulenza ».

GIUSEPPE VEGAS. Non mi soffermo, presidente, sulla circostanza particolare che ci troviamo a registrare: nella prima fase di esame il CNEL era l'unica soppressione o « pulitura » della vecchia Costituzione; adesso tende a riemergere.

Vorrei però dire che l'importanza ed il rilievo di un organo non dipendono dal fatto che è previsto dalla Costituzione, ma sono legati a ciò che esso realmente fa. Lo abbiamo visto con la Banca d'Italia: ora si pensa di inserirla nella Costituzione, ma ha sempre esercitato un ruolo di grandissimo rilievo anche in precedenza. Lo stesso vale per l'avvocatura dello Stato, per esempio. In sostanza la mera esteriorità di una previsione costituzionale non nobilita un organo che non ne è degno né, viceversa, può abbattere il rilievo di un organo che ne è degno. Mi sembra dunque che la questione sfiori, per certi aspetti, il nominalismo.

Sul contenuto della norma, vorrei dire che il testo è molto migliore rispetto alla precedente versione della medesima proposta. Tuttavia permangono alcuni problemi.

Innanzitutto, la questione della rappresentanza sociale si presta ad un dubbio invincibile: chi decide come pesano le varie parti sociali? Finché la rappresentanza è totalitaria, cioè politica, il meccanismo è chiaro: scelgono i cittadini attraverso il voto. Quando – invece – la rilevanza va « pesata », si va verso una zona nebulosa che come tale si presta all'arbitrio e tende ad impedire che sia trovata una soluzione con un valore veramente democratico (e non sto a parlare di sconfinamento verso un sistema di carattere corporativo).

Si è parlato, inoltre, di un istituto « di alta consulenza ». Vorrei sapere cosa significhi « alta consulenza » nel nostro sistema amministrativo. Nell'articolo successivo si dice che « Il Consiglio di Stato è organo di consulenza »: il CNEL, allora, è una sorta di istanza superiore rispetto al

Consiglio di Stato? È il « caporale » del Consiglio di Stato? Questo non ha alcun senso dal punto di vista amministrativo.

Il testo della proposta prosegue poi: « ... di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica ». Dobbiamo ritenere che le circoscrizioni comunali (visto che le abbiamo costituzionalizzate) possano richiedere un parere al CNEL? Francamente mi sembra che si superi la soglia della serietà...

Per questa serie di motivi che ho compendiato molto sinteticamente credo che il testo proposto non sia accoglibile.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Mi soffermo in particolare sull'espressione « enti costitutivi della Repubblica », presidente. Essi sono definiti nel primo comma dell'articolo 1: sono i comuni, le province, la regione e lo Stato. Nel secondo comma abbiamo stabilito che comuni, province e regioni sono enti autonomi, dotati di autonomia. Dunque, secondo questa proposta, i comuni di Napoli, Milano, Torino o Bari, le regioni Puglia, Lombardia, Piemonte o Sicilia devono servirsi della consulenza del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Risum teneatis? Non dico altro: non ci sono preti; non traduco – non ne esiste l'esigenza – dal latino all'italiano.

FRANCESCO SERVELLO. A parte l'espressione latina del collega Rotelli, presidente, penso che non si registri un contrasto di natura costituzionale. Se, infatti, sopprimiamo l'espressione « sede delle rappresentanze sociali » – come è stato proposto – e lasciamo la formulazione « istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica », non significa che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro possa prevaricare su competenze, ruoli ed autonomie degli enti locali e delle regioni. Questi ultimi possono avvelersene, ma possono anche non ricorrere alla consulenza del Consiglio. Lo stesso vale per il Governo, che è libero di chiedere una consulenza a fronte della disponibilità che il Consiglio darà in ogni momento.

In sostanza se depuriamo la proposta qui presentata dell'espressione « sede delle rappresentanze sociali », il CNEL potrà svolgere una funzione di alta consulenza nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri enti costitutivi della Repubblica. D'altra parte già la qualifica dell'istituto (« Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ») fa riferimento in sé a tutte le parti sociali interessate.

È bene che un organo di consulenza sia previsto nella Costituzione, anche perché un ente di questa natura – centrale, ma che può avere anche propagini regionali o locali quando gli sia richiesto un parere – potrebbe essere uno strumento utilizzabile in qualunque momento dalle autorità centrali.

In definitiva, esprimiamo parere favorevole su questa proposta.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Concordo con quanto detto dal collega Servello, soprattutto a confutazione delle preoccupazioni espresse dai colleghi Rotelli e Vegas. Qui non si afferma che la consulenza sia obbligatoria per gli enti costitutivi della Repubblica né si dice che è una consulenza amministrativa o giuridico-amministrativa, come è per il Consiglio di Stato. Non si prevede, inoltre, che il CNEL sia la sede unica delle rappresentanze sociali.

Mi sembra che il testo – molto essenziale, ma anche fortemente innovativo – sia adeguato alle trasformazioni intervenute in questa parte della Costituzione. Il dibattito sulla legge relativa al nuovo CNEL (perché di nuovo Consiglio si tratterebbe) sarà la sede per sciogliere molti dei nodi richiamati.

Il testo della proposta, nella sua novità, mi sembra ineccepibile. Voterò dunque a favore.

GIULIANO URBANI. Signor presidente, annuncio il mio voto contrario su questo articolo e per la verità anche all'ipotesi che venga mantenuto il testo della Costituzione vigente, per la ragione

molto semplice che quel testo ha avuto nella precedente Assemblea costituyente motivazioni che configurano una natura geneticamente ideologica di quell'organo il quale, proprio per la sua ambivalenza ideologica, poi ha conosciuto una stagione autunnale di triste decadenza.

Apprezzo molto l'asciuttezza del nuovo testo, perché precedenti formulazioni che ci erano state proposte dimostravano la totale insostenibilità di un testo più analitico. Apprezzo dunque che sia stato compiuto uno sforzo nel senso della sintesi, ma questa sintesi, pur ridotta all'osso, poggia su tre concetti che sono di un'ambiguità che a me sembra veramente intollerabile in un testo costituzionale.

Il primo pilastro è quello contenuto nella formula « sede delle rappresentanze sociali ». Già il senatore Passigli ha avuto modo di dimostrare la pericolosità di un'espressione del genere, che tra l'altro non sarebbe che un autentico falso, per la semplice ragione che le rappresentanze sociali sono in un paese come il nostro di tale numero e tale diversità da non consentire nessuna loro ragionevole rappresentanza in un organo del genere. Il primo pilastro è quindi un falso, e francamente invito i colleghi a non proporre e soprattutto a non introdurre in Costituzione la formulazione di un falso palese, indifendibile sotto tutti i profili empirici.

La formulazione poggia su un altro cosiddetto pilastro che è privo di qualsiasi significato: « la consulenza alta ». Non siamo in condizione di definire *a contrario* che cosa è la consulenza alta sotto nessuno dei profili, né per quello che riguarda la materia dell'economia, né tanto meno per quello che riguarda la materia del lavoro, dove probabilmente la consulenza bassa sarebbe l'unica di cui avremmo bisogno, perché probabilmente bassa vuol dire analitica, vuol dire fatta con riferimento alle specificità...

SERGIO MATTARELLA. È quella fatta in pianura, la consulenza bassa !

GIULIANO URBANI. Allora siamo al ridicolo di cui parlava l'amico Rotelli !

Credo che l'interruzione dell'onorevole Mattarella sia molto utile perché dà una dimostrazione ulteriore del ridicolo di questa formulazione.

Ma dove poi il ridicolo raggiunge vette ineguagliabili è a proposito del terzo cosiddetto pilastro: « gli enti costitutivi della Repubblica ».

In altra parte del testo abbiamo usato l'espressione: « La Repubblica è costituita da... ». Usavamo un participio passato che — credo non sfugga a nessuno — ha un significato molto diverso negli Stati federali rispetto agli Stati che aspirano ad un riordinamento federativo ma che federali geneticamente non sono. Negli Stati federali, infatti, gli enti costitutivi si sa benissimo quali sono, e cioè gli Stati federati, ma negli Stati che aspirano ad una riorganizzazione federale e federativa gli enti costitutivi da questo punto di vista nessuno li conosce. Il fatto che la Repubblica sia costituita... è cosa diversissima, ripeto, nella storia della genesi dal fatto di disporre di enti costitutivi.

La conclusione è che, pur apprezzando lo sforzo compiuto dai colleghi di proporci un emendamento così asciutto, la sintesi della quale hanno dato così buona prova continua a fondarsi su tre espressioni che sono l'una più indifendibile dell'altra.

PRESIDENTE. Prendo atto del fatto che un gruppo numeroso di qualificati colleghi, di rappresentanti di gruppi diversi, avvertono il bisogno di un ripensamento rispetto alla decisione, che avevamo assunto, di cancellare la previsione costituzionale del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Non mi sfugge che questo è il punto di arrivo di una riflessione, di una pressione, di una discussione, di cui io stesso ho avuto notizie. Personalmente non sono partecipe di questo bisogno; lo registro. Se però dovessi affidarmi alla mia opinione, direi che non avverto la necessità impellente di ripristinare questo organismo, che d'altro canto ci è apparso — altrimenti saremmo stati pazzi a votarne il superamento — come un organismo largamente svuotato della sua

ispirazione originaria e meritevole quanto meno di un profondo ripensamento.

Ritenevo e ritengo che l'eliminazione della previsione costituzionale potesse dar luogo anche ad un ripensamento vero e proprio del ruolo di questo organismo, e forse molti degli amici che si sono dati da fare per mantenere la previsione costituzionale del CNEL farebbero meglio a darsi da fare per mantenere un'attività vitale di tale organismo. I leader dei principali movimenti sindacali o della Confindustria, se attribuissero al CNEL un ruolo vitale, cioè se ne facessero una sede importante di rappresentanza delle forze sociali, farebbero meglio che non premere sulle forze politiche per mantenerlo in Costituzione, perché a quel punto ci sarebbe una necessità reale di tale organismo.

Se si deve mantenere come un appunto, fermo restando a mio giudizio che nell'interesse di questo organismo dovremmo promuoverne o sollecitarne una profonda riforma che adesso non siamo in grado di disegnare... (*Commenti*).

Ho capito, ma il problema è se lo vogliamo mantenere in termini tali da sollecitare attraverso una legge bicamerale un ripensamento della sua funzione o se riteniamo che vada bene com'è.

Penso che in questo momento non siamo in grado di affrontare questa discussione e ritengo che la nuova formulazione proposta – ancorché assai migliore del primo testo che costituzionalizzava i patti territoriali e i contratti d'area; dopo di che eravamo a posto: mancava solo che facessimo un articolo sul CIPE – introduce novità non pensate e in effetti dai possibili sviluppi inquietanti. Ha ragione Rotelli quando osserva che non possiamo decidere adesso, dopo aver stabilito l'autonomia delle regioni e dei comuni, l'estensione del CNEL sull'intero territorio nazionale: è una cosa non meditata.

Credo allora che l'onorevole Rebuffa abbia avanzato una ragionevole proposta di mediazione, innanzitutto con se stesso perché il suo intendimento non è dissimile dal mio, quando ha invitato ad una limi-

tazione. Io direi che non ci si deve limitare al testo attuale dell'articolo 99, ma ai primi due commi. Se infatti ci limitiamo a questo, scriviamo: « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive ». Mi fermerei qui. E quindi non è la sede delle rappresentanze sociali, che non si sa che cos'è; senza contare che poi non è vero. In secondo luogo: « È organo di consulenza delle Camere e del Governo » – quindi non di tutti i comuni o di tutte le regioni, che è un'affermazione ultronea e anche contrastante con l'indirizzo federalistico e di autonomia che abbiamo stabilito – « secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge ». In questo modo appuntiamo in Costituzione il CNEL, in una forma più sobria, senza introdurre equivoci, come la sede della rappresentanza sociale, l'alta consulenza (non si capisce poi perché il Consiglio di Stato è soltanto un organo di consulenza, mentre il CNEL sarebbe un istituto di alta consulenza) o gli enti costitutivi della Repubblica.

Facciamo un passo indietro, che compio senza entusiasmo, se la Commissione deciderà così, e manteniamo aperta una riflessione senza pregiudicarla con formulazioni equivoche e foriere di...

GIORGIO REBUFFA. E mantenendo anche il terzo comma che è una clausola di rinvio alla legge ordinaria.

PRESIDENTE. È il secondo comma che parla di funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Sono dell'opinione che l'iniziativa legislativa, che è una pura finzione, debba essere tolta al CNEL in sede di riforma di tale organismo. Se la mantenessimo costituzionalmente, creeremmo un vincolo inutile. Questa formulazione rimane invece meno vincolante, rinvia ad una legge, riduce il CNEL ad un organo di consulenza; non ripristina per il CNEL l'iniziativa legislativa, che non è stata mai esercitata: era un'opinione caduca ed è

caduta. Raccogliendo dunque lo spirito e direi quasi la lettera della sua proposta, onorevole Rebuffa, credo che risolviamo la questione in termini più accettabili, perché altri aspetti possono creare i problemi ai quali Rotelli si è riferito con espressione sintetica ma calzante.

ARMANDO COSSUTTA. Condivido la proposta che il presidente ha avanzato.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, perché non votiamo sul principio se dare copertura costituzionale o no a questo organismo e poi ci occupiamo della formula? Personalmente voterei a favore della formula ma contro la copertura costituzionale.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La ringrazio intanto, signor presidente, per le osservazioni che ha fatto perché mi tolgono dall'imbarazzo di esprimere le mie valutazioni. Condivido la quasi totalità delle considerazioni che con molta puntualità e molto equilibrio ha svolto il presidente e dichiaro che personalmente sono contrario – come mi pare di capire siano Villone ed altri colleghi – a mantenere la previsione costituzionale del CNEL; non a mantenere il CNEL, che è altra questione che risolverà la legge ordinaria.

Condivido la proposta del presidente, che è – come egli stesso l'ha definita – una proposta di mediazione. Come singolo membro di questa Commissione, voterei contro, ma per la ragione *in radice* che ha esposto Villone poco fa.

Vorrei però aggiungere brevissime considerazioni, alcune di profilo più alto (non di alta consulenza) e altre di profilo più basso. L'introduzione in Costituzione del CNEL – che mi ero andato a studiare a giugno prima di pronunciarmi su un emendamento presentato dai colleghi Urbani e Vegas che ho condiviso, e che la Commissione ha condiviso – aveva alla sua origine una serie di ipotesi sullo sviluppo dei conflitti economico-sociali e sulla loro regolazione, nonché sulla capa-

bilità di risposta istituzionale, che in qualche misura – questo lo dico io ma non sono l'unico a dirlo: in dottrina ho trovato queste riflessioni – risentiva – e qui nessuno si deve risentire di questa riflessione perché la faccio come riflessione della storia nazionale, non come riferimento ad una forza politica...

FRANCESCO SERVELLO. Non sei uno storico.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Collega Servello, ha capito benissimo: era una forma di rispetto verso alcuni colleghi della sua parte politica. Dicevo che risentiva di una cultura da « Camera dei fasci e delle corporazioni ». Era una cultura organicistica, che per certi versi aveva permeato anche alcuni aspetti della dottrina sociale della Chiesa in quegli anni: lo dico io che sono cattolico, credente. È rimasto il principio fondamentale di sussidiarietà recuperato da Delors, ma se leggessimo la *Quadragesimo anno*, riconosceremmo alcuni elementi di questa cultura.

L'artefice principale della proposta fu Costantino Mortati, il quale due o tre anni dopo scrisse delle parole – che vi lessi a giugno e che non vi riproporrò oggi – critiche e autocritiche sull'introduzione; fu il primo lui, l'artefice di quell'istituto, a riflettere criticamente e a più riprese anche altri esponenti del mondo politico, che poi hanno fatto parte del CNEL sia pur per un breve periodo, sono ritornati su quelle riflessioni critiche. Gino Giugni ha scritto che nonostante ripetuti tentativi di rivitalizzazione, tutto è stato inutile.

Questo non vuol essere un giudizio sul presidente *pro tempore* De Rita, su illustri membri come Silvia Costa, Riggio e altri colleghi che conosciamo, perché hanno fatto parte del Parlamento – i quali oggi sono componenti del consiglio, ma domani potrebbero essere nuovamente parlamentari –, su sindacalisti autorevolissimi, su membri della Confindustria o della Confagricoltura: ripeto, non è un giudizio *ad personam* su di loro. Riformare un

istituto non significa attaccarlo; quando si procede alla riforma di un istituto non si critica chi, *pro tempore*, ne è membro; è il modello delle relazioni e del conflitto sociale, della storia politica, economica e sociale del nostro paese che si è orientato da tutt'altra parte in cinquant'anni. Non vi è stato un solo momento di questi cinquant'anni in cui quel modello, prefigurato in Costituzione, abbia avuto qualche rilevanza! Tant'è vero che il terzo comma è rimasto totalmente desueto e caduto di fatto in disuetudine, anche se scritto in Costituzione, perché non è stato quello lo strumento attraverso cui è passata la regolazione dei conflitti.

Il collega De Rita — lo considero collega come sociologo — è una persona di grandissima cultura, intelligenza e capacità di elaborazione: più di quello che lui ha fatto per reinventare quel modello, credo non si potesse fare. Mi inchino allo sforzo che lui e i suoi colleghi del CNEL hanno compiuto, ma è uno sforzo vano perché vorrebbe concludere, all'interno del CNEL rivisitato, i rapporti tra la società civile e lo Stato: questo si dice, perché eliminando dalla Costituzione il CNEL, si sopprime la società civile dalla Costituzione. Ma è un modello che non esiste perché la società civile non è rappresentata in quell'istituto dove sono presenti le categorie produttive, gli ex politici, gli ex parlamentari, gli ex sindacalisti, gli ex industriali che svolgono un lavoro meritorio di studio, di consulenza, organizzano convegni e seminari...

FRANCESCO SERVELLO. Non sono categorie incivili, però.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È quello che sto dicendo. Ripeto, queste categorie svolgono sì un lavoro meritorio, ma è immaginabile che tutto ciò rappresenti il modello costituzionale dei rapporti tra società civile e Stato?

Sull'onda delle riflessioni svolte poc'anzi dal presidente, a cui non attribuisco le mie, vorrei richiamare i colleghi

a riflettere. Essendo stato destinatario io per primo delle sollecitazioni che credo abbiano ricevuto anche tutti gli altri colleghi, perché non c'è forza politica o sindacato che non abbia qualcuno che si sia fatto vivo, mi domando se sia possibile verificare dal punto di vista storico, politico e costituzionale se questo modello abbia retto a cinquant'anni di storia repubblicana, se abbia senso cioè mantenere la copertura costituzionale ad un modello che non ha retto in nessuna fase della vita repubblicana, non per colpa di chi fa parte del CNEL, ma perché è l'istituto stesso ad aver dimostrato, fin dalle origini, di essere fuori dallo sviluppo storico, politico e costituzionale italiano.

DOMENICO NANIA. Concordiamo con la proposta del presidente D'Alema.

LEOPOLDO ELIA. Concordo con la proposta del presidente e del collega Rebuffa. Confesso che ero già in una fase di prosciugamento, perché il mio testo era più che altro una motivazione da sottoporre a sfolgimento. Quest'opera di sfolgimento si è compiuta, me ne compiaccio e aderisco.

Desidero far presente che la nostra decisione di giugno fu un po' frettolosa, perché ignorò che in tutti i paesi esiste un consiglio economico e sociale: esiste in Francia e nelle democrazie che si vanno costituendo all'est...

MASSIMO VILLONE. Non in Costituzione, però.

LEOPOLDO ELIA. Sì, molte volte anche in Costituzione. Se fosse esterno alla Costituzione, sarebbe un comitato qualsiasi. Il punto fondamentale è, secondo me, che la rappresentanza delle categorie produttive di cui parla l'articolo 99 può avere una funzione — e la ha negli altri paesi — per creare i presupposti della concertazione e per dare voce a una serie di soggetti che altrimenti sarebbero esclusi dal circuito di rilevanza costituzionale.

L'iniziativa legislativa non è stata esercitata perché l'ultima legge esige l'unanimità, che si raggiunge solo tra gli angeli. L'esperienza europea, sganciata dal corporativismo dalla Camera dei fasci e delle corporazioni – perché negli altri paesi tutto questo non c'è stato – e da quant'altro, consiglia di agire affinché questa presenza sia utilizzata.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, possiamo votare preliminarmente sul principio?

PRESIDENTE. Hanno chiesto di intervenire i colleghi Urbani e D'Onofrio.

GIULIANO URBANI. Signor presidente, se avevo apprezzato lo sforzo dei colleghi per produrre un testo così sintetico, devo dire che apprezzo ancor di più lo sforzo da lei compiuto per superare le difficoltà. Francamente, proprio perché viene dal presidente, mi permetto di formulare alcune considerazioni per invitarla a ritirare la sua proposta che potrebbe rivestire una gravità maggiore. Signor presidente, dico questo perché lei ha formulato la proposta di inserire in Costituzione un organo del quale sapremmo qualcosa sulla composizione, ma nulla in ordine alle competenze e ai poteri (non aggiungo sulla responsabilità e sulla limitazione dei suoi poteri), né sulla loro natura.

Lei ha usato un'espressione gradevole parlando di un *memorandum* che appunteremo nel testo costituzionale; francamente penso che non sia questo il modo, da parte del presidente di una Commissione come la nostra, di trattare il testo costituzionale, quasi fosse un *tableau* sul quale appendere appunti a futura memoria. Lo considero non solo un precedente pericoloso che potrebbe essere introdotto anche per altre scatole vuote, ma anche purtroppo, signor presidente, una confessione di debolezza nei confronti delle pressioni alle quali lei ha avuto l'amabilità di riferirsi. E sinceramente, la confessione di una debolezza verso *lobbies* alte, basse,

medie, grandi o piccole non mi sembra il massimo per la redazione di un testo costituzionale.

Mi permetta, signor presidente, di aggiungere una cosa: qualora si volesse individuare un obiettivo, un fine, una ragione e uno scopo per un organo costituzionale di questo genere, a parte lo sbrigliare della fantasia italica e mediterranea, che è illimitata, si dovrebbe pensare ad una sola funzione, quella relativa alle politiche dei redditi.

Nella letteratura – dovremmo saperlo tutti, perché la nostra Commissione è gremita di professori universitari e persone come il professor Salvati penso siano edottissime in materia – la conclusione alla quale si giunge relativamente alle politiche dei redditi è che più selettive e più elastiche sono nella loro formulazione, meglio è, perché hanno più successo. Immaginare che l'unica funzione storica degna di questo nome da assegnare all'organo sia questa, significherebbe contribuire al futuro insuccesso delle future politiche dei redditi: mi pare dunque che cada l'unica ragione di sostanza riguardante l'eventuale previsione di un organo costituzionale del genere.

Per queste motivazioni formalmente la inviterei a ritirare la sua estremamente meritoria proposta che, credo, non sarebbe accompagnata da un eguale livello dell'esito prodotto dalla decisione.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Signor presidente, il dibattito fin qui svolto fa capire che in Parlamento la materia sarà molto discussa. Mi chiedo se sia preferibile che all'esame parlamentare venga sottoposto un vuoto, affinché la discussione ruoti intorno alla decisione se riempirlo o meno, oppure se sia meglio riempirlo, con il suggerimento da lei dato, e fare in modo che la Camera e il Senato eliminino totalmente la previsione o prevedano altre funzioni da attribuire. Ritengo che nel rapporto tra la Commissione bicamerale e le Camere sia molto più corretto che le decisioni circa l'eliminazione di un istituto dalla Costituzione vigente siano ragionevolmente assunte dal *plenum*. Siamo fa-

vorevoli al mantenimento della previsione costituzionale del CNEL tant'è che votammo contro l'emendamento Urbani e Vegas, tendente alla soppressione; oggi non abbiamo deciso in seguito a pressioni di chicchessia e vorrei evitare il sospetto che le decisioni siano dettate da pressioni. Si tratta di orientamenti culturalmente divisi, che ci vedono divisi in quest'aula: non vi è nulla dei Fasci e delle corporazioni. Si deve immaginare che nel nuovo ordinamento della Repubblica — non stiamo risistemando il vecchio, ma mutando radicalmente quello vigente — le forze sociali probabilmente non individueranno più nel Parlamento la sede del confronto sulle politiche governative perché sarà l'esecutivo il loro interlocutore ed il Senato, proprio perché posto a garanzia della libertà e del federalismo, potrà essere la sede idonea all'elaborazione di nuova legislazione sul CNEL, capace di introdurre novità reali atte a garantire la pluralità delle istituzioni, non solo nelle istituzioni, ciò che rappresenta un punto decisivo di confronto politico.

A differenza del collega Urbani, le chiedo, signor presidente, di mantenere la sua proposta, alla quale riconosco saggezza istituzionale: sarà il *plenum* della Camera e del Senato a decidere definitivamente.

ANTONIO SODA. Signor presidente, aderisco alla sua proposta. Intendo rimarcare che il mio impegno per la conservazione del CNEL deriva da una considerazione: se vi è una riflessione sull'asserita, inevitabile obsolescenza dell'istituto, del quale la bicamerale dovrebbe certificare la morte, in Europa al contrario si registra un dibattito su analoghi istituti, ai quali si assegna un ruolo e una funzione diretti ad attuare forme più complesse e stabili di integrazione tra la democrazia rappresentativa, come si è realizzata nei paesi più avanzati, e forme di democrazia che si esprimono nelle formazioni sociali e nelle organizzazioni economiche dinamiche, mobili, evolventesi costantemente, che non rimangono racchiuse all'interno

di modelli definiti di rappresentanza politica.

Quindi, vi è un dibattito aperto e non credo che si possa dire, come ha fatto il relatore, è fallito, certifichiamone la morte; né ritengo, come sostiene il professore Urbani, che si possa parlare di assenza assoluta di funzioni o che il dibattito sul CNEL sia soltanto il frutto di pressioni corporative o, peggio ancora, di momenti per assicurare uno sviluppo ed una continuazione di carriere a esponenti del mondo produttivo e sindacale.

Vi è un dibattito aperto in Europa ed io credo che conservare in Costituzione questo istituto significhi tenere aperto, anche nel nostro paese, il dibattito dell'intreccio inevitabile che si dovrà realizzare fra democrazia politica rappresentativa e democrazia sociale e che veda le persone impegnate nella realizzazione di se stesse, in primo luogo nelle formazioni sociali e nelle organizzazioni produttive nelle quali si manifesta.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, vorrei precisare al collega Urbani che io non ho avanzato alcuna proposta che possa o debba ritirare. Qui è stata avanzata una proposta firmata dai colleghi Elia, Nania, D'Onofrio, Soda, Cosutta e Dondeynaz. Quindi, sono loro che, eventualmente, dovrebbero ritirarla. Io non ho proposto nulla. Di fronte a tale proposta, che è stata presentata, e che non viene ritirata, da tanto numerosi e qualificati colleghi, io mi sono limitato a proporre correzioni, onde evitare di introdurre in Costituzione formulazioni che mi sembrano equivoche e che possono essere dannose. Ripeto, io non ho proposto nulla; la proposta è venuta dai colleghi che ho citato e che non intendono ritirarla; né io posso farlo a nome loro. Io ho svolto un compito tipicamente presidenziale, direi di servizio.

ANTONIO SODA. Signor presidente, noi la ritiriamo aderendo alla proposta...

PRESIDENTE. Ho suggerito una diversa formulazione.

Ciò detto, porrò anzitutto in votazione il principio, come ha chiesto il collega Villone: se la Commissione intenda reintrodurre nel testo costituzionale la previsione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Nel caso che la Commissione sia di questo avviso, proporrò la concreta formulazione della proposta, perché – ripeto – compito del presidente è cercare di fare in modo che vi sia una formulazione (ma non è la mia formulazione) che, come mi suggerisce il collega Elia, sia la meno dannosa possibile.

Pongo in votazione il principio di reintrodurre in Costituzione la previsione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

(È approvato).

Secondo l'onorevole Boato ha prevalso, con 18 voti a favore e 16 contro, l'opinione di reintrodurre il principio suddetto, e l'onorevole Boato fa fede, in quanto è uomo leale anche nel caso in cui debba certificare una sua sconfitta. È comunque evidente che su questa questione torneremo a discutere in Assemblée.

Mi sembra che tutti i proponenti convengano sulla formulazione che avevo suggerito sulla scorta della proposta del collega Rebuffa; l'articolo 82-*quater* risulta del seguente tenore: « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge » (dando per implicito, ovviamente, che quest'ultima sia approvata dalle due Camere).

MICHELE SALVATI. Signor presidente, devo dire, se dobbiamo entrare nel merito di questa materia, che l'espressione « categorie produttive » mi lascia un poco perplesso dopo cinquant'anni dalla sua prima introduzione e formulazione. Le categorie produttive sono i tessili, i po-

stelegrafonici e altri di questo genere, per cui apprezzo moltissimo la semplicità della redazione che lei propone, ma – ripeto – l'espressione suddetta non può che lasciare piuttosto perplessi, data la sua specificità. Inoltre, suona anche un po' di corporativismo di vecchio stampo. Per esempio, una formulazione del tutto diversa ma più ragionevole potrebbe essere la seguente: « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro », se si vuole si può anche aggiungere 'delle autonomie sociali', « è formato da rappresentanti delle forze sociali ed economiche, nonché da esperti... È organo di consulenza... ». Quindi, propongo di sostituire l'espressione « categorie produttive » con « forze sociali ed economiche ».

PRESIDENTE. Credo che il concetto di forze sociali ed economiche, che ha una forte suggestione giornalistica, non sia ancora entrato nella letteratura giuridica. Siccome introducendo questo emendamento la materia diventa emendabile *ad libitum* (diciamo che si tratta di un nuovo testo, pur essendo antico in realtà), credo sia bene ragionarci per l'aula, senza affrettare in questa sede formulazioni che – ripeto – nell'immediato possono suonare meglio, certamente al nostro orecchio che è più avvezzo a sentir parlare di forze sociali che non di categorie produttive, ma che possono risultare imprecise dal punto di vista di una formulazione giuridica.

Pongo quindi in votazione l'articolo aggiuntivo 82-*quater* nella riformulazione di cui prima ho dato lettura.

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 83, elaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto (*Commenti dell'onorevole Calderisi*).

Onorevole Calderisi, capisco che oggi lei non è tra i protagonisti – diciamo così – perché si è passati ad una tematica che l'appassiona di meno, però noi siamo tenuti ad andare avanti nei nostri lavori.

Rispetto all'articolo 83, che il relatore propone nel testo approvato a giugno,

ricordo che il collega Mattarella ha presentato gli emendamenti C.83.41 e C.83.62.

SERGIO MATTARELLA. In realtà, si trattava di un unico emendamento che, per comodità sistematica degli uffici, è stato diviso in due (la prima parte sul Consiglio di Stato, la seconda sulla Corte dei conti). Concettualmente si tratta comunque di un unico emendamento. Altri emendamenti a mia firma sono quelli presentati in giugno e riprodotti nel fascicolo con l'automatismo di cui si è allora parlato.

PRESIDENTE. In sostanza, l'emendamento Mattarella C.83.41 reintroduce, in forme che devono essere individuate dalla legge, una funzione di giurisdizione amministrativa superiore per il Consiglio di Stato; mentre il successivo emendamento Mattarella C.83.62 si muove nello stesso senso per quanto attiene alla Corte dei conti, in quanto reintroduce per la stessa una funzione di giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa.

SERGIO MATTARELLA. Non ripeterò tutte le considerazioni fatte nella discussione che su questo punto abbiamo svolto a giugno e che vide la Commissione approvare il testo che il relatore adesso ripropone con uno scarto assai limitato. Mi limito ad enunziare gli argomenti.

La soluzione che il relatore ha avanzato è quella di istituire un organo di giurisdizione che sostanzialmente assommi le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti e quelle del Consiglio di Stato lasciando a quest'ultimo la sola funzione consultiva e alla prima la sola funzione di controllo, con le nuove modalità, per carattere e natura, individuate, essenzialmente, nella valutazione della gestione e dei risultati.

Credo che sia un errore la previsione di un organo di giustizia che metta insieme la giurisdizione sugli atti e quella sulla responsabilità contabile, trattandosi di due funzioni che nulla hanno a che

vedere tra loro, se non il fatto di avere in comune il giudicare, che non è un elemento per mettere insieme funzioni totalmente differenti, quali, appunto, la giustizia sugli atti e quella per la responsabilità contabile.

Per quanto riguarda il Consiglio di Stato, ritengo sia un errore separare le due attuali funzioni; naturalmente, andrebbero separate, come nell'emendamento si propone in maniera rigorosa, nel loro esercizio, ma non imputando ad organi diversi la funzione giurisdizionale e quella consultiva, perché in diritto amministrativo vi è il rischio – ripeto ciò che ho già detto a giugno – di avere nel nostro paese due diverse giurisprudenze, una attraverso pareri, l'altra tramite sentenze, con rischi sulla unicità di interpretazione e di formazione di giurisprudenza, che per il diritto amministrativo è, notoriamente, da sempre produttiva, sostanzialmente, delle figure stesse del diritto.

Aggiungo che l'attuale configurazione del Consiglio di Stato è comune a gran parte dei paesi della Comunità (per esempio, i continui richiami che si fanno all'ordinamento francese vanno fatti anche per quanto riguarda il suo Consiglio di Stato, che oltre ad avere funzioni consultive e di giurisdizione ha anche funzioni di codificazione piuttosto rilevanti).

Aggiungo ancora che la critica che si è fatta, su cui ci si è mossi, almeno in parte, per arrivare al testo proposto dal relatore, è che è inopportuno che lo stesso organo prima esprima un parere su un singolo atto e poi lo giudichi. Questa è una considerazione che si può raccogliere, come si è fatto nell'emendamento, togliendo al Consiglio di Stato la funzione consultiva sui singoli atti di amministrazione ma mantenendola per gli atti a carattere normativo, così da evitare quel rischio da cui, probabilmente, almeno in parte ci si è mossi per arrivare alla proposta del relatore. Viene così tolto il pericolo che il Consiglio di Stato giudichi su atti su cui in precedenza ha espresso

un parere. Inoltre, con il mio emendamento, propongo di separare, con articolazioni distinte, l'esercizio della funzione consultiva da quello della funzione giurisdizionale.

Sottolineo inoltre, a proposito della Corte dei conti, che a nostro avviso è un errore collocare insieme funzioni di giudizio sulla responsabilità contabile e funzioni di giustizia sugli atti. In realtà, infatti, la responsabilità contabile ha natura civilistica, per cui avrebbe un senso trasferire quella competenza al giudice ordinario. Ma volendo mantenere un giudice *ad hoc* è bene che sia, come oggi è, il giudice che conosce l'amministrazione, perché la controlla. Avendo definito per la Corte dei conti una funzione di controllo sui risultati della gestione, ciò le consente l'esercizio di una funzione di giustizia sulla responsabilità contabile più attenta, più aderente alla realtà dell'amministrazione, meno astratta, meno separata da quest'ultima.

È per le ragioni suddette, signor presidente, che, senza impegnare ulteriormente il tempo della Commissione, mi limito a riproporre, con gli emendamenti C.83.41 e C.83.62, l'emendamento che avevo proposto a giugno. Ciò al fine di far sì che il Consiglio di Stato mantenga la funzione giurisdizionale e quella consultiva, limitandola agli atti normativi e separando in articolazioni distinte l'una e l'altra funzione al suo interno, e che per la Corte dei conti siano invece ripristinate le due funzioni, quella di controllo, della definizione di cui alle competenze formulate a giugno, e di giustizia sulla responsabilità contabile.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Con rapidità, perché il tempo è molto importante, desidero richiamare soltanto l'emendamento Casini C.83.6 che, nella sostanza, afferma le cose dette dall'onorevole Mattarella. Siamo quindi d'accordo sulla necessità di rivedere questa parte.

LEOPOLDO ELIA. Penso che non sia in gioco una questione di nuovo o di antico, di

moderno o di meno moderno, ma sia in gioco un giudizio di funzionalità. Allora, sul piano della funzionalità devo dire che la scelta del sistema tedesco si innesterebbe su un tronco diverso da quello che in Germania è il presupposto della creazione di un'alta corte amministrativa, come ci sono un'alta corte per il diritto civile ed un'alta corte per il diritto penale. I *Länder*, le regioni hanno una loro struttura giurisdizionale: rispetto a questo c'è un'ultima istanza di carattere nazionale, che presuppone la struttura giurisdizionale dei singoli *länder*. Qui siamo in una situazione diversa, una situazione che rimane più vicina a quella francese, poiché i TAR assomigliano ai tribunali amministrativi francesi; quindi non vedo la ragione per introdurre una innovazione che, almeno per un certo periodo, produrrebbe un impoverimento del livello sia della funzione giurisdizionale sia di quella consultiva. Infatti, è inutile illudersi: in un paese che non è riuscito a costruire una scuola della pubblica amministrazione degna di questo nome bisogna servirsi dei corpi, più o meno scelti, di cui si dispone; non è possibile rinunciarvi in un periodo di codificazione anche delle leggi amministrative, in cui si istituisce una sezione normativa del Consiglio di Stato — come si è istituita con una delle leggi Bassanini, forse meno considerata ma di un certo rilievo, almeno su questo punto —. Ritengo che rischiamo un doppio impoverimento, perché gli attuali consiglieri sarebbero costretti a scegliere tra il Consiglio di Stato consultivo e questa corte amministrativa; almeno per un lungo periodo di tempo non utilizzeremmo tutte le forze, le capacità e le energie che potremmo utilizzare.

GIOVANNI PELLEGRINO. Presidente, per una volta tanto parlerò più a lungo di quanto in genere faccia, ma penso che sia necessario un chiarimento di fondo, su questa materia, anche con colleghi come Elia e Mattarella, ai quali mi lega una positiva valutazione della storia di alcuni istituti come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Sul piano astratto non ci sarebbe niente di anomalo nell'imputare controllo e giurisdizione ad uno stesso organo. Questo per lo meno per me, che ritengo che la giurisdizione partecipi del più vasto mondo del controllo neutrale. Però qui noi ci siamo misurati non su ciò che il controllo di legittimità poteva essere in astratto ma su ciò che è diventato nella effettività dell'ordinamento. Noi non siamo mai riusciti - perché è stata la stessa valutazione che la giurisdizione ha fatto del controllo - ad attribuire al controllo se non un momento di natura meramente amministrativa, quindi un qualche cosa che per nulla partecipava alla neutralità del controllo che è propria della giurisdizione. Sono stati i giudici amministrativi a spiegarci che l'atto di controllo positivo non accresce la presunzione di legittimità dell'atto né davanti al giudice amministrativo, né davanti al giudice ordinario, né davanti al giudice contabile. È stato il giudice contabile a spiegarci che il controllo positivo non esime il controllato da un'eventuale giudizio di responsabilità. Il giudice amministrativo è riuscito addirittura ad inventarsi la impugnabilità dell'atto negativo di controllo della Corte dei conti attraverso lo schermo della impugnazione del comportamento dell'amministrazione che si adeguava a quell'atto di controllo negativo. Quindi è stato nella effettività dell'ordinamento che la giurisdizione e il controllo sono divenuti due cose diverse.

Pertanto, questo testo che porta nel settore della pubblica amministrazione il controllo separandolo dalla giurisdizione non fa altro che registrare una effettività del nostro ordinamento determinata dalla giurisdizione, da come i giudici hanno concretamente modellato questo istituto.

Questo potrebbe in qualche modo valere anche per la consulenza. In astratto, soprattutto per una consulenza che abbia ad oggetto atti a contenuto normativo, cioè generali ed astratti, non vedo alcuna incompatibilità con una imputazione comune alla giurisdizione, perché la nomofilachia che il giudice esercita *ex post*

potrebbe benissimo essere esercitata *ex ante*, attraverso una partecipazione al processo di riforma, cioè di posizione della norma. Sotto questo profilo non mi scandalizzerebbe neanche una sezione consultiva della Corte di cassazione, che funga da consulente sulla modificazione dei codici, su una nuova legge e quant'altro. Però, ancora una volta, rispetto alla consulenza fatta sul singolo atto abbiamo sempre visto che non era un modo con cui il controllo finiva per dire la parola definitiva sulla legittimità di un determinato atto, poiché in realtà si innescava tutta una vicenda che produceva ulteriori momenti di controllo giurisdizionale. Quindi, ho queste perplessità di fondo che attengono alla concreta effettività dell'ordinamento.

Ma il discorso che vorrei fare è un altro. Con questi emendamenti ci stiamo occupando del settore delle garanzie e, allora, vorrei dire ai colleghi Elia e Mattarella che non c'è in me una valutazione negativa dell'esperienza del Consiglio di Stato e di quella della Corte dei conti. Anzi, guardando al passato io sono convinto che si tratti di esperienze positive; ma l'operazione che vorremmo fare è tutta diversa, è rivolta al futuro e investe sul futuro. Guarda, cioè, a questa nuova figura del giudice amministrativo come un giudice che nell'architettura costituzionale diventi equiordinato al giudice ordinario, cioè sia dello stesso rango di questi, perché ha un suo organo di autogoverno, organo costituzionalizzato. Un giudice che sarà competente per materia. Un giudice che eserciterà giurisdizione piena e che, probabilmente, finirà per diventare in futuro il vero giudice della complessità. Oggi è già così: le vicende che più incidono sulla vita dei cittadini sono quelle giudiziarie che si svolgono di fronte al giudice amministrativo e quando apriamo il giornale leggiamo: « Chi governa a Roma, Rutelli o il TAR del Lazio? Chi governa in Italia, Prodi o il TAR del Lazio? ». È così: è in atto una trasformazione che noi stiamo cercando di intercettare e di proiettare nell'architettura

costituzionale. Quindi non c'è una valutazione negativa delle esperienze compiute finora ma, c'è un investimento in un'esperienza futura.

Capisco quello che diceva il professor Elia. Il passaggio da una fase all'altra non potrà non essere ragionevolmente lungo, anche perché le istituzioni giudiziarie sono quelle che più delle altre resistono agli impulsi innovatori della riforma. Ma allora facciamo un buon lavoro di norme transitorie e, soprattutto, non creiamo steccati. Vi sono emendamenti che recano la mia firma nei quali è previsto che il Consiglio superiore della magistratura amministrativa possa acquisire, diciamo, la provvista del materiale umano dal controllo e dalla consulenza, perché io non credo ai mondi separati e ritengo che l'esperienza che si matura nel controllo e nella consulenza possa essere utilmente utilizzata nell'esperienza giurisdizionale. Però va tenuto presente che quando si va a fare giurisdizione si cambia *status*, si entra nello statuto unico di tutti i giudici, si diventa parti di un elettorato attivo e di un elettorato passivo. Gli emendamenti Bressa o Mattarella lasciano tutti questi punti irrisolti. Che succederà del CSMA? Dobbiamo abolirlo, dobbiamo non pensarci più? Allora dobbiamo ripensare e riscrivere da capo tutto il sistema delle garanzie.

SERGIO MATTARELLA. Sono stati presentati emendamenti conseguenti anche su questo, collega Pellegrino.

GIOVANNI PELLEGRINO. Allora discutiamone tutti insieme. Discutiamo di tutto questo nell'ambito del settore delle garanzie, perché potrei anche votare a favore ma solo dopo aver capito quali siano tutte le conseguenze. Cioè, i consulenti e i controllori partecipano dello statuto del giudice? Hanno quelle severissime incompatibilità in base alle quali non possono, ad esempio, andare a fare i capi di gabinetto, per cui sarebbe anche giusto riconoscergli l'elettorato attivo e quello passivo nell'ambito del CSMA? O sarebbe

più opportuno conservare un corpo diverso di alti burocrati, che potranno fare bene i controllori, i capi di gabinetto, i capi di uffici legislativi e potranno poi, a domanda e con un provvedimento del CSMA, accedere alla giurisdizione, solo in quel momento partecipando di uno statuto diverso? Non mi sembra che possiamo oggi votare l'emendamento che ci viene proposto se non ci rendiamo conto delle conseguenze complessive che tale emendamento determinerebbe su tutto il sistema.

Mi rimetto anche al relatore Boato. Penso che si renda conto che se torniamo ad una logica più coerente con la tradizione, rispetto alla quale esprimo una valutazione positiva, allora il sistema delle garanzie va pensato in maniera diversa.

SALVATORE SENESE. Presidente, qui rischia di riaprirsi un dibattito che, per la verità, è stato molto ampio ed ha occupato per moltissime ore il Comitato sistema delle garanzie. I temi che sono stati sollevati, sia a favore dell'emendamento Mattarella sia, da ultimo, nell'intervento del collega Pellegrino, che sostanzialmente condivido, sono stati sviscerati in giornate e giornate di lavoro all'interno del Comitato. Credo che ragioni di buon senso, prima di ogni altra cosa, non ci consentano di ripercorrere tutto quel travaglio e quei ragionamenti.

Ma la cosa che a me pare importante sottolineare è che il punto di approdo di quel travaglio teneva conto in un modo assolutamente attento della situazione di disagio e di sofferenza che oggi si determina all'interno del nostro ordinamento proprio per la commistione di funzioni consultive e funzioni giurisdizionali in capo al Consiglio di Stato; commistione che è vano pensare di risolvere — come pure, devo darne atto, si preoccupa il collega Mattarella — pensando ad interventi di legislazione ordinaria. Valga per tutti un esempio che in qualche modo riprende, ma rovesciandolo, l'argomento che è stato svolto dal collega Elia: in sede ordinaria è in corso una legislazione di riforma per quanto riguarda le incompa-

tibilità dei magistrati, le assegnazioni ai magistrati di incarichi cosiddetti extragiudiziari e così via; in tale sede abbiamo cominciato a tentare di stabilire un regime rigoroso per cui i giudici facciano i giudici ed altri, invece, facciano i consulenti, i capi di gabinetto, i capi di uffici vari presso i ministeri, tentando per quanto possibile di coinvolgere in questa disciplina anche i magistrati amministrativi. Si è visto che la cosa non può funzionare, perché se ci si muove secondo una linea di ragionevole precisione, quindi si esclude la possibilità per il magistrato amministrativo di partecipare ad una serie di organismi, allora ha ragione il collega Elia nel dire che si sguarniscono i ministeri; io, che sono relatore di questa pratica, ho ricevuto segnalazioni da tutti i ministri i quali affermano di non poter andare avanti se viene tolto loro quel polmone, dal momento che non abbiamo una scuola nazionale di pubblica amministrazione come avviene in Francia, non abbiamo una categoria... (*Interruzione del deputato Mattarella*).

No, è il contrario.

A questo punto noi diciamo che questa riforma non disconosce i meriti e l'apporto che da queste grandi professionalità, che è vanto del nostro paese aver creato – ed in questo senso sono perfettamente d'accordo con il collega Pellegrino e con gli altri – è venuto al nostro paese in una situazione istituzionale squilibrata. Diciamo semplicemente di separare decisamente la funzione consultiva, che si avvarrà di tali professionalità che saranno però inserite soltanto in questa funzione, dalla funzione giurisdizionale. Una parte di queste professionalità svolgerà esclusivamente funzioni giurisdizionali, senza peraltro precludere – lo diceva già il collega Pellegrino – che la provvista dei giudici amministrativi, soprattutto quelli della Corte superiore amministrativa, possa avvalersi anche di elementi provenienti dal corpo dei consulenti, i quali però, una volta che transitano nel nuovo corpo, hanno reciso ogni legame con quell'ambiente, così come oggi è previsto

che nella Corte di cassazione possano andare avvocati e professori universitari, i quali, una volta che vi entrano, hanno reciso il legame con l'avvocatura o con la cattedra.

Occorre inoltre tenere presente – un accenno lo faceva già il collega Pellegrino – che tutto il sistema delle garanzie è stato costruito in funzione di questa premessa; diversamente verrebbe a cadere completamente e non sarebbe più immaginabile, ad esempio, una delle innovazioni più forti e, secondo me, più feconde del progetto, che è la istituzione di un tribunale disciplinare autonomo alimentato dai due Consigli superiori, ma completamente autonomizzato da questi e capace di esprimere una cultura diversa, molto meno legata di quanto non possa essere oggi a particolari concezioni di ceto o di ruolo.

Dopo aver fatto un percorso che unanimemente viene riconosciuto come difficile ed impegnativo, non possiamo rimettere in discussione questo punto, perché dovremmo riaprire tutto il discorso e lo dovremmo fare con la concitazione dei tempi che non ci consente quell'analisi più approfondita che abbiamo invece potuto svolgere nello scorso mese di febbraio.

SERGIO MATTARELLA. Collega Senese, questo testo è stato approvato per due voti di maggioranza con il concorso anche casuale di un gruppo generalmente assente. Quindi, se vi è un argomento su cui riflettere oggi, è proprio questo.

SALVATORE SENESE. Sì, ma di tanto in tanto la storia ha anche le sue astuzie: se non vi fosse stata quella casualità, probabilmente avremmo avuto tre mesi per riflettere e rimettere in piedi tutta un'altra cosa. Il fatto è che oggi, 23 ottobre, arriviamo con questo testo e con questa proposta di modifica.

Ma, collega Mattarella, c'è un'altra considerazione da fare. Conosco ed apprezzo molti consiglieri di Stato e so bene che da una parte della dottrina, molto minoritaria e molto vicina al Consiglio di

Stato, vi è oggi una pressione del tutto legittima, anzi salutare, perché si rimediti questa scelta. Debbo però dire che la grande maggioranza degli studiosi in tutti i convegni saluta invece questa soluzione come veramente innovativa, garantista e feconda per il nostro ordinamento di giustizia.

Per questo sarei abbastanza sconcertato da un voto che, magari senza la presenza casuale che vi era il 26 giugno, ma anche senza molte altre presenze significative, rimettesse oggi in questione tale punto che, ripeto, è stata la pietra di partenza di tutta l'elaborazione in materia di garanzia. Su questo vorrei con forza richiamare l'attenzione dei colleghi.

GIUSEPPE VEGAS. A titolo personale sono favorevole all'emendamento Mattarella, tanto è vero che, insieme ai colleghi Scognamiglio, Cossiga ed altri, ho presentato l'emendamento di analogo tenore che reca il numero S.83.19. Mi permetto inoltre di chiedere la votazione, relativamente al secondo comma dell'articolo 83, del mio emendamento S.83.26 che mira a far svolgere dalla Corte dei conti anche un controllo di legalità.

Se consideriamo la nuova struttura del bilancio dello Stato, verifichiamo che il bilancio si è destrutturato per la parte legale e quindi esiste la necessità di trovare un organo di raccordo che svolga anche questo tipo di verifica, altrimenti la componente della legalità sparisce in tutta la gestione del denaro pubblico, il che mi sembrerebbe francamente l'affermazione di un principio fonte di pericolosità per tutto il maneggio del pubblico denaro.

MARIDA DENTAMARO. Qualche breve considerazione a sostegno del mantenimento del testo già approvato dalla Commissione all'esito del lungo ed approfondito dibattito ricordato poco fa dal collega Senese. Si tratta di considerazioni esattamente speculari a quelle svolte invece dall'onorevole Mattarella per illustrare e sostenere il suo emendamento. Infatti la scelta di fondo complessiva che io valuto

in modo assolutamente positivo è proprio la istituzione di un giudice unico della pubblica amministrazione. Vorrei ricordare che la giustizia amministrativa da lungo tempo non è più considerata come giurisdizione sugli atti, bensì sui rapporti, sulla attività della pubblica amministrazione. Non solo non esiste alcun rischio nella separazione del giudizio amministrativo da quello di responsabilità, ma è questo l'unico modo di ricondurre ad unità una giurisprudenza che, da una parte e dall'altra, va oggi in direzioni opposte e sta determinando quotidianamente una situazione paradossale, della quale sono vittime gli agenti pubblici, amministratori e funzionari, ma anche e prima di tutto i cittadini, perché gli uni e gli altri di conseguenza si trovano stretti nella tenaglia di una contraddizione che sta divenendo costante fra orientamenti della giurisprudenza amministrativa ed orientamenti della giurisprudenza contabile.

L'amministratore che abbia il potere di attribuire un bene o un vantaggio patrimoniale ad un cittadino è costantemente tra due fuochi: se nega quell'attribuzione, corre il rischio di vedere la propria decisione sanzionata dal giudice amministrativo, il che comporta poi conseguenze in termini di responsabilità nei confronti del cittadino che sia stato leso da quel diniego; se invece attribuisce il bene al cittadino, determinando così una diminuzione del patrimonio della pubblica amministrazione o un esborso, è esposto alla azione ed al giudizio di responsabilità contabile.

Questo diventa un fattore negativo gravissimo di paralisi o quanto meno di inefficienza della pubblica amministrazione. Tutta questa materia va ricondotta ad unità. È inconcepibile cioè che siano separati un giudice per il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini e un giudice per il rapporto tra pubblica amministrazione e suoi agenti, amministratori e funzionari. L'attività amministrativa è l'unico oggetto della giurisdizione, sul piano storico e concreto è un *unicum* che

va necessariamente disciplinato e giudicato alla stessa maniera, secondo gli stessi parametri e quindi, in ultima analisi, dallo stesso corpo giudicante.

Ritengo quindi che l'istituzione di un giudice unico della pubblica amministrazione a 360 gradi su entrambi questi versanti – rapporto con i cittadini e rapporto con gli agenti – sia veramente il punto di mediazione alto nel dibattito tra unità e pluralità della giurisdizione. Possiamo soltanto compiacerci che a questo punto di mediazione alto sia giunta la Commissione nel corso delle prime votazioni.

Condivido inoltre, in modo molto convinto, le considerazioni del senatore Pellegrino sulla necessità di una normativa transitoria alla cui formulazione non mancheremo di attendere, che consenta di utilizzare all'interno di questo nuovo corpo giudiziario le professionalità, le esperienze e le culture già acquisite, nell'ambito degli istituti ai quali fino ad oggi è stata affidata la giurisdizione sulla pubblica amministrazione, unitamente alla consulenza ed al controllo; patrimonio che non deve essere disperso, che può non esserlo ed essere invece utilizzato in modo più moderno e più consono agli orientamenti generali che questa Commissione sta cercando di assumere ed io confido sarà in grado di assumere in materia di giurisdizione.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Signor presidente, è nella giornata odierna che la grande occasione si trasforma nella sua grande disfatta, della quale naturalmente non mi compiaccio. Poco fa si è votato per la restaurazione del CNEL: il corporativismo cattolico, che non è affatto privo di parentele con il corporativismo fascista – ripeto: che non è affatto privo di parentele con il corporativismo fascista –, ha celebrato i suoi fasti. Con il voto che ci accingiamo a dare sul Consiglio di Stato ripristiniamo la continuità di questo organo. Con i voti che ci accingiamo ad esprimere oggi pomeriggio sulla burocrazia ristabiliamo la continuità della pubblica amministrazione.

Tutti questi settori della società corporativa hanno fatto le relative pressioni. È patetico che il collega D'Onofrio voglia comunicare alla stampa che noi abbiamo introdotto un sistema federale, perché non riuscimmo ad impedire che la parola « federale » figurasse nel titolo, che naturalmente non ha alcun valore normativo.

Il Consiglio di Stato è il monumento del centralismo franco-napoleonico. Nel maggio 1805, quando Napoleone Bonaparte arrivò a Milano, si preoccupò essenzialmente di istituire il Consiglio di Stato ed i prefetti. Questa soluzione non è stata più revocata. Questa è la disfatta di questa Commissione.

Non entro negli aspetti tecnici che sono stati illustrati. Per esempio, venerdì prossimo – domani – si svolgerà a Brescia un convegno di magistrati amministrativi italiani ed europei. Gli organizzatori di questo convegno, magistrati amministrativi, a suo tempo (a giugno) mi hanno scritto – sono in grado di esibire, presidente, la documentazione – lamentando che il gruppo al quale sono iscritto, il gruppo di forza Italia, non avesse votato in modo compatto a favore del testo Boato, che peraltro non coincide nemmeno esattamente con il testo della mia proposta (S. 2030). Chi mi ha scritto sono stati magistrati amministrativi italiani; si aspettano che qualcuno come il sottoscritto vada a Brescia a spiegare che questa Commissione bicamerale per lo meno abbia confermato la proposta Boato.

C'è stata prima una allusione del collega Mattarella, molto garbata, molto velata; ha parlato di un gruppo che non è stato neanche presente. Secondo quello che lei stesso, presidente, ha riferito, il voto sul CNEL è stato determinato da due voti (non era tenuto ad indicare l'esito della votazione, ma invece lo ha detto). Allora, devo ricordare a questa Commissione che nel mese di giugno sia sul CNEL sia sul Consiglio di Stato furono determinanti i voti dei colleghi della lega, che in entrambi i casi furono da me espressamente sollecitati a votare per la soppres-

sione del CNEL e del Consiglio di Stato, avendo io spiegato loro – e forse non avevano bisogno che fosse loro spiegato – che si trattava di istituti del centralismo amministrativo statale tradizionale. Quindi, gli interventi della lega non sono stati soltanto dei *Blitz*, come il presidente li ha chiamati nel suo noto saggio, ma sono stati più di uno e più utili di quanto non siano stati in quell'occasione...

PRESIDENTE. Visto che lei ha questa influenza, potrei darle un elenco di cose che potrebbe spiegare ai nostri colleghi!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Benissimo, ho passato tutta la vita a spiegarlo a tutti, ai comunisti e ai fascisti; non vedo perché non dovrei spiegarlo anche ai leghisti e naturalmente ai democristiani!

FRANCESCO SERVELLO. Il bello è che gli ex fascisti l'hanno votato!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. A giugno votai a favore della bozza Boato; in questa occasione rinnovo la mia dichiarazione di voto.

Vi sono state alcune occasioni nelle quali il presidente della Commissione – nei cui confronti nutro molto più che rispetto e per il quale ho votato a suo tempo – ha manifestato il suo voto. Ritengo che il presidente se non vuole trasformare la grande occasione in una grande disfatta sulle cose che contano – che non sono il comma primo ma queste cose – debba partecipare a questa votazione votando; comunque questo, se permette, è il consiglio che gli do.

MARIO GRECO. Il mio breve intervento non riguarda i primi tre, ma l'ultimo comma dell'articolo 83 relativo all'Avvocatura dello Stato.

Non vorrei che questa mia ulteriore osservazione provocasse le simpatiche censure del collega Rotelli, il quale spesso mi dice che voglio difendere a tutti i costi l'Avvocatura dello Stato. Non sono uno strenuo difensore, perché a me già va

bene così come è stato costituzionalizzato il ruolo dell'Avvocatura e quindi la proposta del relatore.

Vorrei tuttavia rivolgermi anzitutto al relatore e poi ai colleghi per chiedere se non sia opportuno, una volta che abbiamo costituzionalizzato una realtà sperimentata positivamente e utilmente da molti anni nel nostro Paese, costituzionalizzare tale realtà per intero. Oggi come oggi l'Avvocatura dello Stato svolge anche un ruolo a favore delle regioni quando queste lo richiedano, essendovi una facoltà. Visto che abbiamo previsto l'Avvocatura dello Stato come organo di patrocinio e di assistenza in giudizio, mi chiedo e vi chiedo se non sia il caso di raccogliere il contenuto dell'emendamento da me presentato S.83.214, il quale prevede con legge ordinaria la facoltà per le regioni di avvalersi dell'Avvocatura; io aggiungerei anche « nei casi e alle condizioni previste ». La norma risulterebbe a mio avviso anche più armonica perché, così come abbiamo previsto che la Corte dei conti è organo di controllo sulla gestione finanziaria oltre che del bilancio dello Stato anche di quello delle regioni, non vedo come dobbiamo escludere questa possibilità rispetto all'Avvocatura.

PRESIDENTE. Incauto il suo intervento perché ha suscitato la richiesta immediata di votazione di un emendamento soppressivo dell'ultimo comma!

MARIO GRECO. Ho premesso che andrebbe bene anche la formulazione attuale.

PRESIDENTE. Lei ha evocato un tema in relazione al quale mi è immediatamente pervenuta la richiesta di votazione soppressiva. Se si fosse accontentato! Ha voluto eccedere (*Commenti*)! Non fa niente, voteremo; siamo in democrazia.

MARCELLO PERA. Vorrei anch'io richiamarmi ad una discussione – il mio intervento ha come tema il Consiglio di Stato – che avvenne nel Comitato garan-

zie. Una discussione molto lunga, che occupò molto tempo, che cominciò addirittura partendo dall'idea della giurisdizione unica (ricordo che in particolare il relatore Boato era favorevole a questo concetto). La discussione si protrasse a lungo; dalla giurisdizione unica ci fu una retrocessione verso la giurisdizione unitaria (che non è la stessa cosa) e almeno la bipartizione di questa giurisdizione unitaria in amministrativa e ordinaria. Quando si arrivò al punto della giurisdizione amministrativa ci fu nel Comitato un accordo abbastanza ampio, che poi fu recepito dalla Commissione plenaria, su due punti: la separazione dei ruoli e delle funzioni (nel caso specifico del ruolo consultivo e di quello giurisdizionale); la distinzione di *status* tra coloro che esercitano queste diverse funzioni, che ricoproano questi diversi ruoli.

Auspico che questi due punti non vengano rimessi in discussione per varie ragioni, in primo luogo perché la distinzione dei ruoli e delle funzioni, che qui è stata recepita nel testo presentato dal relatore, valeva non soltanto per queste ma anche per altre funzioni. In altri termini, l'accettazione della distinzione di ruoli e funzioni – nel caso specifico consultivo e giurisdizionale – fu ed è prodromica di altre distinzioni tra giurisdizionali e non giurisdizionali.

Ecco perché mi auguro che il collega Senese, che è intervenuto con molta dottrina e passione a difendere quell'accordo che è recepito dal testo, avrà altrettanta dottrina e passione quando si parlerà di altre distinzioni di funzioni e di ruoli, rispetto alle quali – ripeto – questo accordo fu prodromico.

Temo che la distinzione tra la funzione consultiva e giurisdizionale non sarebbe rispettata neppure se limitassimo la funzione consultiva a questioni di carattere generale o atti normativi, in pratica essendo molto spesso difficile distinguere tra gli atti generali e quelli particolari. D'altro canto, rimettere in questione la distinzione degli *status* tra il consulente e il giudice (in questo caso amministrativo)

avrebbe ripercussioni notevoli su altri istituti, come il Consiglio superiore della magistratura amministrativa e la Corte di giustizia dei magistrati.

Per queste ragioni, mantengo il mio appoggio al testo così come ci viene proposto perché – ripeto – è un architrave di altri testi che seguiranno in ordine alle distinzioni di ruolo e di *status*.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Intervengo per una mozione d'ordine. Alla luce del dibattito così serio ed impegnato, mi chiedo se non sia opportuno esaminare Consiglio di Stato insieme a Corte dei conti e giurisdizione, perché qui si è molto discusso sulla giurisdizione unica o unitaria, i consigli superiori unici o unitari; la questione potrebbe essere discussa e votata insieme alle altre due.

Chiedo quindi formalmente di rinviare la questione al momento in cui si esaminerà l'organizzazione della giurisdizione nel nostro Paese, perché la giurisdizione amministrativa non è irrilevante rispetto all'insieme della giurisdizione.

PRESIDENTE. Abbiamo sviluppato questa discussione, adesso. Naturalmente discuteremo di questo argomento nell'ambito del tema della giurisdizione qualora si accetti l'impostazione che è stata proposta dal relatore. Oramai siamo nelle condizioni di concludere perché abbiamo lungamente discusso se si debba operare o meno questa separazione non soltanto di funzioni ma anche di *status*, come ha spiegato il collega Pera, che ha anche proiettato una analogia su altre e future distinzioni, una analogia ben argomentata ...

MARCELLO PERA. Un vincolo di coerenza !

PRESIDENTE. È una analogia, perché è difficile pensare che i pubblici ministeri siano dei consulenti, siano estranei dalla giurisdizione ! Comunque, la questione è stata affrontata in una lunga discussione, peraltro non nuova; adesso decidiamo ! Diventa un puro rinvio del voto, non mi sembrerebbe giusto ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Appunto perché la discussione è stata ampia, devo dire che avevo avanzato la proposta di D'Onofrio ieri in Comitato ristretto; il collega Mattarella del tutto legittimamente si oppose e quindi abbiamo oggi deciso di affrontare questa materia, cosa che abbiamo fatto in modo ampio.

Devo dire che il dibattito è stato utilissimo; è ovviamente legittimo che il collega Mattarella ed altri abbiano riproposto una questione che pongono, come il collega Senese ha ricordato, dall'inizio dei lavori, non della Commissione, ma addirittura del Comitato sul sistema delle garanzie.

Mi richiamo agli interventi dei senatori Pellegrino, Senese e della relatrice Dentamaro; condivido anche l'intervento del collega Pera e la sostanza di quello del collega Rotelli, non dei giudizi così drastici, che francamente non mi sento di condividere, né dell'espressione ultronea « soppressione del Consiglio di Stato ». Stiamo attribuendo al Consiglio di Stato esclusivamente la funzione consultiva, mentre attribuiamo esclusivamente alla Corte di giustizia amministrativa e ai tribunali di giustizia amministrativa la funzione giurisdizionale...

SERGIO MATTARELLA. La differenza è molto sottile.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. C'è quindi una valorizzazione di queste due funzioni, che però vengono nettamente separate: l'una rientra negli organi consultivi – questo vale anche per la Corte dei conti e per la giurisdizione ...

SERGIO MATTARELLA. Collega relatore, Bisanzio era molto ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Collega Mattarella, lei sa che abbiamo discusso, come il senatore Senese ha ricordato, decine di volte della questione. Le ho dato atto dell'assoluta

correttezza e legittimità di riproporre in questa sede una questione assolutamente alla radice dell'impianto riformatore che abbiamo costruito insieme, sia pure con legittimi dissensi. Lo hanno detto i colleghi Senese, Pellegrino e Dentamaro: se si modificasse – come la Commissione potrebbe fare legittimamente, perché è sovrana – questo tipo di impianto, le conseguenze si riverbererebbero a cascata su tutto il resto; dovremmo allora rivedere tutto l'impianto per quella che abbiamo chiamato l'unità funzionale della giurisdizione, con le garanzie di autogoverno, di status, di incompatibilità, di funzioni che abbiamo attribuito alle due magistrature nell'ambito dell'unità funzionale.

I colleghi che ho citato hanno detto bene, e meglio di quanto saprei fare io, quello che andava detto in questa materia. Anche per ragioni di tempo, allora, mi limito a richiamare quegli interventi.

Come il collega Mattarella sa, esprimo parere contrario sul suo emendamento, pur con il massimo rispetto. Si tratta di una contrarietà in radice da quando abbiamo deciso di affrontare un'altra strada riformatrice. Nell'arco di sei mesi di lavoro abbiamo seguito un percorso che non è stato occasionale o accidentale, ma di assoluta coerenza. Chiedo quindi che la Commissione confermi la proposta che abbiamo già votato a giugno; ricordo che all'epoca su questa materia avevamo ampiamente dibattuto. Oggi abbiamo nuovamente discusso: mi auguro che il voto confermi le scelte già compiute.

SERGIO MATTARELLA. Solo una puntualizzazione, presidente. Ovviamente rispetto in pieno posizioni differenti ed avvisi contrari espressi in sede di voto. Vorrei però porre in dubbio e contestare che l'accoglimento di questi emendamenti metterebbe in discussione o a rischio l'intero impianto delle garanzie: questo obiettivamente non è vero.

FRANCESCO SERVELLO. Annuncio il voto favorevole di alleanza nazionale alla

proposta del relatore. Esprimo nel contempo una speranza: che si realizzi quanto previsto nel terzo comma dell'articolo. La norma prevede, infatti: «La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo». L'esperienza ci dice che, al contrario, le nomine sono state ampiamente effettuate con criteri politici, anche designando ex esponenti politici di questa o quell'area. Ciò naturalmente contrasterebbe con il terzo comma dell'articolo in esame. Speriamo bene.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

La prima proposta emendativa, come è stato detto, tende a reintrodurre la duplicità di funzioni del Consiglio di Stato.

Pongo in votazione l'emendamento Mattarella C.83.41.

(È respinto).

Il secondo emendamento ha tenore analogo, ma riguarda la Corte dei conti.

Pongo in votazione l'emendamento Mattarella C.83.62.

(È respinto).

Il senatore Vegas ha chiesto la votazione del suo emendamento S.83.26, tendente ad aggiungere una funzione giurisdizionale (cioè una competenza sul controllo di legalità) a quelle riconosciute alla Corte dei conti. Qual è il parere del relatore su questa proposta?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Su questo tema abbiamo già ampiamente discusso a giugno. Il controllo di legalità non ha più senso, anche perché la previsione del controllo di efficienza e di economicità è molto più moderna. Il mio parere è dunque contrario.

PRESIDENTE. Sta bene.

Pongo in votazione l'emendamento Vegas S.83.26.

(È respinto).

Passiamo all'esame delle proposte soppressive della previsione costituzionale della Avvocatura dello Stato. Il parere del relatore?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Esprimo parere contrario su queste proposte ed aggiungo di essere contrario anche alle ulteriori estensioni da inserire nella Costituzione, come richiesto dal collega Greco. Ho spiegato ieri in Comitato ristretto che la formulazione prevista al quarto comma mi sembra adeguata dal punto di vista costituzionale e che tutto il resto dovrebbe essere rinviato alla legge.

PRESIDENTE. Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti Parenti C.83.72, Alborghetti C.83.73, Parrelli C.83.82, Paissan C.83.32, Salvi S.83.31, Pieroni S.83.24, Pastore S.83.213, Rotelli S.83.207 e Besostri S.83.102, soppressivi del quarto comma dell'articolo 83.

(Sono respinti).

MARIO GRECO. Ritiro l'emendamento S.83.214, presidente.

PRESIDENTE. Sta bene.

Pongo in votazione l'articolo 83.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti.

Avverto che il Comitato ristretto è convocato per le ore 15, mentre la Commissione sospende i suoi lavori fino alle 16.30.

La seduta, sospesa alle 13.15, è ripresa alle 16.40.

PRESIDENTE. Passiamo all'articolo 134, al quale il relatore ha apportato una serie di modificazioni (che adesso brevemente ci illustrerà), sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati (alcune sono atti dovuti, mentre una ha un carattere più sostanziale) (v. *allegato Commissione bicamerale*).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Indico dapprima, perché è più semplice, le modifiche introdotte come atto dovuto a seguito delle statuizioni che abbiamo assunto nelle materie precedentemente votate dalla Commissione.

Per quanto riguarda la lettera *b)*, ho ritenuto di rendere esplicito quello che comunque è già contenuto nel testo dell'articolo 115, ultimo comma. Poiché nel testo approvato a giugno era semplicemente scritto « nei casi stabiliti dalla Costituzione » per quanto riguarda le controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti, e poiché i casi stabiliti dalla Costituzione allo stato si riducono a quello previsto dal combinato disposto del secondo e dell'ultimo comma dell'articolo 115, per completezza e chiarezza ho ritenuto di precisarlo. Si tratta quindi delle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti che disciplinano l'organizzazione dell'amministrazione statale. È dunque una modifica puramente di forma: la sostanza l'abbiamo già deliberata.

Vengo fra un momento alle lettere *c)* e *d)*, avvertendo che con l'aggiunta della lettera *d)* cambia l'elencazione delle lettere: per questo a partire dalla lettera *d)* le lettere nel testo da me proposto sono in neretto. Alla lettera *f)*, dove è scritto « sui ricorsi in materia di elezione del Presidente della Repubblica, si aggiunge » e delle relative cause di ineleggibilità e incompatibilità« perché così abbiamo deliberato nel testo sulla forma di governo nel titolo che riguarda il Presidente della Repubblica. Quindi anche questa è una semplice conseguenza di ciò che abbiamo deliberato.

Analogo riferimento devo fare per quanto riguarda la nuova lettera *g)*, avendo deliberato nel testo sul Parlamento la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale in materia di elezione dei componenti delle due Camere, nei casi stabiliti appunto in quel testo, l'ho inserito esplicitamente. C'è dunque una nuova lettera *g)* che, conseguentemente a quanto già deliberato in sede di esame del testo sul

Parlamento, prevede che la Corte costituzionale giudica « sui ricorsi in materia di elezione dei componenti delle due Camere, nei casi stabiliti dalla Costituzione ».

Quelli elencati fin qui sono atti dovuti, nel senso che sono le conseguenze che ho dovuto trarre dalle scelte che abbiamo già compiute. L'unica novità sostanziale è contenuta nello sdoppiamento della lettera *c)* per quanto riguarda la questione relativa ai conflitti di attribuzione. Per completezza di analisi ricordo che abbiamo votato l'articolo 60 del testo sulla forma di Stato che già afferma il seguente principio: « Quando una regione, una provincia o un comune ritenga che una legge o un atto avente forza di legge, dello Stato o di una regione, invada la propria competenza stabilita da norme costituzionali può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge ». Nel secondo comma dell'articolo 60 abbiamo quindi stabilito la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale direttamente di fronte alla Corte da parte non solo della regione ma anche delle province e dei comuni.

Altra questione è quella che riguarda i conflitti di attribuzione. Nel testo votato a giugno avevo scritto ed avevamo approvato quanto segue: « La Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli in cui siano parti Stato, regioni, province e comuni ». Ho già sottoposto al Comitato ristretto, e sottopongo di nuovo alla Commissione in seduta plenaria, il problema che è stato fondatamente sollevato da moltissime parti in tutte le sedi in cui in questi mesi si è discusso di questa materia e starei quasi per dire dalla quasi totalità dei costituzionalisti italiani, o almeno da tutti quelli che ho avuto occasione di ascoltare nei vari convegni, promossi sia dalle diverse forze politiche sia da università (penso a quello su iniziativa dell'università di Padova con il collega D'Onofrio, in cui c'ero anch'io, sia a

quello, recentissimo, a San Gimignano, dove c'erano anche i colleghi Russo, Senese, Elia, Dentamaro ed altri).

Quando i costituzionalisti si sono pronunciati sulla Corte costituzionale, ho registrato un giudizio sostanzialmente positivo – a parte il vasto consenso riscosso dalle innovazioni introdotte – ad eccezione di un punto, rispetto al quale ho colto invece quasi unanimi riserve critiche. Mi riferisco al rischio che prevedere il ricorso alla Corte costituzionale sui conflitti di attribuzione in cui siano parti province e comuni oltre che lo Stato e le regioni indiscriminatamente, possa provocare un eventuale sovraccarico alla Corte costituzionale da indurre ad una possibile, ma non auspicabile, paralisi. Ciò tenendo conto del fatto che i comuni sono circa 8 mila e che i conflitti di attribuzione possono svilupparsi tra comune e comune, fra province e comuni e via elencando.

A me è parso che il problema fosse non identico ma analogo dal punto di vista sistematico a quello recato dalla lettera *i*) – ex lettera *g*) del testo di giugno – allorché nel prevedere positivamente il ricorso dei cittadini per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, si sanciva che ciò dovesse avvenire secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale affinché vi fosse un griglia, un filtro.

Ho detto poc'anzi che il problema non è identico, ma analogo a quello riguardante i conflitti di attribuzione in cui siano parti province e comuni: di conseguenza, la proposta che avanzo alla Commissione – dopo averla sottoposta ieri al Comitato e aver registrato una riserva esplicita solo da parte del collega Villone – consiste nello sdoppiamento della lettera *c*) affinché il ricorso diretto sia possibile per i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni nonché per i conflitti in cui siano parti province e comuni, nei casi e con le modalità stabiliti con legge costituzionale. Dunque, nella fase immediatamente successiva all'en-

trata in vigore della nuova seconda parte della Costituzione, tra le varie leggi da approvare – il Parlamento dovrà lavorare parecchio – vi sarà anche la legge costituzionale per stabilire casi e modalità in base ai quali le province e i comuni potranno sollevare conflitto di attribuzione direttamente dinanzi alla Corte costituzionale.

Questa, ripeto, è la proposta che sottopongo all'attenzione della Commissione, ben sapendo che conserva piena legittimità quella presentata nel mese di giugno. Le obiezioni del collega Villone, o di altri che la pensano come lui, hanno una forza all'interno del sistema, credo però che la preoccupazione manifestata da uno schieramento così ampio sotto il profilo politico e culturale, da parte dei costituzionalisti che hanno riflettuto sulla materia, vada quanto meno tenuto in considerazione da noi. Per la parte residua della norma, si tratta di conseguenze obbligate rispetto alle deliberazioni assunte. Grazie signor presidente.

GIOVANNI RUSSO. Considero migliorativa la modifica illustrata dal relatore rispetto al testo approvato nel mese di giugno; tuttavia conservo una perplessità che intendo comunicare alla Commissione. Come può verificarsi un conflitto tra comune e provincia e tra Stato e regioni? Se un conflitto riguardasse una legge dello Stato o della regione invasiva della competenza attribuita ai comuni, sarebbe risolto dall'articolo 60 e dunque rientrerebbe nella previsione della lettera *a*) dell'articolo 134 relativo alle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Al di fuori di questa ipotesi possiamo soltanto immaginare un atto amministrativo dello Stato che esorbiti dalla sua sfera di competenza ed invada quella dei comuni. Il rischio che corriamo, secondo me, è che di fronte a qualunque atto amministrativo di cui sia controversa la competenza, sia ammissibile il ricorso alla Corte costituzionale anziché, come mi parrebbe logico, il ricorso al giudice amministrativo, che è giudice degli atti am-

ministrativi, posto che sarebbe un atto viziato da incompetenza. Se dovesse sorgere un problema di costituzionalità, sarebbe il giudice amministrativo ad investire della questione la Corte: quale spazio può esistere, se non questo, che allargherebbe in maniera impropria le competenze della Corte costituzionale? Rassegno alla Commissione la mia perplessità affinché mi vengano forniti chiarimenti.

Un'altra perplessità la avverto nei confronti della lettera *i*). Nel dibattito sviluppatosi sul ricorso diretto vi sono alcune tesi diverse. Secondo taluni è necessario, o opportuno, il ricorso diretto contro le leggi, ma in questo caso non è così, ossia non si ammette un ricorso diretto senza il filtro del giudice ordinario o amministrativo in riferimento a vizi di costituzionalità delle leggi; si ammette un ricorso diretto dei cittadini contro un atto del pubblico potere che violi i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dunque qualunque atto rientra nell'oggetto del ricorso. È vero che vi è un rinvio alla legge costituzionale — il che garantisce una valutazione attenta —, ma è altrettanto vero che siamo in presenza di un ampliamento notevole, con il rischio di introdurre un quarto grado di giurisdizione, perché anche dopo la sentenza passata in giudicato si può lamentare che l'atto, oggetto di quel giudizio, ha violato un mio diritto.

So che la norma è il frutto di un equilibrio raggiunto nel mese di giugno in virtù del rinvio alla legge costituzionale e non insisto, ma ho voluto manifestare la mia perplessità alla Commissione anche se potrebbe essere superata proprio dal rinvio alla legge costituzionale.

PRESIDENTE. Avverto che il senatore Greco ha proposto di sostituire la lettera *g*) con la seguente formulazione: « sui ricorsi diretti avverso le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni, quando non sia ammessa alcuna altra forma di tutela giurisdizionale, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale ».

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. È una materia che abbiamo ampiamente discusso, anche se la sua riproposizione è legittima. Tuttavia, non riaprirei il dibattito.

PRESIDENTE. Soltanto nel caso in cui si chiedesse una votazione...

VALDO SPINI. Signor presidente, concordo con il relatore affinché il nostro lavoro sia sottoposto all'esame dell'Assemblea il prima possibile. Nel constatare che il relatore ha definito positivamente il funzionamento della Corte costituzionale, rilevo che con il testo proposto si corre il rischio di ingolfare il lavoro della Corte e di mutarne la qualità, nel senso di politicizzarlo. Mi permetterò dunque di fare due semplici notazioni, affidando agli atti gli emendamenti presentati e sottoponendone due all'attenzione della Commissione, qualora questo si ritenesse di fare, o eventualmente dell'Assemblea. Avevo presentato gli emendamenti C.104.88, C.134.28, C.134.33, C.134.35, C.134.41 e C.137.1 su questo aspetto proprio per ricondurre la Corte ad un funzionamento più garantito e più cautelato. Vedo tra l'altro, nell'articolo che si annuncia, che il relatore già sembra rendersi conto, in qualche modo, del fatto che le cose non funzioneranno, perché propone di aumentare il numero dei giudici e di dividere in sezioni la Corte. Attenzione, però, perché farlo significa diminuirne anche l'unitarietà. Su questo, dunque, per quanto sia d'accordo che il testo vada in aula, voglio dire a verbale che ho forti riserve.

Se c'è spazio, chiederei che almeno due cose vengano prese in considerazione. Una è l'emendamento che avevo formulato a proposito del tema dei conflitti di attribuzione di cui alla vecchia lettera *c*) (mi riferisco naturalmente al testo, non potendo ancora conoscere i nuovi punti proposti dall'onorevole Boato), cioè al conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e quelli tra lo Stato e le regioni e tra le regioni, senza chiamare in causa le province ed i comuni. La seconda è sulla

vecchia lettera g) (adesso lettera i), in cui proporrei sì diritti fondamentali ma per i quali non è prevista dalla Costituzione altra forma di tutela, aggiungendo poi l'ulteriore specificazione che il relatore ha già accolto, cioè secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale.

In altre parole, invece che procedere ad un punto aggiuntivo per deferire a legge costituzionale i conflitti in cui siano parte province e comuni, prendere atto del fatto che la Corte sarebbe ingolfata in questo caso; mentre, per quanto riguarda il punto i) bisognerebbe prevedere che non vi siano già altre tutele stabilite dalla Costituzione. Mi auguro che almeno questo possa servire a diminuire in parte preoccupazioni che non credo siano solo mie.

MARIO GRECO. Intervengo per illustrare la mia proposta sostitutiva che, purtroppo, ho dovuto riferire alla lettera g) perché il Comitato ristretto non provvede tempestivamente a fornirci i testi, per cui ci troviamo nella difficoltà di indicare la formulazione ultima.

Premetto di condividere senz'altro l'esigenza o, quanto meno, l'opportunità di introdurre in Costituzione il ricorso diretto alla Corte, in quanto è utile per evitare di continuare a lasciare questa garanzia alla sola, insufficiente forma di accesso alla Corte attraverso il giudizio incidentale. Tuttavia, ho formulato questo emendamento all'ultima parte del nuovo testo proposto dal relatore perché se lo lasciamo nella formula proposta credo, come è stato sottolineato da chi mi ha preceduto, che potrebbe esservi un eccesso di genericità e di omnicomprensività. A proposito poi dell'altra formula, a proposito dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, che ho modificato nel modo che vedremo poi, vorrei evitare l'insorgenza di possibili contrasti. Parlare, infatti, di ricorsi contro atti dei pubblici poteri potrebbe significare comprendervi anche gli atti nei cui confronti sono esperibili o sono già stati esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali. Vi è il

rischio – mi sembra che lo sottolineasse anche il senatore Russo – di trasformare la Corte in una sorta di quarta istanza giurisdizionale.

Per altro verso, parlare poi in Costituzione di tutela dei diritti fondamentali potrebbe far sì che sul piano concreto questa risulti limitata, e comunque si potrebbe dar luogo a disorientamenti, considerato che la categoria dei cosiddetti diritti fondamentali non è anzitutto indicata in Costituzione e che né la dottrina né la giurisprudenza sono concordi nell'individuazione esatta di tali diritti. Quindi, sarebbe forse meglio introdurre la tutela del ricorso diretto parlando di leggi ed atti in cui non sia proponibile altra forma di tutela giurisdizionale. Credo che in questo modo potremmo essere più espliciti e dare indicazioni più esatte a chi poi deve applicare questi principi di diritto costituzionale.

FAUSTO MARCHETTI. Su questo punto introdotto dal relatore, cioè lo sdoppiamento della lettera c), per cui, per quanto riguarda i conflitti di attribuzione tra province e comuni si rimanda ad una legge costituzionale, credo che nel momento in cui la Commissione ha compiuto le scelte relative alle garanzie costituzionali da attribuire a province e comuni sia difficile sottrarre questo tipo di conflitti di attribuzione al giudizio della Corte costituzionale. Dal punto di vista teorico, dopo le scelte fatte mi sembra abbastanza difficile non pervenire a questo. Qui si ammette che la Corte giudicherà anche su questi conflitti ma si rinvia alle modalità stabilite con legge costituzionale. Mi pare che se conflitto di attribuzione c'è le modalità debbano essere le stesse con le quali si solleva il conflitto di attribuzione negli altri casi previsti.

Per altro, ove si ritenesse di mantenere il testo del relatore, che ha svolto considerazioni di natura pratica relative alle difficoltà che la Corte incontrerebbe ad affrontare anche l'estensione del suo giudizio ai conflitti di attribuzione fra province e comuni, credo che tali difficoltà resteranno, e non vorrei che si scrivesse di

rinvia alla legge costituzionale nell'aspettativa che questa legge non verrà. Dopo le scelte che abbiamo fatto, ritengo che anche i conflitti di attribuzione debbano essere immediatamente attribuiti alla competenza della Corte senza attendere una legge costituzionale.

Comunque, se resterà la scelta proposta dal relatore, cioè di rinviare ad una legge costituzionale, credo che quest'ultima dovrebbe eventualmente affrontare soltanto il tema delle modalità, perché se conflitto di attribuzione c'è mi sembra difficile limitare il concetto; perché allora non si prevede che vi sono casi di conflitto di attribuzione sui quali la Corte decide ed altri sui quali non decide? Se conflitto di attribuzione c'è la Corte, sia pure eventualmente rinviando alla legge costituzionale – se passa la tesi del relatore – dovrebbe semplicemente limitarsi ad intervenire sulle modalità attraverso le quali pervenire al giudizio su questi specifici conflitti di attribuzione.

Mi riferirei anche all'articolo 135 per associarmi alle perplessità sollevate dal collega Spini a proposito della divisione in sezioni. Capisco i motivi che hanno indotto il relatore a riproporre questa soluzione ma vorrei dire che se la Commissione riterrà di accettare la scelta di lasciare alla Corte la possibilità di organizzarsi in sezioni bisognerebbe prevedere non solo che la Corte nell'esercitare questa sua possibilità di organizzarsi in sezioni determini competenze ma anche stabilire fin d'ora che le sezioni devono essere rispettose del rapporto previsto nel primo comma. Infatti, le fonti di legittimazione e la provenienza dei giudici che compongono la Corte sono diverse. Noi abbiamo qui una Corte i cui membri – al di là del merito se vada bene o meno la composizione indicata nel primo comma – avranno provenienze diverse; dunque la composizione delle sezioni, se alle sezioni si deve andare, dovrà tener conto dell'equilibrio previsto nel primo comma che, appunto, deve essere trasferito nelle sezioni. Diversamente, andremmo a snaturare la soluzione configurata per la Corte costituzionale.

Voglio anche dire che comunque, dopo le scelte che la Commissione ha compiuto riguardo al Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo – con la configurazione che al Presidente è data, i poteri che gli sono attribuiti, ancor più dopo l'ultima discussione che si è svolta in questa sede e nella quale il tentativo di presentarlo, nonostante l'elezione diretta, come un garante è stato abbandonato dai suoi stessi sostenitori – un Presidente della Repubblica così configurato non dovrebbe avere la possibilità di nominare membri della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Il senatore Marchetti ha affrontato anche l'articolo 135.

FAUSTO MARCHETTI. Poiché l'onorevole Spini ha fatto alcuni riferimenti, io ho aggiunto anche queste ultime considerazioni.

PRESIDENTE. Non c'è nulla di male, l'ho rilevato solo per precisare che non deve ora aprirsi il dibattito sull'articolo 135.

LEOPOLDO ELIA. Lascero in sospeso per una ulteriore riflessione da parte dell'Assemblea il problema sollevato circa quali materie resterebbero per i conflitti di attribuzione in cui siano parte province e comuni e soprattutto il problema del rapporto con gli interventi del giudice amministrativo, mentre concentro l'attenzione sulla lettera *i*) e sulla proposta Greco.

Sono favorevole a che ci sia una larga devoluzione alla futura legge costituzionale, perché molti criteri elaborati, per esempio, da altre corti costituzionali riguardo all'interesse attuale del ricorrente od a tutta una serie di presupposti per la legittimazione al ricorso siano disciplinati in quella sede o, addirittura, nella giurisprudenza della Corte, che certamente dovrà attrezzarsi per esaminare un numero di ricorsi che l'esperienza dimostra

essere molto alto. Però su un punto, che è nella proposta Greco, farei un'eccezione: prevedere che la Corte giudichi nei ricorsi diretti per la tutela nei confronti dei pubblici poteri « quando non sia ammessa alcuna altra forma di tutela giurisdizionale » significa evitare un quarto grado contro le sentenze definitive della Cassazione o la cosa giudicata. Altrimenti ci poniamo in contraddizione con tutto quello che sosteniamo, riguardo alla giustizia, in altre parti, cioè che i processi debbono avvenire in tempi ragionevoli e che dobbiamo metterci in regola con quanto stabilito nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo, in base alla quale siamo continuamente condannati dalla Corte di Strasburgo perché i nostri processi non finiscono mai. Questo mi pare un punto che potrebbe meritare un'eccezione, perché mentre è già larga la categoria delle leggi e degli atti aventi forza di legge contro cui si può ricorrere, invece molto più ristretta dovrebbe essere quella contro atti dei pubblici poteri diversi dalla legge, altrimenti diventa inevitabile il quarto grado di giudizio e, a mio avviso, non ce lo possiamo permettere. Non ce lo possiamo permettere perché quando c'è la tutela giurisdizionale che si esaurisce nella sentenza definitiva, veramente non dovremmo indulgere a questo tipo di ricorso, per non prolungare indebitamente procedimenti giurisdizionali che, secondo quanto proponiamo nelle altre regole, dovrebbero svolgersi in modo tale da essere più celeri e non più lenti, come invece avverrebbe in questo caso. Inviterei, pertanto, i colleghi a riflettere sulla possibilità di fare un'eccezione riguardo a questo punto: va bene devolvere molto alla legge costituzionale, però con questo limite, di evitare comunque la moltiplicazione dei ricorsi alla Corte contro atti giurisdizionali.

STEFANO PASSIGLI. Il relatore ha correttamente ricordato che comuni e province sono sufficientemente tutelati quando vi sia un caso di legge o atto avente valore di legge che invade la competenza stabilita dalla norma costitu-

zionale a favore, appunto, di comuni e province; quindi la lettera *d*) verte su conflitti di attribuzione originanti da atti amministrativi. Di questo credo che si possa essere certi. Allora, se la lettera *d*) verte solo su conflitti di attribuzione relativi ad atti amministrativi in cui siano parte province e comuni, siamo in presenza di un universo vastissimo; mi chiedo, pertanto, se vogliamo affidare alla Corte costituzionale un compito di filtro o di griglia, cosa la Corte in realtà dovrebbe fare. Perché questa o rinverrà ad un giudizio incidentale...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Mi permetta un'osservazione incidentale: il discorso che lei sta facendo vale anche per i conflitti di attribuzione che riguardano le regioni.

STEFANO PASSIGLI. Le regioni sono diversamente disciplinate; hanno potestà legislativa, quindi non è la stessa cosa. Inoltre, anche il numero dei casi che si possono scaricare sulla Corte — è una delle preoccupazioni che da più parti è stata sollevata — nel caso delle regioni è molto diverso.

Torno a dire: la legge costituzionale o rinvia alla già esistente possibilità di sollevare in via incidentale il quesito di legittimità costituzionale in sede di giudice amministrativo, oppure dovrebbe identificare atti o materie che siano immediatamente impugnabili presso la Corte ed atti o materie, invece, per i quali valga l'attuale regime. Francamente, mi sembra che creiamo una difficoltà notevole e forse la lettera *d*) potrebbe tranquillamente essere cassata senza pregiudicare l'impianto complessivo, anzi rendendo assai facile il funzionamento della Corte; forse, al limite, persino rendendo non necessaria l'organizzazione in sezioni anche su questo (ma questo non mi sembra essere elemento determinante). Direi che, comunque, non verremmo sicuramente meno alla tutela di fondo che diamo a comuni e province, poiché questa rimarrebbe attraverso il procedimento usuale già esistente.

Per quanto riguarda la lettera *i*), esprimo un parere fondamentalmente positivo sulla proposta Greco, però con un'avvertenza: in tale proposta si parla di ricorsi diretti avverso le leggi e gli atti aventi forza di legge di Stato e regioni, io credo che a questo punto dovremmo comunque includere la dizione «per la tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione». Qui parliamo di singoli cittadini, per cui semmai l'accesso diretto alla Corte deve valere per la tutela di diritti fondamentali avverso atti e leggi che li vengano a violare e quando non sia ammessa alcuna altra forma di tutela giurisdizionale. Alla preoccupazione che sollevava ora il collega Elia credo si possa obiettare che in fondo non è ammessa altra forma di tutela giurisdizionale quando si sono esauriti i gradi di giudizio. Se vogliamo, possiamo esplicitarlo, aggiungendo dopo le parole «tutela giurisdizionale» le altre «purché non siano stati esauriti i gradi di giudizio» o purché non vi sia sentenza ormai passata in giudicato, ma nel concetto che non vi è più possibilità o forma di tutela giurisdizionale è anche il fatto che si siano esaurite le varie tappe del giudizio.

SERGIO MATTARELLA. Per quanto riguarda l'articolo 134, condivido la proposta del relatore, mi sembra però di aver capito che si discute anche l'articolo 135.

PRESIDENTE. No, alcuni colleghi vi hanno fatto cenno, ma avevo pregato di limitare la discussione all'articolo 134.

SERGIO MATTARELLA. D'accordo, mi iscrivo a parlare sull'articolo successivo.

MARCELLO PERA. Intervengo sull'articolo 134 ed in particolare sul ricorso diretto alla Corte di cui alla lettera *i*). Vorrei innanzitutto ricordare brevissimamente l'iter della nostra discussione su questo punto. Vi furono delle obiezioni iniziali alla introduzione di questo istituto; vi fu poi un'ampia discussione prima in Comitato e poi in aula; si addivenne così

ad un accordo tra posizioni diverse. Ricordo che vi era una formula molto ampia proposta con un emendamento che avevo sottoscritto insieme ad altri colleghi. Ricordo in particolare una discussione con il collega Senese, che prevedeva una formulazione più ristretta. Tutti ricorderanno che arrivammo così alla formulazione attuale, la quale eliminava a sua volta una precedente dizione: «ove non siano più possibili gradi di giurisdizione»; quella clausola fu introdotta per evitare il quarto grado di giurisdizione, ma poi fu tolta perché ci rendemmo conto che quella clausola annullava il tipo di atti o di comportamenti avverso i quali si poteva fare ricorso diretto alla Corte.

La discussione fu ampia e fruttuosa. Riconoscemmo innanzitutto l'importanza dell'istituto per la tutela di diritti fondamentali. In secondo luogo riconoscemmo che un istituto come questo ci uniformava a paesi europei come l'Austria, la Spagna e la Germania. In terzo luogo riconoscemmo che questo avrebbe comportato un aggravio di lavoro per la Corte costituzionale. Anche per questo prevedemmo, così come dice il testo attuale, una legge costituzionale, un filtro che era a maglie molto strette giacché prevedeva i casi, i limiti, le modalità, eccetera. Giudicai questo un passo avanti di civiltà del diritto. Mi sembrava ci fosse un consenso sufficientemente ampio e lo considerai *in interiore homine* come elemento di un accordo politico trasversale fra maggioranza e minoranza. Sono dispiaciuto che ora questo istituto venga rimesso in discussione: sono certo che il collega Greco ha parlato a titolo personale, anche perché è stato lui stesso firmatario di altro emendamento per ripristinare il testo originario.

MARIO GRECO. Allora ho bisogno di chiarire la mia posizione. Il mio emendamento originario era soppressivo dei ricorsi diretti. Adesso invece mi sono reso conto che vi è un'altra possibilità e quindi ho concordato in via preliminare sul ricorso diretto, apportando solo alcune correzioni. Quindi, caro Marcello, quando

tu dici che io sono contrario ai ricorsi diretti dici qualcosa di inesatto. Io mi pongo il problema se in questo modo non si creino gravi difficoltà interpretative sui diritti fondamentali che non esistono né nella nostra Costituzione, né nella giurisprudenza né nella dottrina, in particolar modo anche per le considerazioni più che esatte fatte dal collega Elia quando ha fatto presente che ci lamentiamo per un verso delle lungaggini dei procedimenti e quindi della giurisdizione e per un altro verso vogliamo invece allargare all'infinito queste possibilità del cittadino. Io sono d'accordo sul ricorso diretto; ecco perché ho fatto un passo indietro rispetto a quell'emendamento totalmente pressivo della ex lettera g) ora lettera i).

MARCELLO PERA. Completando il mio intervento, signor presidente, devo dire che comprendo la posizione del collega Greco; la ritengo legittima e rispettabile, ma ribadisco che la posizione ufficiale del gruppo di forza Italia è di accoglimento di questo punto che consideriamo una grande conquista di civiltà a tutela delle libertà fondamentali dei cittadini.

GIOVANNI PELLEGRINO. Signor presidente, io tutto sommato non mi sposterei dal testo approvato a giugno. Vorrei dirlo con chiarezza ai colleghi di forza Italia, nella coscienza che si tratta di una norma bandiera o messaggio e che nel momento in cui si proverà a scrivere questa legge costituzionale si dovrà constatare necessariamente che nel nostro ordinamento le ipotesi di interessi meritevoli di tutela che non trovino spazi di tutela nel nostro amplissimo sistema giurisdizionale sono veramente residuali.

Questa idea di un'alta Corte di giustizia, come Corte di ultima e disperata istanza nasce in ordinamenti molto diversi dai nostri, che non conoscono l'appello integralmente devolutivo e l'ampia ricorribilità per Cassazione che noi conosciamo; abbiamo addirittura il ricorso per Cassazione contro la sentenza di rinvio

dalla Cassazione, per cui si può anche avere una seconda fase di rinvio dalla Cassazione ed in realtà ci può essere addirittura teoricamente, anche se non avviene, una specie di sequenza infinita che non si chiude mai.

Siccome però forza Italia dà un grande significato a questa norma come messaggio di massimo ampliamento delle garanzie, direi che non è il caso di aprire ora un problema politico su questo punto e quindi personalmente voterò contro ogni emendamento modificativo.

PRESIDENTE. È stato precisato che l'intervento del senatore Pellegrino vale come dichiarazione di voto della sinistra democratica.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Vi sono tre ordini di problemi che occorre affrontare. Anzi il primo non lo affronterò in questa sede e ne discuteremo semmai con riferimento all'articolo 135. Il primo ordine di problemi, dunque, come conseguenza delle scelte che abbiamo già fatto e come è ovvio che sia nel nuovo ordinamento introdotto, è l'aumentato carico di competenze e poteri, e quindi anche oneri, che graverà sulla Corte costituzionale.

Si tratta di un problema delicato; il collega Spini lo ha affrontato con una certa forza, ma come sanno tutti i colleghi del comitato sulle garanzie, ne abbiamo discusso decine di volte; non è materia che venga introdotta oggi; è stato il tema fondamentale su cui abbiamo riflettuto e di cui ci siamo fatti pienamente carico, però ovviamente dobbiamo guardare all'organo in funzione del sistema complessivo e non all'organo in funzione di sé stesso perché questo non sarebbe corretto e coerente con le nostre scelte riformatrici. Accantonato però ora tale questione per affrontarla, ripeto, con riferimento all'articolo successivo.

Per quanto riguarda l'ultima lettera dell'unico comma dell'articolo 134, vorrei dire con molto garbo al collega Greco che l'ipotesi di limitare il ricorso diretto alle

leggi o agli atti aventi forza di legge rischia di essere contraddittoria. Avverso le leggi non è mai ammessa alcuna forma di tutela giurisdizionale. L'istituto del ricorso diretto, per come l'abbiamo previsto (riconosco piena legittimità alla sua proposta emendatrice, senatore Greco, perché non entro nel merito del pluralismo interno ai gruppi parlamentari: ognuno di noi è chiamato a rispondere anche del suo ruolo personale) dopo aver vagliato tutte le ipotesi alternative, compresa quella da lei proposta oggi, onorevole Greco (e quella cui hanno fatto riferimento il collega Elia ed altri), ci è sembrato il più garantista per i cittadini e per la Corte al tempo stesso.

Il senatore Pera ha giustamente ricordato che abbiamo introdotto il riferimento alla legge costituzionale quale filtro parlando di condizioni, forme e termini di proponibilità. Quindi questa legge costituzionale sarà in grado di affrontare tutta la problematica emersa oggi e non dobbiamo definirla in Costituzione. La lettera *i*) dell'articolo 134 non potrà diventare operante finché non sarà stata approvata quella legge costituzionale che avrà fissato condizioni, forme e termini di proponibilità per i ricorsi di cui stiamo parlando.

Anch'io, come il gruppo di forza Italia - come ho sentito dire dal collega Pellegrino -, considero questa norma fondamentale per la nostra Carta costituzionale. Al tempo stesso siamo consapevoli della necessità di prevedere filtri molto rigorosi, se non vogliamo rischiare di vanificare il significato della norma. È una norma di chiusura del sistema dal punto di vista delle garanzie avendo come riferimento il cittadino nei rapporti con i pubblici poteri per quanto riguarda i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Se il collega Greco accettasse questi chiarimenti, che in qualche modo rispondono ad una problematica che egli ha sollevato e che in parte sta dietro il nostro lavoro precedente e in parte dovremo riaffrontare in sede di esame della legge costituzionale, mi permetterei di invitarlo

a ritirare la sua proposta sostitutiva che ci ha consentito di dar luogo a questo chiarimento.

MARIO GRECO. Come ho fatto altre volte, a seguito del chiarimento del relatore Boato e anche della garanzia che sarà una legge costituzionale a fissare forme, termini e condizioni di proponibilità dei ricorsi, dichiaro la mia disponibilità a ritirare la mia proposta.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La ringrazio molto e credo che anche questo dialogo parlamentare sarà molto utile per chi dovrà interpretare le norme.

STEFANO PASSIGLI. Chiedo al relatore se su questo punto accetterebbe la preoccupazione del presidente Elia che riguardava la dizione « quando non sia ammessa alcuna altra forma di tutela »?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. No, perché ciò può essere previsto nella legge costituzionale. Dico a Passigli la stessa cosa che ho detto a Greco: quella dizione era addirittura contenuta in una delle mie bozze, presentata il 3 giugno. In base al dibattito svoltosi in Commissione l'avevo riformulata. Ora quindi riapriamo (com'è ovvio che accada in questi passaggi) problematiche che avevamo già affrontato e risolto non nel senso di non riconoscere l'esattezza delle posizioni di Elia, Greco e Passigli ma di demandare alla legge costituzionale la risoluzione di quelle questioni.

Un ultimo aspetto riguarda invece i conflitti di attribuzione. Quanto è stato detto sui comuni e sulle province vale anche per le regioni. Non a caso, la legge del 1953 sulla Corte costituzionale affronta la materia, occupandosi delle regioni. Non dobbiamo dimenticare, però, che abbiamo già approvato l'articolo 55: altrimenti parliamo di « ordinamento federale della Repubblica » (in assenza del collega D'Onofrio lo ricordo io perché suggerii di inserire subito questo aggettivo)

e poi di Repubblica costituita da comuni, province, regioni e Stato.

Nel dibattito ci siamo trovati di fronte a due posizioni contrapposte. Alcuni – mi sembra l'onorevole Passigli – hanno proposto di sopprimere la lettera *d*) dell'articolo 134; altri – come il collega Marchetti – hanno proposto invece di mantenere la lettera *c*) originaria. Sono due esigenze simmetricamente contrapposte. Una cancella la possibilità di conflitti di attribuzione in cui siano parti i comuni e le province, l'altra la prevede sempre e comunque senza alcun filtro. Mi è sembrato rappresentasse una mediazione alta e non un compromesso prevedere il principio in Costituzione in coerenza con l'articolo 55 e prevedere anche che la legge costituzionale non fissi solo le modalità ma anche i casi di possibile conflitto. È proprio quello che fa anche la legge vigente, al capitolo relativo ai conflitti di attribuzione al capo III, concernente in questo caso i poteri dello Stato e i conflitti fra Stato e regioni e tra regioni.

Propongo quindi di demandare alla legge costituzionale la determinazione dei casi e delle modalità. Anche in questo caso, il terreno di confronto più ampio (la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione) o più ristretto si sposterà al momento in cui discuteremo della legge costituzionale. Per questi motivi e proprio perché nei dibattiti precedenti erano emerse spinte contrapposte (ma ritengo che non possiamo recedere dalle scelte di fondo che abbiamo già compiuto approvando i primi articoli della seconda parte della Costituzione) riconfermo la mia proposta di mantenere la lettera *d*). Essa, inoltre, viene incontro ad alcune preoccupazioni sollevate dal collega Spini nel suo intervento.

Riproporrei quindi questo testo, che è stato filtrato da una grande quantità di riflessioni che alcuni colleghi hanno anche ricordato durante il dibattito.

PRESIDENTE. L'unica proposta emendativa formalmente presentata per l'esame in questa sede, e fermi restando quelli

relativi all'esame in Assemblea, è stata ritirata dal senatore Greco.

STEFANO PASSIGLI. Presidente, le chiedo di porre in votazione separatamente la lettera *d*) dell'articolo 134 del testo del relatore.

PRESIDENTE. Senz'altro, onorevole Passigli.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere la lettera *d*) del testo del relatore.

(È respinta).

Pongo in votazione l'articolo 134 nel testo del relatore.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti a tale articolo, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 135, riformulato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, vorrei suggerire l'opportunità di sopprimere il penultimo comma di quest'articolo, che prevede la possibilità per la Corte di organizzarsi in sezioni, determinandone le competenze. Sinceramente mi riesce difficile immaginare una differenziazione per competenza della funzione di giurisdizione costituzionale, essendo quest'ultima per sua natura indivisibile, quale che sia l'oggetto cui si applicano i parametri di costituzionalità. Ciò sarebbe tanto più vero se le sezioni si riferissero alla distinzione di provenienza dei giudici di cui al primo comma dell'articolo 135: ciò sarebbe ancora più pericoloso perché porterebbe ad una differente giurisprudenza.

Tuttavia, già il semplice organizzarsi in sezioni con competenze diverse crea a mio avviso problemi molto gravi perché – ripeto – i parametri di co-

stituzionalità sono identici a qualunque oggetto debbano applicarsi. La distinzione di competenze mi sembra quindi ardita: suggerisco di sopprimere questo comma e di lasciare la Corte così com'è, con la sua garanzia di unicità di orientamento giurisprudenziale.

LEOPOLDO ELIA. Vorrei premettere che non ho presentato un emendamento perché è stata data assicurazione che si potrà votare alternativamente per una formazione più ridotta della Corte (16 membri) rispetto a quella prevista nel primo comma, che è di 20 membri.

Sono favorevole a mantenere più basso il numero dei componenti della Corte, limitandolo a 16, per due motivi. Il primo è che c'è una sorta di legge sociologica per cui più un organo aumenta di componenti più diminuisce di autorevolezza. È inutile approfondire la ragione del fenomeno, perché è facile intuirlo; ma è certo che la Corte suprema americana ha un prestigio così elevato non solo perché i suoi componenti durano in carica a vita ma anche perché sono solo 9. Andare ad aumentare il numero dei componenti è piuttosto grave. Possiamo tuttavia giustificare un piccolo aumento (da quindici a sedici) per la quota di giudici eletta dal collegio speciale, da considerarsi come organo federale (formato dai rappresentati di regioni, province e comuni nel Senato in sessione speciale). In sostanza l'articolazione federale dello Stato può giustificare un piccolo incremento nel numero dei componenti, mentre altrettanto non si può dire per la motivazione dell'aumento del lavoro. Non mi sembra una buona giustificazione: sarebbe non degna di una Corte costituzionale. Innanzitutto di questo passo si potrebbe arrivare ad un aumento indefinito; in secondo luogo, una scelta del genere suggerisce altre situazioni in cui ad ogni aumento di lavoro si decidono nuove assunzioni o nuovi concorsi.

Qui la situazione è molto diversa. Occorre assicurare — come ha detto Mattarella — una collegialità unitaria. Specialmente in presenza dei ricorsi popolari dividere le competenze per materia, in

sezioni diverse, è estremamente difficile. Tra l'altro, occorrerebbe prevedere casi in cui il *plenum* sia chiamato a decidere a fronte di giurisprudenze contrastanti fra diverse sezioni. Si tratta di una serie di inconvenienti che effettivamente dovrebbero essere evitati.

Queste motivazioni mi spingono ad optare per una dimensione più ristretta della Corte. Il caso della Corte tedesca è diverso, in quanto si comincia fin dal principio con diciotto membri (nominati nove dal Bundestag e nove dal Bundesrat). Ma accrescere in modo così significativo il numero (cinque giudici in più) mi pare lesivo della capacità di autorevole intervento da parte della Corte.

In sintesi la mia preferenza va nettamente a favore di un numero contenuto, in pratica con l'aumento di un componente in relazione all'articolazione federale dello Stato anche perché questo eviterebbe la divisione in sezioni.

MARIO GRECO. In ordine alle osservazioni del presidente Elia circa il numero dei componenti, mi rimetto alle decisioni della Commissione. Ricordo, tra l'altro, che sono stato il presentatore di un emendamento teso a conservare il numero di quindici membri. È logico però che sia necessario salvaguardare l'esigenza dell'equilibrio tra le componenti (giudici di nomina diversa): esigenza che sarebbe soddisfatta dal numero di 16.

Rispetto all'attuale testo dell'articolo 135 ho presentato una specifica proposta, tendente a modificare la norma che prevede che una quota di giudici sia nominata direttamente dai rappresentanti delle autonomie. Ho proposto, invece, che i cinque giudici espressione delle autonomie ed i cinque giudici nominati dal Senato siano eletti direttamente dal Senato della Repubblica. La mia ipotesi nasce da una perplessità. Mi domando se sia legittimo dare ai rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni la possibilità di partecipare alla nomina della Corte quando gli stessi soggetti (gli enti locali) possono presentare ricorsi diretti, cioè ricorsi di legittimità in via principale, e

partecipare a conflitti di attribuzione (le autonomie sarebbero presenti nel giudizio in qualità di parti).

Ecco perché nella mia proposta si prevede che anche i cinque giudici espressione delle autonomie siano eletti dal Senato. Si tratterebbe di una sorta di filtro.

In conclusione, mi limito a ribadire che valuterò le ipotesi sulla composizione numerica anche alla luce delle osservazioni svolte dai colleghi commissari.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La mia proposta di composizione della Corte (venti giudici) è stata avanzata dichiarando – in Comitato ristretto – che sarei stato totalmente aperto ad un'ipotesi alternativa di sedici componenti, sulla quale mi sarei rimesso alla Commissione. Si tratterebbe di una composizione definibile sinteticamente « 4 per 4 », a seconda della provenienza delle nomine: Presidente della Repubblica, supreme magistrature, Senato della Repubblica, sistema delle autonomie.

Su questo punto credo sia il caso di continuare a riflettere, calcolando anche che il passaggio da quindici a sedici o da quindici a venti non rappresenta un salto così enorme da determinare disfunzioni nell'attività della Corte. Naturalmente può provocare problemi; ed il collega Elia li ha esposti con grande precisione. Personalmente non darò un parere favorevole o contrario: mi rimetto alla decisione della Commissione. Sarei però contrario al mantenimento del numero di quindici, semplicemente perché si aprirebbe un problema di equilibrio tra le varie componenti. Certo non è impossibile prevedere che una delle fonti di nomina elegga tre componenti invece di quattro, ma sarebbe inelegante. Nei casi di parità, poi, prevale sempre il voto del presidente e comunque la Corte non sempre funziona – come tutti sappiamo – a pieno regime per quanto riguarda la composizione.

Altra questione delicata – affrontata poco fa dal collega Mattarella – riguarda la possibilità che per l'esercizio delle proprie attribuzioni la Corte possa orga-

nizzarsi in sezioni, determinandone le competenze. È un problema reale: lo abbiamo ripetutamente discusso in sede di Comitato ed io stesso ho prima avanzato e poi accantonato una norma di questo tipo. La mia scelta deriva da una valutazione complessiva delle competenze della Corte. La Corte costituzionale tedesca – che non rappresenta un sistema lontano o astruso rispetto al nostro – funziona effettivamente in sezioni. Certo, possono emergere problemi: esattamente quelli che il collega Mattarella ha sottolineato con molta acutezza e precisione. Ma mi pare anche che la Corte tedesca stia assicurando una notevole funzionalità, anche di fronte ad un aumentato carico. Per esempio, è già possibile il ricorso diretto di fronte alla Corte tedesca, che rappresenta un impegno molto gravoso (ecco perché noi abbiamo previsto il filtro della legge costituzionale).

Se i colleghi divideranno questa ipotesi, riterrei opportuno introdurre una facoltà di autorganizzazione da parte della Corte. Posso aggiungere di più. Qualche giudice della Corte – non dirò il nome – mi ha detto informalmente che la Corte ha già discusso al suo interno intorno a questa possibilità (autorganizzazione in sezioni) a prescindere da eventuali modifiche della Costituzione. Non credo di rivelare alcun segreto. Personalmente ho replicato che mi sembrava un po' audace (come suggerisce a bassa voce il presidente Elia), ma ho dovuto prendere atto che essi stanno affrontando questa problematica già a Costituzione vigente (per altri aspetti, mi è stato detto che affrontano anche quella della *dissenting opinion*). Io penso che debba essere una norma costituzionale a prevedere la facoltà di autorganizzazione, perché al di fuori di una previsione costituzionale una scelta del genere sarebbe un po' forzata.

Vorrei poi rivolgermi al collega Mattarella per tornare su una obiezione da lui sollevata. Naturalmente, a fronte di una obiezione radicale di principio, si deciderà attraverso il voto, ma vorrei domandargli se la preoccupazione da lui richiamata

non possa essere risolta con una formulazione di questo tipo: « Per l'esercizio delle proprie attribuzioni la Corte può organizzarsi in sezioni, determinandone le competenze ed in modo da assicurare una equilibrata composizione in relazione alla titolarità di nomina dei giudici ». Ciò varrebbe ad evitare il verificarsi, nell'eventuale autorganizzazione in sezioni, di uno squilibrio nella composizione delle sezioni rispetto alla provenienza dal punto di vista della nomina, o alla titolarità di nomina dei giudici, per meglio dire con maggior rigore tecnico.

Vi prospetto questa ipotesi ulteriore, perché insisto sull'opportunità di prevedere questa facoltà a fronte di un carico notevolmente accresciuto. Poi la Corte deciderà se farlo o non farlo, anche verificando empiricamente quanto il carico sia effettivo, però con questa precisazione che mi pare verrebbe incontro ad una delle fondate perplessità del collega Mattarella.

Per quanto riguarda il numero, ritengo che sarebbe opportuno immaginare un aumento: penso che il numero di sedici andrebbe benissimo; nella mia ipotesi precedente era previsto questo numero. La scelta di sedici agevolerebbe anche la fattibilità della norma, perché ciascuno dei quattro può essere diviso in due, mentre nel caso di cinque non si può dividere un giudice costituzionale a metà, due e mezzo e due e mezzo: sarebbe contro i diritti umani!

Forse potremmo trovare un positivo punto di convergenza tra le diverse istanze finora emerse nel dibattito (altri interverranno al riguardo) nell'ipotesi di composizione di sedici, quattro per quattro, e di prevedibilità delle sezioni, ma con l'aggiunta che ho formulato in risposta alle obiezioni del collega Mattarella.

PRESIDENTE. In sostanza il relatore, tenendo conto sia delle preoccupazioni in relazione all'aumento del numero (in particolare Elia se ne è fatto portavoce) sia delle preoccupazioni in relazione alla possibilità che la composizione per sezioni determini problemi sulla composizione

delle medesime in rapporto alla titolarità di nomina, avanza questa ulteriore proposta: andare a sedici, introducendo quindi (così la norma acquisterebbe un significato più stringente) il criterio, nel caso della organizzazione in sezioni, di una composizione equilibrata in relazione alla provenienza dei giudici per titolarità di nomina.

SERGIO MATTARELLA. Sono due proposte separate.

PRESIDENTE. Sì, sono due questioni separate, tuttavia connesse nella proposta del relatore. Potranno comunque essere esaminate e votate separatamente.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Il presidente Elia mi faceva notare adesso che nell'ipotesi della facoltà di autorganizzazione in sezioni la legge costituzionale, che prevede il filtro, potrebbe avere il terminale nella Corte costituzionale, in una sezione *ad hoc* da quel punto di vista, come filtro per i ricorsi diretti, che potrebbe essere anche per i ricorsi diretti delle minoranze parlamentari.

GIOVANNI PELLEGRINO. Capisco l'alternativa, sedici o venti. Abbiamo però talmente aumentato i compiti della Corte che passare da quindici a venti non mi sembra un modo di togliere autorevolezza alla Corte. Tutto sommato quindi sarei favorevole ai venti.

Vorrei però spendere qualche parola sull'opportunità di mantenere nell'articolo la possibilità per la Corte di organizzarsi in sezioni, con un suggerimento, se il relatore me lo consente. Espungerei le parole « determinandone le competenze » perché in realtà in Cassazione, in Consiglio di Stato esiste già un'articolazione per sezioni. È un criterio di massima di attribuzione degli affari, che non diventa però un criterio di competenza.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Però accetterebbe l'aggiunta

sull'assicurazione dell'equilibrio nella composizione delle sezioni?

GIOVANNI PELLEGRINO. Questo lo possiamo dire, ma di fatto finirebbe per funzionare così. Mi sembra molto importante (e vorrei che il presidente Elia mi scusasse se ciò che sto per dire suonasse come un'impertinenza) l'articolazione in sezioni. Non è affatto vero che il numero dei componenti di un collegio giudicante sia garanzia di una maggiore riflessione e di un maggior contributo alla decisione; molto spesso finisce per portare necessariamente a decisioni più frettolose. Quale carico di relazioni è giusto che abbia il singolo componente? Tre, cinque. Questo significa fare collegi, udienze che debbono valutare ottanta affari (cioè cinque per sedici), quindi è necessario che ottanta affari siano decisi nella stessa camera di consiglio, con l'esclusione che ciascuno dei componenti possa conoscere bene tutte le problematiche di tutte le ottanta cause. Questo è un vecchio mito che ci portiamo dietro da quando le sezioni unite erano composte da quindici magistrati. Dare quindi la possibilità alla Corte, nella sua autorganizzazione, di creare collegi più leggeri significa metterla in condizioni di funzionare maggiormente e questo penso sia l'obiettivo che tutti intendiamo raggiungere. Sono pertanto favorevole ai venti; eliminerei soltanto quella determinazione di competenze che mi sembra un fatto rigido: è la legge a determinare la competenza, la misura concreta della giurisdizione del singolo organo, quindi il termine « competenza » non mi sembra esatto.

LEOPOLDO ELIA. La collegialità nelle discussioni della Corte finora è stata piena, cioè non quella finta o ridotta collegialità che si è verificata in parecchi organismi giurisdizionali, anche se non si è usato quell'accorgimento che la Corte suprema americana adotta perché si impegnino tutti i membri fin dal principio su una causa; in America non c'è il relatore, quindi tutti sono alla pari, impegnati a

studiare gli atti. Da noi, nonostante vi sia il relatore, che indubbiamente ha un ruolo non indifferente, l'esperienza — almeno quella che ho avuto io — dimostra che finora si è mantenuta questa collegialità vera, con una serie di interventi motivati e con una preparazione specifica.

Il mio timore è che si verifichi quello che accade in altri organi, in cui al ruolo ci sono decine e decine di cause e si corre, si corre anche troppo. Invece qui alla Corte bisognerebbe che si corresse di meno, perché le questioni sono più delicate e di portata maggiore. Questo è un punto che merita di essere tenuto in considerazione.

MARCELLO PERA. Per quanto riguarda la possibilità per la Corte di organizzarsi in sezioni, esprimo il mio parere favorevole. Tuttavia anch'io concordo sull'opportunità di fermarsi alle parole « può organizzarsi in sezioni », espungendo le altre « determinandone le competenze », per evitare uno dei rischi dell'articolazione in sezioni, cioè l'eccessiva specializzazione.

Sarei inoltre contrario, proprio per maggiore rispetto dell'autodeterminazione della Corte, a questa *par condicio* che ci sarebbe tra il riequilibrio dei componenti rispetto alla fonte...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Diciamo che vorrebbero farlo autonomamente.

MARCELLO PERA. Questa ed altre cose dovrebbero e potrebbero farsi autonomamente. Anche in riferimento all'omogeneità ed unitarietà della giurisprudenza, è possibile che in un regolamento della Corte sia previsto, per esempio, che un giudice di una sezione, o più di uno, possa avere il diritto di richiedere la commissione plenaria. Mi fermerei a quel punto, proprio per maggiore rispetto dell'autodeterminazione della Corte.

Circa il numero, non sono favorevole al numero di venti, che mi sembra veramente eccessivo, anche con la possibilità

dell'articolazione in sezioni. È evidente che il maggior numero non significa disbrigo di maggior carico di lavoro, maggiore efficienza; non necessariamente è così. Il numero di venti è già proprio di una Commissione parlamentare del Senato; non è molto facile raggiungere quel grado di omogeneità o di unitarietà che occorrerebbe per una giurisprudenza così delicata. D'altro canto, un maggiore numero non significa neppure maggiore attenzione o rigore.

Sarei quindi favorevole a riportare il numero a sedici, introducendo — qui sì — la *par condicio* sulle fonti di nomina. Tutti e quattro i soggetti — il Capo dello Stato, il Parlamento, la magistratura e le regioni — devono essere direttamente coinvolti. Quando ho detto «regioni» il relatore mi ha guardato con un po' di stupore; per essere sincero, sarei favorevole a regioni-regioni, non a quel collegio che a me pare decisamente assai pletorico: un collegio di rappresentanti di 115 province e 8 mila comuni...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Forse il collega Pera in questo momento non ha letto il testo così formulato: i cinque giudici sono nominati da un collegio formato dai rappresentanti di regioni, province e comuni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale. Quello è il collegio, non è formato da tutti i rappresentanti di comuni, province e regioni; è già un collegio predeterminato, quello che integra il Senato in sessione speciale, perché quello rappresenta il sistema delle autonomie.

MARCELLO PERA. Quindi, un collegio formato da rappresentanti delle regioni che sono stati eletti nel Senato ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Certo, regioni, province e comuni, quelli che integrano il Senato in sessione speciale. Ho usato la terminologia del testo «Parlamento»; se in futuro modificassimo quello, modificheremmo anche questo.

MARCELLO PERA. Ho qualche perplessità analoga; avrei preferito le regioni ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Tuttavia, dobbiamo sempre ricordarci dell'articolo 55 che abbiamo votato: «La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato».

MARCELLO PERA. Con questa precisazione, il richiamo a questo principio, ribadisco l'opportunità del numero sedici con questa articolazione paritaria.

STEFANO PASSIGLI. A me sembra che la questione del numero così come quella dell'organizzazione in sezioni in ultima analisi dipenderà in sede di esame da parte delle aule dal carico di funzioni che finiremo con l'assegnare alla Corte.

Al momento resto comunque favorevole alla possibilità di un'organizzazione in sezioni, malgrado le considerazioni che vengono fatte. È vero che esiste il rischio di una difformità nella giurisprudenza, così come è vero che in passato l'esperienza della Corte ha mostrato che un grande equilibrio è stato raggiunto proprio attraverso la collegialità. È però vero che il carico di funzioni che stiamo assegnando alla Corte può consigliare l'organizzazione in sezioni; semmai è auspicabile che alcune decisioni vengano assunte in sede plenaria, ma questo sta alla saggezza dei giudici.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È una facoltà.

STEFANO PASSIGLI. Credo sia corretto attribuire alla Corte l'organizzazione in sezioni, fermandosi a quel punto.

Quanto al numero, se prevediamo un'organizzazione in sezioni, è bene che queste siano il più possibile ampie, che quindi il numero complessivo sia di venti e non di sedici; questo consente oltre tutto di non andare a toccare i numeri già assegnati alle varie fonti (aggiungiamo i cinque nominati dalle regioni in conse-

guenza dell'impianto generale che accingiamo a dare alla forma di Stato).

Se un'argomentazione può essere sviluppata – solo perché rimanga agli atti – sulle fonti, direi che forse occorrerà ripensare la fonte di nomina presidenziale (Presidenza della Repubblica). So bene che chi vuole mantenere la nomina in capo al Presidente della Repubblica di cinque giudici costituzionali pensa che in questa maniera ne sottolineiamo le funzioni di garanzia e non invece un possibile ruolo di potere di governo; tuttavia, se assumesse una valenza politica come potrebbe accadere in seguito all'elezione diretta, credo che a un dato momento nelle aule potremmo ripensare a questa cosa.

Segnalo solo un punto emendativo (per questo intervenivo). Proporrei di eliminare al secondo comma, laddove è scritto che i giudici della Corte costituzionale sono scelti tra magistrati anche a riposo, professori ordinari e avvocati, l'espressione «anche a riposo» per due ordini di considerazioni. In primo luogo, essendo eletti per nove anni, andremmo sicuramente a pensare a giudici che sfiorano gli ottanta anni, ma non è tanto questa la questione. Non vedo perché si debba discriminare tra i magistrati e i professori ordinari fuori ruolo che, lasciando quell'espressione solo per i magistrati, non sarebbero nominabili nella Corte. Credo che quell'espressione sia una concessione che viene dall'attuale formula della Costituzione, che non si debba fare alcuna differenza in sede di elettorato passivo eliminando quell' «anche a riposo». Oltre tutto, non si dice che non si può nominare chi sia stato magistrato o professore ordinario, perché in realtà l'indicazione ha il valore di identificare portatori di competenze specifiche; lasciare quella specificazione per i magistrati elimina la possibilità nell'altro caso; direi che varrebbe la pena di eliminarla.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ho mantenuto «anche a

riposo» perché è nella Costituzione vigente, dove ho potuto ...

STEFANO PASSIGLI. Poiché innoviamo tutto ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Però se togliamo quell'«anche a riposo», poiché ci si riferisce ai magistrati delle giurisdizioni superiori, un magistrato a riposo a quel punto non può più essere nominato.

STEFANO PASSIGLI. Va bene, a settanta e più anni ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Settantadue. Comunque, è solo per spiegare che la conseguenza c'è ...

STEFANO PASSIGLI. Allora, perché non un fuori ruolo di somma dottrina costituzionale? O tutti o nessuno; nessuno, forse è meglio.

PRESIDENTE. Gli avvocati non vanno mai a riposo.

Pongo in votazione (alternativamente rispetto alla proposta di sedici) quella di elevare a venti il numero dei giudici.

(È approvata).

Risulta pertanto approvata la proposta, contenuta nel testo elaborato dal relatore, di portare a venti il numero dei giudici della Corte costituzionale.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere, al secondo comma, l'espressione «anche a riposo».

(È approvata).

GIULIO MACERATINI. Originariamente ero interessato alla divisione in sezioni, ma, come il relatore sa, ero anche interessato ad un altro aspetto che viene trattato nell'articolo successivo, quello della *dissenting opinion*, che aveva una sua giustificazione rispetto al complesso dei giudici costituzionali. Non capisco – e chiedo al relatore, se crede, di darmi chiarimenti – come siano compatibili il

principio della divisione in sezioni e quello della *dissenting opinion*, sulla base del quale qualcuno potrebbe dire: « Poiché non facevo parte della sezione, non ho deciso io ». Sono quindi scettico sul principio della divisione in sezioni per salvare il secondo principio, quello della *dissenting opinion*, che a me sembra molto importante.

PRESIDENTE. La *dissenting opinion* si esprimerà nell'ambito della sezione chiamata a pronunciarsi su un determinato affare.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Nel sistema tedesco ci sono tutt'e due gli istituti. Ovviamente il giudice che sta nella sezione che ha emesso quella sentenza esprimerà, se lo ritiene, la *dissenting opinion*.

FAUSTO MARCHETTI. Trovo collegato il problema della composizione delle sezioni alla scelta. Pertanto, mentre l'unico argomento a favore della divisione in sezioni è quello di far fronte all'enorme carico di lavoro, se non si garantisce che la composizione delle sezioni rispetti gli equilibri previsti nel primo comma, si registra una contraddizione di fondo. Mi trovo dunque in difficoltà nel votare in astratto senza sapere come saranno composte le sezioni.

PRESIDENTE. Se posso esprimere la mia opinione, noi qui introduciamo una facoltà per la Corte costituzionale (e non per l'asilo Mariuccia). Dobbiamo presumere che la Corte costituzionale, nel momento in cui ha questa facoltà, provveda ad organizzarsi secondo criteri di equilibrio che a me sembra incredibile vengano dettati in Costituzione. Ci regoliamo in questo modo proprio perché parliamo del funzionamento di un supremo organo costituzionale di garanzia, così come non dettiamo in Costituzione i regolamenti delle Camere perché presupponiamo che si organizzino secondo principi di ragionevolezza.

FAUSTO MARCHETTI. Dobbiamo rispettare le scelte di fondo che sono state compiute e che sono all'origine anche degli equilibri che vengono stabiliti nel primo comma. La Corte non può essere arbitra di ripartirsi al suo interno in sezioni che non rispettino questi equilibri. Quindi non si tratta di asilo infantile; si tratta della Corte, per l'appunto.

PRESIDENTE. Si suppone che lo sappiamo.

FAUSTO MARCHETTI. Se non glielo si dice, non sono minimamente tenuti a garantire questi equilibri nelle sezioni.

CESARE SALVI. Voglio far rilevare al collega Marchetti che è un valore da salvaguardare la provenienza dall'una o dall'altra fonte rispetto alla Corte costituzionale. Se istituzionalizzassimo che in base alla provenienza possono determinarsi conseguenze organizzative, in qualche modo daremmo un'indicazione che vincola il giudice rispetto alla fonte di provenienza, mentre, una volta eletti, secondo me è giusto che siano considerati tutti sullo stesso piano.

Sulla base di questo argomento inviterei il collega Marchetti a riconsiderare la posizione assunta.

PRESIDENTE. Se si richiede di votare prima sui criteri di composizione delle sezioni e poi sulla eventuale specificazione per quanto attiene alla determinazione o meno delle competenze, per me è lo stesso. Sembrava che avesse maggiore logica votare prima il principio e poi le eventuali determinazioni del principio. Poiché però c'è un collega che dice che voterebbe in un senso o nell'altro a seconda che vi siano o meno queste garanzie, possiamo invertire l'ordine logico delle votazioni.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, si vota abitualmente prima l'emendamento più lontano dal testo, che è quello soppresivo.

PRESIDENTE. È una richiesta ineccepibile dal punto di vista regolamentare.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere il penultimo comma del testo in esame.

(È respinta).

ANTONIO LISI. Signor presidente, c'è forse un problema di conflitto di interessi per il collega Boato?

PRESIDENTE. Non fa parte delle categorie ammesse. Bisognerebbe chiedere come avrebbe votato l'onorevole Spini, che è assente.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere, al penultimo comma, le parole « determinandone le competenze ».

(È approvata).

Passiamo alla proposta del relatore, formulata per venire incontro ad una specifica richiesta, di aggiungere « in modo da assicurarne una equilibrata composizione in relazione alla titolarità di nomina dei giudici ».

Credo comunque che l'obiezione del collega Salvi abbia un fondamento. È una obiezione di principio perché si istituisce una classificazione dei giudici costituzionali sulla base di chi li nomina.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* Ritiro la formulazione che ho presentato, e quindi resta il testo: « Per l'esercizio delle proprie attribuzioni la Corte può organizzarsi in sezioni ».

FAUSTO MARCHETTI. Non sono affatto insensibile alla considerazione del collega Salvi, che tuttavia mi conferma ulteriormente nella inopportunità di istituire le sezioni.

PRESIDENTE. La Corte comunque è sovrana. Noi stabiliamo una facoltà. Se poi i giudici della Corte costituzionale per svolgere i grandi compiti che gli abbiamo attribuito saranno spinti ad organizzarsi in sezioni, lo faranno; se saranno invece

preoccupati di evitare i rischi di una differenziazione nella giurisprudenza, non lo faranno. Non è che noi li obblighiamo ad organizzarsi in sezioni.

MARIO GRECO. Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul mio emendamento S.135.204, tendente ad aggiungere al secondo comma, dopo la parola « esercizio », le seguenti « o gli iscritti nell'albo dei patrocinanti procuratori presso le giurisdizioni superiori ». Qualora con l'eliminazione delle parole « anche a riposo » riferite ai magistrati, si ritenesse possibile l'accesso alla Corte da parte di chi, pur non avendo venti anni di esercizio, risulti iscritto all'albo dei praticanti procuratori dinanzi alle giurisdizioni superiori, ritirerei la mia proposta; qualora tale possibilità non potesse essere prevista, insisterei per la votazione.

L'interpretazione è che l'eliminazione della proposizione « anche a riposo » consenta ad un magistrato con cinque anni di attività e con l'iscrizione all'albo dei patrocinanti presso le giurisdizioni superiori, perché ha titolo per farlo, di accedere. Dico questo perché vi sono professionisti i quali, pur non avendo venti anni di esercizio, sono abilitati a patrocinare dinanzi alle giurisdizioni superiori. Ciò significa introdurre un principio di uguaglianza tra professionisti.

GIOVANNI RUSSO. Non concordo con la proposta del collega Greco. Va considerato che l'iscrizione all'albo speciale della Cassazione attualmente — cioè a seguito dell'eliminazione dei procuratori — si consegue dopo dodici anni di esercizio. Confermando i venti anni di esercizio, fissati dalla Costituzione, facciamo riferimento ad un'esperienza professionale: se un magistrato, dopo essersi iscritto all'albo della Cassazione, viene nominato come avvocato, è giusto che sia in possesso di un'esperienza di avvocato, non di magistrato. Nella categoria degli avvocati è giusto prevedere la presenza di professionisti che abbiano un numero di anni di esercizio dell'attività sufficientemente elevato.

PRESIDENTE. Il senatore Russo si è pronunciato contro sostenendo che la norma costituzionale prevede venti anni di esercizio professionale a garanzia di professionalità; con questa proposta l'arco temporale verrebbe ridotto a dodici anni, perché di fatto dopo dodici anni è possibile l'iscrizione nell'albo dei patrocinanti in Cassazione.

MARIO GRECO. Si può dire che ho parlato contro i miei interessi, perché sono un magistrato in aspettativa.

PRESIDENTE. Nessuno parla di interessi.

MARIO GRECO. Ho solamente evidenziato che magistrati con meno di venti anni di esercizio possono accedere, mentre chi ne ha magari più di sette non può. Ripeto, si tratta di un principio di uguaglianza tra professionisti.

GIOVANNI RUSSO. Signor presidente, mi auguro che non passi la proposta, ma in caso di approvazione non potremmo inserire in Costituzione la figura dei procuratori perché non esistono più.

MARIO GRECO. No, esistono ancora.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Greco ed altri S.135.204.

(È respinto).

Pongo in votazione l'articolo 135.

(È approvato).

Risultano così respinti tutti gli emendamenti riferiti a tale articolo, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'articolo 136, rielaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Per quanto riguarda questo

articolo, le uniche modifiche sono conseguenti alle proposte approvate.

Segnalo agli uffici che forse vi è una « o » di troppo alla seconda riga del secondo comma allorché si dice « la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge o di un regolamento »: ripeto, due « o » non sono stilisticamente belle.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 136.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti riferiti a tale articolo, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 137.

LEOPOLDO ELIA. Signor presidente, vorrei segnalare che si corre il pericolo di una forte politicizzazione, perché malgrado l'apparente limitazione ai diritti fondamentali, specialmente nel caso che si ammetta contemporaneamente il ricorso individuale, si rischia di far diventare la Corte la terza Camera. Ci si dovrebbe limitare, al massimo, alla tutela dello statuto dell'opposizione. Prevedere i diritti fondamentali e nel contempo la richiesta del quinto dei parlamentari, consente di aprire non una finestra, ma una porta alla politicizzazione della Corte.

VALDO SPINI. Concordo con il senatore Elia, perché questo può dar luogo ad un secondo ostruzionismo parlamentare.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ci si riferisce al periodo successivo all'entrata in vigore della legge, non a quello antecedente.

VALDO SPINI. Come ha sostenuto giustamente il professor Elia, semmai si dovrebbe pensare ad una collocazione più precisa dello statuto dell'opposizione.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, sono nettamente contrario al testo

che, se accolto, ci indurrebbe a ripensare all'intera composizione della Corte, soprattutto alla sua articolazione in sezioni.

PRESIDENTE. Non dimentichiamo che il ricorso alla Corte avverso una legge l'abbiamo ammesso per tutti i cittadini.

STEFANO PASSIGLI. Infatti lei ricorderà che molti di noi sostennero che, una volta esperiti i gradi di giudizio o, comunque, in mancanza di un'altra tutela giurisdizionale...

PRESIDENTE. È difficile proibire ad un quinto dei parlamentari di godere di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini.

STEFANO PASSIGLI. Questo snatura il ruolo della Corte che da organo giurisdizionale diventa un organo di giurisdizione politica. Nella giurisprudenza costituzionale vi è stato un forte elemento di politicizzazione, in taluni casi di politicità, ma credo che la previsione di una sede di appello configuri la terza Camera. Con il mantenimento della nomina presidenziale e la previsione che il Presidente nomini i giudici - che rimangono in carica per nove anni - configuriamo una composizione che risente degli orientamenti politici di un Presidente il quale, essendo eletto direttamente, non potrà sfuggire a qualche politicità nella sua carica, anche se rimanesse un Presidente di garanzia; a maggior ragione indurremmo un forte processo di politicizzazione, cosa che in talune Corti costituzionali è avvenuto, sia pure in determinati momenti. La Corte suprema degli Stati Uniti nel periodo roosveltiano fu un esempio tipico di Corte politicizzata, con conseguenze abbastanza negative nel rapporto con la Corte e gli altri poteri.

Proprio per queste ragioni, se il testo restasse così com'è e non fosse emendato, credo che dovremmo ripensare all'articolazione in sezioni e, soprattutto, alle fonti di nomina dei giudici.

GIOVANNI RUSSO. Condivido anch'io le perplessità su questa norma per le

ragioni che già sono state espresse. È vero, infatti, che avremmo un ricorso contro una legge già entrata in vigore ma si tratterebbe di un ricorso nell'immediatezza della legge, per cui si collocherebbe, in qualche modo, in prosecuzione di un dibattito parlamentare, esponendo la Corte ad una presa di posizione il cui significato potrebbe essere quello di essere a favore o contro i due schieramenti che si sono determinati sulla legge.

Oltre a questo inconveniente ne vedo un altro: quello di indurre la Corte ad una decisione in tempi rapidi su una legge appena approvata, il che potrebbe pregiudicare un giudizio di costituzionalità più attento e più approfondito, quale quello che segue oggi attraverso l'incidente di costituzionalità.

L'ultima osservazione è la seguente: dicendo che questi ricorsi sono ammessi per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione introdurremmo una duplice valutazione di costituzionalità da parte della Corte, nel senso che essa non sarebbe più soltanto giudice in generale della costituzionalità della legge ma, in certi casi, giudice di una incostituzionalità di grado più elevato. Paradossalmente, quindi, sotto questo profilo potremmo avere un giudizio di conformità alla Costituzione più severo e, viceversa, una incostituzionalità successiva per altri profili.

A mio parere, tutte queste considerazioni dovrebbero indurci ad eliminare questa previsione o, almeno - lo dico in via subordinata - ad introdurla come possibilità per la legge costituzionale. Però mi rendo conto che è superfluo dire che la legge costituzionale può prevedere perché la legge costituzionale potrà sempre prevedere di introdurre nuovi istituti. Quindi, precisato che il mio intervento è a titolo personale, la mia preferenza è nel senso della soppressione della norma.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. La discussione che stiamo svolgendo è di grande rilevanza e come i colleghi sanno, è del tutto legittima perché ripropone la questione che abbiamo am-

plissimamente affrontato nel Comitato sul sistema delle garanzie e ampiamente discusso nelle sedute di giugno, prima quando abbiamo adottato il testo base, poi quando abbiamo votato sulla Corte costituzionale.

Debbo dire che proprio per venire incontro, ancora una volta, ad alcune delle riserve e perplessità, che hanno anche un fondamento (non ci sono rigidità al riguardo), laddove era stato previsto il ricorso da parte di una minoranza parlamentare qualificata - un quinto dei componenti di ogni Camera - per questioni di legittimità costituzionale direttamente alla Corte, abbiamo introdotto la limitazione che questo ricorso possa avvenire solo per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, la ulteriore delimitazione che comunque questo comma non entri in vigore finché non vi sarà una legge costituzionale che ne stabilisca altresì le condizioni, i limiti e le modalità di proposizione. Dunque, più garanzie, più filtri, più limitazioni, più condizioni per evitare qualunque rischio di politicizzazione e di ostruzionismo, che non può verificarsi perché questo ricorso avviene dopo che la legge è entrata in vigore.

Ritengo del tutto legittimo da parte dei colleghi riproporre le questioni, però a chi le ha poste vorrei dire che proprio in risposta alle loro obiezioni a giugno abbiamo riformulato il testo con queste fortissime restrizioni e limitazioni. Se adesso abbiamo approvato, come prima ricordava il presidente D'Alema, l'ultima lettera del primo articolo, che prevede, però con queste fortissime limitazioni, la possibilità di ricorso per i cittadini e volessimo però cancellarla qui per quanto riguarda qualificate minoranze parlamentari, credo che creeremmo uno squilibrio nell'intero sistema delle garanzie costituzionali.

Non ci può essere nessun abuso di questa norma perché è limitata solo alla violazione dei diritti fondamentali ed è soltanto attivabile attraverso una legge

costituzionale che ne stabilisca condizioni, limiti e modalità.

Il collega Spini pone un problema reale, ma questo è lo statuto delle opposizioni e questa è la collocazione perché è quella delle garanzie costituzionali.

VALDO SPINI. Ma quale certezza avrà un Governo di fare una manovra economica dopo una cosa di questo genere?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La manovra economica non c'entra nulla, stiamo parlando di violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. È assolutamente escluso che un Parlamento, a meno che non sia folle, possa fare una legge costituzionale che preveda la manovra di bilancio tra i casi in cui si ricorre alla Corte costituzionale per violazione dei diritti fondamentali.

PRESIDENTE. Basta escluderlo nella legge costituzionale, che attiverà questa facoltà che, presumibilmente, considerato che abbiamo stabilito che bisogna farne un centinaio, sarà attuata tra mezzo secolo: se pensiamo ai tempi con cui sono stati attivati gli istituti previsti dalla Costituzione del 1948, ci rendiamo conto che, mediamente, ci sono voluti dieci anni. Quindi, è un pericolo molto lontano.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Siamo stati molto cauti su questa materia.

PRESIDENTE. La Corte costituzionale è stata istituita nel 1956, le regioni nel 1970, il CSM nel 1958...

LEOPOLDO ELIA. Signor presidente, porrei anche un problema di ordine dei lavori. Se non sono stati presentati emendamenti, allora non si può toccare nulla, altrimenti deve essere possibile un *melius re perpensa*. Qui ciò che a me non convince non è la cautela del rinvio alla legge costituzionale, per me è sbagliato l'istituto che politicizza al massimo l'atti-

vità della Corte con questo ricorso che ha il carattere dell'immediatezza subito dopo la promulgazione della legge. Quindi, visto che c'è un dissenso, procediamo con votazioni separate.

PRESIDENTE. Senatore Elia, sono stati presentati numerosissimi emendamenti soppressivi di questo comma. È del tutto evidente, quindi, come l'approvazione o meno di questa norma, che possiamo votare qui, dipenderà poi dalle aule della Camera e del Senato. Ripeto, gli emendamenti soppressivi ci sono, si tratta semplicemente di decidere se su questo punto, che costituì oggetto di una lunghissima discussione e che alla fine fu risolto nel senso che introducendo il filtro della legge costituzionale in qualche modo si prevedeva un elemento di garanzia, vogliamo andare in aula con la previsione di questo istituto o vogliamo invece sopprimerlo qui e poi discutere in Assemblea se rimetterlo o meno. È evidente come su questo tema vi siano due posizioni che si affrontano e che si affronteranno fino all'ultimo. Tutto qui, per cui non ci sarebbero problemi a procedere con votazioni separate.

Pongo in votazione congiuntamente gli identici emendamenti Spini C.137.1, Nardini C.137.2, Cambursano C.137.3, Parrelli C.137.4, Brancati C.137.5, Cananzi C.137.6, Cento C.137.7, Folena C.137.8, Russo Spena S.137.10, Salvi S.137.11, Russo S.137.101, Bertoni S.137.5 e Malavenda C.137.24.

(Sono respinti).

Pongo in votazione l'articolo 137.

(È approvato).

Passiamo ora all'esame degli articoli relativi alla pubblica amministrazione, iniziando con l'articolo 79, elaborato sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

FRANCESCO SERVELLO. Io desidero, presidente, porre alcuni quesiti.

PRESIDENTE. Il relatore risponderà direttamente ai quesiti e alle proposte emendative che potranno essere avanzate.

La parola all'onorevole Servello.

FRANCESCO SERVELLO. Ieri sera io ho suscitato una disputa di carattere giuridico, che poi è diventata di carattere culturale, in ordine ad una espressione che ricorre nel primo capoverso dell'articolo 79, cioè il principio della ragionevolezza. Il collega Soda mi ha riportato a Cartesio ed allora io ho fatto qualche ricerca per vedere di cosa si tratti effettivamente.

Ho così appreso che il principio di ragionevolezza viene considerato un corollario del principio di uguaglianza (di cui all'articolo 3 della Costituzione), che è stato elaborato dalla Corte costituzionale con sentenze del 1963 e del 1965, ispirandosi al principio analogo elaborato dalla giurisprudenza anglosassone.

In base al principio di ragionevolezza, le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge debbono essere adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si verifica, pertanto, violazione della ragionevolezza in caso di contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito.

Il principio costituisce pertanto un limite al potere discrezionale del legislatore, al quale impedisce un esercizio arbitrario dei suoi poteri. Infatti, la verifica della cosiddetta ragionevolezza di una legge comporta l'indagine sui suoi presupposti di fatto, la valutazione della congruenza tra mezzi e fini e tra gli stessi fini. A tale scopo si ricorre ai lavori preparatori della legge, alle circolari ministeriali ed ai precedenti storici dell'istituto.

Nel caso si accerti la irragionevolezza della legge, essa sarà affetta dal vizio dell'eccesso di potere legislativo - è questa la figura che mi era più familiare - e, in quanto tale, potrà essere ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale.

A questo punto, chiedo al nostro relatore quali siano le conseguenze della trasposizione del concetto di ragionevolezza dall'attività normativa all'attività amministrativa. Questo è il punto che ieri cercavo di percepire.

In un certo senso, l'attuale ordinamento amministrativo italiano già prevede un concetto analogo attraverso il concetto di eccesso di potere come vizio del provvedimento amministrativo, quando si constata la cosiddetta illogicità manifesta (così recitano gli esperti) fra il provvedimento e la sua motivazione, oppure attraverso il concetto di sviamento di potere come vizio del provvedimento amministrativo, quando si constata che i motivi reali del provvedimento assunto dall'organo amministrativo sono diversi da quelli dichiarati dalla motivazione.

Tali vizi, rilevabili in sede di ricorso amministrativo giurisdizionale, sono attualmente di competenza della magistratura amministrativa, senonché permettono a quest'ultima di rasentare la sfera delle competenze riservate al potere esecutivo, con continuo pericolo di invadenza da parte del potere giudiziario nella sfera del potere esecutivo. Tale fenomeno si verifica, peraltro, anche a livello legislativo da parte della giustizia costituzionale nei confronti del potere legislativo. Non per nulla si tratta di un istituto di origine anglosassone (non cartesiana, come diceva l'amico Soda).

Il problema diviene più delicato dalla trasposizione del principio di ragionevolezza in sede amministrativa — questo è il punto su cui torno ancora una volta, caro relatore — in quanto permetterebbe al potere giudiziario di interferire ancora di più sul potere amministrativo.

In sede di proposta di emendamento si potrebbe aggiungere che mentre le disposizioni normative (regolamentari o statutarie) relative ai principi di efficacia, efficienza, trasparenza, economicità e ragionevolezza possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale amministrativo — è questo il senso di un emendamento che ho presentato: non so se sarà accolto o se

mi si daranno chiarimenti sull'esistenza o meno di una linea di ricorso a questo riguardo —, i provvedimenti amministrativi sotto i profili medesimi (efficacia, efficienza, trasparenza, economicità e ragionevolezza) possono essere oggetto di ricorso ad organi di controllo (Corte dei conti, CORECO, di cui nella Costituzione non abbiamo parlato, ed altri) almeno per un controllo successivo, dal momento che nelle proposte approvate in sede di Commissione bicamerale sono stati aboliti i controlli preventivi. Il che è stato un grave errore — l'ho già detto in altre occasioni — perché il controllo preventivo previene i danni, quello solo successivo è più difficoltoso e costituisce solo un limitato rimedio.

Al riguardo si pone, poi, il problema di dove collocare i contenuti dell'articolo 113 della Costituzione vigente, relativi alla tutela giurisdizionale del cittadino avverso gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione. Su questo mi pare ci sia già una previsione nell'articolo 133 della bozza Boato, che non abbiamo ancora approvato.

Sono queste le ragioni per le quali ieri, in sede di Comitato ristretto, ho aperto una disputa sul termine « ragionevolezza », che per la verità veniva ripetuto tre volte mentre ora lo ritrovo soltanto a proposito di principi generali.

Concludo il mio intervento non senza rilevare — per cui, se lei crede, presidente, prenderò la parola una sola volta su tutti questi articoli — che talune osservazioni puntuali formulate dalla collega Dentamaro sono state, viceversa, ignorate in questo testo, sicché c'è da parte nostra una certa riserva. Riserva che viene ad essere sottolineata, più per ragioni di forma che di sostanza, mettendo a raffronto il primo capoverso dell'articolo 79, secondo il quale « le pubbliche amministrazioni nell'interesse dei cittadini », con il primo capoverso dell'articolo 80, per cui « i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio della Repubblica »: sembra una diversità di posizione e di responsabilità nello stesso ambito, pubbli-

che amministrazioni e dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Sempre in sede di Comitato ristretto ho espresso una riserva, che qui ripropongo in maniera forte, sull'ultimo capoverso dell'articolo 80, laddove si dice che « ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni si applicano, salvo che per determinate categorie indicate dalla legge, le leggi generali sul rapporto di lavoro » — e fin qua andrebbe bene, perché l'espressione « rapporto di lavoro » comprende tutto, dal rapporto iniziale a quello *in itinere* alla cessazione del rapporto stesso — « sulla rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva... ». Quest'ultima è un'espressione, infatti, che può entrare in una legge ma non, a mio avviso, nella Costituzione; perché allora dovremmo molto discutere, a questo punto, sul concetto di rappresentanza sindacale, i suoi limiti, le sue funzioni, il suo ruolo. Peraltro, quello della contrattazione collettiva è più un elemento di politica generale nell'ambito della questione del lavoro e della sua tutela. Invece, non ho nulla da dire sul riferimento alla « tutela giurisdizionale », che alla rappresentanza sindacale e alla contrattazione collettiva fa seguito.

Sono soddisfatto della formulazione di cui all'ultima riga dell'articolo 80 secondo cui « promozioni e retribuzioni sono stabilite tenendo conto anche del merito e della produttività individuali ». Si tratta di un elemento positivo che innova rispetto alla Costituzione vigente ed alle leggi in vigore. Chiedo infine al relatore se non ritenga, pur con tutte le cautele possibili, di inserire anche la questione delle assunzioni attraverso concorsi. Ne abbiamo parlato lungamente e mi pare che vi possono essere anche procedure diverse secondo le situazioni paraprivatistiche o pararegionali che esistono; non vorrei però che il principio venisse cancellato.

PRESIDENTE. Su questo punto mi sembra che la dizione « mediante procedure selettive » includa ovviamente anche il concorso.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, ritengo che gli attuali articoli 97 e 98 della Costituzione soddisfino l'esigenza di fissare principi per la pubblica amministrazione.

Non credo che se la pubblica amministrazione in Italia ha lasciato tanto a desiderare e tante critiche si possono rivolgere al funzionamento di una struttura, la cui riforma sarebbe veramente la grande riforma da realizzare, ciò sia dovuto agli attuali articoli 97 e 98 della Costituzione. In questo senso non sento l'esigenza di introdurre particolari novità, anche perché i principi fissati in quelle norme consentono la scelta degli strumenti più vari per la loro attuazione. Non sono norme di grande rigidità, se non su alcuni punti essenziali, che mi sembra debbano essere comunque salvaguardati. Per esempio l'esigenza che veniva ora richiamata del concorso: non credo che la formula di « procedura selettiva » sia equivalente a quella del concorso. Peraltro per le esigenze che possono porsi di talune eccezioni, già l'articolo 97 prevede che le procedure possano essere derogate nei casi stabiliti dalla legge. In questo senso insisterei anch'io, come il collega Servello, perché sia esplicitata la formula del concorso nel terzo comma dell'articolo 80.

Credo che il riferimento all'interesse dei cittadini non andrebbe inserito in questo punto del testo perché ritengo che la pubblica amministrazione operi nell'interesse di tutta la popolazione presente sul territorio nazionale; certo prima di tutto, anche per la prevalenza numerica e perché sono destinatari naturali dell'azione delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini, ma anche di tutte le persone che si trovano nel nostro paese e si trovano in rapporto con la pubblica amministrazione. Sarebbe veramente carente quella pubblica amministrazione che nel suo operare non tenesse conto di tutta la complessità della presenza di persone che non sono cittadini, ma hanno comunque diritti simili, vicini o uguali, a seconda delle situazioni soggettive e delle esigenze specifiche, a quelli dei cittadini.

Credo inoltre vi sia un abbandono del principio per il quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, che invece riterrei opportuno rimanesse, senza affidare alla legge tutta la regolamentazione particolare dell'organizzazione, ma lasciando al regolamento la disciplina più particolare, sulla base però di principi che dovrebbero essere determinati dalla legge. Credo che la formula che si adotta per i procedimenti amministrativi dovrebbe essere adottata anche per l'organizzazione della pubblica amministrazione. Intendo dire che la formula di cui al quarto comma dell'articolo 79 dovrebbe essere adottata anche per il terzo comma dello stesso articolo.

Vi è poi un'affermazione che io trovo molto ideologica, molto astratta e fuori dalla realtà effettiva dell'operare della pubblica amministrazione e delle esigenze cui questa deve far fronte. Mi riferisco all'affermazione di principio per la quale « le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme del diritto privato, salvo le eccezioni previste dalla legge per ragioni di interesse pubblico ». Le pubbliche amministrazioni agiscono sempre per interesse pubblico. Questo dovrebbe dunque essere il regime giuridico normale in cui si muovono ed operano ed al quale attingono le pubbliche amministrazioni, salvo potere impiegare per la loro attività anche strumenti del diritto privato, visto che si vogliono adottare queste due categorie così separate ma la questione sarebbe molto discutibile. Io credo che vi sia qui una scelta di tipo ideologico, una specie di messaggio che si vuole lanciare, mentre avremmo bisogno di riforme effettive e non di messaggi.

Questa formula mi sembra dunque del tutto inidonea ed irrealistica, una specie di manifesto che vogliamo inserire nel testo costituzionale, ma al tempo stesso un messaggio negativo nel senso che sfugge alla realtà ed ai problemi effettivi che le amministrazioni pubbliche debbono affrontare e rispetto ai quali gli strumenti del diritto privato si pongono semmai

come eccezione e non come regola, come qui invece viene posto.

MAURIZIO PIERONI. Desidero intervenire sull'ultima parte del testo su cui si è già diffuso il collega Marchetti per chiedere brevemente alcuni chiarimenti al relatore. Probabilmente vi è un equivoco, che attribuisco alla mia interpretazione e non alla stesura del relatore. Oso però pretendere che tale equivoco venga sciolto perché potrebbe trasferirsi anche su altri punti successivamente.

Dire che le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme del diritto privato credo travalichi in qualche modo una intenzione che ritengo sia di strumentalità da questo punto di vista. Che le pubbliche amministrazioni possano giovare di tutti gli strumenti del diritto privato per liberarsi dai lacci e laccioli che ne affliggono le capacità operative, è fuori discussione: ritengo che qualsiasi forza politica debba convenirne. Ma dire che le pubbliche amministrazioni agiscono in base al diritto privato nella Carta costituzionale mi sembra un po' stravolgente, soprattutto alla luce della precisazione contenuta nella frase successiva, « salve le eccezioni previste dalla legge per ragioni di interesse pubblico ». Quale legge non viene emanata per ragioni di interesse pubblico? O noi partiamo dal presupposto che il fatto stesso che esista una legge escluda il ricorso alle norme del diritto privato, ovvero ogni legge dovrebbe declinare, quando ricorra il caso, la ragione dell'interesse pubblico che prevede l'eccezione rispetto a tali norme.

Da questo punto di vista tutto diventerebbe molto macchinoso e farraginoso: penso a tutto il comparto urbanistico, alle norme ed alle prassi messe in moto proprio a fini di snellimento dell'attività della pubblica amministrazione, come la legge n. 142, le due leggi Bassanini, eccetera. Penso ad istituti che abbiamo persino contrastato, come gli accordi di programma o le conferenze di servizio: tutti strumenti che sono al di fuori del diritto privato ed ai quali abbiamo dato

vita proprio per ragioni di efficienza dell'attività della pubblica amministrazione. Mantenendo le intenzioni, quindi, il comma andrebbe in qualche modo riformulato.

MARIDA DENTAMARO. Anch'io vorrei intrattenermi sul secondo comma dell'articolo 79 e sulle modifiche introdotte dal relatore, che rappresentano una novità assoluta non solo rispetto al testo di giugno (il che certamente rientrava nelle attese di questa seconda fase dei lavori), ma anche rispetto all'andamento del dibattito e al tipo di confronto che c'è stato nella fase precedente, sia in Commissione plenaria sia in Comitato ristretto. Già questa circostanza, a mio avviso, dovrebbe indurre ad una riflessione un po' più approfondita su questo tema.

Si introduce qui un principio assolutamente dirompente rispetto alla nostra tradizione giuridica; non ritengo che ad essa ci debbano legare motivi di particolare affezione se ci sono ragioni serie per discostarcene, ma dobbiamo guardare alla base di questa tradizione ed alle ragioni giuridiche di un ordinamento amministrativo cosiddetto a diritto speciale, che cioè conosce nei vari settori in cui operano le pubbliche amministrazioni una disciplina appunto speciale, il diritto amministrativo. Ciò non esclude affatto che esista una fascia di rapporti in cui le amministrazioni agiscono *iure privatorum*, né che possa esistere un'ulteriore categoria di rapporti in cui si usino alternativamente ed indifferentemente strumenti di diritto privato e pubblico.

La ragione per cui il nostro ordinamento è a diritto amministrativo e non a diritto comune è solennemente costituzionalizzata nello stesso testo dell'articolo 79 che ci viene proposto, al primo comma, laddove si dice che le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini. La differenza fondamentale tra l'attività privata, la manifestazione di autonomia privata e l'attività amministrativa, cioè l'esercizio di funzioni pubbliche, sta proprio nella funzionalizzazione di queste ultime alla soddisfazione di interessi che

non sono di titolarità del soggetto agente ma di altri, vale a dire la collettività ed i cittadini nel loro insieme. L'attività della pubblica amministrazione è cioè vincolata da un vincolo di scopo che la funzionalizza e che non è assolutamente conciliabile con l'impiego puro e semplice degli strumenti della normazione privatistica, che invece sono adeguati all'esercizio di una condizione di autonomia e non di una funzione: in quest'ultima non sono rilevanti i motivi né l'interesse soggettivo perseguito, salve naturalmente le possibili situazioni di illiceità.

L'obiezione normalmente formulata a questa impostazione è di carattere comparatistico e consiste nel richiamo agli ordinamenti cosiddetti di *common law*; ma la storia e la filosofia di questi ordinamenti sono completamente diverse dalla nostra. Si tratta di ordinamenti in cui lo Stato o comunque la mano pubblica esercitava un intervento estremamente limitato rispetto allo svolgersi dei rapporti economico-sociali dei cittadini; si limitava ad esercitare le funzioni fondamentali ed ineliminabili dello Stato (ordinamenti liberali quasi puri), quali la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici.

Oggi questa situazione si va modificando e nei paesi cosiddetti di *common law* la pubblica amministrazione agisce nell'ambito dei rapporti economico-sociali; quegli ordinamenti si stanno amministrativizzando. Con una norma come questa andremmo assolutamente in controtendenza e si impedirebbe la soddisfazione di quelle esigenze di garanzia delle situazioni individuali e soprattutto di imparzialità che sono in modo ineliminabile collegate all'utilizzazione di una normativa specifica.

La normativa speciale non consiste solo nell'esercizio di autorità; quest'ultima è collegata a tutti gli istituti di garanzia. Se mettiamo sullo stesso piano privato e pubblica amministrazione ci illudiamo di aver fatto un passo avanti sul piano della tutela, ma in realtà abbiamo escluso qualsiasi possibilità di controllo sull'attività della pubblica amministrazione di-

versa da quella che si esercita, per intenderci, sui negozi giuridici privati.

Mi chiedo allora che senso abbia mantenere solo la possibilità di eccezioni per ragioni di interesse pubblico, come se negli altri casi (cioè quando l'amministrazione agisce in base alle norme di diritto privato, che costituirebbe la regola) non sussistessero o non fossero rilevanti le ragioni di interesse pubblico.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Le ragioni di interesse pubblico sono collegate al motivo per cui la legge può introdurre limitazioni, non all'attività della pubblica amministrazione, come mi pare emerga evidentemente dal testo.

MARIDA DENTAMARO. La legge è sempre nell'interesse pubblico: sotto questo aspetto, sarebbe assolutamente pleonastico...

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Se fosse questo il criterio, potremmo fare a meno di una Costituzione: la logica di questa norma è che la deroga al diritto comune va introdotta solo qualora sussista una ragione di interesse pubblico che la giustifichi; il che è tutt'altra cosa rispetto al fatto che la pubblica amministrazione – come è ovvio – deve sempre operare nell'interesse pubblico. Confondiamo due cose diversissime.

MARIDA DENTAMARO. Se consideriamo solo in via esemplificativa i settori dove opera la pubblica amministrazione, mi chiedo come si possa agire in base alle norme del diritto privato per la disciplina del territorio (edilizia, urbanistica, autorizzazioni ambientali): tutti settori che costituiscono *magna pars* dell'operare delle pubbliche amministrazioni, rispetto ai quali la disciplina dovrebbe essere posta – secondo questa logica – sempre in via di eccezione. Questo mi sembra assolutamente paradossale.

Data l'ora e considerato che la Commissione sta lavorando a ranghi un po'

ridotti, non voglio dilungarmi ulteriormente su questo punto. Ritengo che l'introduzione di una norma del genere non sia oggi giustificata da un sufficiente approfondimento. Tra l'altro, non so se potrebbe bastare una normativa transitoria, ma una disposizione come questa renderebbe incostituzionale una mole enorme di legislazione amministrativa che oggi opera in tutti i settori (è stata calcolata in circa 150 mila testi normativi). In sostanza dobbiamo veramente riflettere a fondo prima di determinare simili conseguenze.

Ho presentato alla presidenza un emendamento soppressivo dell'intero secondo comma dell'articolo 79. Non sono contraria, in linea di principio, al riconoscimento del risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi: ci mancherebbe che le amministrazioni non dovessero risarcire. Ma probabilmente la disposizione potrebbe trovare una migliore collocazione nel capitolo dedicato alla tutela, cioè alla giustizia amministrativa.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Cosa c'entra la giustizia amministrativa se parliamo di diritto civile?

MARIDA DENTAMARO. Vi sono proposte per le quali il risarcimento del danno dovrebbe essere affidato all'unico giudice della pubblica amministrazione, che abbiamo indirettamente istituito questa mattina votando nuovamente per la soppressione della funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sarebbe in assoluta controtendenza rispetto alle moderne esigenze del diritto: non soltanto sarebbero mantenuti privilegi ed immunità, ma addirittura sarebbe previsto un giudice speciale per i danni causati al cittadino dalla pubblica amministrazione. Sono francamente sconcertato.

MARIDA DENTAMARO. Credo che questo dibattito possa e debba essere

rinvio, anche perché la prossima settimana ci si occuperà non soltanto della giustizia amministrativa, ma anche della giustizia ordinaria.

Mi preme, in ogni caso, mantenere l'emendamento soppressivo del secondo comma (in subordine, almeno del primo periodo del secondo comma).

Poiché oggi esistono strumenti già collaudati che consentono all'amministrazione di utilizzare moduli privatistici, sempre nel rispetto di quelle esigenze di funzionalizzazione a cui ho fatto riferimento in precedenza (si tratta degli accordi sostitutivi di provvedimenti, purché si tratti - appunto - di sostituire provvedimenti), la seguente formulazione del secondo periodo del quarto comma consentirebbe a mio avviso di conciliare l'esigenza di snellimento e di semplificazione (Pieroni ha parlato della necessità di liberare l'amministrazione da lacci e laccioli) e l'esigenza di funzionalizzazione: « Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo, la facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti ». È un testo ispirato all'esigenza di una mediazione, per non invertire il rapporto fra normativa pubblicistica e privatistica e per indicare una direzione che potrà essere seguita dalle amministrazioni ogni qualvolta ricorrano le condizioni per l'instaurazione e lo svolgimento di rapporti, per così dire, semplificati.

Vorrei anche sottolineare la mia contrarietà alla limitazione del riferimento dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità alla sola organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di principi che dovrebbero essere correttamente riferiti anche all'attività amministrativa.

Sono contraria, infine, all'obbligo di conclusione del procedimento attraverso decisione espressa e motivata. Credo che questa norma renda automaticamente incostituzionali (ma in proposito vorrei domandare un chiarimento al relatore) tutte le disposizioni vigenti - e non sono poche - in materia di silenzio significativo (sia

assenso sia rifiuto). In tal caso si tratterebbe di un formidabile passo indietro sul piano dell'efficienza amministrativa e della garanzia delle situazioni soggettive del cittadino. L'esperienza ci dice che il cittadino è molto più spesso e più gravemente leso dall'inerzia della pubblica amministrazione che non da provvedimenti negativi espressi.

GIOVANNI PELLEGRINO. Presidente, i problemi sollevati sono molti e complessi. Tuttavia devo dire che sento muovere al testo del relatore critiche che non condivido e che, a mio avviso, nascono da sostanziali fraintendimenti.

Il testo traduce aspirazioni che non sono recenti nel dibattito culturale. Vorrei ricordare l'insegnamento di un maestro al quale mi sento debitore - penso - non meno della collega Dentamaro: Massimo Severo Giannini. Già in un passato non vicino egli scriveva che molti mali della nostra burocrazia dipendono dal fatto che quasi sempre l'amministrazione avrebbe potuto agire più utilmente secondo le norme del diritto privato, mentre ciò non avveniva. Non mi sembra, però, che il testo proposto dal relatore determini nel suo complesso questa pericolosa rivoluzione copernicana o un capovolgimento integrale del sistema. Mi pare, anzi, che da un lato registri tendenze evolutive già in atto nell'ordinamento, dall'altro introduca principi di grande civiltà, come il risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi dalla pubblica amministrazione. Inoltre, le scelte che probabilmente compiremo in tema di ordinamento giudiziario sdrammatizzeranno il problema del giudice competente a decidere sul danno. Una volta stabilita una divisione di competenze per materia, con due giudici completamente equiordinati, ciascuno di essi sarà capace di offrire piene garanzie, anche di indipendenza, al cittadino.

Il primo comma prevede che le pubbliche amministrazioni operino nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Al collega Servello vorrei dire che il criterio di ragionevolezza è già attuale

nella valutazione della legittimità dell'azione amministrativa: ogni giorno i nostri giudici amministrativi annullano provvedimenti che appaiono irragionevoli; quindi siamo di fronte ad un canone giudiziario di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa già in essere.

È evidente, però, che se l'amministrazione deve agire secondo i principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza, già avremo un diritto specifico dell'amministrazione. Il privato, infatti, ha il diritto di essere parziale (posso decidere di andare in un ristorante più caro di un altro perché mi piace la cassiera: non ho bisogno di privilegiare chi offre la bistecca al prezzo minore), di essere irragionevole (posso andare a quel ristorante anche se la cassiera è brutta) e non è tenuto alla trasparenza; anzi, in quanto soggetto privato – semmai – ha il diritto alla riservatezza.

Dico tutto questo in termini di principio perché, per effetto del mercato e della legislazione europea, già in vasti settori il privato – nello stabilire relazioni con terzi, cioè nel contrattare – è costretto ad agire sulla base di principi e di norme che impongono l'imparzialità. In sostanza l'imparzialità sta diventando valore di rispetto della libera concorrenza nel mercato. Già oggi una serie di soggetti privati, che pure non agiscono secondo norme di diritto amministrativo, nello scegliere un *partner* ed un contraente sono tenuti a comportamenti che somigliano molto ai vecchi procedimenti dell'evidenza pubblica, tipici della tradizione del nostro diritto amministrativo.

In sostanza, il secondo comma va letto in connessione con il primo comma. È chiaro che la volontà dell'amministrazione verrà a formarsi mediante procedimenti che saranno oggetto di uno specifico diritto dell'amministrazione nella sua capacità di estensione anche verso soggetti privati (il che determina quel fenomeno di amministrativizzazione nei paesi di *common law* che soggiacciono all'ordinamento europeo).

Il problema è che nel momento in cui, per effetto della decisione assunta, si stabilisce un rapporto con altro soggetto, la scelta che il relatore fa è quella di stabilire che la relazione deve essere regolata da norme paritarie, cioè all'interno della relazione negoziale la parte pubblica e quella privata devono essere in posizione paritaria. Questo mi sembra un grosso passo avanti per una scelta di civiltà.

Pertanto, forse tutto il problema sta nella parola «eccezioni», che in una lettura separata dall'insieme del testo sembrerebbe determinare quasi un fatto quantitativo per cui le norme di diritto privato applicabili alla pubblica amministrazione sarebbero in numero largamente maggiore rispetto alle norme di diritto pubblico. Ma se consideriamo il testo nel suo insieme, ci accorgiamo che così non è e che l'eccezionalità risiede nella norma che stabilisce la relazione negoziale con il privato. È chiaro che la pianificazione urbanistica avverrà secondo procedimenti pubblici; questi non possono essere definiti dal diritto privato, perché nessuno di noi può dettare regole ad altri. Quindi il privato non potrà soggiacere a regole riguardanti questa possibilità di dettare regole ad altri.

MAURIZIO PIERONI. Scusa se ti interrompo, ma vorrei un chiarimento. Poiché ho sentito numerosi esempi in cui vale l'eccezione, mi fai qualche esempio in cui vale la norma?

GIOVANNI PELLEGRINO. Non ho capito.

MAURIZIO PIERONI. Poiché l'urbanistica, l'ambiente, l'energia sono tutte questioni in cui questo ricorso alla norma non si può fare, vorrei qualche esempio...

GIOVANNI PELLEGRINO. Una volta che tu hai scelto il tuo partner contrattuale secondo queste regole che ormai sono di mercato e che si mischiano alle regole di evidenza pubblica, e fai un

contratto di appalto, la regola che avrai con quell'appaltatore sarà una regola paritaria, cioè quella del diritto civile.

MARIDA DENTAMARO. Ma questo significa che « i rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni sono disciplinati », non che « le amministrazioni agiscono ».

GIOVANNI PELLEGRINO. Vorrei proporre al relatore di eliminare la parola « eccezioni » e dire « salvo le norme dettate per ragioni di interesse pubblico ». Penso infatti che a questo punto tutto si sdrammatizzi, perché le norme sul procedimento sono norme di interesse pubblico, quelle sulla pianificazione sono norme di interesse pubblico...

MAURIZIO PIERONI. Scusami se ti interrompo ancora. Si sdrammatizza tutto; il nostro gruppo nulla avrebbe da eccepire alla linea di ragionamento da te svolta, ove si dicesse non « le pubbliche amministrazioni agiscono » ma « i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i privati ». Allora sarebbe chiaro. Il mio timore è che si vanifichino accordi di programma, conferenze di servizi, in cui tu hai un'interlocuzione con il privato ed ogni volta devi prevedere una norma *ad hoc*. Se si tratta di ciò che ci hai testé configurato e se questa è l'intenzione del relatore, si tratta dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i privati.

GIOVANNI PELLEGRINO. Si tratta di riconoscere in Costituzione una cosa che già esiste, il fatto che vi è ormai un grosso settore di diritto comune in cui l'operatore pubblico e quello privato agiscono sulla base delle stesse regole, nei rapporti interrelazionali.

SERGIO MATTARELLA. Condivido le preoccupazioni e le osservazioni della senatrice Dentamaro. Prevedere che le pubbliche amministrazioni come regola operino con gli strumenti di diritto privato e soltanto in caso di eccezione con altri

strumenti muta le condizioni delle pubbliche amministrazioni e muta anche, per alcuni profili, la natura pubblica delle amministrazioni. Altra cosa è, come ricordava poc'anzi Pellegrino secondo l'insegnamento di Giannini, che, laddove adeguate, le amministrazioni adoperano norme e strumenti di diritto privato, ma non come regola che ne muta la condizione. Altra cosa è anche che nell'interlocuzione nei rapporti con terzi vengano privilegiate – non sempre questo è possibile – le norme di diritto privato, altra cosa è fare di questo una regola, rispetto alla quale andrebbero configurate eccezioni. Ciò muterebbe, infatti, la condizione della pubblica amministrazione ed il suo stesso modo di essere.

Credo pertanto che sarebbe opportuno riflettere maggiormente, presidente. Questa norma è particolarmente gravida di conseguenze, è importante non meno di altre su cui più si è discusso, non meno di altre su cui discuteremo la settimana prossima. Sarebbe quindi consigliabile riflettere adeguatamente.

GIOVANNI PELLEGRINO. Vorrei fare un esempio per chiarire la questione: l'impiego. Oggi non stiamo dicendo con questa norma che l'amministrazione assume chi vuole, il cugino, il fratello, il parente. No, deve assumere secondo procedure selettive, che garantiscano trasparenza, ragionevolezza, imparzialità. Ma quando sorge il rapporto, ormai andiamo verso una privatizzazione dell'impiego. Ecco cosa intendeva dire il relatore. Sono fenomeni già in atto, che mi sembra giusto tradurre in una previsione costituzionale.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Il punto è molto semplice e su di esso potremo tornare, lo si potrà anche riformulare. Non ci deve essere alcun privilegio o situazione della pubblica amministrazione differenziata, se non vi è una specifica ragione di interesse pubblico che la giustifichi. Mi pare che il diritto amministrativo italiano, per come ha fun-

zionato finora, non abbia dato alcuna garanzia di un effettivo perseguimento dell'interesse pubblico. Andare quindi con determinazione sulla via dell'affermazione del principio secondo cui — questa è la sostanza — particolari prerogative e poteri autoritativi della pubblica amministrazione devono essere attribuiti solo se c'è un interesse pubblico che lo giustifichi mi sembra una scelta giusta; è anche una tendenza — diciamo così — all'uniformizzazione del diritto. È vero infatti che nel diritto anglosassone c'è una certa tendenza a costruire le regole dell'operato della pubblica amministrazione che finora non c'era, ma si inserisce in un principio per il quale la legge è diritto comune. La formula di Giannini è esattamente quella per cui bisogna andare al superamento del diritto amministrativo per la costruzione di un diritto comune a pubblici e privati operatori. Il diritto comune è il diritto civile, o diritto privato che dir si voglia.

MARCO BOATO. Intervengo sull'ordine dei lavori. Oggi abbiamo avuto due sedute particolarmente intense e faticose; tra l'una e l'altra seduta si è svolta anche una lunga riunione del Comitato ristretto. Questa discussione riveste grandissima rilevanza e delicatezza, come è stato osservato. Dopo tante ore di lavoro, i presenti sono un po' stanchi e qualche collega nel frattempo si è assentato. Suggesto quindi di riprendere l'esame di questa materia martedì mattina in Commissione plenaria; in questo modo il relatore avrà il tempo necessario per valutare le diverse considerazioni emerse. In ogni caso domani mattina si riunirà il Comitato ristretto per esaminare la parte relativa alla magistratura. Ritengo che potremo proseguire nei nostri lavori in modo più serrato e proficuo nella seduta di martedì mattina.

MARIDA DENTAMARO. Mi associo alla proposta del collega Boato che mi sembra particolarmente saggia, sottoponendo alla Commissione — qualora la

proposta venisse accolta —, in questa pausa dei lavori, un'ipotesi di sostituzione del primo periodo del terzo comma, che mi sembra recepisca le istanze del collega Pellegrino e le precisazioni del relatore in ordine alle sue stesse intenzioni. L'ipotesi di formulazione (ma, ripeto, tutto questo dibattito è stato abbastanza improvviso e repentino, per cui credo che tutti ci riserviamo di operare una maggiore riflessione) potrebbe essere la seguente: « I rapporti costituiti tra pubbliche amministrazioni e cittadini sono disciplinati in conformità ai principi del diritto privato ». Ciò significa che comunque può esserci una disciplina *ad hoc* ed in ogni caso è più chiaro il riferimento ai rapporti, che viene incontro proprio all'esigenza di sottolineare la mancanza di privilegi ogni volta che si sia costituito un vincolo negoziale tra parte pubblica e parte privata. Inoltre, in questo modo si elimina l'equivoco rappresentato dalla formulazione « le pubbliche amministrazioni agiscono » (che può veramente far pensare che si facciano i piani urbanistici secondo le norme del diritto privato) e l'idea di questo rapporto regola-eccezione che non può funzionare.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Mi sembra persuasiva, per il momento; poi ci penserò.

PRESIDENTE. Mi fermerei qui; se accettiamo la proposta di Boato, ci diamo un tempo per riflettere senza proseguire in questa discussione.

Domani mattina alle 10 è convocato il Comitato ristretto per esaminare la materia della giustizia; la Commissione in seduta plenaria è convocata martedì mattina alle 10,30. Ritengo che, fatte tutte le varie considerazioni, il tempo sarà sufficiente per esaurire nella mattinata questa materia e successivamente, penso nel pomeriggio, passare ai temi della giustizia che verranno esaminati anche nella giornata di mercoledì. Spero ragionevolmente che mercoledì sera avremo finito, che giovedì e venerdì si possa dedicare alla sistemazione conclusiva del testo ad opera del Comitato.

La Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera, se non vado errato, ha deliberato che nella settimana che inizia il 24 novembre si terrà il dibattito generale...

SERGIO MATTARELLA. Auspicabilmente con inizio il 25, che è un martedì.

GIUSEPPE CALDERISI. Non il 16 e il 17!

PRESIDENTE. Veramente, di martedì non si dovrebbe cominciare...

SERGIO MATTARELLA. Di lunedì, ancora meno!

PRESIDENTE. Di lunedì ancor meno; tra l'altro, avrei un delicato impegno di

natura internazionale, ma quelli si possono anche spostare. In ogni caso, cercherò di coordinarmi con il Presidente della Camera.

Non essendovi obiezioni, il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di martedì 28 ottobre, alle 10.30.

La seduta termina alle 19.30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

