

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

68.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 OTTOBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

68.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 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):		Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	2751
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .	2737, 2741, 2742	2752, 2756, 2757	
2743, 2744, 2745, 2746, 2747, 2748, 2749		D'Amico Natale (gruppo rinnovamento ita-	
2750, 2752, 2753, 2756, 2757, 2762, 2765		liano)	2755, 2783, 2785, 2789
2766, 2767, 2768, 2772, 2773, 2774, 2775		Dentamaro Marida (gruppo CDU)	2739
2776, 2778, 2779, 2780, 2783, 2784, 2785		2781, 2783, 2786	
2786, 2787, 2788, 2789, 2790, 2794, 2797		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD)	2766
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo),		2772, 2788	
<i>Relatore sul sistema delle garanzie</i> ..	2747, 2749	Elia Leopoldo (gruppo PPI)	2751
2752, 2753, 2757, 2765, 2766, 2767, 2770		Fisichella Domenico (gruppo alleanza na-	
2773, 2774, 2775, 2777, 2778, 2779, 2780		zionale)	2797
2781, 2783, 2784, 2785, 2786, 2787, 2788		Folena Pietro (gruppo sinistra democrati-	
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e		ca-l'Ulivo)	2790, 2795
democratici-l'Ulivo)	2780	Fontan Rolando (gruppo lega nord per	
		l'indipendenza della Padania) .	2742, 2750, 2789

	PAG.		PAG.
Gasperini Luciano (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2740, 2742 2747, 2764, 2766, 2771 2782, 2788, 2789, 2792	Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .	2738, 2767, 2771, 2776, 2780
Greco Mario (gruppo forza Italia) ...	2767, 2787	Pera Marcello (gruppo forza Italia)	2764, 2766 2782, 2785, 2786, 2791
Grillo Luigi (gruppo forza Italia)	2753, 2754	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	2741
Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale)	2787, 2790, 2797	Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2763, 2772, 2779, 2783, 2784
Loiero Agazio (gruppo CCD) .	2741, 2754, 2794	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2782
Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale)	2762, 2765, 2766, 2768, 2769	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), <i>Relatore sulla forma di governo</i> .	2737 2741, 2742, 2744, 2745 2747, 2748, 2788, 2797
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2738, 2742, 2745, 2746 2752, 2763, 2766, 2769, 2787	Senese Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2764, 2769, 2770, 2774, 2775
Marini Franco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2790	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2737, 2740, 2743 2745, 2749, 2755, 2756
Maroni Roberto (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2779	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2788
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2749, 2775, 2776, 2779 2780, 2781, 2785, 2789	Tabladini Francesco (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2746, 2747 2748, 2754
Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2754	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia)	2777
Parenti Tiziana (gruppo forza Italia)	2767, 2768 2769, 2770, 2772, 2775, 2777, 2778	Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	2738
Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale)	2753	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2783, 2784, 2785
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2743, 2750	Zecchino Ortensio (gruppo PPI)	2782, 2790

La seduta comincia alle 11.

(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.

Proseguiamo l'esame degli emendamenti già pubblicati negli appositi fascicoli.

Ricordo che avevamo sospeso l'esame dell'articolo 79 relativo alla pubblica amministrazione, già pubblicato nell'allegato della seduta precedente.

Riprendiamo i nostri lavori con l'esame della nuova formulazione dell'articolo 79, rispetto alla quale il relatore, sulla base della discussione svolta (sono state sollevate molte obiezioni sul secondo comma), proporrà alcune modifiche.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Sul secondo comma la collega Dentamaro aveva sollevato diverse obiezioni delle quali, almeno in parte, occorre tener conto. Ricordo in particolare quella relativa all'uso del termine « eccezioni » con riferimento al ricorso da parte della pubblica amministrazione a strumenti diversi rispetto a quelli del diritto comune. Propongo quindi la seguente formulazione del secondo comma, parzialmente diversa da quella precedente: « Le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato ». Non

ritorno sulle argomentazioni già esposte ma sulla materia mi rifaccio all'intervento del collega Pellegrino. Mi pare che con questa integrazione, buona parte delle obiezioni mosse dalla collega Dentamaro possano considerarsi accolte, perché viene eliminato il carattere dell'eccezionalità che avrebbe conseguenze anche in sede di interpretazione e di applicazione della normativa vigente.

Il collega Servello si era soffermato in particolare sul principio di ragionevolezza. Le considerazioni da lui svolte effettivamente corrispondono all'evoluzione del diritto e al significato della formula. Però dopo un'attenta riflessione ed in base all'apporto che lui ha dato alla nostra discussione, mi pare che il principio di ragionevolezza, proprio in quanto esprime l'esigenza di un rapporto tra mezzi e fini, già particolarmente valutato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di eccesso di potere legislativo, cioè di interpretazione dell'articolo 3 della Costituzione, possa essere assunto con riferimento all'attività della pubblica amministrazione.

FRANCESCO SERVELLO. Come principio generale.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. La Commissione Minervini, formata da autorevoli studiosi, che aveva il compito di affrontare il tema delle disfunzioni e delle illicite verificatesi nella pubblica amministrazione, al fine di migliorare l'azione amministrativa e di prevenire attività e condotte illegittime, più volte ha sottolineato come il prevalente ricorso agli strumenti del diritto comune possa aiutare ai fini di un migliore e più trasparente funzionamento della pubblica amministrazione.

Mi pare, quindi, che siamo sull'onda di un dibattito in corso che supporta l'orientamento assunto.

Infine, vorrei ricordare che il testo al nostro esame è frutto di un lavoro comune svolto con l'apporto di altri colleghi, del collega Urbani e del collega Mattarella, ed è il risultato della fusione di emendamenti presentati e del dibattito svoltosi in seno al Comitato ristretto.

GIULIANO URBANI. Credo che il testo illustrato dal relatore possa considerarsi largamente soddisfacente, anche perché, come lui stesso ha ricordato, ha finito per giovare non poco di una discussione molto analitica e dettagliata che ci ha consentito di passare dalla formulazione precedente a quella attuale che è innovativa su molte questioni relevantissime per il funzionamento complessivo della pubblica amministrazione. Cito solo due esempi: alla fine dell'articolo 79, ultimo comma, è prevista la possibilità di individuare il responsabile di ogni procedimento e, nell'ambito dell'articolo 80, sono previsti gli istituti relativi alle promozioni e retribuzioni, così come quelli relativi alla rilevazione dei costi.

Credo, quindi, che possa essere espresso un parere positivo.

Chiederei però al relatore due piccole integrazioni o modifiche. Per quanto riguarda l'articolo 80 proponiamo di inserire al terzo comma, dopo le parole « Agli impieghi si accede mediante », le parole « concorsi o altre », per non giungere al paradosso di escludere del tutto le modalità concorsuali che dovrebbero essere la regola generale per gran parte degli impieghi.

La seconda modifica riguarda l'ultimo comma dell'articolo 80, laddove recita « Promozioni e retribuzioni sono stabilite tenendo conto anche del merito e della produttività individuali ». Noi riteniamo che il verbo « tenendo conto » renda superflua la congiunzione « anche », perché ovviamente si riferisce a parametri mai esclusivi per definizione ma complementari.

Nel chiedere al relatore un parere sull'introduzione di queste piccole modifiche, desidero esprimere vivo apprezzamento per il lavoro compiuto.

FAUSTO MARCHETTI. Sono già intervenuto su questi articoli sui quali non mi sembra siano state proposte sostanziali modifiche, perché quella testé presentata dal relatore che prevede la sostituzione delle parole « salvo le eccezioni » con le parole « salvo i casi » non muta la scelta di fondo del testo per la quale le pubbliche amministrazioni agiscono, in generale, in base alle norme del diritto privato. Anche con la modifica che egli propone rimane eccezionale il non ricorso alle norme del diritto privato. Confermo, quindi, quanto ho detto in precedenza.

Mi associo alla richiesta di introdurre al terzo comma dell'articolo 80 dopo le parole « Agli impieghi si accede mediante », le parole « concorsi ». Anzi, io sarei più netto e riscriverei il comma come segue: « Agli impieghi si accede mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge », come peraltro prevede l'attuale Costituzione.

Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 80, chiedo che venga eliminato l'ultimo periodo, non perché quelli ivi richiamati siano elementi da non prendere in seria considerazione ai fini delle promozioni e delle retribuzioni, ma perché ritengo che quanto detto nella prima parte del comma, cioè il richiamo alla contrattazione collettiva, sia assorbente rispetto ad ogni altra considerazione. Non credo che si possa da un lato richiamare la contrattazione collettiva e dall'altro, in un testo nel quale si prendono in considerazione le norme del diritto privato, inserire per i dipendenti pubblici elementi particolari. Se si fa riferimento alla contrattazione collettiva, si dovrà tener conto del trattamento complessivo del pubblico dipendente, compreso l'aspetto delle promozioni e delle retribuzioni.

GIOVANNI PELLEGRINO. Ho già espresso la mia piena adesione al testo del

relatore, adesione che ribadisco in relazione alla modifica apportata al secondo comma dell'articolo 79.

Nell'ultimo comma dello stesso articolo, il relatore recupera la maggior parte degli istituti introdotti con la legge n. 241. Mi domando se dopo le parole « con decisione espressa e motivata » possano essere aggiunte le parole « o con accordo sostitutivo del provvedimento », che vanno nella direzione del secondo comma, quella cioè di privilegiare gli strumenti di diritto privato rispetto alla conclusione autoritativa del procedimento.

MARIDA DENTAMARO. Signor presidente, non sottrarrò molto tempo ancora ai lavori della Commissione per soffermarmi su questo articolo. Desidero comunque che resti agli atti la mia opinione per la quale la modifica introdotta oggi dal relatore, come del resto già osservato dal senatore Marchetti, non ha alcuna rilevanza sostanziale.

Rimane il rapporto di regola ad eccezione fra il diritto privato e quello amministrativo come disciplina dell'azione delle pubbliche amministrazioni; un rapporto che non posso condividere perché rischia concretamente di eliminare il principio di funzionalizzazione dell'attività amministrativa, creando amplissime aree di puro e semplice arbitrio da parte di chi, di volta in volta, gestisce il potere amministrativo sia esso organo politico o burocratico.

Avrei ritenuto condivisibile una precisazione nel senso che, solo dopo che la pubblica amministrazione abbia costituito un rapporto con un privato mediante un provvedimento o un accordo, la disciplina da applicare fosse civilistica affinché non esistano differenze tra un vincolo negoziale, costituito tra due privati, e un vincolo di rapporto costituito tra un privato e una pubblica amministrazione. A questa innovazione forte, perché avrebbe significato l'eliminazione di qualsiasi potestà di autotutela della pubblica amministrazione rispetto ad atti non generali, avrei dato la mia adesione posto che avrebbe comportato davvero l'elimina-

zione di aree di privilegio in rapporti che, in paesi di tradizione ordinamentale diversa dalla nostra, sono disciplinati dal diritto comune. Poiché non condivido l'impostazione data, preannuncio dunque un voto contrario.

Vi sono anche altri aspetti che non mi convincono. Uno di questi è costituito dalla previsione generica di atti di organizzazione diversi da regolamenti e statuti che la legge istitutiva dovrebbe individuare, il che — a mio avviso — consente di indicare in Costituzione una categoria riferibile agli ordini di servizio. Non condivido affatto tale previsione, così come non condivido il riferimento a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità alla sola organizzazione delle pubbliche amministrazioni e non alla loro azione.

Altrettanto gravissima è la previsione, contenuta nell'ultimo comma, che la conclusione dei procedimenti amministrativi è garantita « con decisione espressa e motivata », perché rende incostituzionale ogni forma di silenzio-rifiuto o di silenzio-assenso, cioè di quegli istituti rilevanti dal punto di vista dell'effettività della tutela delle posizioni individuali nei confronti della pubblica amministrazione.

Vedo una intrinseca contraddittorietà tra questa regola del diritto privato, che così com'è formulata è riferita persino agli atti di programmazione, alla pianificazione e alle decisioni che vi attuano, e la conservazione della stessa denominazione di pubblica amministrazione: sarebbe forse valsa la pena di dire « gli uffici costituiti presso gli enti pubblici ».

Avendo già ampiamente enunciato le motivazioni che mi avevano indotto a proporre al relatore modifiche non stravolgenti la sua stessa intenzione e ritenendo che la formulazione alla quale si è giunti vada oltre le intenzioni di chi sostiene l'evoluzione dell'ordinamento nel senso del diritto comune — che è condivisibile se ragionevolmente condotta — ribadisco l'espressione di un voto contrario e propongo il seguente testo, alternativo a quello predisposto dal relatore, dell'articolo 79: « Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse delle co-

munità, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Gli organi di direzione politica ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata dai rispettivi statuti e regolamenti secondo i principi stabiliti dalle leggi istitutive in modo da assicurare l'esercizio delle funzioni secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata dalle due Camere. Sono garantiti l'individuazione del responsabile del procedimento, il diritto all'informazione, l'accesso ad atti e documenti, la partecipazione dei cittadini, la conclusione entro termini congrui, la facoltà di stipulare accordi, i rimedi sostitutivi in caso di inerzia.

I rapporti costituiti con i terzi sono disciplinati in conformità ai principi del diritto privato, salvo i casi previsti dalla legge nell'interesse pubblico. I danni cagionati dalle pubbliche amministrazioni sono risarciti secondo il diritto civile».

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei ringraziare il relatore Salvi per aver chiarito i limiti del principio generale di ragionevolezza sulla scorta del diritto anglosassone e di alcune sentenze della Corte costituzionale.

Mi riservo di intervenire sulla questione dei concorsi e delle rappresentanze sindacali quando si passerà all'esame dell'articolo 80, rispetto al quale i gruppi di alleanza nazionale e di forza Italia avevano presentato delle proposte.

LUCIANO GASPERINI. Signor presidente, interverrò sull'articolo 79. Secondo me è pleonastico affermare, al primo comma, che le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini: le pubbliche amministrazioni sono preposte ad operare nell'interesse dei cittadini; semmai andrebbe specificato che operano secondo principi di parzialità e ragione-

volezza, che costituiscono i paradigmi fondamentali. È evidente che si deve operare nell'interesse dei cittadini e sancendolo significa quasi gettare discredito sull'imparzialità della pubblica amministrazione.

Nell'ultimo comma è giusto sancire che le pubbliche amministrazioni agiscono in base alle norme del diritto privato, perché ciò consente di parificare il privato al pubblico, ma l'eccezione deve essere ristretta. Mi permetto di dare un modesto suggerimento perché l'eccezione deve essere tale, non diventare regola come spesso accade: più propriamente direi «salve le eccezioni previste dalla legge per ragioni di preminente interesse pubblico», altrimenti ogni interesse potrebbe essere pubblico facendo così rientrare dalla finestra ciò che vogliamo cacciare dalla porta.

Signor presidente, consiglieri di eliminare l'individuazione secondo la legge istitutiva, perché l'attuale formulazione cozza contro i principi del federalismo ai quali intendiamo orientare la nostra nuova Carta costituzionale. Quindi «l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da autonomi regolamenti, statuti e atti di organizzazione, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità».

Al successivo comma, infine, direi che «i procedimenti amministrativi sono disciplinati con appositi regolamenti» affinché il testo sia in linea con i principi di federalismo che intendiamo accettare.

Signor presidente, se mi è consentito, darei un ultimo suggerimento in relazione al fatto che le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini; in linea con quest'alveo di pensiero, direi — con riferimento all'articolo 80 — che «i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio dei cittadini» non della Repubblica ed operano esclusivamente nel loro interesse. Dunque toglierei quell'inciso dall'articolo 79 per aggiungerlo al successivo articolo 80, dato che preliminarmente viene l'interesse dei cittadini al cui servizio — non a quello della

Repubblica — sono i dipendenti delle pubbliche amministrazioni come individui.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Dichiaro il mio voto contrario agli articoli 79 e 80, nel testo proposto dal relatore, analogamente a quanto preannunciato dalla collega Dentamaro. Le formulazioni non sono assolutamente idonee ad incoraggiare la riforma della pubblica amministrazione, che invero costituiva l'aspetto più interessante della modifica costituzionale, nei suoi effetti.

I testi proposti rappresentano un passo indietro rispetto alle formulazioni presentate a giugno: presumibilmente anche la burocrazia ministeriale ha fatto valere le sue esigenze fino ad ottenere disposizioni che sono sostanzialmente innocue.

Osservo che si afferma che le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, «secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza», mentre «l'efficienza, l'efficacia e l'economicità» sono inserite soltanto come criteri della disciplina relativa all'organizzazione della pubblica amministrazione. Credo che si sarebbe dovuto stabilire il contrario e cioè che l'efficienza e l'efficacia (non occorre l'economicità) sono i criteri in base ai quali opera la pubblica amministrazione, mentre l'imparzialità, la ragionevolezza (ma quest'ultima non era necessaria) e la trasparenza riguardano la disciplina.

È scomparso l'obbligo di un controllo interno di gestione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni. È scomparso l'esame preventivo degli effetti organizzativi dei provvedimenti che si adottano. È scomparsa la produttività come elemento costitutivo della retribuzione e della continuità del rapporto di lavoro. Soprattutto non vi è più alcun cenno al fatto che non vi debba essere un'amministrazione statale decentrata, che non vi debba essere un'amministrazione regionale decentrata, che non vi debba essere — se c'è — una amministrazione provinciale decentrata, perché vi può essere l'accorpamento nella regione anche dell'amministrazione statale

regionale e un accorpamento nella provincia dell'amministrazione statale provinciale e così via.

Osservo infine che è stato del tutto ignorato addirittura un principio fondamentale; quello, che non viene solitamente citato, contenuto nell'articolo 5 della Costituzione; il principio per il quale la Repubblica «attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo». Siamo ad una formulazione che non rispetta quello che, non essendo stato modificato, rimane un principio fondamentale, quello del massimo decentramento amministrativo dello Stato.

Per tutti questi motivi che mi sono limitato a ricordare succintamente, il mio voto sarò contrario.

AGAZIO LOIERO. Desidero semplicemente ringraziare il relatore Salvi per l'ottimo lavoro svolto. Il CCD aderisce pienamente al testo del relatore ed esprime vivo apprezzamento per un tema che non è secondario nella nostra vita associata.

PRESIDENTE. Prima di passare al voto sull'articolo 79, credo sia opportuno comprendere bene quali modifiche siano accettate dal relatore.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Oltre a quella già indicata, accetto la proposta del senatore Pellegrino; limiterei però la correzione all'aggiunta, dopo le parole «con decisione espressa e motivata» delle altre «o con accordo», senza ulteriori specificazioni, perché il punto può essere sostitutivo, integrativo e così via.

Per quanto riguarda le altre considerazioni, invece, lascerei il testo nel modo seguente (e mi scuseranno i colleghi se non entro ulteriormente nel merito): «Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza. Sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati.

Le pubbliche amministrazioni, salvo i casi previsti dalla legge per ragioni di interesse pubblico, agiscono in base alle norme del diritto privato. Sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato a terzi, secondo le regole del diritto civile.

L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità.

I procedimenti amministrativi sono disciplinati con regolamenti, sulla base di principi generali stabiliti con legge approvata da entrambe le Camere. Sono garantiti la conclusione del procedimento entro un termine congruo e con decisione espressa e motivata o con accordo; il diritto all'informazione e all'accesso ad atti e documenti e la partecipazione dei cittadini; l'individuazione del responsabile del procedimento; i rimedi sostitutivi in caso di inerzia ».

Al collega Rotelli desidero solo segnalare che la ripartizione territoriale della funzione amministrativa non è volutamente oggetto di questa norma perché si ritiene sia sufficiente il rinvio a quanto dispongono le norme approvate in tema di forma di Stato. La disciplina si applica in base al riparto di competenze — almeno questa è l'intenzione del relatore, che vorrei rimanesse agli atti — già disciplinato in materia di forma di Stato.

PRESIDENTE. Passiamo al voto sull'articolo 79.

FAUSTO MARCHETTI. Annuncio il mio voto contrario.

ROLANDO FONTAN. Anche il gruppo della lega nord esprimerà voto contrario visto che il relatore non ha minimamente discusso delle nostre proposte, che a noi sembrano sensate. Alla luce del ferreo accordo che si vuole fare a tutti i costi, passando sopra a qualsiasi altra proposta, non vi è possibilità di affrontare questi argomenti.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Collega Fontan, abbiamo a lungo discusso in Comitato ristretto questa materia; bastava essere presenti in quella sede per partecipare alla elaborazione del testo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 79 così come corretto con le osservazioni accolte dal relatore.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti gli altri emendamenti ad esso riferiti, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Avverto che il relatore ha predisposto, sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati, una nuova formulazione dell'articolo 80 (*v. allegato Commissione bicamerale*).

ROLANDO FONTAN. Desidero brevemente illustrare due proposte, oltre a quella già illustrata dal collega Gasperini.

Nell'ultimo comma dell'articolo viene finalmente introdotto il principio del merito e della produttività individuali e proprio per la tutela dei lavoratori riteniamo sia ormai il tempo che nella nuova Costituzione si consideri anche il costo della vita. Proponiamo quindi di aggiungere un riferimento del genere: « e del costo della vita in loco ». La formulazione può essere ovviamente modificata, ma ci pare molto importante inserire questo riferimento, proprio a tutela — ripeto — del lavoro e soprattutto dei lavoratori.

Nello stesso articolo si afferma che « agli impieghi si accede mediante procedure selettive » e noi vorremmo si inserisse un principio di priorità per i residenti, almeno per una quota, proprio al fine di garantire quella pubblicità, imparzialità ed efficienza che voi stessi avete inserito nel testo.

Riteniamo infatti che il criterio della residenza vada in direzione della pubblicità, imparzialità ed efficienza dell'azione della pubblica amministrazione.

LUCIANO GASPÉRINI. Vorrei, signor presidente, aggiungere una brevissima os-

servazione, nel senso di sottolineare come i dipendenti delle pubbliche amministrazioni siano al servizio dei cittadini. Il cittadino ha bisogno di sentirli al proprio servizio. Oggi invece il cittadino sente l'impiegato che sta allo sportello lontano, anonimo, inflessibile, implacabile e sordo alle sue richieste. In questo senso direi che i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio delle persone, degli uomini, che non sono bistecche o numeri o appartenenti ad un *lager* o ad una prigione. Si tratta di cittadini, *cives*; i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono quindi al servizio del cittadino più che della Repubblica, che è un concetto astratto e lontano. In questo senso suggerisco un emendamento, nell'auspicio che il relatore possa accoglierlo.

PRESIDENTE. Abbiamo lungamente discusso per stabilire che la pubblica amministrazione opera nell'interesse dei cittadini, ma i dipendenti delle pubbliche amministrazioni non sono al servizio dei singoli cittadini, sono al servizio della Repubblica. Lei, collega, ripropone un tema che è stato lungamente discusso e poi risolto nel senso che sappiamo. Per questo nell'articolo 79 si è scritto che le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, mentre – ripeto – i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio della Repubblica, che è composta dallo Stato centrale, dalle regioni, dalle province e dai comuni, secondo la dizione già adottata.

STEFANO PASSIGLI. Desidero esprimere una perplessità sulla proposta dell'onorevole Urbani tendente a sopprimere la parola « anche » nell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 80. Affermare che le promozioni e le retribuzioni sono stabilite anche tenendo conto del merito e della produttività individuali significa confermare che, almeno per certi livelli della carriera, vale o continua a valere, come criterio, il principio dell'anzianità. Qui si parla di produttività individuale, che chiaramente è difficile da misurare a certi livelli della carriera. Abolire la parola

« anche » potrebbe indebolire il riferimento – a mio avviso necessario nella pubblica amministrazione, a certi livelli della carriera – al criterio dell'anzianità. In questo senso credo che potremmo accedere alla proposta solo se il relatore esplicitasse che la volontà del legislatore, anche in caso di abolizione della parola « anche », rimane quella di una combinazione di questi diversi criteri. Meglio sarebbe, però, mantenere la parola « anche » come si è deciso in sede di Comitato ristretto dopo aver esaminato questo punto.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, aspettavo una risposta del relatore su alcune questioni che avevo sollevato nella seduta precedente, ma ho visto che la risposta è nel testo ed è negativa.

Mi riferisco innanzitutto ad un punto, che non avevo sollevato la volta scorsa, relativo al primo capoverso; non certo per eliminare il riferimento alla Repubblica, per carità; si è già discusso ampiamente sulle ragioni della opportunità di riferirsi al bene dei cittadini nell'articolo 79 e, come ha correttamente ora riferito il presidente, alla Repubblica nell'articolo 80 con riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni; alla Repubblica nella sua composizione di regioni, province e quant'altro.

Nel primo comma dell'articolo 80, però, si afferma inoltre che « è garantita la pari opportunità tra donne ed uomini ». Non vedo la necessità di porre tale questione, che è già risolta nell'articolo 37 della Costituzione, che recita « la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore ». Non capisco per quale motivo occorre riproporre un principio generale che la Costituzione ha già prescritto, in modo molto semplice ma anche molto chiaro, nella parte per noi intangibile in questo momento.

Per quanto riguarda inoltre il terzo comma, avevamo proposto unitamente ad altre forze politiche, tra cui forza Italia, il principio del concorso. Viceversa nel testo figura ancora una espressione assoluta-

mente impropria e generica dal punto di vista costituzionale, quella di « procedure selettive »; non si sa assolutamente di cosa si tratti, non si sa come la norma sarà interpretata; confermo dunque ancora una volta l'opportunità di inserire il principio del concorso, salvo ovviamente per quelle amministrazioni che questo non possono fare. Vi è in particolare la tendenza a trasformare le aziende pubbliche in altre di diritto privato; è chiaro che in quei casi vige il diritto privato.

In merito, infine, al quarto comma, nella precedente seduta mi ero lungamente soffermato sulla questione della prescrizione di applicare ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni le leggi sulla rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva. In particolare avevo invitato i colleghi a soffermarsi sul concetto di rapporti di lavoro, comprensivo di rappresentanze sindacali e quant'altro. Mi riferisco all'articolo 39 della Costituzione che prescrive che i sindacati « possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce ».

Mi sembra che il concetto sia onnicomprensivo e non vi sia bisogno di inserirlo in una norma particolare relativa ai dipendenti; l'articolo 39 si riferisce infatti ai dipendenti pubblici e a tutti gli altri, dipendenti di aziende statali, parastatali e private. In questo senso proporrei di fermarsi nel testo alle parole rapporto di lavoro, ponendole eventualmente al plurale per comprendere anche tutti i rapporti interconnessi.

Se queste modifiche saranno accolte, voteremo a favore dell'articolo 80; diversamente chiederemo la votazione per parti separate.

PRESIDENTE. Do ora la parola al relatore, onorevole Salvi, per precisare le modifiche che intende apportare al testo.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Per quanto riguarda il primo

comma, come ha già detto il presidente, la formula « sono al servizio della Repubblica » va letta in connessione con la previsione di cui articolo 79 dell'interesse dei cittadini.

Il riferimento alla pari opportunità ha una funzione, che si può condividere o meno. Capisco che si possa non essere d'accordo, ma ritengo giusto introdurre tale previsione in Costituzione. Il fine è quello di consentire alle pubbliche amministrazioni il compimento di azioni positive rispetto a quelle che vengono definite azioni affermative in relazione al ruolo delle donne. La proposta peraltro è contenuta in un emendamento del collega Urbani che mi è sembrato giusto recepire nel testo.

Per quanto concerne il terzo comma, accolgo la richiesta dei colleghi Urbani, Marchetti e Servello di inserire il riferimento ai concorsi, nella formulazione proposta dall'onorevole Urbani. Quindi, dopo la parola « mediante » propongo di aggiungere « concorsi o altre » procedure selettive.

In merito al quarto comma, vorrei far presente che sono state sollevate due questioni, una riguarda il primo periodo e l'altra il secondo.

In merito al primo periodo, vorrei dire al collega Servello che ho tenuto conto del suo rilievo, ma ritengo che questa formulazione vada mantenuta perché il punto di riferimento, la norma chiave, è la costituzionalizzazione dell'applicazione delle leggi generali ai pubblici dipendenti, salvo che per categorie determinate dalla legge. Si dovrà poi stabilire cosa riguardino queste leggi generali, quella che viene chiamata la « privatizzazione » del rapporto di pubblico impiego, un processo che deve andare avanti. Esse riguardano il rapporto di lavoro (proprio la materia di cui all'articolo 39 sulla rappresentanza sindacale), la contrattazione collettiva e la tutela giurisdizionale, che deve avvenire, secondo quanto prevede il testo in esame, secondo le leggi generali. Le stesse leggi che in materia di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva si applicano al dipendente privato, si applicano

anche al pubblico dipendente, salvo che per le categorie indicate dalla legge.

Il passaggio chiave in questa norma è il riferimento non alla rappresentanza sindacale ed alla contrattazione collettiva, ma al fatto che al pubblico dipendente si applica la stessa disciplina generale del dipendente privato, salvo che per le categorie indicate dalla legge in quanto sottratte alla cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro: questa quindi è la funzione della norma.

Con riferimento all'ultimo periodo, non credo all'irrigidimento della formulazione della norma, nel senso di prevedere sempre e comunque che nel pubblico impiego promozioni e retribuzioni debbano tener conto, per vincolo costituzionale, del merito e della produttività individuale, perché vi sono situazioni molto diversificate. Probabilmente, il punto chiave è distinguere, ma in tal senso interverrà la contrattazione collettiva; ma in questa materia vi sarà una vasta riforma. Tuttavia se la formulazione non appare del tutto persuasiva, si potrebbero sostituire le parole «tenendo conto» con «sulla base», mantenendo le ragioni indicate dal collega Passigli.

In conclusione, ripeto, proporrei di aggiungere al terzo comma, dopo la parola «mediante» i termini «concorsi o altre» e all'ultimo comma di sostituire le parole «tenendo conto anche del merito e della» con le seguenti: «anche in base al merito e alla», per le ragioni che ho indicato. Non credo invece che sia possibile fissare in Costituzione un principio riguardante l'indicizzazione del costo della vita.

PRESIDENTE. Dobbiamo introdurre la scala mobile in Costituzione (*Commenti del senatore Rotelli*)!

FAUSTO MARCHETTI. Il terzo comma prevede «Agli impieghi si accede mediante procedure selettive, nel rispetto dei principi di pubblicità, imparzialità ed efficienza». Vorrei capire meglio il concetto di efficienza.

PRESIDENTE. Significa che i concorsi devono essere espletati in tempi ragionevoli, perché a volte sono lunghissimi.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. La logica è questa: uno dei motivi della crisi dell'istituto concorsuale per l'accesso al pubblico impiego risiede nelle norme che lo disciplinano e nella lungaggine dei tempi, che portano a risultati quando ormai sono trascorsi anni, si sono consolidate situazioni che si determinano *ope legis*. I concorsi devono invece essere strumenti efficienti, soprattutto sul piano della durata temporale. La risposta data dal presidente corrisponde allo spirito della norma.

FRANCESCO SERVELLO. Prendo atto delle precisazioni del relatore, che sostanzialmente confermano quello che avevo detto in ordine alla ripetizione di un principio generale della Costituzione per quanto attiene alla pari opportunità tra donne e uomini. Se vogliamo sottolinearlo anche in questa parte della Costituzione non è un male e in qualche misura può anche essere un bene.

Per quanto riguarda il terzo comma, si è ragionevolmente giunti ad un'intesa di cui prendo atto con soddisfazione, perché in questo modo non scompare dalla pubblica amministrazione il principio del concorso per affidare poi tutto a selezioni assolutamente ingovernabili e ingovernate, dati i tempi che corrono.

Ho visto che invece è rimasto tetragono il nostro relatore sulla parte sindacale; mi rendo conto di ciò, non solo per le sue origini, ma anche per una sua deformazione di carattere quasi professionale, ma non è un male. Sarebbe stata preferibile la dizione «sul o sui» rapporti di lavoro, ma la definizione della rappresentanza sindacale e della contrattazione collettiva non produce effetti negativi, anche perché, come ho già detto, l'articolo 39 lo prevede e non distingue tra lavoratori pubblici e privati. Si tratta infatti di una previsione generale in cui quindi non sono ricompresi anche i lavoratori pubblici.

Ho voluto sottolineare questo punto affinché non venisse male intesa la mia interpretazione.

FAUSTO MARCHETTI. Vorrei esprimere la mia astensione sull'articolo 80, tenendo conto che la modifica introdotta prevede i concorsi. Resto perplesso sulla previsione del principio dell'efficienza delle procedure attraverso le quali accedere all'amministrazione pubblica.

Credo che i principi siano solo quelli della pubblicità e dell'imparzialità, mentre l'efficienza dovrebbe essere garantita attraverso norme ordinarie che prevedendo procedure, le quali devono salvaguardare le esigenze di una seria selezione, consentano anche tempi ragionevoli. Non mi sembra opportuno collocare alla stessa altezza il principio di pubblicità ed imparzialità con quello di efficienza in relazione alle procedure per l'espletamento di concorsi o di altre modalità selettive.

La mia astensione sull'articolo 80 è complessiva, visto che non ho chiesto di procedere ad una votazione per parti separate. Essenzialmente la mia contrarietà riguarda l'ultima parte del quarto comma a cui ho fatto riferimento in precedenza.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 80, come riformulato dal relatore.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti e non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 81, riformulato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati (v. *allegato Commissione bicamerale*).

FRANCESCO TABLADINI. Presidente, si tratta di una questione più di etica che di sostanza. Propongo che, oltre a determinate figure istituzionali quali magistrati, militari di carriera in servizio attivo, funzionari e agenti di polizia, rappresen-

tanti diplomatici e consolari all'estero, vengano inseriti in tale articolo anche i direttori di testate giornalistiche, esclusi naturalmente gli organi di informazione di parte politica.

Il mio emendamento prevede che con legge approvata dalle due Camere si possono stabilire limitazioni. Preferirei fosse inserito il termine « si devono » stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici. Ella non mi sta ascoltando, quindi credo che la mia voce sia scritta sulla sabbia del deserto...

PRESIDENTE. Ho ascoltato benissimo.

FRANCESCO TABLADINI. Ritengo che quella che pongo – ripeto – sia più una questione di etica che di sostanza, ma che dovrebbe essere recepita in questo contesto.

PRESIDENTE. Il primo testo che prevede « si possono stabilire » potrebbe essere riformulato nel seguente modo: « La legge approvata dalle due Camere stabilisce ».

FRANCESCO TABLADINI. Avrebbe più o meno lo stesso significato.

PRESIDENTE. Esatto. È un problema di formulazione, certamente la sua prima proposta è ammissibile, ma non la seconda, perché i direttori delle testate giornalistiche non sono funzionari della pubblica amministrazione e quindi non si possono stabilire limitazioni ai diritti individuali. Il nostro può essere un auspicio, ma non altro.

FRANCESCO TABLADINI. Mi perdoni, ella sa benissimo quale sia la valenza dell'informazione nell'ambito della democrazia. Credo si tratti di un valore assolutamente riconosciuto. In questa sede stiamo riformando la Costituzione e credo che la modifica da me proposta possa essere introdotta indipendentemente dalle questioni di principio cui ella ha accennato.

PRESIDENTE. La sua proposta è contraria ai principi stabiliti nella prima parte della Costituzione. Possiamo fare un'eccezione per alcune categorie di pubblici funzionari in relazione ai compiti particolarissimi che essi svolgono di tutela e di sicurezza dello Stato, ma non possiamo farlo per una categoria di cittadini che – ripeto – non sono pubblici funzionari. Considero la sua proposta inammissibile, perché contraria a principi costituzionali fondamentali.

LUCIANO GASPERINI. Probabilmente il senatore Tabladini voleva dire che il direttore di una testata giornalistica può avere più influenza di un rappresentante consolare all'estero, per indirizzare come vuole l'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Ma quello che stiamo affrontando non è un problema di influenza. Non prevediamo infatti la possibilità di tali limitazioni in relazione all'influenza, trattandosi di incompatibilità tra le funzioni che queste particolari categorie di funzionari pubblici svolgono al servizio della Repubblica, e la loro appartenenza ad una parte politica. È evidente che il particolare ruolo che svolge il Capo delle forze armate è incompatibile con il diritto di iscriversi a partiti politici: il problema non è se esso possa essere influente o meno.

Non possiamo stabilire limitazioni di diritti politici di cittadini direttori di testate giornalistiche, perché questo è contrario ai principi stabiliti in Costituzione. Possiamo esprimere un auspicio, ma non possiamo impedire loro, in un paese democratico, di iscriversi ad un partito politico. Sarà possibile alla prossima elezione padana, ma momentaneamente in Italia non si può!

FRANCESCO TABLADINI. Mi scusi, presidente, ma credevo che lei avesse capito lo spirito del mio emendamento, che è quello di evitare o quanto meno limitare che una piacente signorina nel corso di una crisi politica possa permettersi di dire in un telegiornale « Fausto,

ripensaci! ». Era questo lo spirito con il quale era stato proposto l'emendamento, comunque lo ritiro. Mantengo, invece, la proposta di sostituire, al primo periodo, la parola « possono » con « devono ».

PRESIDENTE. Non so se sarà accolta, ma questa proposta è comunque ammissibile. L'altra invece no, in quanto contraria ai diritti umani.

MARCO BOATO. Ritengo si possa mantenere la formulazione proposta dal relatore.

PRESIDENTE. Non mi sono pronunciato sul merito, poiché non spetta a me. Il mio è un giudizio di ammissibilità, sarete voi a discutere sul merito dell'emendamento. A me non compete.

CESARE SALVI, Relatore sulla forma di governo. Prima di tutto, chiedendo scusa per non averlo fatto prima e per iscritto, propongo una norma aggiuntiva, che per un difetto di coordinamento non compare sui testi stampati e riprende il secondo comma dell'attuale articolo 98 della Costituzione, estendendolo ai membri delle Assemblee regionali: « I pubblici impiegati che siano membri del Parlamento e delle Assemblee regionali non possono conseguire promozioni se non per anzianità ». Intanto, penso che debba essere mantenuta la norma che l'attuale Costituzione già prevede con riferimento ai membri del Parlamento, poiché è giusta e per ovvie ragioni di buon gusto; credo, poi, che vada estesa anche ai membri delle Assemblee regionali.

Per quanto riguarda la questione della limitazione del diritto di iscrizione a partiti politici, sono anch'io favorevole al mantenimento dell'attuale testo della Costituzione, non condividendo qualsiasi altra soluzione o formulazione qui proposta. Punto vero è che la politicizzazione in questi settori degli apparati pubblici – a parte la questione di ammissibilità – e nei luoghi di potere, non si esprime attraverso l'iscrizione ad un partito politico. Chi si

iscrive ad un partito politico fa una scelta dichiarata ed evidenzia una posizione.

FRANCESCO TABLADINI. Si tratta di una questione di etica, più che di sostanza.

CESARE SALVI, *Relatore sulla forma di governo*. Chi vuole fare politica sotto banco, collegandosi a questo o a quel centro di potere o a questo o quel partito, si guarderà bene dall'isciversi a quel medesimo partito politico. Ciò detto, manterrei la norma così com'è, nell'attuale testo costituzionale.

PRESIDENTE. Dopo questa replica del relatore, chiedo al senatore Tabladini se desideri che sia posto prima in votazione il suo emendamento.

FRANCESCO TABLADINI. Credo che la proposta di sostituire il « possono » con « devono » – l'unica che viene mantenuta – possa essere posta in votazione.

PRESIDENTE. Senza dubbio. Le chiedo soltanto se insistesse nella sua richiesta dopo che il relatore ha spiegato che la formulazione da lui proposta riproduce il testo della Costituzione attuale. Si tratta di una norma di garanzia che secondo il relatore non richiede innovazioni.

Comunque, poiché il senatore Tabladini insiste nel chiedere la votazione, pongo in votazione la proposta di sostituire, al primo comma dell'articolo 81, le parole « si possono » con le parole « si devono ».

(È respinta).

Sulla base del calcolo numerico, senatore Gasperini, la proposta mi sembra respinta, più che approvata. Il calcolo è difficile perché hanno votato 5 milioni di persone, quindi ci vuole un po' per fare lo scrutinio! Almeno così, ad occhio, mi è sembrato che abbiano partecipato alla votazione almeno 5 milioni di persone, anzi 5 milioni e 200 mila, mi scusi!

Manca Maroni, purtroppo, altrimenti avrebbe provveduto lui, ad occhio, a fare il calcolo.

Comunque ribadisco che la proposta è stata respinta.

Pongo ora in votazione l'articolo 81 nel testo proposto dal relatore.

(È approvato).

Risultano respinti tutti gli altri emendamenti ad esso riferiti e non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Abbiamo così esaurito la parte relativa alla pubblica amministrazione.

Prima di passare all'esame della materia concernente la giustizia, dobbiamo riprendere una questione assai significativa, e che pure avevamo accantonato, sulla quale in sede di Comitato si è svolta una lunga discussione e rispetto alla quale vi è una riformulazione presentata dall'onorevole Calderisi. Mi riferisco all'articolo 85, concernente il numero dei parlamentari; il testo era già stato distribuito ai colleghi nel corso della seduta del 21 ottobre scorso e pubblicato nel relativo resoconto stenografico, ma ora verrà distribuito nuovamente.

La proposta emendativa reca la firma del collega Calderisi poiché in sede di Comitato non si è registrato un accordo e quindi, alla fine, non c'è una proposta del Comitato stesso, che rechi la firma della relatrice Dentamaro. Tuttavia, la proposta Calderisi ha raccolto in quella sede una parte significativa di consensi.

Come certamente ricordate, nel testo approvato a giugno avevamo deciso di ridurre il numero dei deputati a 400 ed a 200 quello dei senatori. La proposta Calderisi, invece, introduce un criterio che prevede anche un margine di oscillazione, rinviando alla legge ordinaria, cioè alla legge elettorale, la determinazione del numero. Questo criterio è quello della proporzionalità tra il numero dei deputati e quello degli abitanti e stabilisce l'oscillazione tra il rapporto di uno a 100 mila e di uno a 140 mila o frazione superiore alla metà; dal testo distribuito non risulta, ma la discussione aveva portato a questa

correzione. La formulazione contenuta nel testo che vi è stato distribuito non è esatta ma il principio è chiaro: si passerebbe da un numero determinato (400) all'indicazione di un criterio, che tuttavia prevede una possibile scelta entro una banda di oscillazione, rinviando alla legge elettorale la determinazione del numero preciso.

Abbiamo lungamente discusso su questo tema. So che non si è raggiunto un consenso, ma a questo punto non c'è altro modo di uscirne che procedere ad una rapida discussione e, quindi, al voto.

FRANCESCO SERVELLO. Quello distribuito è il testo definitivo della proposta?

PRESIDENTE. Sulla base del dibattito già svoltosi, in luogo di « a cinquantamila » si era convenuto di far riferimento alle parole « alla metà », poiché scrivere « 50 mila » poteva lasciare intendere che ci si dovesse riferire al rapporto di uno a 100 mila, mentre non è così. Si deve fare riferimento ad una « frazione superiore alla metà » dell'intero; intero che, però, non è determinato.

FRANCESCO SERVELLO. Non comprendo perché, allora, abbiate distribuito questo testo.

MARCO BOATO. Prima di discutere nel merito, desidero osservare che questa formulazione tecnica non è chiara. Cosa vuol dire « non inferiore ad uno ogni 140 mila abitanti o frazione superiore alla metà »? Tecnicamente non capisco cosa voglia dire.

PRESIDENTE. Vuol dire che per una determinata circoscrizione elettorale il numero dei deputati sarà in proporzione, come stabilito qui, al numero degli abitanti in ragione di uno ogni X, intendendosi per X un numero compreso tra 100 mila e 140 mila. Inoltre, se ci sarà una frazione superiore alle metà dell'intero ci sarà un deputato in più, altrimenti no. È abbastanza semplice, dal momento che non abbiamo definito l'intero, il riferi-

mento è alla metà; se parliamo di « 50 mila », si lascia intendere che l'intero sia 100 mila.

MARCO BOATO. Questa sua precisazione sul concetto di metà l'ho capita e la condivido. Non mi è chiaro, invece, il riferimento alle circoscrizioni elettorali, che nel testo non c'è.

Qui si fa riferimento al censimento e, in generale, al numero dei deputati per ogni Camera, ma non alle circoscrizioni elettorali. Una cosa è un arrotondamento per cui da 420 deputati si passa a 421 – faccio un esempio – altra cosa è un arrotondamento per ogni circoscrizione elettorale, al quale mi sembra che lei facesse riferimento. Prima di discutere nel merito, vorrei che fosse chiara la norma sul piano tecnico.

PRESIDENTE. Sì, certo. È giusto.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei comprendere cosa significhi in termini numerici, cioè con riferimento al numero dei deputati da eleggere, questa banda di oscillazione tra 100 mila e 140 mila. Facciamo l'ipotesi che ci si fermi a 100 mila: cosa significa tradotto in numero di deputati?

PRESIDENTE. Circa 550 parlamentari, a meno che la divisione in circoscrizioni ed il sistema dei resti non determini una lievitazione. È chiaro che qui si pone il delicato problema tecnico che è stato posto dall'onorevole Boato e rispetto al quale occorrerebbe un chiarimento.

SERGIO MATTARELLA. Ripeto sommarariamente quanto già ho avuto modo di dire: la banda di oscillazione prevista è molto ampia, va all'incirca da 400 a 570 deputati. Si tratta di una banda di oscillazione enorme, che dà al legislatore di ciascuna legislatura la facoltà di rimodellare la legge elettorale in maniera amplissima, con la possibilità di aumentare il numero dei deputati quasi del 50 per cento. Credo che sia una banda eccessiva, che andrebbe quanto meno ristretta.

Come ho già cercato di dire nella precedente occasione, le scelte sono due: o un numero fisso, o un parametro rispetto alla popolazione. Una banda di oscillazione è una cosa piuttosto anomala. La si può anche prevedere ma purché sia ristretta; nei termini proposti è troppo vasta.

Vorrei, poi, chiarire ai colleghi che, comunque sia, il risultato non sarebbe quello di un numero variabile di deputati ma comunque un numero fisso, imm modificabile, perché una volta che la legge elettorale abbia deciso di scegliere, ad esempio, il rapporto di uno a 125 mila il numero sarebbe fisso comunque. La disposizione non riguarda la variabilità del numero dei deputati, riguarda soltanto il parametro per definire il numero fisso. Lo preciso perché in qualche intervento mi era parso di cogliere l'esigenza di un numero variabile: questo meccanismo non conduce al numero variabile ma mantiene un numero fisso, una volta stabilito con legge ordinaria.

Ma ripeto: tra la scelta di un numero determinato in Costituzione ed un parametro fissato in Costituzione, questo della banda di oscillazione è un *tertium genus* e comunque con una banda troppo vasta, che consente troppo margine di scelta al legislatore ordinario.

STEFANO PASSIGLI. Vorrei pregare l'onorevole Calderisi, che è da sempre fautore del sistema maggioritario, di ritirare l'emendamento, almeno in questa fase, per un approfondimento che avverrà nelle aule. La ragione di questo mio invito è che stabilire tale *tertium genus*, come lo chiama l'onorevole Mattarella, porta alla possibilità che con legge ordinaria, quindi in ogni legislatura, le maggioranze varino il criterio, quindi il numero dei collegi, quindi si modifichi la base del principio maggioritario, che vorrebbe una qualche stabilità dei collegi nel tempo. Cambiare i collegi, con legge ordinaria, in ogni legislatura può dar luogo a quel noto fenomeno con cui una maggioranza può, appunto modificando il numero, ridisegnare i collegi a proprio vantaggio.

Direi che c'è un problema di base da approfondire di più, che va al di là del numero dei deputati che vogliamo prevedere; quindi, senza voler negare le intenzioni di flessibilità che animavano l'onorevole Calderisi, lo pregherei di soprassedere in questa fase per approfondire meglio il tutto per le Assemblee.

ROLANDO FONTAN. Questo emendamento è tra la presa in giro e la truffa. Ho fatto rapidamente due conti: poiché l'Italia unita consta di circa 56 milioni di abitanti, dividendo per centomila risultano circa 560 parlamentari (una cifra tutto sommato considerevole), mentre dividendo per 140 mila ne risultano 400. La differenza tra 560 e 400 non è considerevole ma abissale.

Decidere di non decidere, cioè di rinviare ad una legge successiva che potrà scegliere tra 400 e 560 parlamentari (ne consegue anche la relatività del numero dei senatori) mi pare sia veramente una presa in giro, anzitutto verso i cittadini italiani ed ovviamente anche verso i padani. Si vuol far credere che qui cambia tutto, che finalmente si è lavorato per ridurre il numero dei parlamentari; invece si riduce di pochissimo. Mi pare una vergognosa furbata di Calderisi.

Bisogna poi richiamare il fatto che operare un rinvio alla legge elettorale significa che c'è la volontà precisa di non decidere ora e di rimandare tutto ad una futura legge, quando ci saranno tempi migliori. Magari una maggioranza (non dico quella attuale, perché può cambiare) potrà decidere che sarà meglio fissare il numero a 420 e non a 520 perché ciò risponde meglio alle esigenze di vincere le elezioni.

Mi pare quindi si tratti di una furbata, di una truffa verso i cittadini e comunque di un'impostazione completamente antidemocratica.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola all'imputato, per così dire, cioè all'onorevole Calderisi, l'onorevole Elia voleva intervenire.

LEOPOLDO ELIA. Volevo fare una notazione per inquadrare meglio l'ambito delle nostre decisioni.

Esistono Costituzioni che rinviano puramente e semplicemente alla legge per quanto riguarda il numero dei parlamentari, le circoscrizioni e il metodo elettorale; in particolare, le Costituzioni francese e tedesca non entrano nel merito di questo tema. All'opposto, la Costituzione italiana, sia inizialmente – con riferimento agli abitanti – sia successivamente, con il numero fisso, disciplina in modo rigido questa materia. Vi sono poi le soluzioni intermedie, come sarebbe quella che sortirebbe dall'emendamento Calderisi: una soluzione che si affida ad una banda di oscillazione. La Costituzione spagnola, nell'articolo 68, prevede che il Congresso si compone di un numero di deputati che va da un minimo di 300 ad un massimo di 400 eletti. Quindi si stabilisce una banda di oscillazione un po' più ristretta di quella che deriverebbe dall'emendamento Calderisi.

Credo si debba tener conto di questi precedenti e, aderendo eventualmente all'emendamento, si debba restringere la banda di oscillazione al massimo a 100-120 deputati.

Vorrei fare una seconda osservazione che attiene più direttamente al testo. È in corso di esame una legge costituzionale per attribuire il diritto all'esercizio del voto ai cittadini italiani all'estero. Dovremmo allora fare una riserva e prevedere che per il voto degli italiani all'estero provvede una legge costituzionale o una legge ordinaria comunque abilitata a non tener conto del parametro che stabiliamo per i cittadini che risiedono in Italia: ciò per evitare di trovarci in difficoltà con una norma di revisione costituzionale che è *in itinere* sia per quanto riguarda il numero complessivo dei deputati, sia per i criteri che dovrebbero guidare la disciplina del voto degli italiani all'estero, nel senso che potrebbero essere in contrasto con quanto stabiliamo ora.

Proporrei quindi di prevedere un'esplicita riserva per quanto riguarda il voto

degli italiani all'estero, in modo da non compromettere in questa sede la soluzione del problema.

GIUSEPPE CALDERISI. Come lei ha ricordato, presidente, ho presentato questo emendamento accogliendo elementi emersi dal dibattito in modo significativo da parte di molti colleghi: c'era un orientamento a fare passi avanti sul problema del numero dei parlamentari.

Non sono tra quelli che più si appassionano al tema; vorrei solo evitare demagogie sulla questione del numero dei deputati: questa è la cosa che mi interessa di più politicamente, mentre la soluzione può essere l'una o l'altra. Bisogna però evitare demagogie e arrivare in Assemblea fornendo una soluzione, che certamente potrà essere perfezionata, che si avvicini a quello che intendiamo stabilire.

Credo che questo sia un passo avanti: si fornisce un criterio, quello del rapporto con la popolazione. È un'indicazione precisa contenuta nel nostro testo. Come ricordava il presidente Elia, in altre Costituzioni (in Francia o in Germania) non si prevede il numero dei parlamentari; in Spagna si prevede una banda di oscillazione che è del 25 o del 33 per cento, a seconda che si prenda come base 300 o 400 deputati. Si tratta di un'oscillazione che mi sembra dello stesso ordine di quella prevista in questa sede; naturalmente, essa si può ritoccare, ma non credo che il problema sia questo.

Non condivido la considerazione del collega Mattarella. Questa soluzione può consentire al legislatore di stabilire un numero fisso ma anche un meccanismo di seggi variabili: purché si resti all'interno di quella fascia, egli potrà stabilire un numero fisso o – a seconda della legge elettorale – un numero variabile di seggi. Esiste quindi un grado di flessibilità in questa soluzione.

All'osservazione del collega Boato credo si possa rispondere prevedendo, dopo le parole « o frazione superiore alla metà », le parole « per ogni circoscrizione »; lasciamo quindi intendere che esisteranno circoscrizioni che toccherà al

legislatore definire. Non avremmo più bisogno della norma attuale, perché avremmo già stabilito un rapporto con la popolazione, e quindi non sarebbe più necessario individuare un sistema di ripartizione, già assicurato dalla previsione relativa al numero degli abitanti.

Erano queste alcune osservazioni che volevo fare per tentare di far compiere passi avanti ed arrivare in Aula con criteri più determinati, evitando di lasciare nel vago il problema.

PRESIDENTE. Attualmente il problema non è nel vago: si parla di 400 deputati e quindi è piuttosto preciso.

GIUSEPPE CALDERISI. Dicevo « nel vago » nel senso che è una soluzione che potrebbe essere cambiata.

PRESIDENTE. Mi sembra invece che stiamo cercando di riportarlo nel vago!

FAUSTO MARCHETTI. Stiamo effettivamente cercando di riportare nel vago una questione sulla quale la Commissione si era pronunciata con chiarezza; poi si è tornati a porre il problema.

Su questo tema ci siamo già espressi chiaramente sia con l'intervento dell'onorevole Cossutta che con quello della senatrice Salvato, ai quali non credo di dover aggiungere molto. Non mi pare ci siano novità; la discussione è nata perché molti colleghi ritengono che il numero dei parlamentari fissato nel testo del 30 giugno sia eccessivamente contenuto e vogliono elevarlo: questo è il motivo reale che sta alla base dell'emendamento Calderisi.

Noi invece riteniamo che il numero previsto sia ben calcolato rispetto alla riforma che si è delineata ed ai poteri che vengono trasferiti alle regioni e agli enti locali. Il ruolo del Parlamento dovrebbe restare centrale (siamo sostenitori di questa tesi) ma non c'è dubbio che le sue competenze diminuiscono perché una serie di materie vengono trasferite completamente alla competenza di altri livelli istituzionali.

La direzione verso cui occorre andare è quella scelta il 30 giugno: un forte contenimento del numero dei parlamentari. La soluzione che viene prospettata (come già rilevava la senatrice Salvato in una precedente occasione, visto che i termini della questione erano già noti) darebbe quanto meno la possibilità di fissare un numero veramente alto di parlamentari rispetto alle novità che vengono introdotte nel testo costituzionale. Credo che questo meccanismo alimenterebbe la tendenza al rialzo che — si sa — sicuramente sarà presente nelle aule parlamentari. Penso invece che la Commissione dovrebbe dare un segnale preciso confermando le scelte che ha compiuto su questo punto a giugno.

MARCO BOATO. Non ho una posizione rigida su questo tema e convergo con il collega Calderisi che sul numero dei parlamentari si rischia di fare molta demagogia: non bisogna esporsi a questa tentazione. Credo però sia stato un errore non aver vagliato l'ipotesi di Calderisi nell'ambito del Comitato ristretto. Come lei ricorda, in una seduta in cui si cominciò a discutere il problema proposi la sospensione del dibattito in Commissione plenaria affinché il Comitato ristretto potesse valutare tutti gli aspetti politici e tecnici connessi alla materia.

Vedo invece che al Comitato ristretto non è stato più sottoposto il tema in discussione e che ora si riproduce lo stesso dibattito di qualche giorno fa. Le perplessità sono forti, al di là delle intenzioni — che condivido — del collega Calderisi.

Una prima perplessità è stata compiutamente espressa dall'onorevole Mattarella, sulla quale convergo; in subordine, proporrei pertanto di ridurre la « forchetta » e prevedere — al posto di 100 e 140 mila — 120 e 140 mila, lasciando quel minimo di elasticità che è necessaria, dal momento che spesso i collegi non possono essere ritagliati in modo assolutamente rigido. Ci vuole un minimo di elasticità, ma quella prevista dall'emendamento Calderisi è troppo elevata.

Per di più, mi pare che si stia sottovalutando un aspetto. L'ultimo comma dell'articolo 85 prevede che il numero dei senatori elettivi è pari alla metà di quello dei deputati. La norma relativa al Senato prevede che il numero dei componenti ulteriori di quest'ultimo in sessione integrata sia pari al numero dei senatori elettivi. Pertanto, la norma che stiamo discutendo, a cascata e attraverso legislazione ordinaria (sia pure bicamerale), si riverbererà sulla Camera, sul Senato ed anche sulla composizione in sessione integrata di quest'ultimo. Mi verrebbe la troppa facile battuta, poiché si faceva riferimento alla Spagna: Leporello diceva «in Ispagna son già milletré»; ho l'impressione che arriveremo a 1.003 in Italia, o qualcosa del genere, perché si può arrivare ad oltre 500, cui si aggiungono dall'altra parte altri 250, più altri 250; giungiamo quasi a 1.300 come Leporello! Scusate la battuta, volta ad alleggerire la materia, che pure è delicata.

La soluzione è troppo indeterminata; troppo rischioso è l'effetto a cascata sul Senato, visto che quest'ultimo non è più soltanto l'altra Camera, ha una composizione integrata con un numero pari di rappresentanti del sistema delle autonomie (diciamo così, in modo ellittico).

Per questo motivo, presidente, suggerirei da qui all'ultimo giorno che avremo per esaminare i testi di affrontare in un Comitato ristretto *ad hoc*, sia pure breve, questa materia per istruirla, oppure di lasciare il testo che abbiamo già votato. Come lei ha già ricordato, non abbiamo lasciato indeterminata la materia, l'abbiamo determinata con una numerazione che potrebbe risultare troppo restrittiva, meglio considerati i vari aspetti ed anche le comparazioni con altre Costituzioni europee.

Credo non sia matura in questo momento la scelta su un testo definito con rilevanti riflessi tecnici e politico-istituzionali sull'intero assetto del Parlamento, che non è più l'attuale, ma quel Parlamento composto da un Senato e poi da un Senato in sessione integrata.

Suggerirei, sentiti gli altri eventuali interventi, di rinviare la materia, non di

nuovo, ma per la prima volta ad un Comitato ristretto, che per ora non l'ha mai esaminata. È singolare che un testo e un tema come questo sia l'unico a non passare questo vaglio. Credo sia un errore di improvvisazione, il quale va al di là della serietà della proposta del collega Calderisi, che rispetto pienamente e di cui capisco le intenzioni. E tuttavia il vaglio nel Comitato ristretto è necessario e, laddove non riuscissimo in questa fase, sarebbe bene farlo in una successiva.

PRESIDENTE. Per la verità, abbiamo discusso nel Comitato ristretto...

MARCO BOATO. Ma non di questo argomento.

PRESIDENTE. Sono convinto delle virtù taumaturgiche del Comitato ristretto, che poi è composto dai membri qui presenti meno qualcuno...

MARCO BOATO. Con più elasticità e con minori rigidità.

LUIGI GRILLO. In Comitato ristretto non vennero mai discussi i 200 senatori e 400 deputati (ovviamente, l'ipocrisia sta nella politica); il numero magico di giugno non fu mai discusso in Comitato ristretto e per convenzione fu stabilito che si poneva con l'impegno di rivederlo. Negli interventi abbiamo detto che dovevamo rispondere ad una logica, ad un criterio; la logica contenuta nell'emendamento Calderisi è stata discussa nel Comitato ristretto!

PRESIDENTE. È quello che stavo dicendo anch'io.

ADRIANA PASQUALI. Anch'io come il senatore Boato ritengo che, nonostante si sia discusso in precedenza di questo tema in Comitato ristretto — peraltro più aganciato all'ipotesi del numero fisso di 400 deputati e 200 senatori — un fatto, sui cui ha richiamato la nostra attenzione il presidente Elia e di cui finora non abbiamo tenuto conto, vada considerato e possa rimescolare le carte in modo grave.

Alleanza nazionale ha fatto una sua battaglia sul voto degli italiani all'estero e sta seguendo con molta attenzione l'iter parlamentare del relativo provvedimento che è pressoché arrivato alla sua conclusione; fra poco verrà definitivamente approvata la legge che offre ai moltissimi cittadini italiani che pur avendo la facoltà di votare non possono farlo per ragioni pratiche – dall'Australia o dagli Stati Uniti non è facile venire a votare in Italia – la possibilità di esercitare questo diritto dove hanno la residenza, pur avendo la cittadinanza italiana.

Mi domando se non si potrebbe ovviare sostituendo la parola « abitanti » con la parola « cittadini ». Mi sembra che in tal modo si potrebbe agganciare tutta la problematica derivante dal voto degli italiani all'estero, la quale peraltro deve essere devoluta ad un esame in Comitato ristretto, che mi sembra alquanto opportuno, come ha detto l'onorevole Boato.

FRANCESCO TABLADINI. Quanti sono intervenuti prima, in particolare l'onorevole Boato, si sono già soffermati sulla problematica riguardante il Senato, per cui accettando i 100 mila abitanti ci ritroveremmo un Senato con circa 500 parlamentari.

Per la parte politica che rappresento sarei tentato di proporre un numero di 50 mila; tuttavia, visto che sono qui sotto un aspetto istituzionale, ritengo che sarebbe molto più logico fissare un numero e mi sembra che quello di 140 mila abitanti sia congruo anche per le aspettative che possono avere i cittadini.

Ripeto: l'aspetto del Senato non è trascurabile, ma mi sembra che sia stato già ampiamente illustrato dal collega Boato. Quindi, invito a lavorare sul numero di 140 mila abitanti che mi sembra logico; altrimenti ci troveremmo un Parlamento composto di oltre 1200-1300 persone.

FABIO MUSSI. Intervengo brevissimamente per ribadire la posizione del gruppo della sinistra democratica: ridurre

il numero dei parlamentari. Saremmo favorevoli all'emendamento Calderisi se la nostra posizione fosse quella di mantenere o aumentare il loro numero perché l'effetto di tale emendamento spinge sicuramente in questa direzione. Il numero che conta di questo emendamento è 100 mila, che porta automaticamente come effetto a cascata – non rappresenta un rischio, ma una sicurezza – già denunciato dal collega Boato un incremento del numero dei parlamentari. Non ci sembra saggio, motivato, seriamente giustificato, per cui ci dichiariamo contrari a questo emendamento e favorevoli al testo già discusso in questa Commissione.

AGAZIO LOIERO. Sono convinto che l'imbuto nel quale ora ci troviamo dipende prevalentemente dal fatto – l'ha detto poc'anzi il collega Grillo – che l'impegno della relatrice Dentamaro sul tema del Parlamento, puntellato da molti studi e da un impegno istituzionale forte, arrivato al numero dei parlamentari è stato svincolato da ogni premessa logica; si è trattato di un numero immaginato in maniera arbitraria.

Ci troviamo ora in una situazione di grandissima difficoltà. Peraltro, si era detto che non ci saremmo occupati della legge elettorale; si è invece discusso a lungo nel Comitato Parlamento. La posizione di Calderisi era quella che si poteva accettare di più perché nell'indicare una banda di oscillazione non stabiliva un numero fisso.

A questo punto anch'io ritengo che il dato vada meglio deliberato in un Comitato ristretto; già oggi pomeriggio possiamo affrontare questo tema. Lasciarlo così, senza rete, al Parlamento è a mio avviso un errore anche grave.

LUIGI GRILLO. Prendo la parola per una puntualizzazione dopo l'intervento del collega Mussi. Anticipando la conclusione, condividiamo l'opportunità di ritornare in Comitato ristretto e di compiere un'ulteriore valutazione della proposta da affidare alla sede plenaria.

Vorrei però dire, ribadendo, che il numero vago al di là delle apparenze era

quello inventato – la relatrice può confermare quanto sto dicendo – nel testo di giugno: non fu discusso, non fu approfondito; i due numeri 200 e 400 erano privi di un riferimento logico e parametrico.

L'emendamento Calderisi non presenta il rischio paventato dagli onorevoli Boato e Mussi semplicemente perché si dà per scontato e si enfatizza questa impostazione del Senato misto con la rappresentanza integrata che, viceversa, a parer nostro, l'aula dovrebbe un po' rivedere; questo è semmai il punto critico, non il numero dei senatori pari al 50 per cento dei deputati.

Non si contesta la riduzione dei parlamentari; si vuole soltanto – questo è il senso dell'emendamento Calderisi – ancorare questa riduzione ad un parametro certo e logico.

Per questo credo che il rinvio al Comitato debba e possa avvenire, ma la regola debba essere questa: lo sforzo non di inventare cifre ma di individuare un criterio ed un processo logico per giungere alla definizione di un numero di parlamentari – noi suggeriamo – omogeneo rispetto ai Parlamenti dei paesi dell'Europa occidentale con popolazione simile all'Italia.

NATALE D'AMICO. Riconfermo la posizione favorevole alla riduzione del numero di parlamentari; avevamo proposto quello di 475, in vista dell'eventualità che fosse possibile non ritoccare i collegi elettorali, cosa che per molti versi potrebbe essere desiderabile. Peraltro anche con la formulazione del collega Calderisi – visto l'accordo in materia elettorale, al quale noi siamo contrari ma di cui prendiamo atto, emerso a margine della bicamerale – bisognerebbe rivedere i collegi, quindi non ci sarebbe questo vantaggio.

La motivazione favorevole alla riduzione del numero dei parlamentari è molto semplice: per alcuni versi il Parlamento italiano ha già dimostrato di essere piuttosto pletorico e comunque nel momento in cui perde poteri normativi verso

l'Unione europea e le regioni questo orientamento mi sembra ragionevole.

Voteremo quindi in senso contrario all'emendamento Calderisi.

FRANCESCO SERVELLO. È notorio che alleanza nazionale, ma anche il Polo per le libertà, nella sua campagna elettorale ha proclamato la necessità della riduzione del numero dei parlamentari. Confermiamo questo principio che abbiamo tradotto nel giugno scorso nella riduzione del numero di deputati a 400 e dei senatori a 200.

È chiaro che da giugno a oggi sono intervenute alcune novità: qualche criterio diverso riferito al numero dei parlamentari in questa o in quella nazione dell'Unione europea; qualche variazione, anche connessa a quanto fatto da giugno a oggi, circa i poteri della Camera e quelli residuali del Senato, con l'inclusione della metà dei senatori per la composizione delle assemblee straordinarie con la partecipazione dei comuni, delle province e delle regioni.

Se volete andare al Comitato ristretto, si vada pure. Penso tuttavia, sulla base dell'esperienza delle ultime settimane, che in questa sede e in questo momento non interverrà un'intesa su questo argomento: sono troppe le spinte, molte volte anche demagogiche, esercitate su questo terreno e su questo argomento. Molto meglio allora che ognuno si assuma le proprie responsabilità davanti alla Camera dei deputati in ordine ad un principio, ad un criterio che possa dare luogo ad una definizione del problema, fuori da bande di oscillazione così ampie da riportare quasi all'attuale numero i deputati e quindi gli stessi senatori.

Pur aderendo all'ipotesi di una riscrittura nell'ambito del Comitato ristretto, confermo, a nome di alleanza nazionale, che siamo comunque per la riduzione del numero dei parlamentari. Questa è l'attesa, anche in relazione ai nuovi compiti e ai poteri diretti riconosciuti alle regioni dalla Costituzione, con una conseguente

diminuzione dell'impatto sui poteri centrali e soprattutto sulla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Mi sembra che prevalga la necessità di riesaminare la materia nel Comitato ristretto. Tuttavia, credo che il problema non sia quello di individuare una logica, perché si tratta di scelte politiche. Non credo che quando nella Costituzione spagnola è stato indicato « non meno di 300 e non più di 400 » siano state fatte delle tabelline, perché si tratta di una scelta politica.

Dal punto di vista logico, data la riforma del bicameralismo verso la quale stiamo andando, il collegamento tra numero di deputati e numero di senatori è privo di qualsiasi logica. Potremmo benissimo stabilire che i senatori sono 200, perché la connessione aveva un senso in ragione del bicameralismo perfetto.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, io sono contrario al Senato integrato.

PRESIDENTE. Lasciamo la logica fuori da tutto ciò. Qui vi sono ragioni politiche, opportunità e valutazioni politiche. Posso capire che si ritenga che ragioni di opportunità politica sconsigliano una riduzione troppo drastica del numero dei parlamentari, in relazione alla necessità di garantire una rappresentanza pluralistica, perché non c'è dubbio che tale riduzione opera implicitamente una semplificazione del sistema politico, cosa che alcuni possono ritenere auspicabile e altri no. Nella riduzione non vi è soltanto demagogia, ma vi è anche un'idea di semplificazione del sistema politico; è troppo semplice ridurla ad un'istanza demagogica. Si tratta comunque di una scelta politica che possiamo anche rinviare ad un Comitato ristretto ma che richiederà un confronto politico. Non inviterei i colleghi ad inventare criteri pseudologici per sciogliere la questione: si potrebbe dire che il numero di 400 corrisponde al parametro oggettivo di 1 ogni 141 mila abitanti, un parametro logico e numerico. Lasciamo stare; è una

scelta politica. Se in questo momento non siamo nelle condizioni di assumerla, approfondiamo la discussione e poi decideremo.

GIUSEPPE CALDERISI. Sono d'accordo sul rinvio al Comitato ristretto dell'approfondimento della questione, però mi sembra che anche questa mattina siano state fatte molte demagogie, anche da chi diceva che non bisogna farne.

Voglio ricordare che in Inghilterra vi sono 655 parlamentari nella Camera dei comuni, perché vi è un buon rapporto Governo-Parlamento. Il Cancelliere dello scacchiere, per esempio, può bloccare leggi di spesa o di minore entrata. È un'altra concezione del rapporto Governo-Parlamento: questo è quello che conta, non il numero.

PRESIDENTE. Questa è una sua legittima opinione. Le potrei obiettare che in Inghilterra ci sono 655 deputati perché c'è una sola Camera elettiva.

GIUSEPPE CALDERISI. Sì, ma c'è un diverso rapporto Governo-Parlamento e nessuno magari pensa che il problema del funzionamento sta nel ridurre eccessivamente il numero dei parlamentari. Sono d'accordo anch'io su una riduzione significativa ma non eccessiva, perché questa porta solo a considerazioni vicine alle logiche assembleari per le quali il problema del funzionamento sta nella riduzione eccessiva del numero dei parlamentari per ridare al meccanismo assembleare la possibilità di funzionare.

Bisogna stare molto attenti perché un buon funzionamento dipende in parte dal numero ma anche da un diverso rapporto Governo-Parlamento.

PRESIDENTE. Vorrei difendere il diritto del senatore Servello a dire che intende muoversi in coerenza con gli impegni presi con gli elettori, un orientamento che ha una sua logica e non può essere definito demagogico.

FRANCESCO SERVELLO. È politico.

PRESIDENTE. Credo che la seduta si possa aggiornare alle ore 16 per l'esame della materia della giustizia.

GIUSEPPE CALDERISI. Vorrei chiedere alcuni chiarimenti su alcuni ordini di questioni. In primo luogo vorrei ricordare che dovremmo affrontare il problema del coordinamento che coinvolge anche questioni sostanziali. Cito come esempio che in alcuni articoli abbiamo stabilito norme opposte: nell'articolo 113 abbiamo previsto che i disegni di legge che riguardano i fondi perequativi sono approvati con la stessa procedura della legge finanziaria e quindi con voto definitivo della Camera, mentre nell'articolo 64, per gli stessi fondi perequativi, abbiamo stabilito che i disegni di legge sono approvati dalle due Camere. Questo per dire che il lavoro di coordinamento riguarderà inevitabilmente scelte su alcuni aspetti contraddittori.

Vorrei anche chiedere che venga predisposto, anche con la collaborazione degli uffici e dei relatori, un quadro delle norme transitorie che dovremo affrontare e che riguardano non soltanto il problema dell'elezione del Presidente della Repubblica (in proposito dovremo specificare che, ad esempio, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale si svolgono le elezioni e nel momento in cui entra in funzione il nuovo Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale diretto, cessa il mandato del Presidente eletto in base alle vecchie norme), ma anche quelli delle Camere e di tutti gli altri organi previsti. Dovremo, quindi, fare un inventario delle norme transitorie e dei problemi connessi, alcuni dei quali dovranno essere affrontati dal Parlamento che vara la riforma ed altri dal nuovo Parlamento. Dobbiamo stabilire la tempistica oltre che il merito delle norme transitorie.

Credo che dobbiamo andare in aula se non con il testo delle norme transitorie quanto meno con l'inventario dei problemi che sono estremamente complessi.

Invito i relatori, ciascuno per le parti di competenza, ad affrontare questo tipo di problematica, anche con l'ausilio degli uffici.

PRESIDENTE. Mi pare giusto. Non appena avremo ultimato l'esame degli emendamenti, dovremo procedere al coordinamento del testo. Qualora emergessero correzioni di sostanza, bisognerà riconvocare la Commissione per sottoporle l'approvazione di tali correzioni.

Per quanto attiene alle norme transitorie, alcune di esse sono state individuate nel corso dei lavori, ma è evidente che dobbiamo procedere ad una ulteriore loro definizione, ovviamente nel caso in cui venga approvato il testo costituzionale.

La seduta è sospesa fino alle 16.

La seduta, sospesa alle 12.50, è ripresa alle 16.15.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli da 119 a 133, riferiti alle disposizioni in materia di giustizia (*v. allegato Commissione bicamerale*).

Ritengo giusto che il relatore spieghi il senso delle modifiche introdotte sulla base dei lavori del Comitato ristretto e degli emendamenti presentati.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Signor presidente, poiché non abbiamo molto tempo a disposizione farò integralmente riferimento al testo della relazione scritta, allegata al verbale della seduta di giugno, per l'illustrazione dell'impianto complessivo dell'articolato.

Mi limiterò ad indicare le modifiche rispetto al testo approvato senza motivarle, anche perché sono convinto che nel corso del dibattito sui vari articoli, i colleghi manifesteranno il loro consenso o dissenso facendo emergere le problematiche su cui, come sempre accade, interverrò o replicherò.

Viene innanzitutto modificato il Titolo VI che non è più denominato « La magistratura » bensì « La giustizia »; la sezione I, del Titolo VI — che come l'attuale è diviso in due sezioni — si denomina « Gli

organi » anziché « Ordinamento giurisdizionale », mentre la sezione II continuerà ad intitolarsi « Norme sulla giurisdizione ».

Per quanto riguarda l'articolo 119 — che è l'unico su cui intervenni ampiamente nella seduta del 26 giugno per motivare il mio emendamento, ad esso seguì la proposta del collega Mattarella in base alla quale votammo il testo nel suo insieme — il primo e il secondo comma sono identici a quelli contenuti nella Costituzione vigente, mentre il terzo comma concerne i magistrati del pubblico ministero e le garanzie ad essi riconosciute sia dalla Costituzione (indipendenza da ogni potere), sia con riferimento alle norme sull'ordinamento giudiziario. La norma affronta altresì il tema del coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero, sia quello, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero.

Il terzo, il quarto e il quinto comma dell'articolo 119 approvato dalla Commissione nel mese di giugno sono stati interamente spostati al nuovo articolo 130-ter nella sezione II « Norme sulla giurisdizione », con una modifica relativa al terzo comma che affronteremo allorché esamineremo quell'articolo.

Il testo dell'articolo 120 è identico a quello approvato nel mese di giugno ad eccezione, nel penultimo comma, della soppressione del termine « anche » quando si parla di giudizi di sola equità e la sostituzione dell'espressione « non professionali » con « onorari ». In sostanza il comma recitava che « La legge stabilisce per quali materie possono essere nominati giudici non professionali... »: a giugno si decise per questa espressione, mentre oggi, con più omogeneità tecnica rispetto ad altri articoli della Costituzione, ci si riferisce ai giudici onorari.

L'articolo 121 è stato modificato nel senso che anziché parlare di tribunali amministrativi regionali, più esattamente li si definisce « tribunali regionali di giustizia amministrativa », riferendosi non solo ad una nuova e diversa denominazione dei vigenti TAR, ma anche a quello che saranno i nuovi tribunali regionali di

giustizia amministrativa che assorbiranno la competenza della giurisdizione contabile, richiamata nel secondo comma. Per ragioni puramente di coordinamento linguistico, tra il primo e il secondo comma ho aggiunto la parola « altresì ».

Per quanto riguarda i tribunali militari, vi è una migliore esplicitazione del testo rispetto a quello predisposto a giugno che faceva riferimento all'adempimento di obblighi internazionali. Ho adottato la terminologia che figura nel testo peraltro già approvato dell'articolo 109, il quale recita: « La Camera dei deputati delibera su proposta del Governo l'impiego delle forze armate fuori dai confini nazionali » per le finalità consentite dalla Costituzione. Propongo di adottare l'identica definizione in modo da evitare qualunque diversità interpretativa. Il testo pertanto risulterebbe del seguente tenore: « I tribunali militari sono istituiti solo per il tempo di guerra e possono esserlo in occasione dell'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali ». In questo modo le finalità consentite dalla Costituzione sono già indicate nell'articolo 109 che, come tutti sappiamo, sono quelle previste all'articolo 111, prima parte, della Costituzione vigente.

Vi è inoltre l'accoglimento di un emendamento Zecchino e Parenti, che prevede: « La legge assicura che il relativo procedimento si svolga comunque nel rispetto dei diritti inviolabili della persona ».

Nel testo attuale dell'articolo 122 non è più prevista la separazione del Consiglio superiore della magistratura ordinaria in due sezioni, mentre è prevista in Costituzione la facoltà di articolare il Consiglio in sezioni da parte del legislatore bicamerale. Il nuovo testo, pertanto, risulta del seguente tenore: « La legge può prevedere l'articolazione del Consiglio in sezioni per i giudici e per i magistrati del pubblico ministero ». Questo è uno degli articoli di cui discuteremo ampiamente, adesso non illustro la modifica che ho testé letto perché si commenta da sé.

Vi è un'ulteriore modesta modifica all'articolo 122, perché nel testo di giugno si prevedeva che i componenti del Consi-

glio superiore della magistratura non potessero assumere cariche pubbliche elettive. Ho accolto la richiesta emendativa del collega Marchetti ed ho soppresso l'aggettivo « elettive » anche nell'articolo 123, il quale per la restante parte rimane immutato rispetto al testo di giugno, salvo, e lo stesso vale per l'articolo 122, il fatto che nell'ultimo comma il termine « assumere » viene sostituito da « ricoprire ».

Per quanto riguarda l'articolo 124 rispetto al testo di giugno propongo di abolire l'avverbio « esclusivamente » riferito alle funzioni amministrative e di aggiungere tra le attribuzioni indicate quella della formazione, in quanto all'articolo 130, concernente le competenze del ministro di grazia e giustizia, abbiamo previsto che esso promuova la formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi. L'attribuzione di questa nuova competenza in capo al ministro è stata da qualcuno equivocata come se si sottraesse al CSM la suddetta competenza nei riguardi dei magistrati già in carica, mentre in realtà concerne i futuri magistrati ed avvocati. Ho ritenuto pertanto opportuno rendere esplicito che la formazione dei magistrati resta di competenza dei due CSM. Infine, all'articolo 124 viene aggiunto un ultimo comma in base al quale: « I Consigli non possono adottare atti di indirizzo politico ».

Con riferimento all'articolo 125, ho ritenuto opportuno, anche se secondo me era presente nel sistema, rendere esplicito che contro i provvedimenti disciplinari, che sono vere e proprie sentenze, atti giurisdizionali, della Corte di giustizia della magistratura (che ha due competenze giurisdizionali: una in materia di giurisdizione disciplinare e l'altra come organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti amministrativi dei due CSM), è comunque sempre ammesso ricorso in Cassazione. Anche non prevedendolo, sarebbe stato comunque così, ma per completezza ho preferito precisarlo.

Per quanto riguarda il penultimo comma, ho ritenuto opportuno modificare dal punto di vista linguistico la prescrizione che prima era all'indicativo, nel

seguinte modo: « I componenti della Corte non partecipano alle attività dei rispettivi Consigli di provenienza e durano in carica sino alla scadenza di questi », invece che allo scadere del mandato di tali organi. Sono modifiche puramente formali, mentre vi è un comma aggiuntivo – credo sia stato opportuno prevederlo – sul rinvio alla legge per la disciplina della Corte di giustizia della magistratura, un nuovo istituto non previsto nella Costituzione e nell'ordinamento vigente, per la possibile articolazione in sessioni.

È totalmente nuovo l'articolo aggiuntivo 125-*bis* che non era presente nel testo di giugno. Esso prevede l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, che dovrà essere tipicizzata dalla legge. Esso prevede l'istituzione di un procuratore generale, eletto dal Senato da una maggioranza qualificata di tre quinti, per l'esercizio obbligatorio dell'azione penale. Si propone che il procuratore venga eletto tra persone che abbiano i requisiti per la nomina a giudice della Corte costituzionale, che tale carica sia incompatibile con qualunque altra, che sia indipendente da ogni potere e che vi sia anche una incompatibilità con qualunque carica pubblica per i successivi quattro anni e che non sia rieleggibile.

Si rinvia alla legge anche per disciplinare l'organizzazione dell'ufficio del procuratore generale, anche ai fini dell'attività ispettiva propedeutica all'azione disciplinare. Quindi, non è più data la facoltà di esercitare tale azione al ministro al quale resta attribuita la funzione ispettiva generale, che è propedeutica all'esercizio dell'azione disciplinare. Sono state previste per il procuratore generale le garanzie più assolute, direi più forti, perché non vi sia totale isolamento, anche dal punto di vista della responsabilità. Ho previsto che l'azione disciplinare sia esercitata dal procuratore generale d'ufficio, ma laddove vi sia inerzia da parte sua, su richiesta del ministro della giustizia, sia comunque esercitata dal procuratore generale della Corte di cassazione e dai due Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa. Questi ultimi, non avendo più la competenza a giudicare

in materia disciplinare, perché attribuita alla Corte di giustizia dei magistrati, potranno d'ora in avanti svolgere una funzione d'impulso nei confronti del neoprocuratore generale per l'azione disciplinare qualora questi non la eserciti d'ufficio.

Da ultimo, perché ci sia un minimo di raccordo – problema che nei giorni scorsi il Presidente Violante ha incidentalmente toccato in una intervista a *Il Mondo* – con il Parlamento, che è l'espressione della sovranità popolare – raccordo, non dipendenza – il procuratore generale riferisce alle Camere sull'esercizio dell'azione disciplinare. Ho dedicato un po' più tempo a questo articolo perché è di particolare importanza e delicatezza e costituisce un'assoluta novità rispetto al testo di giugno.

Per l'articolo 126, che riguarda i concorsi per i magistrati, la distinzione delle funzioni, il passaggio eventuale dall'uno all'altra, il testo è identico a quello di giugno, salvo: la soppressione, al secondo comma, dell'espressione « a sezioni riunite » in conseguenza della modifica dell'articolo 122; l'eliminazione dell'espressione, sempre nello stesso comma, « apposita formazione » poiché già è scritto al primo comma « previo tirocinio »; l'utilizzo dell'espressione « le norme sull'ordinamento giudiziario » invece che « la legge », ma si tratta di una questione puramente tecnica. Inoltre, a seguito di una richiesta avanzata questa mattina durante il dibattito in sede di Comitato ristretto dal collega Zecchino, se non erro, ho aggiunto la possibilità che su designazione dei due Consigli superiori si possa essere chiamati non soltanto all'ufficio di consigliere di cassazione ma anche a membro della Corte di giustizia amministrativa; si tratta di un comma che, come sapete, già esiste nella Costituzione vigente con riferimento alla sola Corte di cassazione, mentre in questo caso, su proposta dei due Consigli, viene riferito anche alla Corte di giustizia amministrativa. L'articolo 127, relativo alla inamovibilità ed incompatibilità, è assolutamente identico al testo di giugno.

Lo stesso vale per l'articolo 128.

L'articolo 129 era l'unico articolo della Costituzione che non avevamo toccato, cioè l'ex articolo 119. Ora propongo di aggiungere, dopo la disposizione per cui « L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria », anche che « La legge ne stabilisce le modalità ».

Per quanto riguarda l'articolo 130, resta il testo di giugno eccezion fatta per la promozione dell'azione disciplinare, che non è più in capo al ministro ma al neoprocuratore generale. Inoltre è previsto come secondo comma di tale articolo quello che a giugno era il secondo comma dell'articolo 132. Tale secondo comma prevedeva la relazione annuale del ministro: di fronte alle obiezioni su questa contestualità della relazione, ho ritenuto opportuno, anche per ragioni sistematiche, inserire nell'articolo 130 tutte le competenze del ministro. Quindi, il primo comma è quello che conoscete; il secondo è quello che prevede che « Il ministro della giustizia riferisce annualmente alle Camere sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine ». Mentre sull'azione disciplinare riferisce il procuratore generale.

Sono totalmente nuovi rispetto al testo di giugno i primi due articoli della sezione II, « Norme sulla giurisdizione ». Ma non ne sono totalmente nuovi i contenuti. In parte si tratta dei contenuti dell'articolo 119, terzo, quarto e quinto comma, in parte dei contenuti dell'articolo 131; infatti, il terzo, quarto e quinto comma dell'articolo 131 approvato dalla Commissione in giugno sono ora trasferiti, rispettivamente, al terzo comma dell'articolo 130-ter, al quarto comma dell'articolo 130-bis ed al terzo comma sempre dell'articolo 130-bis. In pratica, è stato compiuto un lavoro di sistemazione di queste norme, sia nel passaggio dalla I sezione alla II, sia all'interno della II sezione.

Costituisce una norma totalmente nuova il primo comma dell'articolo 130-bis, che in dottrina va sotto il nome di diritto penale minimo: « Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale ». Il secondo comma prevede il principio di

non punibilità in caso di non concreta offensività. Il terzo comma prevede il divieto di interpretazione in modo analogico o estensivo delle norme. Il quarto è la cosiddetta riserva di codice.

Per quanto riguarda l'articolo 130-ter, il primo e il secondo comma sono costituiti dal primo e secondo comma dell'articolo 119, con il principio del giusto processo, della ragionevole durata, del contraddittorio, della parità delle parti, del giudice imparziale, cioè terzo, e dell'oralità. Vi sono però due modifiche rispetto ai testi circolati fino a questa mattina e che vi segnalo: laddove si diceva « procedimento », in questo testo si dice « processo »; laddove si diceva « oralità », qui si dice « ispirato al principio dell'oralità », in modo da superare alcune obiezioni che erano state sollevate. Il terzo comma è il medesimo di giugno e lo stesso vale per il quarto. Il quinto prevede l'istituzione di « pubblici uffici di assistenza legale al fine di garantire ai non abbienti il diritto di agire per difendersi davanti ad ogni giurisdizione », per non ripetere il testo identico della prima parte della Costituzione e recependo un emendamento Marchetti, che a sua volta recepiva una delle varie ipotesi delle bozze precedenti.

L'articolo 131 contiene una novità rilevante, laddove si prevede che « contro le sentenze è ammesso il ricorso in cassazione nei casi previsti dalla legge, che assicura comunque un doppio grado di giurisdizione ». Inoltre, « contro i provvedimenti sulla libertà personale (...) è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge ».

Una novità rilevante c'è anche per quanto riguarda l'articolo 132, sull'azione penale. Il secondo comma è assorbito dall'articolo 130; per quanto riguarda il primo comma, vari colleghi ritenevano che il secondo periodo avesse un significato eccessivamente declaratorio (« La legge stabilisce le misure idonee ad assicurarne l'effettivo esercizio »), mentre il primo periodo conferma la disposizione già prevista in Costituzione (« Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare

l'azione penale »). Nel dibattito in sede di Comitato ristretto è emersa l'esigenza, condivisa unanimemente, di prevedere in Costituzione – nell'ordinamento già è così – che le indagini si avviano quando vi sia la *notitia criminis* e sono finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale; questa, dunque, è una novità rilevante introdotta nella Costituzione. L'articolo 132 reciterebbe così: « Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale ed a tal fine avvia le indagini quando ha notizia di un reato ».

L'articolo 133 resta identico al testo di giugno, salvo che al terzo comma si innova fortemente quando, dopo le parole « La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione », si aggiunge « e disporre altri strumenti di reintegrazione ». Se non ricordo male, si tratta di un emendamento Dentamaro poi condiviso anche dagli altri colleghi.

Il testo è così finito; ho però predisposto due disposizioni transitorie di attuazione. La prima riguarda la fase di superamento della giurisdizione amministrativa in capo al Consiglio di Stato, contabile in capo alla Corte dei conti e militare in capo ai tribunali militari. Prevede quindi una fase di passaggio stabilendo che: « Entro cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale si procede con legge alla revisione degli organi giurisdizionali amministrativi e contabili attualmente esistenti. Tale legge attribuisce inoltre ai magistrati contabili e militari la facoltà, da esercitarsi entro sei mesi dalla predetta revisione, di essere inquadrati rispettivamente nei ruoli dei magistrati amministrativi e ordinari. Entro il medesimo termine i consiglieri di Stato esercitano l'opzione tra l'inquadramento nei ruoli del Consiglio di Stato o in quelli della Corte di giustizia amministrativa ».

La seconda disposizione transitoria prevede che tutte le norme assai rigide che abbiamo introdotto all'articolo 127 in materia di incompatibilità (comprese quelle relative ai ministeri, ai collegi arbitrali, alle pubbliche amministrazioni,

e così via) si applichino a decorrere dal terzo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale, in modo che le varie amministrazioni (ed anche il legislatore ordinario, laddove serva) abbiano il tempo necessario – e tre anni mi sembrano più che sufficienti – per disporre in materia di sostituzione di quei magistrati applicati oggi nei ministeri o nella pubblica amministrazione.

L'articolo 125, nella sua ulteriore formulazione, è una mera ipotesi che prospetto alla vostra attenzione. Nel dibattito è emersa un'ipotesi alternativa di eventuale elezione della Corte di giustizia della magistratura che ha competenza in materia di giudizi disciplinari e di tutela giurisdizionale contro i provvedimenti dei due CSM. Nella prima ipotesi si prevede che tale Corte sia eletta direttamente dai due CSM (ordinario ed amministrativo) secondo queste modalità: sei membri sarebbero eletti dal CSM ordinario (quattro togati e due laici); tre membri sarebbero eletti dal CSM amministrativo (due togati ed uno laico); i componenti sarebbero complessivamente nove (sei togati e tre laici).

Nella seconda ipotesi si prevede l'elezione diretta dei membri togati (quattro dalla magistratura ordinaria e due da quella amministrativa), mentre tre membri sarebbero eletti dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e tra avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Si tratta di una mera ipotesi alternativa; l'ho predisposta qualora nel corso del dibattito sull'articolo 125 emergesse una propensione maggioritaria per questa seconda ipotesi.

Come i colleghi hanno potuto rilevare, non ho formalmente assunto nel testo i due emendamenti connessi di cui si è parlato in Comitato ristretto questa mattina, in relazione al combinato disposto sezioni-separazione nei ruoli, eccetera; ne ho pronta una versione definitiva per l'eventuale distribuzione. Sono disposto a presentarla soltanto nel caso in cui si prefigurasse un consenso maggioritario

(non dico unanime) in Commissione su quell'ipotesi. Laddove invece, nel dibattito che ora apriremo, tale consenso non si delineasse, non presenterò formalmente quegli emendamenti.

Ringrazio i colleghi ed il presidente per l'attenzione.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 119 e dei relativi emendamenti.

GIULIO MACERATINI. A nostro giudizio – e risparmiando alla Commissione il richiamo di tutte le questioni che in argomento sono state avanzate e che tutti conoscono – questo testo dell'articolo 119 è comunque il risultato di un'evoluzione che anche nella mente del relatore ha portato – come si può chiaramente vedere confrontando i due testi – ad una sintesi che si è ritenuto superasse i problemi.

Secondo noi i problemi non sono superati. La mia proposta – che poi illustrerò brevemente – è la seguente: il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 119 del testo approvato dalla Commissione a giugno dovrebbe sostituire il secondo periodo del terzo comma del testo proposto dal relatore. Al posto della formula per cui le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero ed il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero, si dovrebbe scegliere la dizione più asciutta: le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento interno e l'unità di azione degli uffici del pubblico ministero.

In questo modo si otterrebbe il risultato di assicurare il coordinamento interno degli uffici del PM e quello ancora più significativo di garantire l'unità di azione tra gli stessi uffici, che è un problema irrisolto e che potrebbe portare – come abbiamo già fatto osservare, sia pure invano – ad un universo giudiziario somigliante ad un arlecchino, per cui a Taranto si fa una cosa, a Palermo un'altra, a Trento un'altra ancora. Se invece c'è una cosa unificante nel tessuto nazionale è l'uso e l'interpretazione della legge; ci

sembra che norme che assicurino unità di azione degli uffici del PM siano profondamente democratiche perché garantiscono il pari trattamento dei cittadini di fronte alla legge. Oggi così non è perché manca il richiamo all'unità di azione degli uffici giudiziari.

Questi sono i motivi per cui avanzo formalmente questa proposta. Lei, presidente, studierà il modo per metterla in votazione: credo sia sufficientemente chiara, almeno nella sua formulazione.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, noi avremmo preferito che fosse rimasta l'espressione: i giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge. Per ciò che riguarda la proposta ora avanzata dal collega Maceratini, siamo contrari e riteniamo che anche il secondo periodo del terzo comma del testo proposto dal relatore dovrebbe essere soppresso e non sostituito dal secondo periodo del secondo comma del testo di giugno. Infatti, né l'unità di azione né il coordinamento realizzano l'esigenza per cui il pubblico ministero sia veramente soggetto soltanto alla legge.

GIOVANNI RUSSO. Presidente, come ha ricordato l'onorevole Maceratini questa proposta del relatore rappresenta un tentativo di mediazione tra posizioni diverse.

In Comitato ristretto abbiamo dichiarato di accettarla, anche se per quanto riguarda il primo periodo del terzo comma dell'articolo 119 nel testo del relatore avremmo preferito – e preferiremmo tuttora – una formula più semplice, quella del primo periodo del secondo comma dell'articolo 119 nel testo di giugno, secondo la quale i giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge. Essa esprime con maggiore chiarezza ed in modo più asciutto quel concetto di indipendenza dei singoli magistrati – sia giudicanti che del pubblico ministero – che ci sembra un punto essenziale.

Avevamo accettato la formula del relatore, che distingue tra i giudici soggetti soltanto alla legge ed i magistrati del

pubblico ministero indipendenti da ogni potere, proprio nell'ottica di un tentativo di mediazione, riconoscendo peraltro che anche questa formula garantisce ciò che ci sta a cuore, cioè l'indipendenza del pubblico ministero.

Siamo invece nettamente contrari alla proposta di introdurre nell'articolo 119 il concetto di unità di azione del pubblico ministero. Giudichiamo pericolosa tale formula e credo sia bene averne consapevolezza. È stata una conquista realizzata nel tempo il superamento della gerarchizzazione dei magistrati del pubblico ministero. L'indipendenza del pubblico ministero deve essere anche all'interno dell'ufficio; il pubblico ministero che rappresenta l'accusa all'udienza deve essere libero di valutare in relazione ai risultati del dibattimento e di formulare sotto la sua personale responsabilità le proprie richieste.

C'è naturalmente – lo riconosciamo – un'esigenza di coordinamento dell'ufficio che mi pare sia ben espressa dalla formula proposta dal relatore: le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero, ma non l'unità di azione.

Quanto al coordinamento tra i diversi uffici, anche qui bisogna essere chiari: un conto è il coordinamento delle attività investigative, ciò che avviene ad esempio oggi relativamente alle competenze della Direzione nazionale antimafia, altro conto è il coordinamento tra gli uffici, perché in qualche maniera anche un coordinamento tra gli uffici del pubblico ministero rimanda ad una sorta di gerarchizzazione che deve essere a tutti i costi evitata.

Abbiamo detto che con questa seconda parte della Costituzione vogliamo garantire di più i cittadini. Ebbene, io credo che sia una garanzia dei cittadini l'indipendenza del pubblico ministero e l'esclusione di qualunque rapporto gerarchico all'interno dell'ufficio e, ancor più, tra gli uffici del pubblico ministero.

Saremmo quindi favorevoli al mantenimento della formula proposta dal relatore, anche se – ripeto – esprimiamo una

preferenza per il primo periodo: « I giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge ». Siamo disposti a rinunciare a questa nostra preferenza nel quadro della norma come complessivamente elaborata dal relatore, che ci sembra nell'insieme soddisfi l'esigenza dell'indipendenza e, nei limiti appropriati, del coordinamento, ma non della gerarchia nell'ambito degli uffici del pubblico ministero.

MARCELLO PERA. Anch'io mi associo all'emendamento suggerito dal collega Maceratini per l'introduzione dell'espressione « unità di azione » dopo o prima del coordinamento interno, così come era previsto nel testo approvato dalla Commissione e rimasto per parecchi giorni successivamente.

La ragione per cui il coordinamento interno non è sufficiente deriva dalla natura stessa del coordinamento, che non è, anzi è l'opposto della gerarchia, nella quale esiste il capo di un ufficio che dà direttive e imposizioni. Il coordinamento in quanto tale avviene tra figure, tra persone che sono alla pari e fungibili, per cui se non assicuriamo anche l'unità d'azione, ci possiamo trovare non solo di fronte al fenomeno che suggeriva il collega Maceratini di una procura con un atteggiamento diverso da un'altra, ma anche di fronte al fenomeno assai più degenerare della personalizzazione delle figure di ogni singolo pubblico ministero. Siccome il coordinamento intanto è necessario in quanto c'è un ufficio, se vogliamo fare in modo che almeno quell'ufficio abbia un'unità d'azione — qui non si richiede un'unità d'azione su tutto il territorio nazionale, ma all'interno dei singoli uffici — occorre che questo concetto sia reso esplicito, perché altrimenti — ripeto — il solo coordinamento interno non assicura il fine dell'unitarietà dell'azione.

Vorrei far osservare che ho contato almeno nove emendamenti presentati da vari gruppi — Parenti, Pera; Zecchino, Bressa; Lisi, Maceratini; Marini; Manca, D'Amico; Pettinato; Masi, Bicocchi — tutti tendenti ad introdurre questo principio

dell'unità d'azione. Poiché nel testo della Commissione era contenuto, desidererei che fosse mantenuto, proprio per evitare quel fenomeno degenerare cui ho fatto riferimento.

LUCIANO GASPERINI. Signor presidente, suggerirei una semplificazione di questo articolo. La giustizia è amministrata in nome del popolo, questo è evidente. Aggiungerei: « I giudici e i magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere e godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario e sono soggetti soltanto alla legge ». Punto e basta.

Con questo farei un'opera di coordinamento. Se vogliamo ribadire il concetto che sono sottoposti e soggetti soltanto alla legge, questo deve riguardare sia i giudici sia i pubblici ministeri; ambedue, come del resto tutti i cittadini, sono sottoposti soltanto alla legge. Sarebbe quindi giusto che l'organo giudicante, i giudici che giudicano in nome del popolo italiano e i magistrati del pubblico ministero nelle loro rispettive competenze con queste garanzie di indipendenza — ecco la coordinazione — fossero soggetti soltanto alla legge.

Toglierei l'ultimo inciso del terzo comma proposto dal relatore, perché può provocare seri equivoci. Che cosa significa questo coordinamento? Significa alla fin fine che l'organo superiore del pubblico ministero, il magistrato di rango superiore può coordinare il magistrato di rango inferiore. Che cosa significhi questo coordinamento, sarebbe meglio spiegarlo bene; altrimenti, metteremmo « una pezza » che potrebbe dare adito a numerosi equivoci. Il coordinamento può anche essere suggerimento, insegnamento, illuminazione, consiglio.

Se vogliamo semplificare questo articolo, direi che potremmo farlo nel modo da me suggerito.

SALVATORE SENESE. È stato già detto che noi ci riconoscevamo nel testo da ultimo proposto, che tuttavia non

risponde alla nostra concezione del pubblico ministero. Abbandonavamo il primo comma, in cui si parlava di soggezione di tutti i magistrati soltanto alla legge in vista della diversa strutturazione del secondo comma.

È evidente che, ove questo secondo comma dovesse essere modificato nel senso di una gerarchizzazione degli uffici del pubblico ministero – il che creerebbe a nostro avviso problemi gravi di democrazia perché vi sarebbe al vertice un soggetto dotato di un potere enorme e, stante l'indipendenza, incontrollabile democraticamente – a quel punto chiederemmo di votare il primo comma nella stesura originaria. Troviamo anche accettabile la formulazione da ultimo suggerita dal collega Gasperini.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come molti colleghi da varie parti hanno ricordato, questa formulazione del nuovo terzo comma riguardante i magistrati del pubblico ministero è il frutto di un faticoso ma, ritengo, positivo lavoro di mediazione tra diverse proposte. In particolare, la prima parte di quel terzo comma deriva da una formulazione del senatore Zecchino, la seconda parte da una formulazione che integra proposte della sinistra democratica, alcune mie e di altri gruppi e viene incontro a richieste avanzate dai colleghi Pera, Parenti ed altri nel corso del dibattito.

Credo che a questo punto se modificassimo l'impianto di questo comma ogni gruppo tornerebbe alle caselle di partenza, come del resto è stato spiegato chiaramente poco fa: i gruppi che hanno accettato questo terzo comma, l'hanno accettato come proposta di mediazione nel faticoso sforzo di trovare su una materia così delicata un punto di equilibrio.

Questo è il motivo per cui sono contrario a rimettere tutto in discussione (perché questo avverrebbe), quindi agli emendamenti sull'unità di azione (il collega Gasperini, all'opposto, non chiede neppure il coordinamento, ritenendo che

già quello sia eccessivo, per cui va in una direzione opposta).

Devo dire per la verità che il collega Pettinato addirittura ha predisposto emendamenti espliciti che prevedono la non gerarchizzazione in Costituzione, quindi è andato in una direzione diversa. Tutti gli interventi, che esprimono esigenze rispettabilissime, fanno capire che ciascuno dei colleghi o dei gruppi presenterebbe una sua proposta di testo su questo faticoso terzo comma riguardante il pubblico ministero. Io stesso per cinque proposte successive ho presentato una formulazione che prevedeva la soggezione soltanto alla legge sia dei giudici sia dei magistrati del pubblico ministero. Però, per venire incontro ad un problema che i colleghi di forza Italia in particolare ripetutamente e fondatamente mi hanno posto nel corso del dibattito, ho riformulato il testo, tenendo conto delle esigenze degli altri gruppi ed utilizzando le espressioni contenute in un emendamento Zecchino.

Ho voluto ricordare la genesi di questo comma perché, se ne rimettiamo in discussione i singoli segmenti, è ovvio che il faticoso tentativo di trovare una formulazione equilibrata che si faccia carico del diverso modo di esprimere l'indipendenza del giudice rispetto a quella del PM (il primo è un singolo soggetto solo alla legge, mentre il secondo è indipendente ma fa anche parte di un ufficio e quindi ha un'esigenza di coordinamento), torniamo alla casella di partenza, cioè al febbraio scorso. Suggesto di non farlo, perché è evidente che il faticoso lavoro che il relatore ha compiuto per rispondere positivamente alle esigenze che i diversi gruppi hanno prospettato verrebbe annullato. Solo per questo motivo propongo di non accogliere gli emendamenti e di votare il testo.

PRESIDENTE. Vorrei sapere dai colleghi Maceratini e Pera se ritengano di accogliere l'invito del relatore.

GIULIO MACERATINI. Il motivo per cui la proposta del collega Boato non può

essere accolta è il seguente: tutto quanto è scritto qui è soggetto alla stessa logica, perché è il frutto di sei-otto mesi di lavoro comune.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come lei sa questo è l'articolo fondamentale sul quale ci siamo impegnati, con lei per primo, per molti mesi.

GIULIO MACERATINI. Allora lo ritiriamo. È un prestito fiduciario che facciamo al relatore.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. La ringrazio.

MARCELLO PERA. Questa è la prima votazione sul tema e se questo orientamento costituisse un precedente per tutti gli articoli, saremmo di nuovo al « prendere o lasciare ».

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non ho detto questo, ho solo ricostruito la genesi di questo comma.

MARCELLO PERA. Allora ritiro l'emendamento.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Ritirato l'emendamento non avrei motivo di parlare, ma desidero sottolineare che mi è sembrato opportuno ciò che il relatore ha detto in sede di replica. Egli non ha preteso dirci che il compromesso generale sul testo è un « prendere o lasciare », ma ha fatto riferimento a questo specifico articolo. Ritirare l'emendamento non significa abbandonare altri temi ma rappresenta un gesto di intelligenza e cortesia nei confronti della richiesta del relatore. Per questo sono lieto che l'emendamento sia stato ritirato.

PRESIDENTE. Senatore Gasperini, alcuni colleghi proponevano di inserire nell'articolo la garanzia dell'unità di azione degli uffici del pubblico ministero che avrebbe rafforzato in senso gerarchico –

qualcuno temeva – il funzionamento dell'ufficio. Lei aveva una posizione diametralmente opposta, cioè intendeva eliminare anche il riferimento al coordinamento. Il relatore ha invitato tutti a considerare questo un punto di compromesso che prevede non una gerarchia ma un coordinamento in una forma più blanda. Vorrei sapere se anche lei accetti questa ipotesi di compromesso, dato che gli altri colleghi hanno ritirato le rispettive proposte.

LUCIANO GASPERINI. Purché non costituisca precedente.

PRESIDENTE. Qui non si costituiscono precedenti, nel senso che di volta in volta siamo liberi di decidere.

FAUSTO MARCHETTI. Avevo posto lo stesso problema.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Il mio appello era rivolto anche al collega Marchetti.

PRESIDENTE. Lei chiede di tornare al testo di giugno.

FAUSTO MARCHETTI. Trovo peggiore il testo di giugno nella parte relativa al coordinamento e all'unità d'azione. Ora vi è soltanto il coordinamento nei confronti del quale rimaniamo fortemente critici perché, a nostro avviso, anche questo è un elemento che spinge nella direzione della gerarchizzazione. Esprimeremo un voto soltanto sul testo.

PRESIDENTE. Votiamo il testo, ferma restando la possibilità per ciascuno di presentare in aula gli emendamenti. Mi pare che a questo punto i termini della discussione siano chiari; si tratta di decidere quale formulazione portare in aula.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero preannunciare l'astensione del gruppo di rifondazione comunista sull'articolo 119.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 119, nel testo del relatore.

(È approvato).

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

Passiamo all'articolo 120 che ha subito una modificazione di coordinamento, ed ai relativi emendamenti.

MARIO GRECO. Con riferimento all'intervento del relatore che ha accolto gli emendamenti che andavano nel senso di espungere la congiunzione « anche », che vuol dire molte cose, chiedo alla Commissione se sia il caso di andare oltre in questa direzione. Intendo dire che mi sarei aspettato l'accoglimento dell'emendamento Parenti ed altri C.120.8, presentato a giugno, con il quale ci eravamo permessi di proporre la modifica del sesto ed ultimo comma dell'articolo, stabilendo che la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia fosse limitata alle sole questioni di fatto, lungi dal porre in dubbio l'istituto della giuria popolare che è previsto nell'ultima parte dell'articolo 102 dell'attuale Costituzione e che risponde ad un'esigenza avvertita soprattutto dai paesi della socialdemocrazia secondo cui ogni persona deve essere giudicata dai propri pari.

Tuttavia, ritengo — ecco perché mi rivolgo al relatore ed ai commissari — che non sarebbe del tutto sbagliato inserire in Costituzione, dopo l'esperienza fatta con le giurie popolari, il limite della partecipazione diretta del popolo alle sole questioni di fatto. Ricordo a me stesso quello che diceva Beccaria: « Destrezza ed abilità si richiedono nella ricerca delle prove del delitto e specifica professionalità nell'interpretazione e nell'applicazione delle leggi ».

Credo che il semplice buonsenso del *pater familias* possa servire soltanto per risolvere questioni di fatto, ma non per interpretare le leggi.

GIOVANNI PELLEGRINO. A me va bene la modifica proposta dal relatore che

non è di solo coordinamento. Vorrei segnalare che essa pone un problema immediato di norme transitorie. Nel nostro ordinamento abbiamo giudici onorari non per giudizi di sola equità. Quindi, nel momento in cui passasse questo testo, che io approvo...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Collega Pellegrino, le norme rimangono all'articolo 126, quinto comma. La questione, quindi, è vera, ma è già risolta.

GIOVANNI PELLEGRINO. E quindi qual è il coordinamento?

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Su richiesta del collega Greco e di altri, ho soppresso la parola « anche » riferita a questo tipo di giudici che possono essere istituiti esclusivamente « al fine di giudizi di sola equità ». Si tratta di una funzione pre-giurisdizionale, mentre quella cui lei fa riferimento la trova al quinto comma dell'articolo 126, che resterebbe. In questo senso il problema è stato già risolto.

TIZIANA PARENTI. Faccio notare al relatore — la questione è importante anche se può sembrare solo tecnica — che se nel primo comma dell'articolo 120 afferma che « la funzione giurisdizionale è unitaria » non può poi all'articolo 131 prevedere che « contro le decisioni della Corte di giustizia amministrativa il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ». In questo caso il sistema non sarebbe più unitario; lo è se il ricorso è possibile anche per violazione di legge e non solo per motivi inerenti alla giurisdizione. Quindi si deve decidere: o si cancella la prima norma oppure il quinto comma dell'articolo 131. Diversamente la prima norma rappresenta un'affermazione non sostenibile alla luce dell'altro articolo.

Non ho compreso bene se si possono presentare o comunque considerare emendamenti; ne posso fare anche a meno, tanto mi pare che sia ormai l'aula

che deciderà su questi punti, ma vorrei sottolineare che avevo presentato un emendamento, che ripresenterò, per la soppressione di qualunque giudice speciale, anche in materia tributaria, tanto più che qui si dice che questo è possibile anche per il giudizio di secondo grado; di questo mi pare non vi sia obiettivamente alcun bisogno, perché ci sono già i giudici speciali, ma in materia solo tributaria e senza rilevanza penale; non vi è bisogno di inserirli se si fa riferimento solo a questo; se invece si tratta anche di rilevanza penale, non possono certamente essere previsti perché questo contrasterebbe con il divieto di istituzione di giudici speciali in materia penale. Non credo che si vogliano costituzionalizzare anche le commissioni tributarie; questo mi parrebbe un eccesso di costituzionalizzazione. Penso quindi che il quarto comma dell'articolo debba essere soppresso, riservando tale funzione alle sezioni specializzate della magistratura ordinaria.

Mi associo inoltre alle considerazioni del collega Greco nel sostenere un emendamento che può apparire di poco conto e che riguarda invece un grande nodo irrisolto relativo all'ultimo comma e riferito alle Corti d'assise. O vogliamo mantenere queste Corti ed allora dobbiamo rendere autonome e indipendenti le giurie popolari, oppure togliamole perché probabilmente esse creano più danni che benefici, come anche i fatti odierni dimostrano.

Nell'impostazione del codice accusatorio, mi sembra che mantenere le Corti d'assise sotto la pressione dei giudici togati, nel momento in cui il presidente stabilisce l'ordine e l'organizzazione della raccolta delle prove, produca poi quei danni che abbiamo visto nei recenti processi. Vorrei quindi che venisse considerato questo punto, sul quale avevo presentato un emendamento, e si votasse nel senso della impossibilità che la giustizia tributaria, che ha profili penali, possa essere governata da giudici speciali; di primo o di secondo grado non ha importanza.

PRESIDENTE. Quindi lei propone la soppressione del quarto comma?

TIZIANA PARENTI. Avevo presentato l'emendamento C.120.36, ma siccome gli emendamenti non si possono discutere ...

PRESIDENTE. Abbiamo adottato un criterio generale, che è quello di discutere sulla base dei testi elaborati dal Comitato ristretto, ma in diversi casi abbiamo votato emendamenti che alcuni colleghi consideravano assolutamente essenziali. La votazione quindi non è esclusa; cerchiamo solo di limitarla.

TIZIANA PARENTI. L'emendamento, che è brevissimo, sostituisce il quarto comma con il seguente: «La legge disciplina l'attribuzione della giurisdizione in materia tributaria a sezioni specializzate presso il giudice ordinario».

PRESIDENTE. L'emendamento sostituisce l'intero comma o soltanto il secondo periodo?

TIZIANA PARENTI. L'intero comma, signor presidente.

PRESIDENTE. D'accordo.

GIULIO MACERATINI. Signor presidente, sono parzialmente d'accordo con la collega Parenti e non credo di essere il solo. Guardo con sospetto i giudici speciali e quindi sarei per l'abolizione. Dove però l'accordo finisce è quando si parla della giustizia tributaria, perché in quel caso sono d'accordo che venga conservata anche nel doppio grado; è l'unica eccezione che, a mio giudizio, abbia una sua giustificazione anche scientifica di autonomia della materia. Per il resto il giudice speciale è, a mio avviso, un pericolo, di cui è presente il ricordo nel testo proposto dal relatore, perché quest'ultimo si è preoccupato di limitare al primo grado la facoltà del giudice speciale, ma ciò non toglie che sempre di giudice speciale si tratta, con tutte le conseguenze del caso.

TIZIANA PARENTI. La giustizia tributaria ha forti profili penali.

GIULIO MACERATINI. I risvolti penali della giustizia tributaria non possono essere esaminati dai giudici tributari, ma dai magistrati ordinari.

TIZIANA PARENTI. Allora costituzionalizziamo le commissioni tributarie...

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, anche noi abbiamo presentato un emendamento – si tratta dell'emendamento Marino S.120.16 – per vietare la istituzione di giudici speciali, per cui si propone al secondo comma di affermare che « non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali ». Conseguentemente abbiamo proposto di eliminare tutto il quarto comma dell'articolo, che prevede invece questa possibilità, con riferimento anche alla giustizia tributaria; per quest'ultima abbiamo proposto una formulazione simile a quella della collega Parenti: « La legge disciplina modi e forme di attribuzione a sezioni specializzate presso il giudice ordinario della giurisdizione in materia tributaria ».

Credo si perderebbe davvero un'occasione se nella revisione della seconda parte della Costituzione non si prevedesse il superamento dell'attuale situazione in materia di giustizia tributaria. È un tema di grandissimo rilievo. Ritengo che la situazione attuale vada superata e l'emendamento da noi presentato va esattamente in questa direzione, mentre il testo attuale costituzionalizzerebbe addirittura la previsione di giudici speciali per la giustizia tributaria. Se pensiamo a quelle che sono le commissioni tributarie, credo che possiamo maggiormente confermarci nell'esigenza di non avere mai giudici speciali, tanto meno in una materia come quella tributaria.

SALVATORE SENESE. Signor presidente, per quanto riguarda l'apertura che si fa ai giudici speciali in materia diversa dalla penale e soltanto per i giudizi di primo grado, essa è giustificata dall'osser-

vazione che occorre assolutamente deflazionare il carico di controversie che l'estendersi della legislazione porta a gravare sulla giurisdizione ordinaria in primo luogo, ma anche amministrativa, determinando le note difficoltà di funzionamento dell'una e dell'altra. L'esperienza comparativa che spesso viene invocata ci dice che in paesi simili al nostro, come la Francia e l'Inghilterra, man mano che si estende il campo della regolazione giuridica il legislatore al tempo stesso istituisce degli organismi – spesso sono organismi paritari, formati da soggetti estranei all'organizzazione giudiziaria – deputati a risolvere le controversie che insorgono in materia di locazione, di responsabilità civile, tra consumatori e produttori e così via.

Tutto ciò non abbiamo potuto farlo fino ad oggi per la drasticità del divieto di istituire giudici speciali, che è frutto del clima particolare che contrassegnava gli anni 1946 e 1947: il termine « giudice speciale » evocava il tribunale speciale, quindi si è introdotto un assoluto divieto. Cito per i colleghi, molti dei quali sono tecnici, gli studi di Taruffo, di Chiarloni, di Denti, i quali hanno detto: questa è una strozzatura costituzionale ad una razionalizzazione della giustizia.

Questa norma non spezza poi l'unità giurisprudenziale, perché il giudice speciale è competente solo per il primo grado, dopo di che la controversia torna nell'alveo della giurisdizione ordinaria, quindi il diritto verrà formato dagli organi superiori della giurisdizione ordinaria. Questa è la ragione per la quale abbiamo aperto questa finestra ai giudici speciali.

La norma successiva, sempre contenuta nel quarto comma, che introduce un'eccezione allargata per la giustizia tributaria, si giustifica o si giustificava con la considerazione che nel 1993 abbiamo messo in piedi un nuovo sistema di giustizia tributaria che sembra non dare cattivo esito. Comunque, proprio nello spirito di tentativo di accordo che deve contrassegnare i nostri lavori, dichiaro, anche a nome del gruppo, che potremmo rinunciare alla seconda parte, lasciando

quindi soltanto la previsione della prima parte circa la possibilità di istituire giudici speciali solo per il primo grado.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Lei suggerisce di eliminare il secondo periodo del quarto comma o di sostituirlo con diversa formulazione?

SALVATORE SENESE. Di toglierlo. A questo punto le commissioni tributarie sarebbero degli altri giudici speciali ma ricompresi nel regime generale. Questo non perché sia convinto di tale soluzione, perché mi pare che quello sia un sistema che già funziona; abbiamo avuto un'illustrazione assai puntuale proprio qui nel corso di un'audizione; tuttavia, poiché capisco che vi possono essere resistenze a ciò, mi pare che su questo punto si possa ragionevolmente tentare di trovare un'intesa.

Infine, per quanto riguarda l'osservazione della collega Parenti relativa all'articolo 131, non abbiamo nulla in contrario alla soppressione dell'ultimo comma, che così recita: « Contro le decisioni della corte di giustizia amministrativa il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ». Resterà poi affidato al legislatore ordinario, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo 131, lo stabilire quando è ammesso il ricorso per cassazione in questi casi. Questa è la nostra posizione.

TIZIANA PARENTI. Vorrei un chiarimento su questa giustizia tributaria come giudice speciale, anche se resta in primo grado. Il problema della giustizia tributaria è la frammentazione, per cui abbiamo il giudice penale, il giudice tributario, ciascuno con tempi molto lunghi. Ma comunque ogni violazione tributaria, o quasi tutte le violazioni tributarie hanno un profilo penale, anche per fatti assolutamente formali. Pertanto, se diciamo che dobbiamo raccogliercle tutte in capo ad un soggetto e quindi ad una sezione specializzata, ma del giudice ordinario che faccia un giudizio immediatamente complessivo, è un discorso valido, per evitare

la frammentazione. Tuttavia il profilo penale non lo possiamo spostare neanche in primo grado, perché questo non si può assegnare a nessun altro.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Osservo che se venisse accolta la proposta del collega Senese, alla quale non sono contrario, perché io ho introdotto questa previsione per la giustizia tributaria non di mia iniziativa, ma in quanto nel Comitato mi fu richiesto di farlo, a quel punto quanto contenuto nel suo emendamento non occorrerebbe più prevederlo esplicitamente perché già il terzo comma così recita: « Presso gli organi giudiziari ordinari e amministrativi possono istituirsi sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura ».

A quel punto potremmo semplicemente non fare menzione della questione relativa alla giustizia tributaria in Costituzione e tutto verrebbe demandato alla legge ordinaria per quanto riguarda anche l'ipotesi che lei prospetta con il suo emendamento. Non occorre a questo punto prevederlo esplicitamente. Mi pare che troveremo una soluzione equilibrata tra le due istanze che sono state prospettate.

TIZIANA PARENTI. Al secondo comma si potrebbe prevedere che « non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali ».

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Questa è altra questione, che in questo momento non ha nulla a che fare con la giustizia tributaria. Ho sentito il suo intervento, come lei sa abbiamo discusso per mesi di questa materia in sede di Comitato e mi pareva fosse prevalsa l'opportunità di mantenere questa ipotesi di maggiore elasticità della risposta di giustizia alle domande differenziate che emergono. La questione specifica da lei posta con il suo emendamento potrebbe invece essere risolta nel sistema sopprimendo puramente e semplicemente il secondo periodo del quarto

comma. A quel punto sarà la legislazione ordinaria che prevederà la sezione specializzata o il giudice speciale e così via, anche sulla linea dell'emendamento che lei ha indicato. Come relatore, mi dichiarerei favorevole a questa ipotesi.

Per quanto riguarda il riferimento all'aggettivo « unitaria » contenuto nel primo comma, sono favorevole a mantenerlo perché è l'aggettivo che qualifica il tipo di riforma dell'unità funzionale della giurisdizione. Non sono personalmente contrario a rivedere l'ultimo comma dell'articolo 131, come lei ha chiesto; suggerirei di farlo quando arriveremo all'esame dell'articolo 131 ma, ripeto, non sono contrario.

LUCIANO GASPERINI. Siamo d'accordo per quanto riguarda il primo comma. Sul secondo comma vorremmo esprimere una precisa considerazione: non possono essere istituiti giudici straordinari e speciali. I magistrati ordinari ed amministrativi possono decidere, con delle sezioni specializzate, anche in materia di giustizia tributaria. Noi temiamo che quando al quarto comma si dice che « possono essere istituiti giudici speciali esclusivamente per determinate materie diverse da quella penale » apriamo un varco. Che cosa significa questo? Cosa potrà fare questo giudice speciale? Un attentato alla Costituzione è materia penale o materia politica? Il cittadino che commette un qualcosa contro la Costituzione che però non costituisce azione penalmente rilevante può essere sottoposto ad un giudizio speciale? Io ricordo la triste memoria dei giudici speciali istituiti durante il fascismo, per cui ritengo che sia da eliminare qualunque figura di giudice speciale, e proprio perché la funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata da giudici ordinari e amministrativi è bene che ai giudici ordinari e amministrativi sia devoluto tutto il compito della giustizia in Italia.

Siamo d'accordo sul quinto comma. Ho sentito con attenzione le parole del senatore Greco e dell'onorevole Parenti in relazione all'ultimo comma dell'articolo 120. Ho esperienza in materia di processi

di Corte d'assise e ricordo perfettamente che quando vengono decise questioni di diritto i giudici cosiddetti non togati e popolari si affidano al consiglio dei giudici togati. Allora distinguerei: il giudice popolare interviene su questioni di fatto, nelle quali porta l'esperienza, la volontà, la coscienza popolare; non può intervenire in questioni di diritto, per le quali sono necessari un approfondito studio ed una coscienza giuridica, oltre che una conoscenza delle leggi. Pertanto suggerisco questa aggiunta, se il relatore è d'accordo: « La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia quale giudice sulle questioni di fatto, assicurando anche per essi l'indipendenza ». Anche per questi giudici popolari, infatti, deve essere assicurata indipendenza. Qui vi è una manchevolezza della legge: questi giudici popolari sono indipendenti? Ne è assicurata l'indipendenza? Possono avere pressioni da varie parti?

Direi, dunque, che anche per l'ultimo comma vada aggiunta la questione del fatto, perché il popolo può capire del fatto mentre difficilmente capisce del diritto e si appiattisce alle regole ad esso dettate dai giudici togati. Anche per questi ultimi è poi necessaria la garanzia dell'indipendenza.

GIOVANNI PELLEGRINO. Signor presidente, sarei del parere di non toccare il quarto comma e di lasciarlo così com'è. Per quanto riguarda la prima parte il collega Senese ha detto cose esattissime: va riaffidata alla società la possibilità di scremare i conflitti che nella soluzione finale vengono affidati alla giurisdizione togata. Ecco il senso di questa disposizione: fare impegnare la giurisdizione togata sin dall'inizio, in prima battuta, su conflitti « bagatellari » è una cosa che non è propria di tutte le società complesse moderne. Diciamo che è la cultura ad andare in questa direzione. Non capisco perché oggi dobbiamo attestarci su una posizione che trovo culturalmente arretrata.

Quanto alla giurisdizione tributaria, il sistema di giustizia tributario sta funzionando nel doppio grado, sta eliminando tutto l'enorme arretrato che lo caratterizzava. Si tratta di una riforma recente che sta dando buona prova di sé. Non capisco perché dobbiamo fare passi indietro e renderli immediatamente incostituzionali. Quindi, per la giurisdizione tributaria lascerei i due gradi di specialità, mentre resterei al testo predisposto, consentendo, per le ragioni dette dal collega Senese, un intervento in prima battuta di giudici non professionali su molte materie specialistiche.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Chiedo alla cortesia del collega Boato un attimo di pazienza in più su un tema come questo, che sembra non appassionare l'opinione esterna alla nostra Commissione e che invece rappresenta, a mio giudizio, la sostanza delle decisioni che stiamo per prendere, molto più del dibattito sul pubblico ministero e i rapporti con il giudice ordinario. Se è possibile chiedo quindi ai colleghi un attimo di attenzione perché si tratta di materia di estrema delicatezza.

Il costituente del 1948, che aveva alle spalle l'esperienza del tribunale speciale fascista, ritenne opportuno sanzionare che da quel momento in poi non si sarebbero potuti istituire giudici speciali. E da allora siamo vissuti con una giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente cancellato pezzi, frammenti, segmenti pseudo giurisdizionali di fatto politicamente dipendenti da autorità politiche.

Adesso ci troviamo di fronte ad una disposizione di proposta costituzionale che io ritengo di gravità estrema, perché quando si dice che possono essere istituiti giudici speciali esclusivamente per determinate materie diverse da quella penale, credo che siamo in tanti a sapere che non esiste alcun criterio oggettivo per discriminare la materia penale da quella che penale non è. Da cento anni si discute se esistano criteri discriminanti: talvolta il regime sanzionatorio, la privazione della libertà, della vita, del bene; talvolta sono

le fattispecie incriminatrici; talvolta sono un *mix* dell'una e dell'altra. Non esiste un criterio costituzionalmente determinato per escludere la giurisdizione penale anziché quella che penale non è.

Mi chiedo, nel votare questo articolo, se siamo veramente consapevoli del fatto che in base a tale disposizione sarebbe consentito un tribunale speciale che, per esempio, privi i cittadini dei diritti politici. Ciò non è sanzione penale nel senso in cui vi è privazione della libertà; non è privazione del bene materiale l'espropriazione; è privazione della sostanza del diritto di cittadinanza.

Mi auguro che le considerazioni della collega Parenti e degli altri possano far breccia in questo momento nella nostra intelligenza. Autorizzare tribunali speciali in questa situazione storico-istituzionale del nostro paese assume le caratteristiche di un passo indietro gravissimo in ordine ai principi elementari di libertà. Mi auguro che si voti contro, altrimenti mi auguro che, a differenza dei grandi dibattiti che si sono fatti sul tema del pubblico ministero, si apra nel paese una grande battaglia di libertà per non far passare alla Camera una norma come questa. Chiedo alla cortesia dei colleghi di non considerare la proposta come tecnica ma come un incredibile passo indietro di civiltà giuridica del nostro paese.

TIZIANA PARENTI. Signor presidente, vorrei sapere su cosa si voti. Su un emendamento totalmente o parzialmente soppressivo del quarto comma?

PRESIDENTE. Quando avremo completato il dibattito e raccolto le proposte di tutti sarà ordinata la votazione, com'è naturale.

GIOVANNI RUSSO. Una brevissima considerazione sulla Corte d'assise.

La formula, che è poi quella della Costituzione vigente, lascia completamente aperta la questione dell'eventuale riforma dei giudizi di assise, in quanto è detto che la legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'am-

ministrato della giustizia. Quindi, se si vorrà riformare l'attuale struttura della Corte d'assise, il legislatore ordinario potrà farlo. Introdurre la distinzione tra questioni di fatto e questioni non di fatto lo trovo improprio in Costituzione, perché è molto difficile isolare le questioni di fatto da quelle di diritto che condizionano il fatto. Dunque, lascerei la norma così come prevista all'ultimo comma.

Vorrei poi far presente al collega Gasperini che l'indipendenza dei giudici popolari è assicurata dal secondo comma dell'articolo 128, per il quale la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

PRESIDENTE. Sì, estranei sono quelli che non appartengono all'ordine giudiziario.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Per quanto riguarda la proposta del senatore Greco e di altri colleghi, trovo che essa sia forte e molto nobile, però cambieremmo sistema: in qualche modo, infatti, significherebbe introdurre nel sistema italiano il ruolo che la giuria ha nel sistema anglosassone; cambierebbe completamente l'impianto del nostro sistema. Non sono comunque contrario come ipotesi in astratto, ma mentre non ho nulla da dire sul fatto che vengano presentati emendamenti di questo tipo, che hanno la loro legittimità e che ci portano anche a discuterne, non è invece immaginabile che oggi pomeriggio tramite un emendamento si cambi totalmente l'impianto che abbiamo costruito; non è possibile che ciò avvenga senza neppure un minimo di lavoro istruttorio portato avanti in sede di Comitato ristretto, che come lei sa, senatore Greco, ha lavorato per mesi su questa materia.

Non sto quindi dicendo di non mettere in votazione il suo emendamento; se lei ritiene, il presidente lo porrà in votazione e servirà a promemoria per il futuro. Però credo che in questa sede ed in questo

modo sia difficilmente immaginabile un totale cambiamento di questa natura. Ciò non perché questa non sia la sede per decidere ma perché questa è la sede per decidere su materie a proposito delle quali è opportuna una preventiva istruzione da parte delle articolazioni della Commissione bicamerale. È solo per questo motivo che esprimerò un parere contrario, non perché questa proposta non abbia dignità; anzi, ha un'enorme forza che, però, va in una direzione completamente diversa rispetto al nostro impianto.

Per quanto riguarda l'intervento del collega D'Onofrio, debbo dire che l'ho ascoltato con molta preoccupazione, perché se intendessimo fare ciò che lui prefigura è ovvio che sarei totalmente d'accordo con lui ed in disaccordo con il testo che ho scritto insieme ai colleghi. Anche qua vale lo stesso ragionamento: è una preoccupazione ed ora spiegherò come potremmo eventualmente escluderla nel modo più radicale.

La *ratio* della norma è stata esattamente spiegata dai colleghi Senese e Pellegrino. Anzi, quando il collega d'Onofrio all'inizio del proprio intervento ha ricordato l'esperienza dei tribunali speciali durante il fascismo, pensavo che terminasse dicendo come il costituente, nel 1946-47, solo a sentir parlare di speciale come aggettivo in materia di giustizia, giustamente si allarmasse. Questo ha comportato che, come è stato sostenuto precedentemente, si verificasse una sorta di strozzatura costituzionale (è stata usata questa espressione efficace a mio avviso) rispetto ad una possibile risposta di giustizia più elastica, molteplice nei confronti delle diversificate domande di giustizia moltiplicatesi nella società complessa, essendo trascorso mezzo secolo dal 1948. A fronte di quella premessa pensavo si arrivasse a dire che, pur comprendendo le preoccupazioni del costituente nel 1948 – lo capisco anch'io e l'ho scritto nella relazione stampata – oggi possiamo usare senza più tabù il significato tecnico dell'aggettivo «speciale», non il significato totalitario o di istituzione di uno Stato totalitario attribuitogli dal regime fascista.

Rivolgendomi ai colleghi che hanno contribuito a costruire questa norma, li esorto ad esprimere un parere, anche per evitare improvvisazioni; si potrebbe eventualmente scrivere che « possono essere istituiti giudici speciali esclusivamente in materia civile e per il solo giudizio di primo grado », in tal modo si risponderebbe all'obiezione da lei sollevata, dai toni drammatici, da tutti recepita con grande preoccupazione, ma che sicuramente è fuori dalle intenzioni e dalla lettera della norma costruita.

Sottoporrei rapidamente all'attenzione dei colleghi, in particolare di quelli che hanno contribuito a formulare il testo in esame, l'eventuale diversa formulazione.

Per quanto riguarda la questione giuria-Corte d'assise, è evidente che nulla vieta al legislatore ordinario di modificare quella materia, anche in presenza dell'ultimo comma dell'articolo 120. Ma è una questione che risolverà il legislatore ordinario, se verrà avanzata una proposta di riforma della Corte d'assise.

Avendo registrato la disponibilità del collega Senese sulla giustizia tributaria ed una posizione opposta del senatore Pellegrino, chiederei al presidente di procedere con una votazione per parti separate, quando si arriverà alla votazione del quarto comma, per rispondere anche alle esigenze della collega Parenti.

PRESIDENTE. Naturalmente il secondo comma è in relazione al quarto.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Le due questioni sono connesse; qualora sul quarto comma prevalesse un'opinione contraria, sarebbe ovvio coordinare anche il secondo comma.

PRESIDENTE. Rivolgendomi al collega Senese, vorrei dire che il senatore D'Onofrio ha manifestato una preoccupazione in ordine al rischio che la norma consenta l'istituzione di giudici speciali in materie attinenti a diritti fondamentali dei cittadini.

A parte il fatto che si parla di giudici speciali esclusivamente per il primo grado

di giudizio – senza evidentemente spezzare l'unitarietà della giurisdizione e la appellabilità –, si tratta semmai, come è stato sostenuto, della possibilità di avere una risposta più flessibile alla domanda di giustizia che si scarica esclusivamente sulla magistratura ordinaria: l'esempio potrebbe essere il giudice degli sfratti, senza con ciò cancellare i diritti politici. Sotto questo profilo il relatore ha suggerito la possibilità di una formulazione che specifichi l'esclusivo riferimento alla materia civile per escludere il sospetto manifestato dal collega D'Onofrio.

SALVATORE SENESE. Capisco l'esigenza, si potrebbe dire infatti che una controversia relativa alla decadenza da un diritto politico rientri nella giurisdizione civile. Potremmo recuperare l'istanza sia escludendo espressamente la materia relativa ai diritti politici o ai diritti fondamentali, accanto a quella penale (e sarebbe la formula più semplice); sia utilizzando una formulazione completamente diversa che non evochi nemmeno il nome di « giudice speciale », il quale nel nostro paese fa pensare immediatamente al tribunale speciale fascista. Proporrei in alternativa la seguente formulazione: « La legge può prevedere che la risoluzione di controversie tra privati o nei confronti delle pubbliche amministrazioni e non relative a diritti fondamentali sia attribuita in primo grado ad organismi imparziali che operano con procedimento contenzioso ». Questa versione potrebbe rassicurare dal punto di vista dell'impatto immediato, oltre a consentire l'istituzione dei cosiddetti arbitrati obbligatori che il legislatore ha tentato spesso di introdurre nei cinquant'anni trascorsi, allo scopo di rispondere alla crisi della giurisdizione civile, e che la Corte costituzionale ha correttamente cassato sulla base della norma vigente.

Un'ultima considerazione. Dopo l'appassionato appello del collega D'Onofrio prego i colleghi di valutare con freddezza e lucidità la situazione. In una norma che considero fondamentale, alla quale arriveremo, si stabilisce che la legge deve

assicurare che tutti i processi, civili e penali, si concludano in tempi ragionevoli. Se però non si prevedono strumenti idonei affinché ciò avvenga, rischiamo di scrivere delle parole sulla sabbia o, come dicono i francesi, *de nous payer des mots*.

PRESIDENTE. Credo che questa formulazione, ancorché complessa, venga incontro alle preoccupazioni espresse da diversi colleghi.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, non sono riuscito a leggere questo testo, ho soltanto ascoltato le parole del collega.

PRESIDENTE. Non stavo procedendo alla votazione, abbiamo pregato la segreteria di fotocopiare il testo.

SERGIO MATTARELLA. Credevo fosse una questione personale tra i colleghi Boato e Senese.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Ho invitato i colleghi a pronunciarsi sulla questione sollevata dal senatore D'Onofrio che a me è sembrata eccessiva; poiché occorre farsi carico di tutti i problemi emersi, ho chiesto a lei e ai colleghi che più hanno lavorato sulla materia, di pronunciarsi.

PRESIDENTE. Siamo di fronte a tre questioni. La prima è relativa all'ultimo comma dell'articolo 120 rispetto al quale porrei in votazione l'emendamento Parenti C.120.8, posto che la questione recata dall'emendamento C.120.38 mi sembra risolta dato che nell'articolo 128 è contenuta la norma che prevede la garanzia dell'indipendenza. Sotto questo profilo mi sembrerebbe ripetitivo, anche se discuteremo se la parola « estranei » sia valida o debba essere modificata; il principio tuttavia esiste.

Chiedo che ci si pronunci innanzitutto sull'emendamento Parenti ed altri C. 120.8, su cui il relatore ha espresso parere contrario.

TIZIANA PARENTI. Non insistiamo per la sua votazione e preannuncio che lo ripresenteremo in Assemblea, perché sul punto non vi è mai stata una discussione. Mi meraviglio però della posizione del relatore (lo dico tra parentesi) perché non si cambia assolutamente nulla...

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. È una proposta che ha assoluta dignità.

TIZIANA PARENTI.nel nostro sistema, anzi è una conseguenza logica del codice vigente.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Forse, se fossimo riusciti a valutarla collegialmente nel Comitato sistema delle garanzie, può darsi che una certa consapevolezza sarebbe stata più chiara a me ed ai colleghi. Quello che ha detto l'onorevole Mattarella vale non solo per gli emendamenti che redigiamo all'ultimo momento, ma soprattutto per le grandi questioni su cui è difficile improvvisare una posizione larga di convergenza nell'ambito della Commissione, se prima non vi è stata un'istruttoria, anche su problemi cui personalmente ho riservato il massimo rispetto.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Senese a dare lettura del suo emendamento che, pur distribuito in copia, non risulta, almeno a me, di semplice lettura e può darsi anche di comprensione. Mi sembrano, infatti, poco chiari alcuni incisi.

SALVATORE SENESE. Concordo sulla lettura, ma spero che la sua comprensione abbia una sorte diversa. Addirittura potremmo inserire dopo le parole « Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali » (così ripetiamo la norma classica), le seguenti: « La legge può prevedere che la risoluzione di controversie tra privati o nei confronti delle pubbliche amministrazioni e non relative a diritti fondamentali » (ho usato il termine fondamentali in modo da essere ancora più cautelati) « sia attribuita, in primo

grado, ad organismi imparziali che operano con procedimenti contenziosi». In questo testo vi è tutta la sostanza del problema, che ci consente di sfuggire ad eventuali paure e fantasmi.

PRESIDENTE. Questo emendamento sarebbe sostitutivo del primo periodo del quarto comma. Poi dovremmo votare la parte relativa alla giustizia tributaria.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, esprimo sommessamente qualche dubbio su questa formulazione, che in realtà non prevede ipotesi diverse dalla formulazione attuale, salvo che appare più complicata, perché prevedendo «controversie tra privati o nei confronti delle pubbliche amministrazioni» esclude che siano penali, come è previsto nel testo attuale. Si aggiunge soltanto che si tratta di organismi imparziali, ma questo mi pare abbastanza ovvio, perché i giudici straordinari o speciali devono essere tali. Non vedo in che cosa questo emendamento modifichi nella sostanza l'attuale formulazione, se non rendendola un po' più complicata.

PRESIDENTE. Il problema è che l'attuale formulazione è contestata, onorevole Mattarella.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei capire – ripeto – in cosa cambia rispetto alla formulazione attuale.

PRESIDENTE. Cambia nel senso che questa formulazione non ingenera il sospetto che si voglia istituire un giudice speciale per conculcare i diritti politici dei cittadini: di questo abbiamo discusso sino ad ora.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, vorrei chiarire un aspetto. Deve essere detto se sia possibile o meno che vi sia un giudice speciale, perché una formulazione che ingeneri incertezza su questo aspetto e renda ambigua la previsione è forse la peggiore.

Quello previsto dall'emendamento Senese, è un giudice speciale o no? Se non

lo è, è meglio dire che non è ammesso; se lo è, è preferibile dirlo con chiarezza. In questo modo il testo risulta di oscura interpretazione e sarà oggetto di controversia stabilire se esso consenta o meno un giudice speciale: ciò mi pare sbagliato.

GIOVANNI PELLEGRINO. Noto una difficoltà, forse mia, a cogliere il senso della discussione. Il divieto di istituire i giudici speciali riguarda un giudice che nasce tale e resta tale nei vari gradi di giudizio. Quindi, prevedere che non possono essere istituiti giudici speciali significa che alla fine saranno il giudice ordinario o amministrativo a pronunciare la parola definitiva sulla risoluzione della controversia.

L'inciso ulteriore dell'onorevole Boato apre lo spazio ad una fase di primo grado e cioè che l'accesso alla giurisdizione ordinaria e amministrativa avvenga direttamente in secondo grado attraverso un filtro che viene lasciato in primo grado alle realtà locali, per esempio, a commissioni padane, lombarde o pugliesi.

Si tratta di evitare questo monopolio della magistratura professionale che parta dall'inizio, perché porta all'ingolfamento ed alla non soluzione rapida delle controversie. Se abolissimo la giurisdizione tributaria e scaricassimo tutto sul giudice ordinario, condanneremmo il contenzioso tributario alla paralisi definitiva. Il problema è capire che bisogna andare in direzioni deflattive, dando alla società la capacità di «scremare» i conflitti e di affidare alla giurisdizione togata, al giudice ordinario e amministrativo, quelli che non riesce a «scremare».

Vorrei dire al senatore D'Onofrio che il tribunale speciale era tale perché in grado di appello non operava la Corte di appello ordinaria, ma quella speciale, unico grado del tribunale speciale.

Che senso avrebbe attentare ai diritti politici con il giudice speciale di primo grado, quando poi in appello subentra il giudice ordinario? Ma quale disegno senza senso potrebbe dar luogo a pericoli di questo genere? Si tratta di capire che una commissione di automobilisti e di

assicuratori giudica in primo grado delle controversie infortunistiche, ossia commissioni miste in cui, senatore Marchetti, vi è l'appello in secondo grado, se si vuole che il sistema di giustizia funzioni. L'emendamento Senese prevede organismi imparziali che dovrebbero essere composti dalle due corporazioni contrapposte.

GIULIO TREMONTI. Sull'emendamento in questione vorrei esprimere una considerazione positiva ed una negativa. È positiva l'idea che certe materie del contendere siano definite con una logica di economia giuridica diversa da quella ordinaria. È negativa la scelta della declinatoria del secondo grado di giudizio, perché in secondo grado vi sarebbe un giudice vero e in primo grado qualcosa di abbastanza tipico nella definizione del soggetto e della procedura di giudizio. Per differenza, se in secondo grado vi è un giudice vuol dire che in primo grado vi è qualcosa di diverso e trovo davvero singolare la tipicità dell'organismo e della procedura.

Infine, poiché l'esperienza in materia fiscale è in qualche modo indicativa dei problemi che si pongono nel contenzioso cosiddetto di massa, non è che il primo grado di giudizio sia di per sé un fattore di riduzione di effetto malthusiano, perché di solito vi è un rapporto di uno a uno. Chi arriva in primo grado prosegue anche nel secondo grado ed i meccanismi di diseconomia e di disincentivo si sviluppano sul piano amministrativo, raramente nel passaggio dal primo al secondo grado di giudizio.

TIZIANA PARENTI. Avevamo già ammesso i giudizi di equità all'articolo 122 e all'articolo 126 avevamo previsto i « magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici di primo grado ». Mi chiedo che bisogno vi sia di prevederne altri ancora, dal momento che vi sono già due tipi di giudizio.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Quello cui ha fatto riferimento è già previsto in Costituzione e si

tratta di un'altra questione; potrebbe essere, per esempio, un giudice di pace.

TIZIANA PARENTI. Appunto, quello che già esiste, così come gli arbitrati che sono già previsti e non si possono costituzionalizzare. Basta che vi sia la previsione del giudice di equità e dei giudici onorari.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Potremmo andare avanti nella discussione ancora per molte ore, però stiamo ripetendo in sede plenaria un dibattito che si è già svolto in altra sede, un dibattito in cui ovviamente ogni collega che ritiene di intervenire riapre tutte le questioni.

È ovviamente l'onorevole D'Alema a presiedere e andremo avanti nella discussione, tuttavia faccio notare che essa non ci porterà da nessuna parte. Chi non ha partecipato ai lavori istruttori ritiene che ogni comma stimoli qualche considerazione, quindi riproporrà tutte le questioni. Voi sapete che su questa materia abbiamo lavorato per decine e decine di sedute e, purtroppo, siamo stati privati dell'apporto di qualche collega, che invece avremmo gradito avere in quella sede.

Dunque – dopo di che mi rimetto alla volontà della Commissione ed al modo in cui il presidente la guiderà – chiederei al collega D'Onofrio (che comunque con il suo intervento ha stimolato un chiarimento che va al di là di ogni ragionevole dubbio sul fatto che la portata della norma vada in una direzione completamente diversa ed inferiore rispetto ai problemi che egli ha sollevato con preoccupazione) se questo dibattito, che risulterà agli atti istruttori della Commissione, non possa, almeno in questo momento, fugare le preoccupazioni che ha legittimamente sollevato e non sia possibile rimanere al testo della prima parte del quarto comma, esaminando in un secondo momento la questione della giustizia tributaria. Chiederei, cioè, al collega D'Onofrio se non si ritenga soddisfatto della discussione, che ha chiarito le sue preoccupazioni.

Nell'ipotesi, invece, che si voglia comunque votare il testo Senese, il quale è stato costretto a scriverlo all'impronta, per cui si tratta di un testo correttissimo nel merito ma un po' faticoso, diciamo, come testo costituzionale, suggerirei di rimanere al testo proposto con le chiarificazioni suscitate da D'Onofrio e di riservarci tutti un ripensamento per l'aula. Credo infatti che il nuovo testo Senese, che ci soddisfa nel contenuto, costituisca un modo più complesso di esprimere lo stesso concetto che Senese aveva espresso nel comma che abbiamo recepito.

In primo luogo, però, mi rivolgo al senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Non credo di avere un particolare compito nella seduta plenaria. So quanto sia faticoso lavorare in Comitato ristretto, ritenere — come ritiene il collega Boato — di avere raggiunto un risultato complessivamente buono ed accettabile e poi vedere la Commissione plenaria discutere nuovamente, ma temo due conseguenze negative. Se i dubbi espressi in questo momento anche da me, e prima di me dalla collega Parenti, certamente non fondati sulla base di ciò che ho ascoltato, sono, ciò nonostante, ricostruibili sulla base di ciò che si legge ed alla luce dell'esperienza italiana, mi pare che sia difficile accettare un testo dicendo che, però, non va interpretato in un certo modo ed in aula potrà essere modificato.

Noi possiamo fare due cose diverse — mi rendo conto che questo è punto molto delicato —: o esclusivamente dire «per determinate materie diverse da quelle concernenti i diritti fondamentali garantiti in Costituzione» e allora in questo caso mi sentirei garantito che le garanzie costituzionali non sono toccate...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. D'accordo. Se il presidente consente, dichiaro di accettare questa formulazione.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Mi sembra che ciò traduca un dibattito che tranquillizza.

PRESIDENTE. «..... diverse da quelle relative ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione», che hanno un altro tipo di tutela, compresa la possibilità di ricorso diretto alla Corte costituzionale, tanto per fare un esempio.

TIZIANA PARENTI. Perché non parliamo di materia civile e basta?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. «diverse da quella penale» — perché, ovviamente, lasciamo l'esclusione per la materia penale — «e da quelle relative ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione». Proporrei, a questo punto, di chiudere la discussione, altrimenti questa notte saremo ancora qui.

PRESIDENTE. Si è, dunque, chiarito entro quali limiti e con quali finalità ci sia il riferimento alla possibilità di istituire giudici speciali per il giudizio di primo grado.

Mi pare, tuttavia, che molti colleghi vogliano comunque che sia posta in votazione la proposta emendativa che prevede di mantenere, al secondo comma dell'articolo 120, la previsione della proibizione assoluta per i giudici straordinari o speciali. Nel caso di approvazione, cadrebbe conseguentemente il primo periodo del quarto comma dell'articolo.

Pongo in votazione tale proposta emendativa.

Se è approvata, è la fine di tutto e, dopo una lunga discussione, la proposta, ad occhio, sembra risultare approvata.

Il relatore chiede, comunque, che si proceda alla controprova (*Commenti del senatore Lisi*).

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Soprattutto chiedo di contare. Non essendo riuscito io a contare e poiché nessuno lo ha fatto, ho chiesto di poter contare.

PRESIDENTE. Va bene, procederò io stesso a contare i favorevoli e i contrari.

Pongo in votazione la proposta emendativa.

(È approvata).

Quindi, rimane l'attuale testo del primo periodo del secondo comma dell'articolo 102 della Costituzione.

Per quanto riguarda il secondo periodo del quarto comma dell'articolo 120, cioè quello relativo alla giustizia tributaria.....

ROBERTO MARONI. Mi scusi, presidente, ma poiché sono stati presentati diversi emendamenti, alcuni dei quali recitavano « e speciali », altri « o speciali », vorrei sapere se il testo approvato sia con la « e » o con la « o ».

PRESIDENTE. Ho fatto riferimento espressamente al ripristino del testo attuale della Costituzione, che recita: « Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali ».

ROBERTO MARONI. Va bene.

PRESIDENTE. La proposta Senese è stata ritirata. Il quarto comma cade interamente, poiché esso fa riferimento a giudici speciali per il giudizio di secondo grado in materia tributaria ed è proibito istituirne.

SERGIO MATTARELLA. Mi domando, presidente, se prima di procedere non sia il caso di riflettere sulle conseguenze del voto.

PRESIDENTE. Sulle conseguenze del voto, caro Mattarella, spero che abbia riflettuto chi lo ha espresso.

SERGIO MATTARELLA. Io non discuto e rispetto il voto. Mi pongo soltanto il problema se, prima di procedere, non sia il caso di riflettere sulla portata delle conseguenze del voto.

PRESIDENTE. È evidente che abbiamo reso incostituzionale la riforma del procedimento in materia tributaria.

SERGIO MATTARELLA. Non solo quella, presidente.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. L'unica cosa che si può fare, anche se non risolve il problema, è di riproporre l'emendamento Senese.

PRESIDENTE. Abbiamo rinviato tutto al giudice ordinario. Abbiamo fortemente rafforzato il potere dei giudici ordinari e dei pubblici ministeri. Abbiamo fatto un bel lavoro! Siamo per i magistrati, c'è generale soddisfazione in platea.

È esattamente la riprova che non c'è una logica in ciò che si fa. Comunque sia, cosa ci possiamo fare! (*Commenti del senatore Lisi*).

Per quanto concerne la questione della giustizia tributaria, si potrebbe porre in votazione l'emendamento Parenti C.120.36, che prevede l'attribuzione della giurisdizione in materia tributaria a sezioni specializzate presso il giudice ordinario, in modo da limitare l'effetto « devastante » dell'ultima votazione sull'ordinamento esistente. In questo modo si rinvia tutto al giudice ordinario.

GIOVANNI RUSSO. Presidente, esistendo comunque il terzo comma dell'articolo 120, credo non sia necessaria una previsione espressa, dato che esso rende già possibile l'istituzione di sezioni specializzate per determinate materie.

PRESIDENTE. Credo che si rientri nella clausola generale: è meglio lasciare le cose come stanno.

SERGIO MATTARELLA. Mi chiedo se, a somiglianza di quanto fatto dall'Assemblea costituente nel 1948, non potremmo prevedere in norma transitoria di salvare almeno quanto attualmente già esiste, accompagnando il voto appena espresso con una norma transitoria che salvi quanto c'è, come si fece nel 1948.

PRESIDENTE. Poiché ci siamo limitati a ripristinare la norma della Costituzione vigente, presumo che quello che c'è sia compatibile con quest'ultima.

GIOVANNI PELLEGRINO. Era compatibile perché c'era una disposizione transitoria che faceva salvi i giudici speciali; dobbiamo quindi riprodurla.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Era una norma riferita ad altre giurisdizioni speciali: suggerirei, anche in questo caso, di non improvvisare. La Commissione ha voluto approvare quella soppressione; ora andiamo avanti. Se dovremo prevedere norme transitorie, lo faremo in coda all'esame del testo. Non credo - ripeto - che sia il caso di improvvisare, dopo averlo in qualche misura già fatto, a mio parere.

PRESIDENTE. Ora valuteremo se l'attuale ordinamento della giurisdizione tributaria sia o meno compatibile con la norma che stiamo approvando. Poiché mi pare evidente che non si voleva mettere in discussione ciò, qualora sorgesse un problema di incostituzionalità, proporremo una norma transitoria per evitare danni.

Fatta salva questa garanzia, pongo in votazione l'articolo 120 nel testo del relatore, come modificato.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti ad esso riferiti, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 121 e dei relativi emendamenti.

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei chiederle di porre in votazione il mio emendamento C.121.2.

PRESIDENTE. È senza alcun dubbio precluso, dato che abbiamo già votato in questa materia.

GIANCLAUDIO BRESSA. Volevo avere questa conferma.

PRESIDENTE. Lo trovo sorprendente, sinceramente. Capisco che questa è una materia che appassiona fino ad obnubilare, ma prendere la parola per farsi dire

che un emendamento è precluso, lo trovo stupefacente!

SERGIO MATTARELLA. Vorrei chiedere un chiarimento al relatore, presidente. Nel secondo comma dell'articolo 121 nel testo proposto dal relatore è scomparsa la locuzione « su iniziativa del pubblico ministero » per quanto riguarda il procedimento di responsabilità patrimoniale. Vorrei chiederne il motivo e su iniziativa di chi si eserciterà l'attività giurisdizionale qui indicata.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. So che la Corte dei conti ci ha mandato un appunto urgente sulla questione...

SERGIO MATTARELLA. Io non l'ho ricevuto!

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ma la presidenza l'ha ricevuto!

SERGIO MATTARELLA. Mi pongo il problema di chi attiverà il procedimento.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È ovvio che lo attiverà un pubblico ministero. Quello che noi (dico noi perché è stato il Comitato ristretto a proporre di non far riferimento all'iniziativa del pubblico ministero e se vogliamo reintrodurlo non ho nulla in contrario)...

SERGIO MATTARELLA. Con il permesso del presidente, vorrei dire...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Posso rispondere alla sua domanda? Dicevo che nel Comitato ristretto si è deciso di non pregiudicare o preconstituire in Costituzione l'esistenza o meno di un pubblico ministero *ad hoc* presso la giurisdizione amministrativa, lasciando al legislatore ordinario la scelta se determinare o meno questa figura.

È evidente che se c'è un'azione di responsabilità, c'è l'iniziativa di un pubblico ministero; se questa iniziativa venga

da un unico pubblico ministero che agisce di fronte alla giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa, o se invece ci sia la possibilità di prevedere un pubblico ministero specifico presso la giurisdizione amministrativa è questione che nel lavoro di questi mesi abbiamo ritenuto di non preconstituire in Costituzione e di lasciare aperta all'evoluzione della legislazione ordinaria. È l'unica differenza che c'è nella prefigurazione del Consiglio superiore della magistratura ordinaria rispetto a quella del CSM amministrativo.

Questo è l'unico motivo. Se la Commissione deciderà di ristabilire l'espressione incidentale « su iniziativa del pubblico ministero », non sarò contrario. L'eliminazione è avvenuta in base ad un dibattito svoltosi in Comitato ristretto, il quale ha convenuto in larga maggioranza di chiederla, per non preconstituire – ripeto – scelte in Costituzione.

SERGIO MATTARELLA. Premesso che non volevo interrompere il relatore e che pensavo avesse terminato il suo intervento, vorrei esprimere una preoccupazione. È evidente che dovrebbe essere previsto un organismo che attiva il procedimento; i lavori preparatori hanno un senso e, essendo stato approvato un certo testo a giugno, se sopprimiamo quell'inciso si può creare l'equivoco che il procedimento può essere attivato anche su iniziativa di altri soggetti.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* Se c'è questo equivoco, sono disposto a chiarirlo immediatamente.

SERGIO MATTARELLA. È una scelta da fare: io non sarei favorevole alla previsione di altri soggetti che investissero direttamente l'autorità giudicante. Comunque il problema interpretativo si pone.

MARIDA DENTAMARO. Vorrei chiederle, presidente, di porre in votazione il mio emendamento S.121.23, che sostituisce al « non criterio » di riparto di giurisdizione delle materie omogenee indicate dalla legge un altro criterio, quello di

attribuire alla giurisdizione amministrativa tutti gli atti ed i rapporti in cui si faccia questione di pubbliche funzioni e di pubblici servizi.

Vorrei risparmiare alla Commissione il tempo di illustrazione dell'emendamento perché è un tema sul quale mi sono già soffermata nel mese di giugno.

Ricordo molto brevemente che quello su cui il relatore insiste nell'ultima proposta non è un criterio, è una delega in bianco al legislatore ordinario, tra l'altro tecnicamente inesatta, perché materie omogenee sono, per esempio, l'agricoltura, l'industria. Allora, supponiamo che si attribuisca ad una delle due giurisdizioni la materia industria; significherebbe che in quell'ambito si giudica di contrattualistica e di espropriazioni, per cui non si dà alcuna indicazione.

Anche a seguito di un confronto con altri colleghi – ricordo gli interventi del collega Pellegrino – si era ritenuto invece che la considerazione di pubbliche funzioni o pubblici servizi esaurisse veramente quella parte di rapporti specialistici sui quali è opportuno mantenere già in Costituzione un'indicazione di giurisdizione amministrativa.

Condivido l'intervento del collega Mattarella a proposito della necessità di ripristinare l'iniziativa del pubblico ministero per i giudizi di responsabilità contabile. Dico anzi che il testo di giugno è anche eccessivamente vago, nel senso che non prevede specificamente l'istituzione di un ufficio del pubblico ministero presso il giudice amministrativo, per cui segnalo l'emendamento C.121.8, per il quale si dovrebbe specificare l'istituzione di un apposito ufficio del pubblico ministero. Segnalo tra l'altro che questo agevolerebbe anche l'applicazione della normativa transitoria, perché, se consideriamo che stiamo facendo confluire in un unico ordine giudiziario amministrativo-contabile magistrati – appunto – amministrativi e contabili, dobbiamo anche avere presente problemi pratici, quantitativi, di numeri, di confluenza di magistrati. Istituire delle procure presso i tribunali regionali di giustizia amministrativa e la

Corte di giustizia amministrativa certamente agevolerebbe il mantenimento di un equilibrio complessivo del sistema e dei suoi organici.

ORTENSIO ZECCHINO. Vorrei segnalare, rispetto al tema della soppressione dell'inciso sull'iniziativa del pubblico ministero, della quale in qualche modo mi sono fatto promotore nel Comitato, che nella versione precedente era inevitabile l'attribuzione della competenza al pubblico ministero presso la magistratura ordinaria – così è scritto – la qual cosa andrebbe esattamente in direzione opposta rispetto a tutti gli orientamenti di non accrescere i poteri del pubblico ministero stesso.

La soppressione, però, non deve essere interpretata nel senso della ricerca di un altro soggetto, perché il legislatore ordinario – lo voglio segnalare – potrebbe fare la scelta di legittimare la vittima del danno patrimoniale secondo la più classica delle soluzioni adottate in altri paesi.

LUCIANO GASPERINI. Io metterei la menzione del pubblico ministero, perché quest'ultimo esercita una funzione molto spesso non solo di iniziativa, ma anche di intervento *ad adiuvandum* dell'inerzia delle parti; rappresenta la collettività, dà un impulso diverso alla procedura.

Quindi, per me è necessario far figurare l'esistenza del pubblico ministero e la sua iniziativa, che è importante per il suo potere-dovere di impulso, ma anche di correzione degli errori altrui e di supplenza nel caso di vacanza delle parti interessate. Insisterei quindi, se il relatore è d'accordo, per aggiungere la figura e il ruolo del pubblico ministero nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

GIOVANNI PELLEGRINO. Sul primo comma, volevo far osservare alla collega Dentamaro che quando si usa l'espressione « materie », la si usa come criterio attributivo di una competenza: si vuole chiarire che si passa dal riparto di giurisdizione fondato sulla distinzione interesse-diritto – su cui la collega è d'accordo nel superamento – ad un criterio di attribuzione di competenza per materia.

cordo nel superamento – ad un criterio di attribuzione di competenza per materia.

Ha ragione la collega nel ritenere che l'espressione « per la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione » può oggi non essere pienamente soddisfacente. Vorrei in proposito richiamare all'attenzione la formulazione dell'emendamento S.121.37 che noi troveremo più appropriata « sulla base di materie omogenee indicate dalla legge riguardanti l'esercizio di pubblici poteri o la tutela di interessi generali ». Penso che potrebbe accontentare tutti, dare al legislatore ordinario un criterio nel determinare la competenza per materia del giudice amministrativo.

Vorrei però dire che il termine « materie » non fa riferimento all'industria, ma alle materie di competenza del giudice amministrativo, secondo il criterio civilistico per cui la competenza può essere o per valore o per materia; qui si tratta di una competenza per materia.

ERSILIA SALVATO. Chiedo che venga messo in votazione il nostro emendamento C.121.11 sostitutivo del terzo comma dell'articolo 121 sui tribunali militari.

A noi sembra più idonea la dizione che i tribunali militari sono istituiti solo in tempo di guerra, non per il tempo di guerra; c'è una differenza, è preferibile farli istituire in presenza di una guerra dichiarata.

Non siamo favorevoli a che gli stessi tribunali militari intervengano in occasione dell'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali, perché tale impiego è disciplinato dall'articolo 11 della Costituzione. D'altra parte, noi stessi, ogni qualvolta vi è stata una missione all'estero, l'abbiamo intesa come umanitaria e di pace; in questo caso sarebbe preferibile individuare una competenza della giustizia ordinaria e non dei tribunali militari. Recita infatti l'emendamento da noi presentato: « I tribunali militari sono istituiti solo in tempo di guerra e hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate ».

Credo tra l'altro che sarebbe utile una riflessione su vicende recenti – quelle della Somalia ed altre similari – dove anche militari sono stati interessati dalle indagini. Ritengo che in occasioni del genere, trattandosi non di crimini di guerra ma di crimini compiuti da militari in una missione umanitaria, sia più garantista che questi vengano giudicati alla stregua degli altri cittadini.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei associarmi alle considerazioni del collega Pellegrino. Effettivamente un'individuazione delle materie che si attribuiscono alle competenze dei giudici amministrativi credo sia necessaria. La formula può essere quella indicata da Pellegrino e riferita ai pubblici poteri o alla tutela di interessi generali.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non ho capito a quale emendamento si riferisce.

PRESIDENTE. Agli identici emendamenti C.121.56 e S.121.37.

GIOVANNI RUSSO. Per completezza vorrei ricordare la formula di cui si è discusso nel Comitato ristretto, che mi pare ugualmente appropriata: « per la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione o nel settore dei pubblici servizi. Nell'ambito di questa ampia materia la legge determina specificamente le materie che attribuisce al giudice amministrativo ».

PRESIDENTE. Quindi, la formulazione contiene la definizione di « ambito ».

GIOVANNI RUSSO. Avrei delle riserve sulla formula della collega Dentamaro, nella quale sembra che tutti gli atti indicati – e lo sono in termini molto generali – obbligatoriamente debbano essere attribuiti alla competenza del giudice amministrativo. Lascerei alla legge la determinazione delle materie in questo ambito.

NATALE D'AMICO. Non so come lei intenda procedere sul secondo comma, ma desidero esprimere brevemente la mia opinione. Mi pare che debba esistere un pubblico ministero che abbia l'iniziativa e che questa debba essere solo di un pubblico ministero, il quale sia istituito presso un giudice amministrativo. Uno dei problemi sui quali, con diverse opinioni, ci stiamo misurando è relativo alla possibilità che aver riaffermato l'obbligatorietà dell'azione penale in realtà attribuisca un amplissimo potere discrezionale ai pubblici ministeri penali. Eviterei di attribuire allo stesso pubblico ministero questa ulteriore funzione che preferirei fosse affidata ad un pubblico ministero istituito presso un giudice amministrativo.

PRESIDENTE. Mi pare che siano state individuate le questioni sulle quali dobbiamo pronunciarci.

MARIDA DENTAMARO. Vorrei chiedere ai colleghi della sinistra democratica se siano disposti a sostituire nel loro emendamento l'espressione « interessi generali » con le parole « pubblici servizi ». Infatti parlare di interessi generali non ha significato, perché la legge disciplina anche i rapporti tra due soggetti, sempre in vista di un interesse generale. L'espressione è assolutamente insignificante in Costituzione.

MASSIMO VILLONE. Propongo ai colleghi di sopprimere la parte relativa alla tutela di interessi generali, lasciando solo quella riguardante l'esercizio di pubblici poteri.

MARIDA DENTAMARO. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Mi pare vi sia una convergenza sulla proposta di aggiungere a conclusione del primo comma, dopo le parole « sulla base di materie omogenee indicate dalla legge » le seguenti: « riguardanti l'esercizio di pubblici poteri ».

Il relatore condivide ?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione tale proposta.

(È approvata).

Passiamo al secondo comma.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Propongo di ripristinare a scanso di equivoci – che non c'erano – ...

GIOVANNI RUSSO. Vorrei fare una proposta che tende a tener conto delle osservazioni fatte, evitando però l'uso delle parole « pubblico ministero » che lascia nell'ambiguità...

PRESIDENTE. Vi è una proposta dell'onorevole D'Amico.

GIOVANNI RUSSO. La mia proposta è quella di aggiungere al secondo comma il seguente periodo: « La legge stabilisce a quali soggetti spetta promuovere l'azione di responsabilità ». Lasciamo così che sia la legge a stabilire se si istituisce un pubblico ministero presso il giudice amministrativo, se si attribuisce la legittimazione alle pubbliche amministrazioni danneggiate, se debba essere il pubblico ministero presso il giudice ordinario. Mi pare che vi sia un rinvio alla legge che non pregiudica la soluzione.

PRESIDENTE. Qui si parla della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Vi è stata un'obiezione al secondo comma e qui desidero sottolineare che la forma in cui questa obiezione è pervenuta su carta intestata del consiglio di presidenza e dell'associazione dei magistrati della Corte dei conti è sinceramente molto negativa. L'obiezione è pervenuta a me, al relatore, al presidente del Comitato per le garanzie, onorevole Giuliano Urbani, ai capigruppo all'interno della Commissione bicamerale e, infine, a tutti i componenti della medesima.

Non sono contrario al dialogo e neppure all'esercizio di una ragionevole pressione, ma nel dire che l'ultimo testo diramato dal relatore – testo che peraltro è stato lungamente discusso nel Comitato ristretto e come tale poi è stato diramato – accorda completa impunità a tutti gli amministratori e funzionari pubblici che dilapidano i beni e i valori addirittura della collettività mi pare che, a tutela di un legittimo interesse corporativo, si adoperino argomenti francamente – questi sì – sconcertanti, che destano vivo sconcerto e fortissima preoccupazione. Capisco le ragioni di organico che sono state apportate e ho il massimo rispetto per gli organici, però penso che si debba rispettare anche il Parlamento.

Detto questo, credo che la questione sia così definita: vi è chi propone che si precisi già nella norma costituzionale che l'iniziativa compete ad un pubblico ministero istituito presso il giudice amministrativo, a scanso di equivoci come ha detto l'onorevole D'Amico, oppure, in alternativa, si propone di lasciare alla legge il compito di precisare quale soggetto abbia la titolarità dell'iniziativa nei confronti di pubblici funzionari in materia di responsabilità patrimoniale, cioè che non si pregiudichi la norma costituzionale decidendo l'istituzione di un pubblico ministero apposito. Questo è il punto ancora aperto, fermo restando che tutti convengono sull'opportunità di superare questa formulazione che nella sua sinteticità farebbe pensare che non ci sia la previsione di un soggetto titolare dell'azione di responsabilità nei confronti dei pubblici funzionari.

MASSIMO VILLONE. Desidero proporre una lieve correzione puramente formale alla formula indicata dal collega Russo che potrebbe essere del seguente tenore: « La legge stabilisce i soggetti che promuovono l'azione di responsabilità ».

PRESIDENTE. Onorevole D'Amico, non vi è dubbio che il testo più lontano sia in questo caso quello più determinato, cioè quello che lei propone. Se lei lo chiede, lo

pongo in votazione. Ascolteremo ovviamente prima il parere del relatore.

NATALE D'AMICO. Chiederei che venisse posta in votazione l'istituzione del pubblico ministero.

PRESIDENTE. D'accordo. Qual è il parere del relatore?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Per i motivi che ho accennato prima, sarei contrario a questa proposta, mentre sono favorevole o alla pura e semplice reintroduzione dell'espressione « su iniziativa del pubblico ministero » o all'ultima formulazione proposta dal collega Russo e rielaborata dal collega Villone, perché lascia aperta non solo l'iniziativa del pubblico ministero ma anche l'eventuale pluralità di soggetti che promuovono l'azione di responsabilità. Mi sembra che possa essere opportuno questo inserimento in Costituzione. Quindi, no all'ipotesi D'Amico, ma sì alla proposta Mattarella di ripristinare il testo, che del resto avevo tolto su richiesta...

SERGIO MATTARELLA. ...che per la verità coincide con quella D'Amico.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In questo caso no; se la proposta è di ripristinare il testo precedente sono d'accordo; sulla proposta D'Amico ed eventualmente Mattarella non sono d'accordo; sì invece alla proposta più elastica Villone-Russo, perché ci permette di non irrigidire la soluzione in Costituzione, lasciando aperta ad una eventuale pluralità di soggetti l'azione di responsabilità; esattamente l'opposto di quello che veniva paventato nel comunicato cui faceva riferimento il presidente poco fa.

NATALE D'AMICO. Premesso che quel comunicato non l'ho letto e avrei piacere di leggerlo, non ho capito, nell'opinione del relatore e quindi nel testo così come lo abbiamo approvato, quale sarebbe in realtà il pubblico ministero. Sarebbe quello penale?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non sarebbe predeterminato in Costituzione; si lascia aperto al legislatore bicamerale di definire il punto, anche in relazione alla evoluzione di questa giurisdizione, senza irrigidire la soluzione in Costituzione.

PRESIDENTE. Vorrei pregare il relatore di lasciar cadere il testo originario perché questo era stato corretto sulla base di una osservazione fatta nel Comitato ristretto dal senatore Zecchino. Secondo tale osservazione, a mio giudizio non infondata, il riferimento al pubblico ministero, senza ulteriore specificazione, appariva inequivocabilmente tale da far pensare al pubblico ministero istituito presso il giudice ordinario.

In realtà le alternative sono due: o decidiamo che vi è un pubblico ministero presso il giudice amministrativo che diventa il titolare di questa azione, oppure lasciamo la questione indeterminata, aggiungendo dopo le parole « nelle altre materie specificate dalla legge » le seguenti « La legge stabilisce altresì i soggetti titolari dell'azione di responsabilità ».

In questo modo si riafferma che debbono esistere soggetti titolari di tale potere, ma non si decide qui la loro istituzione.

MASSIMO VILLONE. Potrebbe essere un difensore civico, per fare un esempio banale, presidente.

MARCELLO PERA. Con questa formula potrebbe essere anche un pubblico ministero penale?

PRESIDENTE. Teoricamente sì, anche se – anche per il modo in cui siamo giunti a questa decisione – l'equivoco secondo cui il titolare di tale azione di responsabilità è il pubblico ministero penale viene a cadere: sarà poi la legge a determinare la pluralità dei soggetti titolari. Teoricamente la legge potrebbe inserire in questo elenco di soggetti anche il pubblico ministero penale; non lo esclude ma mi

sembra anche evidente che non lo pregiudica.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. In questi casi non succederebbe il fatto di avere l'azione penale e contemporaneamente quella di risarcimento prima ancora che sia definita la responsabilità penale; cosa che invece oggi succede. Forse quindi si semplificherebbe anche qualche problema, dal punto di vista della giustizia.

PRESIDENTE. Credo che i termini della questione siano ormai abbastanza chiari. Credo vada posta in votazione innanzitutto la proposta D'Amico per l'introduzione dell'inciso «su iniziativa del pubblico ministero istituito presso di esso».

MARIDA DENTAMARO. Voterò a favore dell'emendamento dell'onorevole D'Amico, associandomi innanzitutto alle sue considerazioni svolte precedentemente per stigmatizzare qualsiasi forma di condizionamento o pressione da parte di qualsiasi magistratura su questa Commissione e sul Parlamento. Tuttavia, già in tempi non sospetti, quindi assai prima che pervenisse alla Commissione in questa fase dei lavori la missiva della Corte dei conti, avevo presentato un emendamento proprio in questo senso ed anche assai prima che si giungesse a parlare di norme transitorie e quindi ad immaginare gli eventuali futuri problemi di organico.

Sono invece favorevole ad un chiarimento netto in Costituzione della ufficialità dell'azione di responsabilità e della sua titolarità esclusiva in capo ad un apposito pubblico ministero istituito presso il relativo giudice, perché lasciare aperto lo spazio ad altri soggetti significherebbe dare al legislatore ordinario la possibilità di scelte anche pericolose e delicatissime.

L'azione di responsabilità — non il giudizio, lo sottolineo — può avere forti componenti anche di valutazione politica di comportamenti amministrativi, per cui è inopportuno anche lasciare la possibilità

di agire alle vittime del danno, che sarebbero gli enti pubblici e la collettività; sarebbe, ad esempio, inopportuno lasciare ad amministratori di amministrazioni successive la possibilità di agire contro quelli che li hanno preceduti. Sul difensore civico, abbiamo dibattuto a lungo il gradimento o meno di questa figura in Costituzione, ma credo che qui si tocchi una sfera di rapporti talmente delicati rispetto ai quali è assolutamente opportuna la titolarità esclusiva della azione in capo ad un pubblico ministero, che peraltro non può coincidere con il pubblico ministero che esercita l'azione penale, proprio per ragioni di eccesso di concentrazione di poteri in capo a tale pubblico ministero, nonché per ragioni culturali molto precise, che sono le stesse che ci hanno indotto alla scelta di un giudice della pubblica amministrazione distinto dal giudice ordinario.

La cultura del diritto amministrativo resta radicata in questa giurisdizione che abbiamo stabilito di conservare ed è quindi assolutamente coerente la scelta di mantenere distinte anche le procure.

GIOVANNI PELLEGRINO. Desidero esprimere una contrarietà rispetto a questo emendamento e manifestare sorpresa per come a volte le idee persistano anche quando i fatti e la realtà ne dimostrano le conseguenze negative.

Non voglio dire che le proposte dei colleghi D'Amico e Dentamaro derivano da quell'episodio che abbiamo stigmatizzato, perché questo sarebbe fare un grave torto a questi colleghi, però credo non sia dubbio che l'episodio stigmatizzato è l'effetto della proposta che ci viene oggi riproposta. Se noi abbiamo un pubblico ministero contabile, quel pubblico ministero identificherà nella propria funzione il presidio della legalità ed il presidio di quegli alti valori. Questo è il punto con il quale non ci vogliamo misurare. Finché esisterà un pubblico ministero che può fare una sola cosa, esercitare l'azione contabile, noi avremo questo tipo di eccessi; è fatale. Ecco perché sono favorevole, invece, all'ipotesi di Russo: lasciamo

che sia il legislatore, in tempi più sereni e con una maturazione ulteriore, a determinare le scelte da fare rispetto a questi istituti. Non mi nascondo nemmeno che se la scelta sarà per una responsabilità di tipo sostanzialmente riparatorio, allora dovrà essere l'amministrazione che ha ricevuto il danno erariale ad attivare l'azione, eventualmente con un potere sostitutorio da attribuire ad altri soggetti. Ma il pubblico ministero contabile porterà inevitabilmente a questa necessaria difesa dell'istituto e della propria legittimazione: se posso fare solo quello, nel momento in cui viene abolita questa mia funzione dirò che i valori sacri vengono lesi o dilapidati.

Ecco perché sono a favore della soluzione Russo o addirittura del testo elaborato dal Comitato, che lasciava alla legge il compito di fare le scelte successive.

FAUSTO MARCHETTI. Mi dichiaro d'accordo con la proposta Russo.

PRESIDENTE. Come un collega suggerisce, con riferimento alla proposta Russo, anziché « stabilisce i soggetti che promuovono » si potrebbe dire « i titolari dell'azione di responsabilità »; mi sembra più proprio.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. « La legge determina i titolari dell'azione di responsabilità ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento D'Amico C.121.9.

(È respinto).

Pongo in votazione la proposta Russo ed altri di aggiungere, alla fine del secondo comma, il periodo: « La legge determina i titolari dell'azione di responsabilità ».

(È approvata).

Passiamo alla proposta della senatrice Salvato, tesa a sopprimere all'ultimo comma la previsione di tribunali militari

in tempo di pace, i quali si costituiscono in occasione dell'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali, nonché a stabilire la limitazione della possibilità di istituire tribunali militari in tempo di guerra.

MARIO GRECO. Poiché è stata introdotta l'aggiunta « possono esserlo », che è diversa dalla formulazione originaria, chiedo al relatore se non si debba ripensare a questa facoltà che viene data e che trova il tempo che trova. Dico che in Costituzione non occorre essere troppo rigidi ma neppure dare semplicemente indicazioni molto generiche. Abbiamo visto che anche per recenti fatti l'impiego delle Forze armate ci è stato imposto come un'esigenza impellente. Ora mi chiedo se invece di dire « possono esserlo in occasione dell'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali », non sia più opportuno eliminare le parole « possono esserlo » lasciando la formula « in occasione dell'impiego delle Forze armate ».

PRESIDENTE. Tuttavia, come lei vede, qui c'è un parere esattamente opposto. Non intendo intervenire nel merito della questione, sulla quale la Commissione si pronuncerà, però credo che esista un problema delicato. Attualmente il tribunale militare esiste anche in tempo di pace, com'è noto, tuttavia in tempo di pace applica norme diverse da quelle che applica in tempo di guerra. Se prevediamo che il tribunale possa essere istituito anche in tempo di pace, manteniamo questa diversità normativa. Il problema è abbastanza delicato, perché è ovvio che non si può pensare che in occasione dell'impiego delle Forze armate si applichi il codice militare di guerra.

ANTONIO LISI. Ho l'impressione che il problema si possa superare soltanto mantenendo la previsione attuale, cioè con i tribunali militari in tempo di guerra ed in tempo di pace che sono soltanto specificamente per i reati commessi dagli appartenenti alle Forze armate. Questo comprenderà tutto ciò che si potrà fare.

VALDO SPINI. Credo che su questo comma valga l'esperienza di questi mesi. Pensiamo, per esempio, che gli attuali procedimenti in corso per i fatti della Somalia sono ripartiti in più procure del nostro paese, perché ogni soldato, o comunque ogni appartenente alle Forze armate, che sia imputato o sospetto di aver compiuto qualcosa di negativo rispetto al codice, viene giudicato dalla procura della città di residenza, con il risultato che avremo probabilmente sette, otto giurisprudenze. Da questo punto di vista, la possibilità di avere in questo caso un giudice militare è senz'altro un elemento di efficienza e di buon senso.

Naturalmente è giusto quello che diceva il presidente D'Alema. Bisogna fare un esplicito riferimento al codice militare di pace e non certo al codice militare di guerra, per i motivi che sono evidenti. Ma direi che questa previsione, che ormai si sta verificando sempre più frequentemente, cioè di un impiego fuori del territorio nazionale, non può essere lasciata in queste condizioni; si deve dare la possibilità (perché l'emendamento non prevede l'obbligatorietà, ma la possibilità, che quindi poi viene stabilita con legge) di avere effettivamente il giudice militare, naturalmente, ripeto, con il codice militare di pace.

CESARE SALVI. Pur tenendo conto delle osservazioni del collega Spini, credo che se il problema è solo quello della procura competente per territorio lo si può risolvere in sede di disciplina processuale. Tuttavia mi pare che la distinzione, che emerge anche per quanto riguarda la legislazione applicabile, tra vero e proprio stato di guerra e missioni internazionali che hanno finalità di pace, giustifichi il fatto di riservare ai tribunali militari soltanto le vere e proprie situazioni di guerra. Del resto, nella norma sostanziale abbiamo tenuto a distinguere molto bene fra le due situazioni, cioè fra uno stato di guerra e le missioni internazionali. Pertanto, l'emendamento della senatrice Salvato mi sembra meritevole di accoglimento.

LUCIANO GASPERINI. Ritengo che l'emendamento della senatrice Salvato sia condivisibile, in quanto dobbiamo distinguere il tempo di guerra dal tempo di pace. Il riferimento alla possibilità che il tribunale militare eserciti la sua funzione anche nel caso dell'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali non vuol dir niente; non sappiamo se significa tempo di guerra o tempo di pace. Limitiamo l'eccezione...

PRESIDENTE. In tempo di pace, perché è allora che si fanno le missioni militari all'estero. Si possono fare anche in tempo di guerra, ma qui ci si riferisce, evidentemente, a quelle previste in tempo di pace.

LUCIANO GASPERINI. Quindi manteniamo per il tempo di guerra questo codice rigoroso.

PRESIDENTE. Porrò in votazione l'emendamento Cossutta ed altri C.121.11, essendo il più radicale, perché qualora passi il principio che i tribunali militari sono istituiti soltanto in tempo di guerra, diverrebbe superflua qualsiasi altra discussione relativa all'applicazione del codice.

Pongo in votazione tale emendamento intendendolo come sostitutivo del primo periodo del terzo comma.

(È approvato).

Si dà pertanto mandato al relatore di coordinare il testo sulla base del principio approvato.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Manterrei comunque — chiedo l'attenzione della collega Salvato — l'ultimo periodo: « La legge assicura che il relativo procedimento si svolga comunque nel rispetto dei diritti inviolabili della persona ».

PRESIDENTE. Anche in tempo di guerra i diritti della persona sono inviolabili.

SERGIO MATTARELLA. Chiedo che la votazione dell'articolo 121 avvenga per parti separate, cioè prima i primi due commi, poi il terzo. Sui primi due esprimeremo infatti voto contrario non essendo favorevoli, in riferimento a quando discusso e votato giovedì scorso, al trasferimento a questo nuovo organo della competenza di giurisdizione amministrativa.

PRESIDENTE. Pongo in votazione i primi due commi dell'articolo 121.

(Sono approvati).

Pongo in votazione l'ultimo comma dell'articolo 121, così come emendato.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti relativi all'articolo 121, non integralmente assorbiti come da elenco in allegato.

Passiamo all'esame dell'articolo 122.

Poiché su tale articolo vi è stata una lunga discussione, prima di vedere come si intenda procedere vorrei sapere se vi siano colleghi che desiderino intervenire per chiedere che siano posti in votazione emendamenti rilevanti rispetto al testo proposto dal relatore.

ROLANDO FONTAN. Intervengo sull'ordine dei lavori, signor presidente. Avendo già presentato una richiesta formale, cioè che vengano discussi due nostri emendamenti, tra cui quello interamente sostitutivo dell'articolo 122, chiediamo che se ne tenga conto.

PRESIDENTE. L'emendamento Fontan C.122.122, interamente sostitutivo, prevede la separazione in due ordini dei pubblici ministeri e dei giudici e che i due consigli superiori siano integralmente eletti, non modificando gli equilibri, dal Parlamento.

NATALE D'AMICO. Intervengo anch'io sull'ordine dei lavori, signor presidente. A mio avviso la Commissione dovrebbe valutare l'opportunità di sospendere i lavori e di riprenderli domani mattina, perché

mi sembra che su questa materia non vi sia accordo e che la discussione che ci apprestiamo a fare, comunque impegnativa, occuperebbe molto tempo e forse assumerebbe toni più legati ai simboli che ai contenuti concreti. Riterrei opportuno, considerata anche l'ora, attendere domani mattina, cioè avere più tempo per una discussione serena e, se del caso, verificare se sia possibile raggiungere una linea di accordo maggiore su una questione così importante.

PRESIDENTE. Lei suppone che domani mattina la discussione sarà più serena?

NATALE D'AMICO. Comunque avremmo più tempo per svolgere una discussione che immagino si preannunci piuttosto lunga.

PRESIDENTE. Proprio perché sono preoccupato del fatto che la discussione possa essere lunga non escluderei di iniziarla stasera, considerato che ad un certo punto dovremo anche finire. La mia preoccupazione è esattamente contraria.

Siccome questa questione è stata lungamente discussa, può darsi che si possa anche votare senza un ulteriore dibattito, che del resto non è obbligatorio; è sufficiente una dichiarazione di voto.

MARIO GRECO. Alla discussione sull'articolo 122 sono collegati altri problemi che verranno sollevati, proprio in rapporto alla soluzione che verrà adottata per tale articolo, anche per quelli che seguono. Aderisco pertanto alla proposta dell'onorevole D'Amico, perché la soluzione dell'articolo 122 è legata ad altri articoli, per esempio il 126.

PRESIDENTE. Considerato che il gruppo della lega ha chiesto che si voti sull'emendamento interamente sostitutivo dell'articolo, vorrei sapere, rispetto al testo del relatore, se vi siano gruppi che proponano di votare la formulazione proposta a giugno. Quali sono i punti di grande rilevanza su cui saremmo chiamati

a votare? So che in sede di Comitato ristretto la discussione non è pervenuta ad un'intesa e so anche che vi sono colleghi che hanno chiesto di ripristinare il testo di giugno, in particolare al comma dove è detto che il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero. Però chiedo, formalmente, se si voglia votare questo emendamento, in quanto ciò è essenziale al fine di ordinare i nostri lavori.

ANTONIO LISI. A me sembra utile e necessario votare questo emendamento.

PRESIDENTE. Quindi, lei chiede che si ripristini il testo di giugno.

ANTONIO LISI. Sì, là dove è detto: « Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero ».

PRESIDENTE. Quindi, il testo di giugno, perché, come lei vede, nella nuova formulazione c'è uno spazio bianco.

ANTONIO LISI. Gli spazi bianchi ci hanno sempre preoccupato.

PRESIDENTE. È chiaro che se venisse ripristinata quella previsione, il quinto comma cadrebbe. Ci sono altre proposte emendative? (*Commenti del senatore Gasperini*). Prima di esaminare e votare subemendamenti, occorre votare il testo; qualora questo venisse adottato, potrebbe essere corretto.

ORTENSIO ZECCHINO. In relazione all'articolo 122 chiediamo che si ritorni al testo originario del quarto comma, rispetto al quale chiediamo la votazione dell'emendamento S.122.216 da noi presentato.

PRESIDENTE. Ha chiesto la parola l'onorevole Folena.

PIETRO FOLENA. Veramente l'avevo chiesta prima, sull'ordine dei lavori, dal momento che non dividevo la proposta di rinvio della seduta a domani. Mi pare tuttavia che la questione sia superata.

PRESIDENTE. Ritengo possa ritenersi definito il quadro delle proposte su cui pronunciarsi con una discussione, se si vuole, e comunque con un voto. In sostanza si propone di ripristinare la previsione costituzionale delle due sezioni del Consiglio superiore della magistratura. Non so se i colleghi abbiano avuto la possibilità di esaminare l'emendamento Zecchino, perché occorre che i proponenti si mettano d'accordo sulla formulazione.

Vi è una proposta interamente sostitutiva presentata dalla lega secondo la quale la magistratura è separata in due ordini autonomi, il che comporta l'istituzione di due consigli superiori, ambedue di elezione parlamentare. A questo emendamento C.122.122 è stato presentato un subemendamento per l'elezione popolare del pubblico ministero. È una proposta globalmente innovativa, che propone la radicale riforma del sistema. (*Commenti del deputato Boato*). La definizione del sistema elettorale non è prevista in Costituzione.

Considerata la complessità della materia, raccoglierei le iscrizioni a parlare senza aggiornare la seduta. Non so cosa possa accadere nel corso della notte; personalmente penserei di dedicarmi ad altro anziché riflettere sulla questione di cui si dibatte da molto tempo. Non so se vi siano dei candidati per far ciò, ma poiché non mi risulta che vi siano, penso che la discussione possa serenamente iniziare sin da ora e protrarsi fino alle 20. Se non vi sono colleghi che si iscrivono a parlare, procederemo alle votazioni.

FRANCO MARINI. Considerati i tempi giustamente ristretti fissati dal presidente, per questa sera, mi limiterò a sviluppare una considerazione sintetica per motivare quanto sottolineato dal senatore Zecchino, ossia il ripristino della previsione delle due sezioni del Consiglio superiore della

magistratura, peraltro già contenuta nelle varie stesure della proposta del relatore.

Poiché il tema è uno solo, e di conseguenza unica è anche la riflessione, è opportuno sgombrare il campo – o tentare di farlo, dal nostro punto di vista – da riflessioni laterali, non opportune, che nel dibattito sono state presenti in questi giorni. La scelta che riproponiamo per l'articolo 122 per noi non ha alcun sapore, né riferimento ai referendum sulle procure o sull'organizzazione giudiziaria; riteniamo non rituale un valore – voglio sottolinearlo –, quello cioè dell'indipendenza e della funzionalità della magistratura. Avendo letto questa mattina sugli organi di stampa, di interferenze, di pressioni, di sollecitazioni o consigli che sarebbero stati dati, voglio chiarire che per quanto ci riguarda tutto ciò non esiste, non ci sono stati, né li avremmo presi in considerazione. Ci muoviamo ispirati dal principio della dignità e dell'indipendenza del Parlamento e le nostre scelte, sul punto, si rifanno esclusivamente alla nostra coscienza, alle posizioni che intendiamo esprimere con l'occhio alla dignità del Parlamento.

Intendo fare un'altra brevissima considerazione guardando al domani, non con riferimento a ieri. Non da oggi – ci credevo sei mesi fa e ci credo ancora oggi – il metodo di lavoro della nostra Commissione, impegnata in spirito costituente a riformare la Costituzione italiana, non prevede rigidamente discipline maggioritarie; in altri termini da sempre abbiamo rivendicato l'utilità della ricerca di maggioranze ampie, considerando gli obiettivi che ci siamo prefissati con il lavoro svolto e che, almeno a questo livello, si sta concludendo.

Perché, dopo una discussione accesa all'interno della Commissione e dei vari gruppi, riproponiamo le due sezioni? Ho apprezzato lo sforzo concretizzatosi con la proposta del relatore, al quale va il mio ringraziamento, che pur rappresentando un passo in avanti doveva essere forse più valorizzata nei rapporti comuni perché se si fosse registrato un consenso generale, si sarebbero create le condizioni per un

cammino più spedito del nostro lavoro parlamentare. Questo non si è verificato, di qui la nostra preoccupazione per un punto di merito: riteniamo che nel processo, e in particolare in quello penale italiano, si sia nei fatti – al di là delle volontà se prese singolarmente – realizzato uno squilibrio tra i poteri dell'accusa e quelli della difesa che rischia di toccare gli interessi del cittadino, astraendo da questa o quella impostazione, da questo o da quell'interesse. Questa è la preoccupazione che avvertiamo. Certo, il problema non potrà essere risolto completamente con l'introduzione delle due sezioni, ma siamo convinti dell'importanza di fissare un principio che la legge ordinaria svilupperà affinché, senza nulla togliere al ruolo del pubblico ministero, risulti chiaramente che nel processo si tratta di una parte. Si deve riacquistare questa posizione in una maniera più visibile e chiara rispetto alla prassi conosciuta, perciò esaltiamo, con l'introduzione delle due sezioni, la figura del terzo, del magistrato giudicante, del giudice, con l'occhio all'interesse del cittadino. Crediamo che un principio forte di distinzione delle funzioni dei due rami della magistratura possa essere attuato anche, seppure non esclusivamente, attraverso tale strada: questa è la preoccupazione che ci muove.

Il relatore Boato ha fatto uno sforzo per cercare di prefigurare un cammino, ma a noi sembra importante che i vari principi che entreranno in Costituzione, anche quello di cui ci stiamo occupando, contribuiscano a distinguere le funzioni del magistrato giudicante da quelle del pubblico ministero. Nella fase che stiamo vivendo, riteniamo che ciò corrisponda ad un interesse generale fondamentale.

Questa è la ragione per cui abbiamo riproposto e sosteniamo il nostro emendamento.

MARCELLO PERA. Anch'io intervengo sulla questione delle due opzioni che abbiamo di fronte tra le due sezioni ed il Consiglio superiore unico.

Esprimo la mia adesione all'ipotesi delle due sezioni per una serie di ragioni,

la prima e principale delle quali è che introduciamo con queste norme costituzionali, credo con l'accordo di tutti, alcuni principi fondamentali: quello della parità delle parti e del giudice terzo. Affinché questi principi abbiano un senso e possano essere realizzati, è necessario che gli istituti che prevediamo in Costituzione non si contraddicano. Vi sarebbe certamente una contraddizione tra il giudice terzo o la parità delle parti ed una interferenza tra giudice e pubblici ministeri, anche nello stesso organo di autogoverno. Questa è la prima ragione per dare senso, rispettare, valorizzare e realizzare il principio della parità e della terzietà del giudice.

L'altra ragione è che il codice accusatorio vigente prevede espressamente che il pubblico ministero sia una parte del processo, ma non potrebbe essere compiutamente, nettamente e realmente tale se pubblico ministero e giudici condividessero le stesse carriere o l'amministrazione della carriera. Questa è la seconda ragione per cui ritengo sia opportuno evitare interferenze nell'amministrazione di dette figure.

Vi è una terza ragione cui mi pare abbia fatto riferimento il collega Marini. Nel nostro paese esiste nei fatti uno squilibrio tra accusa e difesa ed esiste perciò una minore equidistanza tra il pubblico ministero ed il giudice e tra il giudice e la difesa. Questo squilibrio si è verificato per una serie di motivi storici ancora in corso su cui non conviene più spendere parole o formulare diagnosi, ma che dobbiamo correggere e non potremmo farlo se nello stesso organo di autogoverno consentissimo una obiettiva interferenza del pubblico ministero sulle carriere del giudice e viceversa. Dobbiamo prefigurare un regime di separatezza tra queste due figure di cui non voglio adesso anticipare distinzioni, funzioni, carriere, ruoli e separazioni. Di proposito uso la parola separatezza, perché solo la separatezza tra il pubblico ministero e il giudice dà concretezza ai principi del processo accusatorio ed in particolare a quello della terzietà del giudice.

Da ultimo vorrei ricordare che il regime di separatezza, che nel caso dell'articolo 122 si configura nella separatezza delle due sezioni del Consiglio superiore, è ormai raccomandato più volte all'Italia anche dall'Europa. Infatti una recente risoluzione del Parlamento europeo raccomanda all'Italia e a tutti i paesi membri la separazione tra queste figure. La raccomandazione riguarda in particolare l'Italia perché, nel momento in cui ci apprestiamo ad entrare in Europa, dobbiamo anche considerare che il nostro paese su questo punto è anomalo rispetto agli altri. Siamo infatti l'unico paese in cui pubblici ministeri e giudici condividono le stesse carriere, associazioni, influenze politiche, eccetera. Anche per correggere questa struttura e, quindi, per uniformarci ai parametri di carattere europeo, dobbiamo prevedere un regime di separatezza e perciò distinguere le due sezioni del Consiglio superiore della magistratura, in modo tale che non vi sia interferenza di nessuna struttura sull'altra.

LUCIANO GASPERINI. Siamo perfettamente convinti che la parità di posizione tra accusa e difesa e l'esaltazione della terzietà del giudice si possa realizzare solamente con una netta separazione della figura, del ruolo, delle carriere e dell'estrazione del pubblico ministero dal giudice del dibattimento.

Debbo anche fare riferimento, e forse mi serve in questa sede, alla mia esperienza professionale. La difesa non è mai stata posta sullo stesso piano dell'accusa. Faccio solo un esempio: nel nostro paese, se un difensore si azzarda a mettere la testa dentro una camera di consiglio, viene veramente cacciato in malo modo, ma se vi entra un pubblico ministero ne esce quando vuole e nessuno si scandalizza.

Voglio dire che la convivenza nello stesso palazzo, l'osmosi tra una funzione e l'altra, il colloquio continuo tra pubblico ministero e colui che deve giudicare, creano inevitabilmente un sentimento di imbarazzo per quanto riguarda la difesa. Evidentemente questa comunanza di vita,

questa stessa estrazione, questo modo di concepire la giurisdizione porta, come è stato autorevolmente sottolineato, ad un appiattimento del giudice sul pubblico ministero. Non penso allora sia sufficiente distinguere, come peraltro è stato suggerito dalla Comunità europea, due sezioni del Consiglio superiore della magistratura. Riteniamo che si debba partire prima di tutto dal presupposto che il modo di estrazione del giudice che giudica debba essere completamente diverso da quello del pubblico ministero. In un apposito emendamento sottolineiamo, e di ciò discuteremo quando passeremo al suo esame, la necessità dell'elezione popolare del pubblico ministero, affinché il popolo, in nome del quale si esercita la giurisdizione e nel cui nome viene emessa la sentenza, scelga anche gli organi cui spetta l'obbligatorietà dell'azione penale.

Dirò di più: vi sono giovani magistrati che hanno iniziato immediatamente a svolgere la funzione di pubblico ministero ed hanno creato disastri in varie località (ed anche in questo caso parlo per esperienza personale). Vi sono giovani magistrati che sono rimasti nello stesso posto per anni ed anni, esercitato sempre la stessa funzione ed hanno travolto veramente il concetto di giustizia, applicando male le regole penalistiche. Quindi, la nostra proposta è di diversificare la nomina del magistrato pubblico ministero da quella del giudice che deve giudicare. Proponiamo inoltre la separazione netta delle carriere e non ci si può venire a dire che la comune esperienza e la cultura della giurisdizione è necessaria nell'uno e nell'altro caso, perché sono due ruoli ben distinti. Il pubblico ministero deve imparare a fare il suo mestiere.

Io ho visto, nella mia vita, pubblici ministeri che non sapevano condurre le indagini: avevano una cultura della giurisdizione però non sapevano condurre le indagini; talché si arrivava al processo con la sola *notitia criminis* ed in quella sede, già con il vecchio rito, si doveva istruire la causa. Per esperienza debbo dire che in un caso di omicidio, nel Veneto, siamo arrivati davanti alla corte d'assise ed in

quella sede il presidente ha detto che di fronte ad un giovane pubblico ministero che non aveva saputo condurre le indagini bisognava cominciare il processo con la sola *notitia criminis*; evidentemente il pubblico ministero, che era il capo dell'indagine e coordinava la polizia, non aveva saputo fare il suo mestiere. Quindi, quello del pubblico ministero è un compito ben diverso. Il pubblico ministero deve stare in un palazzo diverso e avere stipendi diversi, non deve andare a colloquio con il giudice al banco della giustizia e parlare con lui confidenzialmente, deve essere nella stessa posizione del difensore: allora si sorge il vero contraddittorio, con due tesi a confronto, delle quali il giudice terzo deve raccogliere il significato finale per emettere la sentenza.

Quindi, noi sosteniamo non solo la separazione delle carriere – vivere in palazzi separati ed avere un percorso separato, come è separato quello della difesa – ma anche due Consigli superiori della magistratura, che possano giudicare degli uni e degli altri in modo separato, e alla fine – e questo sarà motivo di nostra discussione – l'elezione da parte del popolo del pubblico ministero, perché sia verificata la sua attività. Sia verificato con il consenso popolare se un pubblico ministero ha fatto il suo dovere, se ha esercitato bene l'azione penale, se non ha nascosto i fascicoli, se ha applicato correttamente la legge. Non occorre dire che il pubblico ministero è soggetto alla legge; lo controllerà il cittadino di tanto in tanto, al fine di evitare che un pubblico ministero che ha fatto disastri in una certa città possa, alla fine, essere addirittura promosso al rango superiore. Chiediamo un vaglio dell'opinione pubblica, quello stesso vaglio che esercita su di noi, signor presidente, poiché se non facciamo bene il nostro lavoro giustamente l'elettore dopo due o tre anni – adesso non si sa quanti siano – ci manda a casa. Lo stesso deve avvenire con il pubblico ministero: deve sapere che gli occhi della popolazione guardano il suo operato e quindi deve comportarsi in conformità. Insistiamo,

dunque, affinché questa magnifica assemblea possa accogliere il nostro emendamento all'articolo 122, poiché rappresenta quanto le moderne democrazie vengono via via elaborando un tema di figura e ruolo del pubblico ministero.

AGAZIO LOIERO. Su questo problema delle due sezioni del CSM, presidente, si è svolto un grande dibattito nel Comitato ristretto, così come si è svolto nel paese, ed è stato profuso dal relatore un grande sforzo di mediazione. Però noi consideriamo che ci sono temi sui quali il reticolo della mediazione è privo di senso e che ci sono punti cardine di un tema che vanno affrontati con un sì o con un no.

Crediamo che su questo tema complesso della giustizia l'idea di tenere distinte le funzioni del giudice da quelle del pubblico ministero sia decisiva, poiché si tratta di un tema che ha direttamente a che vedere con le libertà individuali, con le garanzie dei cittadini e con le loro prerogative in uno Stato di diritto. A sostegno di questa tesi abbiamo indicato la situazione esistente in tutto l'occidente civile, abbiamo chiesto risposte ai nostri quesiti, abbiamo ricordato che in tutta Europa, tranne in Italia ed in Francia, le carriere sono separate, così come lo sono in America, in Canada, in Australia e, ripeto, in tutto il mondo civile. Si risponde facendo cenno ad una sorta di sperimentazione della legge, in attesa che maturino anche in Italia condizioni europee. Si risponde con un continuo rinvio alla legge ordinaria, sia pure bicamerale. Ma legge ordinaria significa maggioranza semplice, esposta agli umori del momento; questi, magari, riflettono anche gli umori del paese, ma noi siamo legislatori e non possiamo cibarci di quegli umori. Attraverso umori — lo voglio dire — si alimenta una sorta di antiparlamentarismo deterioro. Guardate cosa è successo oggi a proposito della riduzione del numero dei parlamentari: ben sapendo che avrebbe difficoltà a passare in aula, tale riduzione è stata cavalcata da quasi tutti i gruppi — non da lei, presidente, per la verità — con un po' di demagogia, anzi con parecchia

demagogia. Dunque, rinvio alla legge ordinaria significa maggioranza semplice e la maggioranza semplice riduce lo spirito costituzionale, che è quello di trovare intese larghe in difesa di valori comuni o largamente condivisi. Chiedo scusa al collega Maceratini, ma vorrei proseguire nel mio intervento.

Il relatore si domanda perché immaginare un Parlamento schizoide, che andrebbe in direzione opposta al dettato costituzionale. Rispondo: per la semplice ragione che il Parlamento spesso lo è stato. Migliaia di provvedimenti legislativi lo dimostrano e senza andare lontano, basta fare riferimento, ad esempio, alla legge Rebuffa: io no ero dalla parte di Rebuffa, eppure ricordo che il Parlamento, respingendola, è andato totalmente contro quella che era stata una posizione referendaria; quindi il Parlamento può camminare a seconda degli umori mutevoli del paese.

PRESIDENTE. L'esempio è mal scelto, senatore Loiero, perché in quell'occasione, secondo me, il Parlamento è andato in senso opposto rispetto agli umori del paese.

AGAZIO LOIERO. Ciò che volevo dire è che il Parlamento segue comunque alcuni umori, magari della maggioranza del momento.

In questi mesi, presidente, sui vari temi all'attenzione della Commissione bicamerale — forma di Stato, forma di governo, Parlamento — davanti alle difficoltà si è fatto sempre riferimento all'Europa, come parametro di valutazione e come chiave per uscire dalla difficoltà. Adesso l'impressione è che su questo tema, forse involontariamente, si finisca per essere condizionati da ambienti esterni. Questa è la verità. D'altra parte, noi restiamo sulle posizioni del presidente di questa Commissione, il quale, davanti ad un tentativo di ingerenza esterna da parte di altri poteri nei lavori della Commissione, espresse mesi fa un no fermissimo. Non vorrei che dessimo l'impressione di essere forti, molto forti con i deboli e deboli con i forti. Abbiamo distrutto — voglio ricor-

darlo – il Consiglio di Stato, che è uno degli istituti più importanti di questa Repubblica, perché rappresenta solo cento magistrati.

Un'ultima considerazione e concludo, visto che siamo in sede di bilancio consultivo. La Commissione bicamerale ha svolto un lavoro enorme, ma non abbiamo saputo veicolarlo a livello di media. La stampa ha registrato i nostri conflitti ma non alcuni dati positivi e questo per colpa non soltanto della stessa stampa ma per una nostra sostanziale incapacità a comunicare. In quest'assemblea sono state approvate una nuova forma di Stato, una nuova forma di governo, una nuova struttura del Parlamento: si è trattato di una rivoluzione realisticamente inimmaginabile quando ci insediammo, se si considera quanti pregiudizi gravavano e gravano sulla Commissione. Pregiudizi derivanti dai fallimenti delle Commissioni bicamerali precedenti ma anche dovuti ad una sorta di sentimento antiparlamentare che scorre nelle vene del paese. Credo che sarà questo il problema dei prossimi anni. Ma avendo immaginato una costruzione così complessa e difficile, trovo discutibile che su un tema che attiene alle garanzie di tutti si perda un orientamento che fino ad oggi, pur tra tante difficoltà, ci ha guidato e ci ha fatto raggiungere risultati apprezzabili.

PIETRO FOLENA. Il gruppo della sinistra democratica è contrario ad entrambi gli emendamenti presentati, quello dei parlamentari della lega e quello dei colleghi Lisi e Marini. Siamo contrari perché difendiamo lo sforzo che il relatore ha fatto nella formulazione dell'articolo 122 qui riproposto; uno sforzo di alta mediazione fra posizioni che erano e rimangono diverse al nostro interno.

Quello dell'articolo 122 non è il testo della sinistra democratica; questa proposta avanzata dal relatore non è il nostro testo originario né quello che ancora qualche settimana fa avevamo suggerito; è un testo – ciò vale anche per norme successive – che si sforza di riconoscere ragioni e verità interne presenti nelle

differenti posizioni sottoposte in questi mesi alla Commissione bicamerale.

Credo quindi che, pur non essendoci nulla di male nella possibilità di scegliere e di decidere, con spirito costituente noi facciamo anzitutto una valutazione politica che viene prima di quelle tecniche. Ne avrei di valutazioni tecniche da fare. Una riguarda il dubbio sul fatto che il Presidente della Repubblica, eletto direttamente dai cittadini, debba rimanere – come nella Costituzione del 1948 – Presidente anche del Consiglio superiore della magistratura. Un altro riguarda la composizione di quest'ultimo: il passaggio dai due terzi ai tre quinti non è, a mio modo di vedere, motivato da un diverso impianto istituzionale di questo organismo.

Altro è l'impianto dei colleghi della lega, che dicono: tutti di nomina politica; ciò stravolgerebbe gravemente il principio dell'indipendenza della magistratura, sottoponendola di fatto al Parlamento. Ma è una scelta del tutto legittima. Del resto, i colleghi della lega propongono tutta una serie di norme particolari, compresa quella sull'elezione dei pubblici ministeri (non so se le procedure per questa elezione sarebbero analoghe a quelle sperimentate domenica nel nord Italia): ma in ogni caso, è un metodo in vigore in altri paesi. È comunque una linea che ha una sua forza, una sua lucidità: è qualcosa di molto chiaro.

Pur essendoci critiche ad una parte di questa mediazione, siamo tuttavia convinti che il senso politico di quello che si è fatto nel corso di queste settimane potrebbe trovare, nella formulazione proposta dal relatore, un punto importante di risposta. Voglio qui interloquire con l'onorevole Marini perché ho ascoltato con attenzione il suo intervento. Egli ci ha detto che il problema è di intervenire sullo squilibrio che c'è nel processo, in particolare in quello penale. Giusto: sono d'accordo. Questo è uno dei grandi problemi che sia per via costituzionale sia per via di legge ordinaria dobbiamo, anche con una certa efficacia e rapidità, risolvere. La domanda è: risolviamo questo problema organizzando due sezioni del CSM? Prima di dire qualcosa

sugli effetti di questa organizzazione, credo che già il testo sottoposto alla nostra attenzione e che il collega Marini conosce molto bene (mi riferisco al testo dei successivi articoli che dovremo esaminare e che mi auguro questa Commissione potrà approvare) contiene delle significative innovazioni sul terreno dello squilibrio e della terzietà, portando all'esaltazione la terzietà del giudice con delle indicazioni costituzionali vincolanti per ciò che riguarda la procedura.

Rileggiamo, colleghi, il testo proposto dal relatore dell'articolo 130-ter nei suoi cinque commi. Esso non solo costituzionalizza i principi del processo accusatorio ed afferma fin dall'inizio del procedimento i diritti, ma interviene anche per ciò che riguarda le norme relative alla custodia cautelare, alla difesa d'ufficio, alla durata ragionevole dei processi. A tutto ciò abbiamo inteso aggiungere altre proposte relative alla polizia giudiziaria nell'articolo 129, la previsione per cui il PM deve agire effettivamente sulla base di una *notitia criminis* (articolo 132). Insomma, sul terreno della procedura il problema dello squilibrio viene affrontato sul piano costituzionale come mai era avvenuto precedentemente.

Anche sul terreno del codice penale vi sono alcune norme importanti. Mi riferisco in modo particolare all'articolo 130-bis, che delimita meglio la sfera di ciò che è sanzionabile penalmente e quindi circoscrive in modo più adeguato l'iniziativa del pubblico ministero.

Infine vi sono norme sulla responsabilità che forse, tra tutte quelle che abbiamo evocato nel dibattito di questi mesi e nelle riforme di questi giorni, rappresentano un aspetto tra i più importanti perché permettono di rispondere al problema del « giudice del giudice » e quindi di come riparare a tanti torti ed ingiustizie che suscitano dubbi nella pubblica opinione.

Invece, sulle due sezioni (è inutile tornare su argomenti che abbiamo ampiamente utilizzato in precedenza) vorrei fare un estremo tentativo di rivolgermi ai colleghi che hanno presentato questi emendamenti affinché accettino il testo proposto

dal relatore. Insisto sul fatto che tali emendamenti rischiano di produrre una contraddizione, un'eterogenesi di fini, di esaltare un carattere autoreferenziale e corporativo. Noi diamo un luogo costituzionale ad un pubblico ministero interno all'ordine giudiziario, dentro la magistratura, senza compiere quella scelta di radicale separazione e divaricazione che altri hanno proposto, a mio modo di vedere ottenendo un risultato contraddittorio con le finalità che si intende perseguire.

Tuttavia, credo che la norma facoltizzante (quel quinto comma inserito dal relatore Boato nel testo che ci viene sottoposto) dovrebbe essere valutata con attenzione da tutti i colleghi. So che quando si parla di norma facoltizzante si può rischiare di suscitare delle ironie: cosa vuol dire il « può prevedere »? Vuol dire riconoscere che in questa sede ci sono opinioni anche molto diverse ma che si ritiene legittimo aprire una stagione in cui, se la separazione dei ruoli e delle carriere sarà più accentuata, ergo il Consiglio potrà essere organizzato in due sezioni. Del resto, nelle ore passate è stata individuata in Comitato ristretto una soluzione che per me inspiegabilmente non è stata accolta da altre parti e che, forse altrettanto inspiegabilmente, è stata accolta da parte nostra, proprio per il suo senso politico di mediazione e di riconoscimento della legittimità di una questione che si era posta.

Il « può » non deve suscitare ironie: abbiamo già previsto una norma analoga al settimo comma dell'articolo 135 per quanto riguarda la Corte costituzionale. In ogni caso, ciò vuol dire aprire una stagione che permette al legislatore ordinario di meglio definire e risolvere i problemi qui posti. Credo quindi che anche il riferimento europeo — al quale tengo molto e che il collega Pera ha giustamente riproposto — non vada inteso in senso provincialistico, cioè che l'Italia è indietro e che gli altri paesi che hanno lo stesso ordinamento sono avanti. In tutti i paesi d'Europa è aperto un dibattito su questi temi, con ordinamenti più o meno diversi da paese a paese e con uno sforzo di

indicare principi e valori comuni e – perché no? – di lasciare anche più margini al legislatore ordinario per giungere progressivamente a soluzioni che possono essere concordate.

Credo allora che la proposta di mediazione dovrebbe essere presa in considerazione nel suo valore perché avrebbe un effetto positivo sul complesso delle norme che stiamo esaminando e su quelle che poi dovremo esaminare; essa ci permetterebbe di non chiudere con un voto a maggioranza una questione che è stata posta con grande forza nel corso di questo periodo.

Se non sarà possibile – l'abbiamo già detto in altre sedi – prenderemo atto del risultato del voto e proseguiamo evidentemente la nostra iniziativa su tutti gli altri aspetti di questo articolato. Credo tuttavia sinceramente che questa occasione non dovrebbe essere sprecata proprio per il lavoro compiuto nei mesi passati.

PRESIDENTE. Sono iscritti a parlare l'onorevole Boselli, la senatrice Dentamaro; seguirà un intervento del relatore, un breve dichiarazione di voto del senatore Elia e poi voteremo.

ENRICO BOSELLI. Io...

PRESIDENTE. Si aggiungono altri colleghi... Si iscrive anche lei? Anche lei?

CESARE SALVI. Allora, non possiamo terminare questa sera.

PRESIDENTE. Come eravamo prima, si poteva concludere; come siamo adesso, mi pare più difficile.

DOMENICO FISICHELLA. Si può votare domani.

GIULIO MACERATINI. Lei intendeva concludere alle 20, aveva detto.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, onorevole Boselli, a questo punto può darsi che le dia la parola domani mattina.

Sono iscritti a parlare l'onorevole Boselli, la senatrice Dentamaro, i senatori Lisi, Maceratini, Rigo, Marchetti, l'onorevole D'Amico, il presidente Elia, il senatore Rotelli per una breve dichiarazione di voto e il relatore.

ANTONIO LISI. Rinuncio al mio intervento.

PRESIDENTE. La ringrazio, ma ciò non sposta a questo punto i termini generali della questione.

Considero chiuse le iscrizioni a parlare e rinvio alla seduta di domani alle 9.30 il seguito dell'esame e le votazioni: il primo iscritto a parlare, ripeto, è l'onorevole Boselli (al quale rinnovo le mie scuse).

La seduta termina alle ore 19.55.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23.20.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF-68
Lire 2200