

---

XIII LEGISLATURA

---



COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

**Progetto di legge costituzionale**

**Revisione della parte seconda della Costituzione**

*(Articolo 1 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1)*

**Relazione introduttiva:**

**Massimo D'ALEMA**, *Presidente della Commissione.*

**Relazioni:**

**Francesco D'ONOFRIO**, *relatore sulla forma di Stato;*

**Marida DENTAMARO**, *relatrice sul Parlamento e le fonti normative  
e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea;*

**Cesare SALVI**, *relatore sulla forma di governo;*

**Marco BOATO**, *relatore sul sistema delle garanzie.*

---

*Trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati e  
alla Presidenza del Senato della Repubblica il 30 giugno 1997*

---

*Si considerano assorbiti dal testo della Commissione i progetti di legge costituzionale:*

A.C.: 95 Novelli, 96 Novelli, 161 Corleone e Boato, 166 Corleone, 167 Corleone, 194 Spini ed altri, 196 Spini ed altri, 228 Caveri, 266 Bielli, 267 Bielli ed altri, 268 Bielli ed altri, 314 Scalia e Cento, 338 Scalia, 339 Scalia e Cento, 367 Pecoraro Scanio, 399 Lucchese ed altri, 443 Tassone, 596 Soda, 617 Vigneri, 683 Sbarbati, 819 Giovanardi ed altri, 879 Pasetto Nicola e Giorgetti, 914 Tremaglia ed altri, 1013 Poli Bortone, 1049 Poli Bortone, 1398 Galletti, 1453 Lucchese ed altri, 1455 Sanza ed altri, 1456 Sanza ed altri, 1457 Sanza ed altri, 1521 Contento, 1549 Grimaldi ed altri, 1571 Mattarella ed altri, 1660 Comino ed altri, 1825 Boato, 1829 Selva e Armaroli, 1847 Comino ed altri, 1907 Fontan ed altri, 1967 Savelli ed altri, 2391 Cascio, 2453 Pivetti, 2492 Grimaldi ed altri, 2566 Scarpa Bonazza Buora, 2584 Errigo, 2612 Cito ed altri, 2651 Zeller ed altri, 2854 Pivetti, 2867 Pezzoni ed altri, 2868 Grimaldi ed altri, 2900 Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, 2984 Olivieri, 2995 Boato ed altri, 3002 Caveri, 3011 Bertinotti ed altri, 3012 Buontempo, 3013 Armaroli ed altri, 3026 Consiglio regionale del Piemonte, 3027 Targetti ed altri, 3028 Consiglio regionale del Veneto, 3029 Buttiglione ed altri, 3030 Assemblea regionale siciliana, 3031 Pisanu ed altri, 3032 Parenti e Bruno, 3033 Lo Presti ed altri, 3034 Consiglio regionale della Liguria, 3035 Crema ed altri, 3036 Paissan, 3037 Piscitello ed altri, 3053 D'Amico ed altri, 3054 Cherchi ed altri, 3055 Cento, 3056 Maggi, 3058 Scalia, 3063 Fini ed altri, 3064 Neri ed altri, 3065 Migliori ed altri, 3066 Neri ed altri, 3067 Selva ed altri, 3068 Nania ed altri, 3069 Nania ed altri, 3070 Nania ed altri, 3071 Mussi ed altri, 3077 Li Calzi ed altri, 3078 Brancati, 3088 Mattarella ed altri, 3089 Pisapia, 3090 Giovanardi e Sanza, 3091 Giovanardi e Sanza, 3092 Giovanardi e Sanza, 3094 Carrara ed altri, 3095 Consiglio regionale del Lazio, 3096 Volontè, 3121 Pisanu ed altri, 3122 Berlusconi ed altri, 3143 Martusciello, 3724 Vito e Tatarella, 3739 Contento, 3793 Consiglio regionale del Piemonte, 3854 Crema ed altri.

A.S.: 289 La Loggia e Lauro, 291 La Loggia e Lauro, 368 Passigli, 660 Bevilacqua e Pace, 678 La Loggia e De Anna, 685 Lasagna ed altri, 687 Villone ed altri, 692 Elia, 1002 Pieroni ed altri, 1003 Pieroni ed altri, 1004 Pieroni ed altri, 1005 Pieroni ed altri, 1049 Serena e Tabladini, 1259 Mazzuca Poggiolini, 1354 Montagnino ed altri, 1438 Salvato, 1476 De Anna ed altri, 1573 Filograna, 1576 Terracini ed altri, 1598 Forcieri, 1609 Asciutti ed altri, 1610 Bettamio e Cortelloni, 1647 Di Benedetto e Pastore, 1699 Consiglio regionale della Toscana, 1860 Greco e Mundi, 1915 Passigli ed altri, 1916 Passigli ed altri, 1917 Passigli ed altri, 1933 Cossiga, 1934 Cossiga, 1936 Lauro, 1946 Preioni, 1975 Speroni, 1978 Pinggera e Thaler Ausserhofer, 1979 Lisi, 1983 Debenedetti, 1984 Debenedetti, 1985 Debenedetti, 1989 Marchetti ed altri, 1995 Fisichella ed altri, 1996 Passigli, 1997 Consiglio regionale del Veneto, 2005 Salvato, 2006 Folloni ed altri, 2008 Scivoletto ed altri, 2009 Diana Lino ed altri, 2010 Dentamaro ed altri, 2011 Folloni ed altri, 2012 Folloni ed altri, 2013 Folloni ed altri, 2014 Folloni ed altri, 2015 Pera ed altri, 2024 Besostri e Murineddu, 2025 Lavagnini ed altri, 2026 Lavagnini ed altri, 2027 Pera ed altri, 2030 Rotelli, 2031 La Loggia ed altri, 2032 Cossiga, 2033 Rigo e Meloni, 2034 Besostri, 2037 Lavagnini ed altri, 2038 Lavagnini ed altri, 2039 Lavagnini ed altri, 2040 Lavagnini ed altri, 2041 Lavagnini ed altri, 2042 Lavagnini ed altri, 2047 Salvi ed altri, 2048 Cimmino e Costa, 2053 D'Onofrio ed altri, 2057 Passigli, 2059 La Loggia ed altri, 2060 La Loggia ed altri.

**I N D I C E**

Relazione introduttiva del Presidente della Commissione Massimo D'Alema .....	<i>Pag.</i>	5
Relazione sulla forma di Stato del senatore Francesco D'Onofrio .....	»	13
Relazione sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea della senatrice Marida Dentamaro .....	»	21
Relazione sulla forma di Governo del senatore Cesare Salvi .....	»	33
Relazione sul sistema delle garanzie del deputato Marco Boato .....	»	51
Progetto di legge costituzionale .....	»	109



**RELAZIONE INTRODUTTIVA  
DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE MASSIMO D'ALEMA**



## Relazione introduttiva del Presidente della Commissione

**1. La complessa fase istruttoria prevista nell'ambito del procedimento delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1997. – 2. Metodo e indirizzi adottati nell'impostazione del lavoro:** a) *il metodo: un processo costituente aperto per un confronto costruttivo, leale, trasparente;* b) *indirizzi di fondo della riforma: restituire funzionalità al sistema democratico entro un quadro di continuità e di evoluzione della storia costituzionale della Repubblica.* – **3. Il progetto di legge e la relazione trasmessa alle Camere come punto di partenza e come strumento per il successivo lavoro.**

In qualità di Presidente della Commissione, nella prima parte della relazione adempio al compito di dare conto del procedimento seguito e dell'intenso lavoro svolto dalla Commissione, integrando la mia esposizione con la documentazione contenuta nell'apposito stampato allegato.

Seguono alla introduzione le parti redatte da ciascuno dei quattro relatori, che illustreranno il testo del progetto di legge di revisione costituzionale presentato alle Camere per le materie di rispettiva competenza.

### **1. La complessa fase istruttoria prevista nell'ambito del procedimento delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1997.**

Alla scadenza del 30 giugno 1997, la Commissione parlamentare bicamerale ha concluso la prima fase dei suoi lavori presentando, a norma dell'articolo 2, comma 4, della legge istitutiva, un progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione, corredato di relazione illustrativa.

La Commissione ha operato nel pieno rispetto e in assoluta coerenza con le indicazioni e i contenuti della legge costituzionale.

Nonostante la difficoltà del compito e la complessità della vicenda politica che si è snodata nel corso della sua attività, la Commissione è riuscita a non smarrire il significato e l'ordine del proprio lavoro. A partire dalla necessità di incardinare dentro il Parlamento e all'interno di un

procedimento specificamente organizzato a questo scopo, un dialogo aperto, costruttivo e solidale tra forze politiche ispirate da approcci e culture diverse, ma unite nello sforzo, dichiarato e trasparente, di limare i contrasti ricercando i punti effettivi di compatibilità tra visioni differenti e talvolta alternative. Si trattava, infatti, di adottare un metodo di confronto che consentisse di elaborare le regole fondamentali dell'organizzazione della Repubblica come patrimonio comune destinato a durare nel tempo, accanto a quel sistema dei principi fondamentali e dei diritti già consolidato nella prima parte della Costituzione.

Il procedimento delineato nella legge istitutiva corrisponde all'esigenza di offrire ad un processo di tale portata procedure adeguate (si vedano, a questo proposito, nello stampato degli allegati, nelle parti I e II, insieme al testo della legge istitutiva, il grafico descrittivo del procedimento da essa previsto).

Per quanto attiene alla revisione della Costituzione, la legge non prevede alcuna semplificazione rispetto alle procedure previste dall'articolo 138. Al contrario la procedura della doppia approvazione da parte di entrambe le Camere, a distanza di tre mesi l'una dall'altra, viene rafforzata dall'obbligo di un referendum confermativo finale. A ciò si aggiunge l'organizzazione dettagliata di uno speciale procedimento istruttorio affidato ad un organo speciale (la Commissione bicamerale) ed articolato in fasi distinte e successive,

ciascuna delle quali caratterizzata da procedure specifiche corrispondenti a compiti definiti.

In particolare, le funzioni della Commissione si articolano in due fasi istruttorie.

Nella prima fase, che si è svolta fino al 30 giugno 1997, la Commissione ha proceduto, sulla base dei progetti di legge assegnati, alla redazione di un testo, che si presenta come il frutto di un lavoro comune e del confronto tra tutte le istanze rappresentate in Parlamento. A tale testo potranno essere presentati emendamenti da parte di tutti i parlamentari nel termine di trenta giorni dalla sua trasmissione alle Camere.

Una volta presentati tali emendamenti, nella seconda fase la Commissione si riunirà nuovamente per procedere al loro esame e alla conseguente formulazione, nelle forme proprie della sede referente, del testo che sarà sottoposto all'esame in una delle due Assemblee.

Questa seconda fase è dunque espressamente dedicata ad un ripensamento del testo elaborato nel corso della prima. Si tratta quindi di un percorso che deve consentire, insieme ad una pausa di riflessione utile alla stessa Commissione, lo svolgimento del più ampio dibattito con il contributo e la partecipazione delle diverse componenti della società civile e, in particolare, di quei soggetti che si sono dimostrati più attenti e sensibili verso il confronto costituente. Solo dopo questo passaggio ulteriore, la Commissione formerà – come si è detto – la sua definitiva proposta da sottoporre alla discussione in ciascuna Assemblea per le deliberazioni previste dall'articolo 138.

## **2. Metodo e indirizzi adottati nell'impostazione del lavoro.**

*a) il metodo: un processo costituente aperto per un confronto costruttivo, leale, trasparente.*

Il metodo di lavoro adottato dalla Commissione ha consentito di svolgere

coerentemente il mandato costituzionale espresso dalla legge istitutiva (approvata dalle due Camere con una maggioranza di oltre i due terzi).

Vi è stata in ogni momento piena consapevolezza dell'alta responsabilità civile assunta da ciascuno dei componenti. Ciò implicava, fino dalla prima elaborazione del testo, la massima trasparenza ed una forte partecipazione da parte del Paese.

Di questo sentimento di responsabilità comune sono stati espressione anche i pressanti e ripetuti appelli che ho rivolto, a nome dell'intera Commissione, al gruppo parlamentare della Lega Nord affinché ritornasse sulle decisioni adottate e assicurasse la sua costante presenza alla discussione e alle decisioni.

All'esigenza di partecipazione si è ispirata, del resto, tutta l'organizzazione dei lavori. A tal fine è stata assicurata l'ampiezza necessaria delle discussioni che non hanno tralasciato di esplorare nessuna delle ipotesi avanzate. In base agli stessi criteri si è definita la struttura ed il programma di lavoro dei quattro comitati (forma di Stato, forma di governo, Parlamento e fonti normative, sistema delle garanzie) e si sono orientate le nomine dei loro presidenti e dei relatori, volte a rappresentare il più ampio spettro di posizioni. Infine l'elevato numero di audizioni ha confermato l'attenzione e l'apertura della Commissione verso i contributi esterni che ad essa venivano (si vedano nello stampato degli allegati, la parte III sugli organi e la composizione della Commissione, la parte IV contenente dati su tutta l'attività svolta, nonché la parte V che reca una cronologia con una sintesi dei lavori).

La pubblicità propria dei procedimenti parlamentari è stata fortemente accentuata non solo attraverso gli strumenti tradizionali di resocontazione stenografica e l'attivazione permanente del circuito audiovisivo per la stampa, ma con l'utilizzazione di *Internet* che ha diffuso in tempo reale gli atti integrali, i documenti e, per la prima volta, la



registrazione audio delle sedute della Commissione.

La discussione ha avuto il carattere di una ricerca progressiva finalizzata ad individuare le soluzioni compatibili con il metodo adottato e con il quadro di insieme che si è andato componendo. Un confronto segnato da dialettica animata e, come era prevedibile, da passaggi particolarmente critici. Anche di fronte alle scelte più controverse però, come nel caso della votazione alternativa sulla forma di governo (semipresidenzialismo o premiato) o delle votazioni in tema di ordinamento della giurisdizione, la procedura adottata consensualmente ha regolato il conflitto favorendo una intesa sostanziale sul seguito dei lavori, a partire dall'impegno congiunto per una prosecuzione del dialogo tra le parti entro la cornice delineata dalle indicazioni adottate.

Né d'altra parte poteva essere diversamente dal momento che il valore del processo di riforma costituzionale, così come esso è venuto affermandosi, non è meno rilevante delle soluzioni concrete che infine si sceglierà liberamente di adottare.

Spetta, infatti, alla società italiana così come è oggi e al sistema politico che ne è l'espressione trovare la forza per generare un accordo alto. Un punto di incontro capace di sostenere una riforma costituzionale coerente con le tendenze di fondo che si sono manifestate in questi anni e che hanno espresso indirizzi ed esigenze di compatibilità oramai chiaramente delineati.

*b) indirizzi di fondo della riforma: restituire funzionalità al sistema democratico entro un quadro di continuità e di evoluzione della storia costituzionale della Repubblica.*

La vitalità e la forza del processo di riforma dipendono, in larga misura, dalla coerenza con la quale esso saprà corrispondere agli indirizzi di fondo che, in questo contesto, si sono affermati come i fattori propulsivi unificanti. In primo luogo l'impegno (sancito dalla stessa legge

istitutiva del procedimento) a svolgere la riforma in un quadro di continuità e di evoluzione della storia costituzionale della Repubblica.

Tale indirizzo di fondo si sostanzia, come già detto, tanto nella procedura di revisione che nel contenuto delle riforme (con una netta limitazione ad intervenire sulla riorganizzazione della Repubblica e dunque sulla sola seconda parte della Costituzione).

Non è, dunque, compresa nel mandato della Commissione la possibilità di intervenire sui principi, sui diritti e sulle libertà contenute nella prima parte. Al contrario si tratta di restituire ad essi, per intero, la loro forza originaria di valori effettivamente unificanti. Alla luce dei cinquanta anni trascorsi e dell'esperienza nel corso di essi maturata occorre, in effetti, fornire a tali principi una nuova e più adeguata strumentazione, che – tenendo conto delle esigenze proprie di una nuova fase storica dello stato democratico – assicuri la loro più compiuta attuazione.

Il Paese vive da anni una transizione difficile ma che pure, insieme a spinte contraddittorie e potenzialmente disgreganti, ha generato la forza e la tensione necessarie ad una evoluzione positiva della società italiana nella direzione di una via di uscita dalla crisi, storicamente possibile e largamente condivisa. Quella transizione, originata da una crisi profonda, strutturale dei partiti tradizionali e dalla nascita di nuove forze e nuove forme dell'organizzazione politica, dopo aver dato vita alla stagione referendaria in materia elettorale con l'introduzione, largamente condivisa, del principio maggioritario, deve completare il suo tragitto, approdando ad un sistema istituzionale più efficiente, moderno, e soprattutto coerente con il mutamento già avvenuto della coscienza civile del Paese. Tutto ciò esige, senza ulteriori rinvii, un riavvicinamento delle istituzioni ai cittadini, la garanzia di un equilibrio dei poteri costituzionali, la valorizzazione di un principio di responsabilità ad ogni livello della pubblica amministrazione, l'ammodernamento del sistema delle garanzie a disposizione di ognuno.

Occorre dunque affrontare un arco di problemi che, ben oltre la tecnica costituzionale, avrà un'influenza diretta sulla vita delle persone, sulla loro relazione con lo Stato, la comunità nazionale e la nuova prospettiva europea, sulla percezione dei propri diritti. In questo senso è il Paese a misurarsi con la crisi dello Stato democratico e la necessaria innovazione del Patto costituzionale. È una sfida che investe il complesso delle società avanzate, seppure con caratteri diversi e peculiari. Ma è una prova (e qui sta il valore elevato del processo di riforma) che necessita del consenso di una società posta dinanzi a novità profonde sul terreno delle risorse a sua disposizione, delle aspettative di vita individuali, di un nuovo orizzonte sovranazionale e delle ricadute che tutto ciò avrà sugli ordinamenti statuali classici.

Non bisogna stupirsi della fatica di questa ricerca: è un terreno nuovo, per alcuni aspetti sconosciuto e che implica inevitabilmente anche l'innovazione di un sistema di valori.

Non sono possibili paragoni con l'azione dei Costituenti del '48, salvo forse che su un punto: allora, con la forza intellettuale e la spinta morale a noi note, si posero le basi per la nascita, anche in Italia, di una democrazia repubblicana che si ispirava a modelli consolidati nel mondo occidentale. Oggi siamo collegialmente investiti della responsabilità di affrontare problemi e contraddizioni che investono, contestualmente, le altre grandi democrazie dell'Europa. Quell'Europa di cui facciamo parte e che ha saputo esprimere, nel corso della sua storia, un modello democratico forte, contrassegnato dalla stabilità dei governi, dal criterio dell'alternanza e dal rispetto per un corretto equilibrio dei poteri costituzionali, dunque un quadro di riferimento che deve ispirare l'intera nostra azione costituente.

Anche per queste ragioni è particolarmente significativo avere incardinato questo confronto – questo *laboratorio* di idee e di soluzioni – dentro il Parlamento, nella sede massima della rappresentanza politica e democratica. Ed è la ragione per cui il metodo seguito, integrato da procedure

parlamentari pienamente dispiegate, definisce un processo politico trasparente e partecipato, che oggi non si chiude ma si apre ad una fase ulteriore di confronto e di ricerca.

### **3. Il progetto di legge e la relazione trasmessa alle Camere come punto di partenza e come strumento per il successivo lavoro.**

È questo dunque il modo più corretto per avvicinarsi ai testi che sono stati elaborati: materiali che, per riconoscimento dei loro stessi autori, risultano tecnicamente imperfetti in alcune parti, per difetto o per eccesso.

Al riguardo bisognerà certamente anche tenere conto della difficoltà ad esprimere, soprattutto in una prima redazione, le nuove esigenze e i tecnicismi che caratterizzano la complessità dei nuovi istituti giuridici nel linguaggio condizionato dai compromessi propri di ogni testo che ricerca ragioni comuni tra le parti (si vedano, come esempio, le Costituzioni più recenti e anche i Trattati europei che affrontano lo stesso ordine di questioni).

E comunque pare necessario valutare queste carenze alla luce dell'effettivo significato che il progetto di legge acquista in questa fase iniziale, vale a dire il suo essere un punto qualificato di partenza ed uno strumento significativo di lavoro e di indirizzo per i parlamentari che saranno chiamati, dai prossimi giorni, ad esaminarlo ed emendarlo.

Allo stesso tempo è giusto considerare il valore di questo testo per il metodo che ha caratterizzato la sua formazione, considerandolo il primo indispensabile gradino verso una nuova architettura costituzionale. Da questo punto di vista si tratta di un articolato che, con i suoi limiti e la problematicità di alcune soluzioni in esso indicate, rappresenta un'occasione storica per chi voglia procedere verso l'obiettivo finale di una riforma della Costituzione.

Un'occasione storica per almeno due ragioni.

In primo luogo per il contenuto della riforma.

Nell'articolato che viene trasmesso alla Camere è forte la carica innovativa delle proposte avanzate:

l'ispirazione federalista del nuovo ordinamento della Repubblica con il rovesciamento della tradizionale ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e l'attribuzione di fondamentali competenze amministrative ai comuni e alle altre comunità locali;

l'elezione popolare e diretta del Capo dello Stato ed una nuova forma di governo che estende e sviluppa nell'ambito nazionale le esperienze già in corso a livello locale;

la riforma del Parlamento, con il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari e funzioni diversificate per le due Camere, una delle quali assume, prevalentemente, un ruolo di garanzia volto a proteggere in un sistema maggioritario, interessi e valori permanenti;

la costituzionalizzazione del fine politico dell'Unione europea;

il rafforzamento del sistema delle garanzie nei rapporti tra le istituzioni, sul versante dei diritti dei cittadini e su quello dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Dunque un complesso di principi di riforma tendenti a disegnare una democrazia più vitale, perché ricca di una maggiore articolazione sul territorio, più completa perché garantita da un nuovo sistema di equilibri tra i diversi poteri costituzionali, più stabile perché fondata sulla responsabilità del sistema di governo unita al complessivo rafforzamento e ammodernamento del sistema delle garanzie e ad un più rigoroso controllo sull'efficienza e sul funzionamento della pubblica amministrazione.

È possibile e legittimo non condividere le soluzioni concrete che vengono indicate, dissentire soltanto da alcune di queste o

respingere nella sua globalità l'impianto generale che le sostiene, ma non si può ragionevolmente sostenere che non vi è oggi la possibilità di realizzare alcuna riforma soltanto perché le conclusioni raggiunte non coincidono, alla fine di questa prima fase, con le proprie convinzioni o con le opinioni che si hanno su singoli problemi esaminati. Questo modo di accostarsi al dibattito rischia seriamente di radicalizzare le posizioni di ciascuno, cristallizzando i punti di partenza e paralizzando l'intero processo costituente.

In secondo luogo, bisogna tener conto che, per la prima volta dopo i numerosi tentativi del passato, è concreta la possibilità di procedere oltre, dopo la formazione del testo di partenza.

Ciò significa che il dibattito prosegue nell'ambito di un procedimento in cammino, nella sequenza complessa, ma fortemente scandita nei passaggi, definita dalla legge costituzionale. Inoltre si svolge a partire da un testo definito e intorno ad ipotesi compiute di riforma costituzionale elaborate attraverso uno sforzo comune ad un largo arco di forze rappresentative.

Sotto questo aspetto il testo predisposto e le soluzioni in esso indicate non mirano a comprimere la ricerca ed il confronto, ma viceversa vengono offerte a tutti i parlamentari (e ad ogni cittadino interessato) come sistema all'interno del quale è effettivamente possibile la verifica di modelli coerenti e in grado di aggregare il consenso più largo e consapevole della società italiana.

Per contribuire effettivamente a questa ricerca, la relazione introduttiva si completa con un apposito stampato di documentazione allegato e dunque dotato della stessa capacità di circolazione del testo, che predispone strumenti ritenuti utili per una analisi critica del lavoro svolto dalla Commissione. Essi comprendono, oltre ai dati fondamentali sull'attività della Commissione, tavole sinottiche che correlano, in modo significativo, una molteplicità di aspetti distribuiti nelle diverse sezioni del testo per verificarne la coerenza (si veda nello stampato degli allegati la parte VI).

La nuova Costituzione non potrà essere in nessun caso il frutto di una discussione chiusa e ristretta, ma dovrà tenere nel giusto conto l'opinione, il giudizio, i consigli, le suggestioni provenienti da una molteplicità di osservatori e interlocutori esterni. Si tratta di una scelta consapevole ed obbligata.

L'esperienza dimostra che nessuno può guidare compiutamente processi così complessi. Moltissimi invece possono offrire il loro contributo critico, in forme e modi costruttivi, alla ricerca di una sintesi elevata ed originale, capace di far compiere al Paese un deciso passo avanti sulla strada della sua modernizzazione istituzionale.

La relazione che accompagna la trasmissione alle Camere dei testi elaborati dalla Commissione è dunque innanzitutto uno strumento per il successivo lavoro.

Serve ora che ognuno, con l'equilibrio e il metodo paziente che la ricerca di una ragione comune a tutte le parti richiede,

partecipi in modo costruttivo al seguito del procedimento solo avviato dalla prima fase istruttoria.

Il tratto di percorso compiuto non era dei più facili ma non ha certo diminuito di per sé gli ostacoli e le difficoltà che accompagneranno il cammino futuro. Si è tuttavia consolidato l'impegno a non smarrire il senso profondo della volontà comune fino ad ora manifestatasi: offrire finalmente anche al nostro Paese quell'approdo stabile ad una democrazia più matura, efficiente, europea che una larghissima maggioranza dei cittadini rivendica e che può condurre l'Italia al traguardo di una lunga transizione.

Massimo D'ALEMA, *Presidente della Commissione.*

---

**Nota: In apposito stampato sono pubblicati gli allegati alla relazione introduttiva del Presidente della Commissione.**

**RELAZIONE SULLA FORMA DI STATO**  
**DEL SENATORE FRANCESCO D'ONOFRIO**



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

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

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

La svolta federale della Repubblica italiana veniva in tal modo ancorata ad un modello che si riteneva adeguabile alla realtà italiana con le necessarie modifiche concernenti soprattutto il ruolo dei Comuni, che nella storia italiana rappresentavano il primo degli ancoraggi territoriali

politicamente capaci di fondare il nuovo ordine costituzionale anche di tipo federale.

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

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

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

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

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

Venivano pertanto presentati gli emendamenti al testo base, e nelle sedute del 17, del 18 e del 19 giugno scorsi la Commissione procedeva a votare il testo definitivo sulla forma di Stato, che, con la denominazione di Titolo I della Parte Seconda della Costituzione viene ora sottoposto al Vostro esame.

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

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

Un giudizio complessivo sul nuovo assetto costituzionale, dunque, dovrà tener conto dell'insieme delle risposte che sono state o saranno date a queste questioni.

Nel passaggio dall'originario testo base alla disciplina che viene sottoposta al Vostro esame è dunque mutato il modo attraverso il quale giungere ad un ordinamento federalistico della Repubblica. Gli Statuti speciali rappresentavano ad un

tempo traguardo e modo, laddove il nuovo assetto costituzionale, se consente di ritenere sempre possibile l'approdo ad una Repubblica federale, richiede che si completino in senso appunto federale le parti della Costituzione che concernono la struttura degli organi costituzionali nazionali e il processo di revisione costituzionale.

3. È dunque ora più agevole passare ad illustrare gli articoli (a partire dal nuovo articolo 55) concernenti il Titolo I dell'Ordinamento della Repubblica, con i quali la Commissione propone di iniziare la nuova Parte Seconda della Costituzione.

I punti essenziali della proposta sono i seguenti.

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

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

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

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

Il principio di sussidiarietà, che diventa il fondamento del nuovo modello di Repubblica, parte pertanto dai Comuni per giungere allo Stato ed oltre, traendo tutte



le conclusioni possibili dal principio contenuto nell'articolo 5 della Costituzione, in base al quale la Repubblica « riconosce le autonomie locali ».

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

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

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

È di tutta evidenza che si tratta di un passaggio molto rilevante del testo, sì che è prevedibile che su di esso si esprimeranno giudizi e si formuleranno valutazioni che concorreranno al dibattito sul nuovo Ordinamento della Repubblica italiana.

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

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

Il principio che questo articolo afferma è quello della necessità di una motivazione specifica per le leggi regionali e

statali che, disciplinando le materie di rispettiva competenza legislativa, intendano attribuire funzioni amministrative per la loro attuazione non già al Comune, come da preferenza indicata nel testo, ma alla Provincia o alla Regione o allo Stato medesimo.

E a tutela di questa attribuzione costituzionale di competenza l'articolo 60 prevede la facoltà nuova per i Comuni e per le Province di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale contro le leggi regionali e statali lesive delle rispettive competenze amministrative.

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

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

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

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

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

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

Tutti gli altri oggetti attribuiti alla competenza legislativa statale possono certamente essere posti in discussione, purché si rilevi che molti di essi sono formalmente attribuiti alla competenza legislativa statale in quasi tutti gli ordinamenti federali stranieri. Ogni dibattito sulla conservazione o meno in capo al Parlamento nazionale di questa o quella circoscritta potestà legislativa fa parte pertanto del dibattito sul modello di federalismo proposto per l'Italia, sì che ogni iniziativa tendente a modificare l'elenco delle materie di competenza statale sarà valutata alla luce del principio di fondo che ha ispirato la formulazione del testo: i livelli minimi sono definiti dal Parlamento nazionale, lasciando alle Assemblee legislative regionali l'articolazione dei livelli ulteriori di copertura dei diritti dei cittadini, e la definizione delle scelte amministrative e finanziarie ritenute opportune per il conseguimento degli obiettivi che ciascuna Regione ritiene di voler perseguire.

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

f) Molto significativa è la formula con la quale si afferma che le attività

culturali non sono una materia ripartibile tra Stato, Regioni ed enti locali, ma una dimensione dell'essere di ciascuno di questi soggetti istituzionali, sì che essi tutti possono promuovere ed organizzare attività culturali.

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

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

Per quanto concerne la legge elettorale regionale si prevede che essa sia adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea legislativa, al fine di evitare che la maggioranza di governo scelga da sola la propria legge elettorale.

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

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

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

i) Negli articoli 64 e 65 si disciplina la parte fiscale del nuovo ordinamento costituzionale.

Questa disciplina è stata approvata dalla Commissione in alternativa ad una diversa disciplina di federalismo fiscale da me proposta.

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

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

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

l) Con l'articolo 66, che è l'ultimo della parte relativa alla originaria forma di Stato di mia competenza, si disciplinano i mutamenti territoriali relativi a Regioni, a Province e Comuni.

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

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

In considerazione della rilevante novità istituzionale compiuta in tal modo si afferma, nella II disposizione transitoria, che la potestà legislativa regionale con-

cernente le Province potrà essere esercitata a partire dal quinto anno successivo all'entrata in vigore della riforma costituzionale presente. Nella III disposizione transitoria, infatti, si prevede che ciascuna Regione decida il momento dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento costituzionale sul suo territorio, scegliendolo tra il primo ed il quinto anno successivo all'entrata in vigore della riforma. È per questa ragione che la potestà legislativa regionale relativa alle Province potrà essere esercitata a partire dal quinto anno successivo all'entrata in vigore del nuovo ordinamento.

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

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

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

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

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

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

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

In sede di coordinamento finale del testo sottoposto al Vostro esame, si è ritenuto preferibile dedicare alla pubblica amministrazione una specifica Sezione, immediatamente successiva alla disciplina relativa al Governo.

In questi tre articoli si affermano principi costituzionali anche nuovi rispetto a quelli del buon andamento e della imparzialità oggi contenuti nell'articolo 97 della Costituzione.

Si prende in particolare atto della necessità di organizzare la pubblica am-

ministrazione in senso sempre più produttivo di risultati utili per i cittadini. In tal senso si prevede l'adozione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti, anche con esplicito riferimento alla tutela dei diritti dei cittadini.

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

Il tempo trascorso dal 22 maggio ad oggi rende sempre più attuali quelle considerazioni.

Francesco D'ONOFRIO, *relatore  
sulla forma di Stato.*

RELAZIONE SUL PARLAMENTO  
E LE FONTI NORMATIVE  
E SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA  
ALL'UNIONE EUROPEA  
DELLA SENATRICE MARIDA DENTAMARO



1. L'elaborazione del tema del Parlamento, sia in sede plenaria che nel comitato costituito per lo svolgimento dell'istruttoria, ha assunto come presupposto essenziale e fondante, largamente condiviso nel dibattito culturale e politico, l'autonomia del Parlamento. Ha costituito cioè un punto fermo la convinzione che vi sono delle opzioni di valore sul ruolo dell'organo rappresentativo nel sistema costituzionale che restano valide indipendentemente dalla diversità dei modelli possibili di forma di governo e forma di Stato; in relazione a quei modelli, se mai, le scelte politiche e di valore sul Parlamento sono suscettibili di tradursi in diverse soluzioni tecnico-istituzionali.

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

Le coordinate di riferimento del nuovo contesto sono note: un sistema di democrazia dell'alternanza, fortemente orientato in senso maggioritario, in cui l'asse dell'equilibrio istituzionale si sposta in favore di un Governo più forte, stabile ed efficiente nel decidere e nell'agire; un'ar-

ticolazione dei livelli istituzionali che accentua la spinta autonomistica, orientandosi verso una trasformazione in senso federale.

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

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

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

2. Queste considerazioni, evidenziando – per difetto, in verità – alcuni aspetti della forte complessità del sistema politi-

co-istituzionale, sono a fondamento della scelta per il mantenimento di un sistema bicamerale, in linea con la maggior parte dei paesi industrializzati di democrazia matura ad alta densità di popolazione, come l'Italia; l'unica proposta in senso monocameralista, formulata e ribadita dal gruppo di rifondazione comunista, è stata accantonata all'inizio dei lavori della Commissione e poi, riformulata attraverso la presentazione di emendamenti al testo base, respinta. Democrazia complessa e pluralità di centri istituzionali sono un binomio indissolubile e l'evoluzione annunciata del sistema sconsiglia largamente — così è parso — di rinunciare a quella importante funzione di garanzia che in sé il bicameralismo assolve, consentendo una rappresentanza diversificata, un più ampio confronto politico, una più approfondita riflessione sulla produzione legislativa e un sicuro rafforzamento della funzione di controllo.

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

Una simile funzione non può essere affidata soltanto a meccanismi di natura giurisdizionale, non potendosi trasformare la Corte costituzionale in un sistematico arbitro di conflitti politici, se non a pena di snaturarne la funzione propria di garanzia costituzionale; né a strumenti di democrazia diretta, la cui attivazione sistematica, oltre ad essere difficoltosa in

un paese a elevata consistenza demografica, rischierebbe di depotenziare il principio rappresentativo, irrinunciabile per un funzionamento fisiologico della democrazia; comunque per il carattere necessariamente saltuario, se non eccezionale, degli uni e degli altri. Si parla quindi di garanzie e riequilibri interni al sistema delle istituzioni politiche.

3. La seconda opzione riguarda la struttura rappresentativa delle due Camere e in particolare del Senato, di fronte ad alcune proposte e voci anche autorevoli, all'interno e all'esterno della Commissione, che ne reclamano la trasformazione in Senato delle Regioni ed eventualmente delle Autonomie locali, caratterizzato da una rappresentanza istituzionale e non politica, composto cioè ad elezione di secondo grado da esponenti degli esecutivi regionali e locali.

La Commissione ha molto discusso, a tratti anche aspramente, su questa possibile soluzione, rimasta poi minoritaria; l'intensità del confronto che si è svolto e la facile previsione che il dibattito si apra nuovamente suggeriscono l'opportunità di richiamare sinteticamente gli argomenti più volte sviluppati e alla fine prevalsi nel contrastare questa proposta: un simile modello, anche in base all'esperienza di altri ordinamenti federali (soprattutto Germania e Austria) sarebbe coerente soltanto con un sistema di federalismo prevalentemente amministrativo e pienamente cooperativo, del tutto diverso da quello prescelto nella revisione della forma di Stato; si tratta in effetti di un sistema che, implicando ampie aree di codecisione piena, non può essere appropriato in un contesto geo-socio-economico caratterizzato da una profonda frattura tra aree forti e aree deboli, che determinerebbe facilmente situazioni di grave conflittualità tra istituzioni rappresentative di aree territoriali diverse del paese.

Una composizione equilibrata di un Senato delle Autonomie sarebbe poi sostanzialmente impossibile da realizzare in un sistema connotato da una pluralità di livelli istituzionali forti e da massima



frammentazione ed eterogeneità delle realtà comunali; a una sicura confusione istituzionale si aggiungerebbe inevitabilmente una prevalenza delle Regioni, ponendosi così serie premesse per realizzare quel neocentralismo regionale da cui tutti – o quasi tutti – dicono di rifuggire perchè in contrasto con la nostra tradizione municipale e con l'affermazione del principio di sussidiarietà.

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

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

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

Un'altra proposta, sostenuta da singoli parlamentari della sinistra democratica (Morando, Mancina, Salvati) e di forza Italia (Grillo, Greco), ipotizzava un'elezione popolare diretta dei senatori da svolgersi contestualmente alle elezioni regionali ed eventualmente con la formalizzazione di un collegamento politico tra candidati alla presidenza della Regione e candidati al Senato: tale soluzione è parsa tecnicamente difficile da realizzare stante l'autonomia attribuita alle Regioni nella scelta del sistema elettorale; inoltre evidentemente insufficiente ad assicurare una rappresentanza istituzionale delle Regioni stesse e comunque complessivamente inadeguata per non esservi contemplato in alcun modo il sistema dei Comuni e delle Province.

Il gruppo della sinistra democratica, nell'ultima fase dei lavori della Commissione, ha proposto per il Senato una composizione mista: 160 senatori eletti a base regionale, i presidenti delle Regioni e delle Province autonome, un gruppo di sindaci (circa quaranta) provenienti dalle diverse Regioni in numero variabile secondo le dimensioni delle stesse, eletti a suffragio universale e diretto tra i sindaci in carica in ciascuna Regione al momento dell'indizione delle elezioni per il Senato. Una soluzione che, per un verso, si presenta debole perchè disperde la rappresentanza regionale e locale all'interno di un'assemblea della quale essa costituisce meno di un terzo; per altri versi è contraddittoria, poichè, pur riconoscendo l'essenzialità del principio dell'elezione diretta (dei presidenti delle Regioni in quanto tali e dei sindaci-senatori con elettorato passivo ristretto), non considera che ciascuna Regione può autonomamente modificare la propria forma di governo. Comunque non scioglie il nodo della coesistenza e della differenza tra rappresentanza politica e rappresentanza istituzionale, del tutto disarmonica quest'ultima rispetto alle funzioni di garanzia e al divieto di mandato imperativo; non sembra quindi superare i noti inconvenienti dell'esperienza spagnola, in cui la duplice qualità della rappresentanza rende estre-

mamente difficile la sintesi politica e pone la difficoltà di conciliare anche nella pratica la funzione di rappresentanza parlamentare con quelle istituzionali sul territorio; appare infine squilibrata nella distribuzione tra la componente regionale (venti senatori) e quella municipale (all'incirca in numero doppio), mentre ignora del tutto le Province.

Ulteriore ipotesi, affacciata nel corso dei lavori dal senatore Grillo e sposata quasi in conclusione degli stessi dal presidente D'Alema in dissenso dal suo gruppo, è quella della costituzionalizzazione di un organismo che avrebbe struttura simile a quella della Conferenza Stato-Regioni-Città, prevista dalla legge n. 59 del 1997, ponendosi essenzialmente come luogo di raccordo tra Governo centrale ed esecutivi regionali. Ed invero, il confronto tra Enti locali, Regioni e Stato, in un sistema che vede la posizione del Governo rafforzata per quanto riguarda l'indirizzo politico e le politiche pubbliche consistere in interventi non sempre attuativi di uno strumento legislativo, non può non essere assicurato prima di tutto come confronto tra esecutivi.

Respinti tutti gli emendamenti che esprimevano queste soluzioni, è stata approvata infine la proposta, formulata dal senatore Elia con una parte del gruppo dei popolari e messa a punto nel corso dei lavori, relativa all'istituzione presso il Senato di una speciale Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, composta per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per un terzo da rappresentanti degli Enti locali eletti secondo modalità da stabilirsi con legge approvata dalle due Camere. Si tratta di un tentativo originale per tradurre nella organizzazione costituzionale l'esigenza di rappresentanza territoriale con formule non pedissequamente ripetitive di altri ordinamenti e che aspirano ad essere più adeguate alla specificità della nostra storia nazionale. La Commissione partecipa con funzioni referenti o consultive alle procedure legislative che più direttamente coin-

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

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

ziando la funzione di garanzia, ripensata e riqualificata all'interno del nuovo sistema e in coerenza con esso.

Il ridotto numero dei componenti (la proposta è di quattrocento deputati e duecento senatori) dovrebbe accrescere l'autorevolezza della rappresentanza e l'efficienza nel funzionamento, mentre si allarga la base rappresentativa con l'estensione dell'elettorato attivo, anche per il Senato, ai cittadini che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età; si riduce inoltre l'età minima per l'elettorato passivo a ventuno anni per la Camera dei deputati e a trentacinque per il Senato.

È doveroso segnalare che la questione del numero dei parlamentari non è stata oggetto di dibattito all'interno della Commissione, che ha ritenuto di rinviarne l'approfondimento alla fase successiva dei lavori, anche in considerazione della priorità logica delle scelte in ordine alla struttura e alle funzioni delle due Camere. La proposta è stata formulata in base ai progetti di legge assegnati all'esame della Commissione e alla luce della revisione complessiva del sistema istituzionale, che vede ridimensionata la funzione legislativa del Parlamento a seguito della devoluzione di numerose materie alla potestà normativa delle Regioni e delle istituzioni europee; vede inoltre superato il modello del bicameralismo perfetto. Nel corso delle votazioni il gruppo di forza Italia si è comunque riservato di riproporre i suoi emendamenti per un aumento del numero dei rappresentanti popolari a cinquecento deputati e duecentocinquanta senatori.

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

La previsione dei senatori a vita è conservata solo per quelli di diritto nella persona degli ex Presidenti della Repubblica, mentre si sopprime l'anacronistico istituto della nomina presidenziale, fa-

cendo salvi con norma transitoria i senatori che, avendone beneficiato, sono attualmente in carica.

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

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

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

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

vernativo, rispetto alla quale il Senato opera soltanto come assemblea di riflessione.

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

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

*quorum*, riguarda proprio questa domanda cruciale per il futuro stesso della democrazia, efficacemente richiamata nel dibattito in Commissione: quali fra le decisioni, legislative e non, che spettano alla politica sono nella disponibilità del Governo, quali devono essere ad esso sottratte e quale ruolo deve svolgere il Parlamento rispetto a tali decisioni.

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

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

5. I procedimenti legislativi sono dunque diversi, sempre però improntati alle istanze di efficienza, snellezza e rapidità nella decisione. Per le materie bicamerali il procedimento inizia dinanzi al Senato e una commissione di conciliazione entra in causa con funzione redigente quando la Camera dei deputati adotta delle modificazioni; la proposta di legge è approvata quando il testo approvato dalla commissione, non ulteriormente emendabile, è approvato con voto finale dalle due assemblee.

Nella restante legislazione il Senato svolge un ruolo di assemblea di riflessione entro un termine breve, al massimo trenta giorni, esercitando un potere di richiamo e proponendo modifiche sulle quali la Camera dei deputati delibera in via definitiva.

Nell'uno e nell'altro caso, quindi, non si supera il limite delle tre letture e si riduce fortemente il rischio dell'introduzione di emendamenti non coerenti con altre parti del testo.

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

6. Prescrizioni più puntuali, rispetto alla Carta vigente, sono introdotte per i regolamenti parlamentari in vista del rafforzamento del carattere maggioritario del sistema elettorale, almeno per la Camera dei deputati. È la Costituzione che traccia

le linee di uno statuto dell'opposizione: garanzia dei diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; designazione da parte delle stesse dei presidenti delle commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia; iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative autonomamente determinate con riserva di tempi e previsione del voto finale.

Per contro, in ossequio all'istanza di efficienza e governabilità del sistema si stabilisce il *quorum* di un terzo per la validità delle sedute (*quorum* più elevati mal si adattano ad assemblee elette con sistemi maggioritari o prevalentemente maggioritari) e si applica un criterio di *favor* per l'iniziativa legislativa del Governo: è previsto infatti che il regolamento disponga l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno dei disegni di legge presentati o accettati dal Governo, il quale può altresì chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata e che, decorso il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo.

Si tratta di disposizioni che, in caso di definizione coerente delle scelte in materia di sistemi elettorali, potranno essere più appropriatamente riferite alla sola Camera dei deputati; così come potranno essere ripresi in considerazione altri istituti sui quali la Commissione si è pronunciata negativamente, ma che sono presenti in molti ordinamenti, contribuendo a meglio definire forme avanzate di statuto dell'opposizione: attribuzione della verifica dei poteri alla Corte costituzionale in seconda istanza; maggioranze qualificate per l'elezione dei presidenti delle assemblee e l'approvazione dei regolamenti parlamentari; impugnazione costituzionale di leggi a istanza di minoranze qualificate.

7. Numerose novità sono introdotte in tema di *referendum*. La disciplina complessiva è stata ridefinita attraverso l'approvazione di una serie di emendamenti diversi risultati alla fine, ad avviso della relatrice, non perfettamente coordinati e

quindi, nell'insieme, non rispondenti all'intento dichiarato di riqualificare e potenziare la carica democratica dell'istituto, non comprimendone l'utilizzazione ma impedendone usi distorti attraverso la tecnica del ritaglio manipolativo del testo di legge. Suscita perplessità, sotto questo profilo, l'imposizione del requisito dell'omogeneità delle disposizioni normative sottoposte a *referendum*, in collegamento con la previsione di inammissibilità del *referendum* parzialmente abrogativo quando dall'eventuale esito favorevole residui una disciplina di impossibile applicazione; così come la possibilità che la legge determini un numero massimo di *referendum* da svolgere in ciascuna consultazione popolare. Da segnalare invece che altre modificazioni, in particolare la soppressione dell'esclusione del *referendum* per le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, allargano l'ambito di utilizzazione dell'istituto referendario.

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

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

8. Mantenuto sostanzialmente inalterato l'istituto della delegazione legislativa in favore del Governo, in tema di decretazione d'urgenza si propone una disciplina assai restrittiva: quanto ai requisiti (misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applica-

zione), alle materie (sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, adempimento di obblighi comunitari da cui derivi responsabilità dell'Italia), ai limiti (particolarmente significativo il divieto di disciplinare oggetti riservati alle leggi bicamerali). La responsabilità del Governo è piena, essendo stabilita l'immodificabilità dei decreti se non per la copertura degli oneri finanziari; questa caratteristica spiega altresì la procedura di conversione monocamerale senza richiamo. Limitazioni così drastiche si giustificano, evidentemente, in quanto sono più che bilanciate dalla maggiore incisività dei poteri del Governo rispetto ai lavori parlamentari ordinari, in particolare dalla possibilità di ottenere la votazione di un testo entro una data determinata. Considerazioni di tal fatta hanno suggerito ad alcuni commissari, nella fase conclusiva dei lavori, di prospettare l'opportunità di sopprimere l'istituto, che trova in effetti giustificazione molto scarsa nel nuovo sistema dei rapporti tra Governo e Parlamento.

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

9. Altre modifiche riguardano la materia dei trattati e dei rapporti internazionali, per la quale è previsto un raccordo necessario e costante del Governo con il Parlamento mediante l'informazione tempestiva sui procedimenti di negoziazione e l'adozione di eventuali atti di indirizzo; inoltre il parere obbligatorio delle Regioni o Province autonome interessate prima della ratifica di trattati che incidano direttamente sulla loro condizione.

10. Modificazioni sono apportate alla disciplina del bilancio e della materia

finanziaria, pur se il relativo dibattito è stato tra quelli più sacrificati dalla limitatezza del tempo a disposizione della Commissione. Si auspica, quindi, un maggiore approfondimento del tema nelle fasi successive dell'esame parlamentare, sì da pervenire alle scelte definitive con un'istruttoria più completa e anche con formulazioni più precise di quelle finora consentite dalla giustapposizione di emendamenti diversi. Miglioramenti formali o « stilistici » del testo sono del resto possibili, anzi auspicabili, anche per altre parti, che hanno inevitabilmente risentito della concentrazione dei tempi di lavoro, soprattutto nell'esame degli emendamenti.

Le novità introdotte riguardano: obbligo della previa fissazione dei limiti massimi dei saldi di bilancio e della determinazione di limiti per il ricorso all'indebitamento; affermazione generalizzata del principio della compensazione; *favor* per il controllo di efficienza e di economicità; precisazione dei limiti per nuove spese e nuove entrate con riferimento alla copertura per l'intero periodo di applicazione e al rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio; il Governo può opporsi a emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri, anche se provvisti di copertura, e in tal caso la Camera può approvarli solo a maggioranza assoluta dei componenti.

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

11. Nel quadro di una funzione di controllo complessivamente potenziata con l'attribuzione del potere di inchiesta a iniziativa di minoranze qualificate nelle due Camere, il testo approvato specifica che alle sole commissioni d'inchiesta istituite presso il Senato sono attribuiti gli stessi poteri — con relative limitazioni —

dell'autorità giudiziaria. Ad avviso della relatrice, poiché siffatti poteri qualificano le commissioni parlamentari d'inchiesta segnando il punto di distinzione tra inchieste e indagini conoscitive, la differenziazione sotto questo profilo delle due Camere, voluta dalla Commissione, impone una riformulazione dell'intero articolo in modo da eliminare ogni riferimento — divenuto tecnicamente inappropriato — a commissioni d'inchiesta da istituirsi dalla Camera dei deputati.

12. Del tutto coerente, infine, appare la riserva al Senato, proprio in considerazione dell'assenza del rapporto politico di fiducia, delle nomine di attribuzione parlamentare, comprese quelle — previste per la prima volta — delle autorità di vigilanza e di garanzia; nonché i pareri parlamentari, da esprimere in seduta pubblica della commissione competente, richiesti dalla legge sulle nomine, proposte o designazioni di competenza del Governo. Da sottolineare il rinvio alla legge bicamerale per la determinazione delle nomine sulle quali è richiesto il parere e di quelle da rimettersi invece alla esclusiva responsabilità del Governo.

13. Alle disposizioni sul Parlamento seguono tre articoli con i quali la Commissione intende dare copertura costituzionale al processo di integrazione europea, collocandosi da un lato nel solco di una tradizione europeistica che connota la nostra cultura politica fin dal Risorgimento, dall'altro lungo una strada già percorsa negli ultimi anni da molti paesi dell'Unione.

Compiuta la precisa scelta di non costituzionalizzare alcuno dei contenuti dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, perchè coincidenti spesso con la determinazione di obiettivi di politica economica e di politica istituzionale collegati alle fasi del progressivo sviluppo della Unione europea e quindi costantemente modificabili, si sono cercate formule elastiche che assicurino strumenti per un adeguamento continuo dell'ordinamento a un processo politico-istituzionale

che è per sua natura estremamente dinamico, garantendo tuttavia in ogni momento il rispetto e la salvaguardia dei principi fondamentali.

L'articolo 116 reca dunque l'affermazione solenne della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona; il *favor* costituzionale per lo sviluppo dell'Unione è collegato esplicitamente all'ordinamento della stessa secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Acquisite le limitazioni di sovranità finora poste mediante la ratifica dei trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione (autorizzata in passato con legge ordinaria e quindi con qualche forzatura interpretativa dell'articolo 11 della Costituzione vigente), si stabilisce una procedura rinforzata (maggioranza assoluta di ciascuna Camera e soggezione a *referendum* abrogativo) per l'introduzione di ulteriori limitazioni.

All'articolo 117 si afferma con chiarezza il potere di indirizzo delle Camere in ordine alla politica comunitaria, alla revisione dei trattati, al concorso del Governo alla normazione europea; si prevede inoltre il parere obbligatorio del Senato sulla designazione governativa dei rappresentanti italiani nelle istituzioni europee.

L'articolo 118 regola, infine, la partecipazione delle Regioni alla determinazione e all'attuazione delle politiche comunitarie nelle materie ad esse attribuite, nonché il potere sostitutivo del Governo sia in vista delle conseguenti responsabilità dell'Italia, sia a tutela degli ambiti di potestà regionale eventualmente lesi da atti dell'Unione europea.

Marida DENTAMARO, *relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.*



**RELAZIONE SULLA FORMA DI GOVERNO**  
**DEL SENATORE CESARE SALVI**



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

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

il Presidente. Altre proposte erano più vicine al sistema francese, ma quasi tutte prevedevano adattamenti del semipresidenzialismo finalizzati ad una maggiore valorizzazione del Parlamento.

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

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

Sono critiche e obiezioni da tenere presenti, magari alcune più di altre. Ma vanno tenute presenti anche le repliche. La critica all'elezione diretta come portatrice di possibile autoritarismo o plebiscitarismo, si è detto, va certamente ridimensionata, e comunque non si può esorcizzare l'elezione diretta di una carica

come antidemocratica. Si può ragionare sulla sua opportunità e sulle sue modalità, ma non sulla sua legittimità democratica.

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

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

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

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

A questo proposito, va subito segnalato il dato, sul quale si tornerà, che l'esperienza del semipresidenzialismo non si riduce alla Francia, pure il più importante caso, ma si estende ad altri Paesi, mostrando una gamma di varianti e di situazioni differenti. In questo senso non necessariamente le critiche, non prive di fondamento, rivolte al sistema francese, come quella di comprimere eccessiva-

mente il ruolo del Parlamento, si possono estendere al semipresidenzialismo in quanto tale. I fautori della variante di semipresidenzialismo più attenta al ruolo del Parlamento indicano, d'altra parte, come suo vantaggio quello di essere un sistema altamente flessibile, aperto a diversi esiti, in relazione tanto ai congegni istituzionali disegnati quanto all'evoluzione del sistema partitico. In questa accezione, una delle funzioni essenziali del Presidente sarebbe proprio quella di operare come una sorta di potere di riserva, che si espande in tutte le sue potenzialità nei casi di impossibilità o difficoltà di regolare funzionamento del governo parlamentare. Ed è questa, come si dirà, l'ipotesi che è alla base del testo poi approvato dalla Commissione.

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

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

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

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

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

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

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

Ma la ricerca della più larga convergenza possibile e la disponibilità all'ap-

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

Del resto, quando nell'inverno 1996 si delineò – con l'incarico di governo all'on. Antonio Maccanico – l'ipotesi di un'intesa tra le principali forze politiche per introdurre in Italia un sistema semi-presidenziale di ispirazione francese, le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio incaricato precisavano l'esigenza di adeguare il sistema alla «tradizione parlamentare italiana».

## **2. Il semipresidenzialismo e i semipresidenzialismi.**

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

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

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

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

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

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

Da questo punto di vista, la presenza al vertice delle istituzioni di due figure titolari in diverso grado di funzioni di indirizzo politico – un Presidente direttamente eletto e un Primo ministro che mantiene, assieme alla sua maggioranza, un rapporto fiduciario con il Parlamento – non sembra aver comportato, nelle numerose esperienze contemporanee che la prevedono, quelle conseguenze negative che vengono, a volte contraddittoriamente, associate a tale forma di governo. Ci si riferisce, da una parte, al pericolo di concentrazione eccessiva di poteri, di « iper-presidenzialismo », nel caso di maggioranze coincidenti, di forti poteri di indirizzo politico ed esecutivi formalmente attribuiti al Capo dello Stato, di ruolo

effettivo di *leader* della maggioranza svolto dal Presidente (ed è questo solo il caso francese in alcune fasi); dall'altra parte, al pericolo di orientamenti politici divergenti, se non opposti, tra Presidente e Primo ministro, con il rischio di conflitti istituzionali (la cosiddetta « coabitazione »).

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

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

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

Al fondo di molti argomenti polemici o di posizioni di principio contro l'elezione

diretta del Capo dello Stato sta la preoccupazione di evitare possibili derive plebiscitarie, come tali – si sostiene – possibili nel nostro Paese. Questa preoccupazione, di per sé legittima, rivela però una duplice sfiducia: nella maturità degli elettorati contemporanei e nella maturità democratica del nostro Paese.

L'elezione popolare diretta del Capo dello Stato è presente nella grande maggioranza dei Paesi europei: Austria, Irlanda, Islanda, Portogallo, Finlandia, Francia, senza contare i nuovi Stati dell'Europa centro-orientale come Polonia, Romania, Bulgaria ed altri. Molti degli Stati europei nei quali non è prevista l'elezione diretta del Capo dello Stato, d'altra parte, conservano l'istituto monarchico, come il Regno Unito, la Spagna, il Belgio, l'Olanda, i Paesi scandinavi.

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

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

democraticità dell'elezione diretta popolare di una carica monocratica.

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

Non necessariamente le forme di personalizzazione della politica portano a comprimere le istanze e i canali delle varie forme di rappresentanza, dai Parlamenti ai partiti politici. Tutt'altro. Nei principali paesi occidentali dove sussiste l'elezione diretta del Presidente o la legittimazione popolare del Primo ministro, la personalizzazione della *leadership* si accompagna con, e sovente sollecita, la rivitalizzazione degli istituti della rappresentanza, primi fra i quali quei soggetti collettivi che sono i partiti politici (questo vale per la Francia, come per il Regno Unito, la Spagna e la Germania). Spesso, inoltre, la personalizzazione della politica richiede e impone la democratizzazione dei processi decisionali interni dei partiti – e qui c'è certamente un ritardo nel nostro Paese –, come testimonia la diffusione di forme democratiche e partecipate di selezione delle candidature, la valorizzazione programmatica nelle competizioni, l'esaltazione del ruolo di controllo dei Parlamenti, l'affinamento delle garanzie costituzionali e giurisdizionali.

Insomma, elezione diretta e istituti della rappresentanza, nel contesto di assetti e culture democratici e di vigenza

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

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

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

#### **4. Elezione diretta e poteri del Presidente.**

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

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

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

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



che formula proposte titolate « *Changer la République* »; nonché le dichiarazioni rese il 19 giugno al Parlamento dal Primo ministro Jospin.

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

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

Nei vari semipresidenzialismi « viventi », non tutti i presidenti eletti presiedono il Consiglio dei ministri o hanno poteri incidenti nell'esecutivo o ancora hanno un potere illimitato di scioglimento. Esiste una gamma più o meno ampia di poteri attribuiti al Presidente nei diversi contesti istituzionali, nessuno dei quali presenta astrattamente una coerenza da misurare sulla fedeltà o meno al prototipo francese. Esistono invece varie soluzioni nazionali, che rendono assai flessibile e ampia la categoria del semipresidenzialismo, vuoi per dispositivi costituzionali, vuoi per evoluzione del sistema politico. E le varie combinazioni dei congegni istituzionali presentano una gamma ampia in ordine al ruolo del Presidente, gamma che può spaziare dal Presidente titolare di forti poteri esecutivi e di forti poteri di arbitraggio in quanto supremo custode delle regole, al Presidente titolare di un ruolo attivo di garante e di partecipante del potere esecutivo in determinati e definiti ambiti.

A ben guardare, l'essenza del modello semipresidenziale – a differenza di quelli presidenziale e parlamentare – è di garantire l'evoluzione naturale della dinamica politico-parlamentare e il funzionamento regolare delle istituzioni attraverso il ruolo più o meno attivo, più o meno garante, più o meno partecipante dell'indirizzo politico, del Presidente. In altri termini, il Presidente eletto nel semipresidenzialismo funge sia da potere di riserva sia da autorevole punto di riferimento degli orientamenti della sovranità

popolare, che non può venire meno anche quando i suoi poteri risultino limitati, ancorché mai fino al punto da risultare ininfluenti, particolarmente in situazioni di difficoltà istituzionale. Se la vita politica di un Paese scorre tranquillamente, se c'è un sistema partitico strutturato, se c'è stabilità di governo e funzionamento regolare dell'assemblea parlamentare, il ruolo politico del Presidente si riduce inevitabilmente; ed è giusto che sia così.

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

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

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

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

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

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

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

##### **5. Forma di governo e sistemi elettorali.**

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

Ciò che si può sicuramente affermare, sulla base dell'esperienza storica e della comparazione internazionale, è che un sistema semipresidenziale difficilmente può convivere, pena rischi e squilibri, con un sistema elettorale che mantenga la frammentazione partitica: e quindi, certamente, quanto meno con la proporzionale pura. Sono evidenti i rischi insiti in una elezione diretta del Presidente asso-

ciata all'ingovernabilità permanente del Parlamento e del Governo, ossia a un sistema elettorale non in grado di fare esprimere ai cittadini un preciso indirizzo politico di governo (basti ricordare, pur senza voler trascurare le relevantissime differenze storiche, di norme costituzionali e di sistema politico, l'esperienza di Weimar).

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

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

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

Non è insomma possibile, dal punto di vista teorico come da quello della comparazione dei sistemi, fare del sistema elettorale una questione di dogma. Fermato il punto che il semipresidenzialismo non necessariamente può funzionare solo con il sistema maggioritario uninominale a doppio turno, rimane l'esigenza, affidata al Parlamento, di un sistema elettorale in grado di rispondere, meglio di quello vigente, alle esigenze di mantenere la

scelta referendaria del '93 in favore di un sistema largamente maggioritario uninominale, di favorire l'evoluzione bipolare del sistema partitico al fine di una democrazia dell'alternanza, di stimolare la formazione di maggioranze di governo coese ed omogenee, di mantenere un giusto equilibrio tra istanze di governabilità e istanze di rappresentanza politica.

## **6. L'esame degli articoli 67-78. Considerazioni introduttive.**

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

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

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

scientifica internazionale – la qualificazione del sistema come semipresidenziale.

### **7. Il Presidente della Repubblica: figura e poteri.**

Venendo ora all'esame delle singole norme, l'articolo 67 evidenzia la scelta fondamentale compiuta, quella di attribuire ai cittadini il potere di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica.

L'articolo 68 individua i tratti fondamentali che caratterizzano la figura presidenziale, e che fungono altresì da criteri per l'interpretazione sistematica della disciplina dei poteri del Presidente e dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali. Alla definizione contenuta nel primo comma dell'articolo 87 della Costituzione vigente si è aggiunta la funzione di garanzia tanto dell'indipendenza quanto dell'integrità della Nazione, con riferimento agli articoli 5, 11 e 52 della Prima parte. I compiti di vigilare sul rispetto della Costituzione e di assicurare il rispetto degli impegni internazionali dell'Italia concorrono all'interpretazione di alcuni dei poteri previsti dal successivo articolo 69. Viene, al tempo stesso, sottolineata quella funzione di « rappresentazione dell'unità nazionale, in quanto unità costituzionale », che secondo un'interessante dottrina caratterizza la figura del Capo dello Stato nel sistema (Massimo Luciani), e che riceve nuova legittimazione dal diretto voto dei cittadini.

L'articolo 69 individua i poteri del Presidente della Repubblica. L'attribuzione della Presidenza di un organo costituzionale di nuova istituzione, il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa (del quale, secondo la logica del sistema, saranno chiamati a far parte, oltre al Primo ministro, i ministri degli esteri, dell'interno, della difesa, del tesoro, oltre agli altri soggetti che saranno definiti nella legge attuativa) sottolinea, in primo luogo, l'influenza del Presidente nella politica estera (e, per certi versi, militare, alla prima collegata). E ciò in considerazione del fatto

che l'area così definita richiede un consenso che va oltre quello della maggioranza di governo e la capacità di tener fede a impegni di medio o lungo periodo al di là delle alternanze di governo. Ciò ha indotto a riconoscere un ruolo privilegiato di colui che ha il mandato di rappresentanza della Nazione più ampio e più lungo e sicuro in termini di durata nel tempo. Non è questo, invece, un « dominio riservato » del Capo dello Stato. Peraltro esso, secondo Costituzione, non è tale neanche in Francia: come scrisse il Presidente Mitterrand il 30 novembre 1991 ai Presidenti delle Camere e a quello del Consiglio costituzionale, quell'« espressione (fu) impiegata in occasione di circostanze particolari proprie alla guerra d'Algeria e non ha nessuna base costituzionale ». Per di più è da segnalare l'evoluzione costituzionale avvenuta in Finlandia e in Polonia. In entrambi i Paesi, per ragioni geo-politiche, si era creato un dominio riservato del Capo dello Stato nella politica internazionale; laddove nel periodo più recente, cambiata la situazione internazionale, e pur mantenendo un'accentuazione particolare in tale direzione, si è tuttavia introdotta una più chiara condivisione di poteri col Governo e col Parlamento (si vedano gli emendamenti recentemente introdotti alla Costituzione finlandese del 1919 e il testo della nuova Costituzione polacca approvata con referendum lo scorso mese di maggio).

In parte diversa è la questione del potere in ambito militare. Anche in questo campo il Presidente della Repubblica ha certamente il compito di garantire la continuità di lungo periodo delle scelte fondamentali della nazione, conservando il « comando delle Forze armate »; ma (analogamente a quanto previsto in Francia) è parso giusto che il « potere di disporre » delle Forze armate sia espressamente attribuito al Governo (articolo 77, secondo comma).

La Commissione ha invece ritenuto che la Presidenza del Consiglio dei ministri debba essere attribuita al Primo ministro. Tale scelta – da collegare a quanto si dirà in ordine sia al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo, sia al rap-

porto Governo-Parlamento – va anzitutto inquadrata nella consapevolezza di un dato, sul quale richiamava l'attenzione il Comitato Vedel nel già ricordato Rapporto: « Non è da pensare che la regola scritta possa rendere conto di tutto ciò che, in questa materia, deve essere lasciato a quelle “convenzioni della Costituzione” il cui gioco o il cui carattere varia necessariamente secondo la congiuntura e talora secondo la personalità degli attori ». La chiarezza nella ripartizione dei ruoli incontra insomma strutturalmente dei limiti di flessibilità che non sarebbe né possibile né opportuno superare.

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

Nella configurazione dei poteri presidenziali, l'articolo 69 pone, nell'insieme, il Presidente in una posizione di raccordo decisivo; in un punto di snodo tra i poteri, mai autosufficiente, ma mai irrilevante.

C'è anzitutto un raccordo con l'elettorato che prosegue oltre la elezione presidenziale, e che si esprime nella clausola per la quale le scelte dei cittadini vanno rispettate, e quindi la nomina del Primo ministro deve avvenire « tenendo conto dei risultati delle elezioni » della Camera politica, come previsto dalla lettera *b)* del primo comma dello stesso articolo 69. Ed

in proposito si può notare come non sarebbe affatto in contrasto, ma anzi coerente con la forma di governo che si propone, un sistema elettorale che in qualche modo agevolasse – pur certo senza vincoli giuridici – la chiarezza sulla persona che i partiti o le coalizioni, che competono elettoralmente, indicano per la guida del Governo; come del resto, di fatto, accade nella stessa Francia.

C'è poi il raccordo ed il dialogo con il Governo, che inizia dalla fase della formazione (la nomina e la revoca dei ministri, potere presidenziale che si esercita « su proposta del Primo ministro »), e prosegue attraverso l'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi e l'emanazione dei decreti-legge approvati dal Consiglio dei ministri; fattispecie da interpretare entrambe alla luce, in primo luogo, della funzione di garanzia del rispetto della Costituzione, prevista dall'articolo 68.

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

Tra gli altri poteri previsti dall'articolo 69, alcuni ribadiscono quelli statuiti dalla Costituzione vigente (si veda però quanto si osserverà in ordine alla nuova disciplina della controfirma prevista dall'articolo 74). Si segnala la lettera *n)*, in tema di nomine, dove si indica una tripartizione, sulla base della Costituzione e delle leggi, tra nomine proprie del Presidente, nomine che devono avvenire su proposta del Governo, e nomine « condivise » con il Parlamento, secondo quanto previsto in tema di riforma delle competenze parlamentari. Sarà la legge a stabilire, come già prevede la Costituzione vigente, per quali, tra i « funzionari dello Stato », la nomina debba avvenire con decreto presidenziale.

## **8. L'elezione del Presidente della Repubblica.**

L'articolo 70 detta le regole fondamentali concernenti l'elezione del Presidente

della Repubblica. Questa (come risulta altresì dall'articolo 73) non è contestuale a quella del Parlamento, analogamente del resto a quanto previsto da tutte le simili esperienze europee, e richiede il *quorum* della maggioranza assoluta (e quindi l'elezione a doppio turno).

Si stabilisce inoltre che le candidature debbano essere promosse da cittadini titolari di una carica elettiva: una platea di circa diecimila persone, che garantisca un ampio pluralismo, e quel minimo di « osatura di consensi » che evita candidature del tutto improvvisate, prive di un minimo di consenso nel Paese. Una soluzione analoga a quella adottata in Francia, che non ha la finalità (che pure le si è attribuita) di sbarrare la strada a candidature popolari (come sarebbe accaduto, ad esempio, se si fosse limitato il diritto alla candidatura ai membri del Parlamento), ma quella di evitare candidature non serie, prive di un sufficiente riscontro di consensi nel Paese. E tale finalità è tanto più rilevante ove si consideri che l'articolo 70 prevede che la legge garantisca la parità di diritti in tema di finanziamenti per la campagna elettorale e di partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive, come garanzia del diritto dei cittadini alla formazione pienamente libera e consapevole del voto.

Al fine di garantire l'imparzialità del titolare di una carica così importante sono poi dettate le regole in tema di incompatibilità e di conflitto di interessi (articolo 71).

Infine, l'articolo 70 disciplina le linee generali delle scadenze del procedimento elettorale, affidandone gli altri aspetti alla legge, che dovrà provvedervi sulla base del principio della coincidenza tra la data di scadenza del mandato del predecessore e quella dell'assunzione delle funzioni da parte del nuovo Presidente.

L'articolo 72 regola l'impedimento provvisorio, al primo comma, riproducendo la norma della Costituzione vigente; provvede poi per l'ipotesi della vacanza definitiva della carica, prevedendo tempi ragionevolmente brevi per le nuove elezioni, e risolvendo la questione

dell'accertamento dell'impedimento permanente con la previsione di un collegio composto dai Presidenti delle due Camere e dal Presidente della Corte costituzionale, che delibera all'unanimità.

### **9. Il potere di indire elezioni anticipate.**

L'articolo 73 disciplina la complessa questione del potere di scioglimento della Camera dei deputati, che si è preferito definire (come nella gran parte dei recenti testi costituzionali) come potere di indire le elezioni prima del termine ordinario, anche per chiarire che la finalità del potere risiede nel chiamare i cittadini ad esprimersi, e non già nel sanzionare il Parlamento o, peggio, i singoli parlamentari.

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

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

La soluzione adottata dall'articolo 73 si basa, salva l'eccezione che si dirà, sul

presupposto che l'anticipo dell'ordinario termine elettorale sia utile solo se interviene a sopperire ad una crisi politica. L'articolo 73 va quindi letto insieme all'articolo 76, che tipizza, con il riferimento alle dimissioni del Governo, volontarie o dovute, i casi di crisi politica. D'altra parte, a differenza che nella Costituzione vigente, non è previsto l'obbligo di controfirma. L'autonomia della decisione presidenziale è quindi piena, una volta acquisito il parere dei Presidenti delle Camere.

L'eccezione, cui si accennava, peraltro di notevole rilevanza, riguarda la facoltà, concessa al Presidente della Repubblica subito dopo la sua elezione, di verificare se in quel voto l'elettorato abbia espresso un indirizzo politico di sostanziale contrasto rispetto a quello del Governo e della maggioranza parlamentare in carica. Per questo, l'ultimo comma dell'articolo 76 rende costituzionale il dovere del Primo ministro in carica di rassegnare le dimissioni nelle mani del nuovo Presidente della Repubblica, che potrà così, se lo ritiene, indire le elezioni anticipate.

L'articolo 73 prevede inoltre la conferma del « semestre bianco », stabilendo però anche – secondo il criterio adottato dalla Costituzione portoghese – che se il termine di scadenza della Camera cade durante il « semestre bianco », la durata della Camera è prorogata, onde consentire anche in questo caso quella che è apparsa la soluzione per quanto possibile da preferire: far precedere l'elezione della Camera da quella del Presidente. A garanzia della Camera neoeletta, d'altra parte, è previsto – come in diverse Costituzioni semipresidenziali – che essa non possa essere sciolta nella fase iniziale della sua attività. Questo termine è di sei mesi nella Costituzione portoghese; di dodici mesi in quella francese, nella quale però, decorso il termine, il potere di scioglimento è illimitato. Si è stabilito, in conformità ai principi prima enunciati, il termine di sei mesi, che diviene di dodici mesi se la Camera è stata eletta successivamente al Presidente in carica al momento delle elezioni.

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

#### **10. Gli articoli 74, 75, 78.**

L'articolo 74 detta la disciplina della controfirma. L'istituto ha, come è noto, le sue origini storiche nell'irresponsabilità politica del monarca costituzionale. Da tempo la dottrina ne ha segnalato l'indeterminatezza e l'ambiguità, ed ha teorizzato il carattere « polifunzionale » dell'istituto, in relazione all'influenza prevalente da assegnare all'iniziativa presidenziale ovvero a quella governativa (Enzo Cheli). Si propone, pertanto, di confermare come regola generale il principio della Costituzione vigente; di individuare però, come espressione di un potere tipicamente presidenziale, gli atti indicati nel secondo comma dell'articolo 74, che non richiedono pertanto né la proposta governativa, né la controfirma.

Per quanto riguarda infine la « messa in stato d'accusa », si è ritenuto di confermare la disciplina costituzionale vigente. Erano state peraltro proposte altre soluzioni, certamente meritevoli di approfondimento ulteriore, che in vario modo si avvicinano al modello dell'*impeachment* statunitense, ovvero all'ipotesi di pronuncia di decadenza a maggioranza dei due

terzi dei parlamentari, prevista dalla recente Costituzione israeliana per il Primo ministro eletto a suffragio universale.

Per i reati ministeriali, nell'articolo 78 si è mantenuta la scelta, compiuta con la revisione costituzionale del 1989, di attribuirli alla giurisdizione ordinaria. Si stabilisce peraltro che la previa autorizzazione compete al solo Senato, vista la nuova configurazione del bicameralismo, e si chiarisce l'ipotesi, che aveva suscitato dubbi interpretativi, della situazione dei concorrenti nel reato.

### 11. Il Primo ministro e il Governo.

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

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

In primo luogo, la nomina del Primo ministro da parte del Presidente della Repubblica, in base all'articolo 69, lettera b), deve avvenire «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera». Il Primo ministro quindi – come si è visto esaminando la norma ora richiamata – è in una certa misura, di fatto ancorchè non di diritto (come del resto in gran parte delle democrazie europee, indipendentemente dalla forma di governo), scelto direttamente dall'elettorato. Naturalmente, un notevole rilievo assumerà, anche sotto questo profilo, la legge elettorale.

Sarà pertanto molto difficile che si determini la paventata espansione incontrollata dei poteri presidenziali per effetto dell'incapacità del Parlamento di esprimere una chiara maggioranza ed una *leadership*. Se la maggioranza conserva la sua coesione nel corso del mandato (anche grazie al deterrente del possibile scioglimento a seguito delle dimissioni del Primo ministro, ovvero della sfiducia par-

lamentare), il *continuum* maggioranza degli elettori – maggioranza parlamentare – Governo – Primo ministro non sarà messo in crisi da interventi impropri del Presidente della Repubblica. Se invece si determinerà una crisi della maggioranza, o se l'elettorato nel conferire un nuovo mandato presidenziale esprimerà un significativo mutamento di orientamento politico, la flessibilità del sistema consentirà, attraverso le autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, di predisporre in tempi brevi nuove soluzioni.

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

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

Come si è segnalato nella prima parte di questa relazione, infine, particolare rilievo ai fini della governabilità assumono le disposizioni previste in tema sia di forma di Stato (ed in coerenza con queste si è esclusa la possibilità di istituire ministeri in materie che non siano riservate dalla Costituzione alla competenza dello Stato), sia di riforma del Parla-



mento. L'attribuzione al Governo dei mezzi per attuare il suo programma ( a partire dalla riserva di regolamento in determinate materie, dalla delegificazione e dal potere di ottenere in una data certa il voto del Parlamento sulle proposte governative) costituisce elemento qualificante della riforma.

## 12. *Il rapporto di fiducia.*

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

Si è adottata, nell'articolo 76, una soluzione che prevede, da un lato (e a differenza che nella Costituzione francese), l'obbligo dell'immediata presentazione del nuovo Governo al Parlamento per l'esposizione del programma; dall'altro, la cosiddetta fiducia presunta. Si è, in tal modo, seguita la logica fatta propria da quasi tutte le recenti Costituzioni, sia parlamentari che semipresidenziali. Il fatto che non sia necessario un voto di fiducia iniziale non vuol dire che fiducia parlamentare non vi sia, ma che è, come si suol dire, invertito l'onere della prova. Per questo, con riferimento all'esperienza svedese, in letteratura si è parlato di «parlamentarismo negativo», nel senso che è l'inesistenza della fiducia che deve essere dimostrata. Ciò può avvenire sia nel momento iniziale, nel quale il Primo ministro si presenta alla Camera, sia successivamente, su iniziativa di almeno un quinto dei deputati.

La sfiducia, inoltre, deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei deputati: fattispecie anche questa prevista da recenti testi costituzionali, al fine di non irrigidire — in circostanze eccezionali che pure possono verificarsi, e devono quindi essere previste e costituzionalmente regolate — situazioni politico-parlamentari dif-

ficili, e consentire pertanto, in tali evenienze, anche la formazione di governi che non dispongano della maggioranza assoluta in Parlamento.

Qualora tuttavia il rapporto fiduciario venga meno, per l'approvazione della mozione di sfiducia, ovvero perché la Camera non abbia approvato la fiducia chiesta dal Governo, le conseguenti dimissioni di questo ridanno al Presidente della Repubblica l'autonomo potere di arbitrato politico di cui già aveva disposto, in base a quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 76, subito dopo la sua elezione. Spetterà infatti a lui, di fronte alla sfiducia parlamentare o alle dimissioni del Primo ministro, decidere se esercitare il potere di indire elezioni anticipate, ai sensi dell'articolo 73, ovvero nominare un nuovo Governo, che dovrà anch'esso, naturalmente, avere il rapporto fiduciario con il Parlamento, nei modi che si sono visti.

## 13. *Conclusioni.*

Si è ben consapevoli che la proposta di nuova forma di governo, che la Commissione propone al Parlamento e al Paese, è ancora un testo da approfondire. La comunità degli studiosi del diritto e della scienza politica darà certamente le critiche, i suggerimenti, le proposte migliorative indispensabili al buon esito del lavoro riformatore. Che sarà consegnato poi dalla Commissione al giudizio, prima del Parlamento, al quale spetta dirimere le questioni aperte e concorrere al miglioramento o alla modifica delle scelte adottate, e poi al titolare della sovranità, al quale solo spetta il giudizio definitivo, attraverso il referendum previsto dalla legge istitutiva della Commissione.

Cesare SALVI, *relatore  
sulla forma di governo.*



**RELAZIONE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE**  
**DEL DEPUTATO MARCO BOATO**



<b>Premessa</b> .....	<i>Pag.</i>	55
<b>1. Le autorità di garanzia</b> .....	»	55
<b>2. La Banca d'Italia</b> .....	»	58
<b>3. Il difensore civico</b> .....	»	60
<b>4. La Magistratura:</b>		
<b>4.1 Unità funzionale della giurisdizione</b> .....	»	60
<b>4.2 L'ordinamento giurisdizionale:</b>		
<b>4.2.1 Norme sull'ordinamento giurisdizionale</b> .	»	66
<b>4.2.2 Consiglio superiore della magistratura e pubblico ministero</b> .....	»	69
<b>4.2.3 Altre disposizioni in materia di ordinamento giurisdizionale</b> .....	»	77
<b>4.2.4 Norme sulla giurisdizione</b> .....	»	79
<b>5. La giustizia costituzionale:</b>		
<b>5.1. Il quadro di riferimento</b> .....	»	84
<b>5.1.1 Genesi ed evoluzione normativa</b> .....	»	84
<b>5.1.2 L'evoluzione giurisprudenziale</b> .....	»	87
<b>5.1.3 I precedenti progetti di riforma</b> .....	»	89
<b>5.2 Il progetto di riforma della Commissione:</b>		
<b>5.2.1 I criteri generali del disegno di riforma</b> .	»	91
<b>5.2.2 Composizione e funzionamento della Corte costituzionale:</b>		
– <i>Composizione della Corte</i> .....	»	93
– <i>Titolarità della nomina dei giudici</i> ..	»	94
– <i>Le garanzie di indipendenza dei giudici</i> .	»	95
<b>5.2.3 Competenze della Corte costituzionale</b> ...	»	97
– <i>Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali</i> .....	»	97
– <i>L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari</i> ..	»	97

– <i>Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie</i> .....	Pag.	100
– <i>Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo</i> .....	»	102
– <i>I ricorsi in materia elettorale</i> .....	»	104
<b>5.2.4</b> <i>Le pronunce della Corte costituzionale</i> ...	»	105
– <i>Gli effetti delle pronunce</i> .....	»	105
– <i>L'opinione dissenziente</i> .....	»	106

### **Premessa**

Questa relazione dà conto del contenuto delle disposizioni del progetto approvato dalla Commissione in materia di: autorità di garanzia e di vigilanza, organi ausiliari del Governo, magistratura e giustizia costituzionale.

In riferimento alle norme approvate vengono anche ricostruiti i termini essenziali del dibattito, che ha caratterizzato il lavoro istruttorio del Comitato sul sistema delle garanzie e l'esame di tali materie svoltosi a più riprese in Commissione.

La relazione dà anche conto degli articoli in questa fase non approvati o accantonati, riguardanti nel primo caso il difensore civico e nel secondo caso la Banca d'Italia.

Per quanto riguarda gli articoli sulla magistratura, approvati dalla Commissione nel testo base proposto dal relatore, senza procedere all'esame degli emendamenti sia del relatore sia degli altri componenti della Commissione, la relazione dà doverosamente conto anche delle principali problematiche da questi segnalate e delle diverse soluzioni proposte, che sono quindi demandate all'esame della Commissione stessa nella successiva fase dei propri lavori.

Il relatore ringrazia il Servizio studi della Camera dei deputati per la preziosa collaborazione prestatagli in tutte le fasi del proprio lavoro, sottolineando d'altra parte la propria esclusiva ed intera responsabilità per gli articolati proposti e per i contenuti della relazione, che viene dedicata alla memoria di Michele Coiro.

### **1. Le autorità di garanzia**

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

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

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

L'esperienza americana delle Agenzie indipendenti è stata trapiantata in Europa nel secondo dopoguerra, soprattutto in Francia, ove l'istituzione di tali enti ha interessato, in particolare a partire dagli anni '70, un numero crescente di settori. Proprio in Francia, l'importazione di un modello mutuato da un paese contrasse-

gnato da un diverso assetto nella distribuzione dei poteri non ha mancato di suscitare reazioni. In particolare un autore (Braibant) ha notato come le « autorità amministrative indipendenti » rappresentino un tipo di istituzione non « cartesiano », ma per così dire « hegeliano », in quanto la loro stessa denominazione sembra racchiudere in sé una polarità di istanze contraddittorie: ad enti che sono definiti « amministrativi » viene al contempo riconosciuto uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, derogando in tal modo dal principio fondamentale stabilito dalla Costituzione di quel paese secondo cui « il Governo dispone dell'amministrazione ».

Anche in Italia la diffusione del modello delle agenzie indipendenti non ha mancato di sollevare dubbi e perplessità. Da un lato ci si è posti il problema della compatibilità con la vigente Costituzione di tali istituzioni che, sfuggendo alla disponibilità dell'esecutivo, verrebbero al contempo a sottrarsi all'istanza di controllo politico espressa nel *continuum* Governo-Parlamento, configurando in tal modo una sorta di *pouvoir administratif* a se stante, non subordinato al potere politico ma soggetto solo alla legge. Dall'altro lato, proprio guardando alla carente copertura costituzionale di queste istituzioni, si è manifestata la tendenza a disconoscere il peculiare *status* di indipendenza, riconducendole al genere indifferenziato degli enti amministrativi e negando ad esse il rango di poteri dello Stato (si veda in proposito la giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, e in particolare l'ordinanza 226 del 1995, con cui la Consulta ha ritenuto inammissibile un conflitto tra poteri dello Stato proposto nei confronti del Garante dell'editoria, appunto per la carenza della qualifica di potere dello Stato di quest'ultimo).

Rispetto a queste tendenze, la riflessione scientifica più avvertita ha tentato una ricostruzione dei fondamenti costituzionali delle autorità indipendenti atta a garantirne, al contempo, la specificità istituzionale e la compatibilità con l'ordi-

namento vigente. Si è così osservato come, accanto al modello della « amministrazione servente » nei confronti del Governo, già oggi le norme costituzionali vigenti offrano fondamento al diverso principio della separazione dell'amministrazione dal potere politico. Proprio questo secondo principio è venuto anzi improntando, com'è noto, in modo sempre più pervasivo l'evoluzione organizzativa dei nostri apparati pubblici, avviata con le grandi leggi di riforma amministrativa, dalla L. n. 142 del 1990 al decreto legislativo n. 29 del 1993. Si è così imposta la convinzione che un'effettiva applicazione dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione richieda una netta distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, affidate agli organi politici, e quelle di gestione ed esecuzione, riservate agli apparati amministrativi.

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

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



diversa dalla attività di definizione dei fini dell'azione amministrativa, riservata all'istanza politica.

La specificità delle autorità amministrative indipendenti sembra consistere proprio nell'attenuazione del carattere discrezionale dell'attività da esse posta in essere, dal momento che tali enti non svolgono una funzione attiva finalizzata al perseguimento di particolari interessi pubblici, ma rappresentano piuttosto istanze di garanzia e di controllo del rispetto delle regole poste all'attività dei privati in un certo settore. L'osservanza di tali regole esprime di per sé la tutela di determinati valori di rilievo costituzionale (libertà di accesso al mercato da parte degli imprenditori, parità di condizioni nelle campagne elettorali, libertà di scelta per i consumatori, e così via). Il rispetto dei principi di comportamento dettati dalla legge, e specificati dalle agenzie indipendenti, è quindi considerato sufficiente ad offrire idonea garanzia dell'interesse pubblico alla realizzazione di quei valori.

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

La Commissione ha dunque ritenuto opportuna l'introduzione nel testo della Costituzione di una disposizione specificamente dedicata alle autorità di regolazione, che non si limita agnosticamente a registrarne la presenza nell'ordinamento, ma tenta di precisare competenze e limiti di questi organi nel sistema costituzionale.

Si è inteso, in altri termini, definire alcuni grandi principi di orientamento per il fenomeno del diffondersi di autorità svincolate dal circuito di controllo espresso dagli organi cui viene affidata, nella concezione liberale classica, la funzione di indirizzo politico. Pur rinunciando, insomma, alla identificazione ideologica tra politica e rappresentanza, che vuole concentrata l'intera funzione di regolamentazione degli interessi e dei conflitti nel *continuum* Parlamento-Governo, è sembrato compito ineludibile di un testo costituzionale la definizione dei criteri generali per assicurare forme di controllo democratico anche sui nuovi assetti di allocazione dei poteri pubblici.

Sulla base di questi presupposti, il nuovo articolo 82, collocato nella sezione III (« Autorità di garanzia e organi ausiliari ») del nuovo titolo III della seconda parte della Costituzione, determina in primo luogo la definizione costituzionale delle autorità indipendenti nei termini di « *autorità di garanzia o di vigilanza* », che meglio esprimono il carattere principale dell'attività svolta da queste istituzioni e, al contempo, la loro diversità rispetto agli organi cui può propriamente riconoscersi una posizione « indipendente » nell'ordinamento (in particolare gli organi costituzionali).

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

Sulla base del testo approvato del nuovo articolo 82, il comune denominatore di queste autorità viene individuato nello svolgimento dell'attività di istituto in posizione di affrancamento da qualsiasi forma di ingerenza politica. Tali caratteri dovrebbero essere assicurati attraverso

un'appropriatezza definizione delle modalità di nomina dei titolari delle autorità: il testo prevede in proposito la nomina sulla base di un *quorum* parlamentare particolarmente qualificato (tre quinti dei componenti del Senato).

Va segnalato infine che la Commissione ha scelto di licenziare una formulazione dell'articolo di contenuto più sintetico rispetto a quella prevista nel testo base. Quest'ultimo conteneva infatti anche una indicazione di principio sugli strumenti attribuiti alle autorità per svolgere i compiti loro assegnati. In sintonia con il ruolo già da tempo assunto, sia nel nostro paese sia in altri ordinamenti, da questi organi di « amministrazione giustiziale », si riconoscevano ad essi poteri di regolazione imparziale, di irrogazione di sanzioni amministrative e di proposta di risoluzione di controversie, demandando alla legge il compito di stabilire i termini di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti.

La Commissione ha tuttavia scelto, in questa fase, di rinunciare all'inserimento nel testo costituzionale di tali indicazioni, preferendo una norma di carattere meno dettagliato, al fine di definire una disciplina costituzionale più elastica rispetto ad un fenomeno che appare tuttora in forte evoluzione.

## 2. La Banca d'Italia

La Commissione ha esaminato l'ipotesi di inserire nel testo costituzionale un articolo riguardante la Banca d'Italia, secondo l'indicazione contenuta in una serie di proposte e disegni di legge assegnati alla Commissione stessa.

Una prima formulazione in proposito era stata presentata da quel relatore nell'ambito del testo base proposto sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Nel corso della discussione di quel testo, la Commissione ha ritenuto tuttavia opportuno rinviare la considerazione della materia all'esame degli articoli riguardanti le autorità di vigilanza e di garanzia. Pur essendo la posizione e le funzioni della

Banca d'Italia indubbiamente contrassegnate in senso assolutamente peculiare anche rispetto alle autorità indipendenti, alcune delle problematiche poste dall'eventuale inserimento in Costituzione di una disciplina riguardante questo istituto sono analoghe a quelle poste da questi enti, e si è pertanto deciso di affrontare in un quadro complessivo le questioni riguardanti la materia.

Avendo avuto l'incarico dalla Commissione di predisporre una nuova ipotesi di formulazione della disposizione costituzionale riguardante la Banca d'Italia, ho in primo luogo ritenuto inopportuno procedere nel senso di includere la Banca tra gli « organi ausiliari » previsti dall'articolo 100 della vigente Costituzione. Ciò contrasterebbe con il principio dell'autonomia delle Banche centrali nazionali, oltre che della Banca centrale europea, affermato esplicitamente all'articolo 7 del protocollo sul Sistema europeo di banche centrali (SEBC) allegato al trattato dell'Unione europea. Al riguardo, va sottolineato che tale sistema è composto dalla Banca centrale europea e dalle Banche centrali degli Stati membri.

Quanto alla eventuale indicazione in Costituzione delle competenze da affidare alla Banca d'Italia, si può rilevare che:

il riferimento alla tutela della moneta nazionale deve tenere conto del fatto che, a partire dal 1° gennaio 1999, avrà comunque inizio la terza fase del processo di realizzazione dell'Unione monetaria (articolo 109 *J* del Trattato) il cui esito è costituito dalla sostituzione delle monete nazionali con l'*Euro*;

l'eventuale riferimento alla stabilità dei prezzi dovrebbe essere integrato alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 105 del Trattato, secondo le quali la stabilità costituisce l'obiettivo principale del Sistema europeo delle banche centrali. Il medesimo articolo prevede inoltre che a tal fine il Sistema definisce ed attua la politica monetaria della Comunità; conseguentemente, tale funzione non potrà essere svolta in via esclusiva dalle singole Banche centrali dei paesi membri che, in

base all'articolo 14 del citato protocollo, « agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea »;

relativamente ai poteri di vigilanza sul sistema creditizio, va tenuto presente che l'attuale normativa vigente nel nostro paese (TU bancario, adottato con decreto del Presidente della Repubblica n. 385/93 e decreto del Presidente della Repubblica n. 415/96 cosiddetto « EUROSIM ») affida alla Banca d'Italia poteri assai ampi anche nei confronti di altri soggetti finanziari. Peraltro, in materia di vigilanza prudenziale, l'articolo 25 del protocollo citato prevede che la Banca centrale europea possa « svolgere compiti specifici ». Va infine considerato che, nell'ambito del dibattito in corso sul riassetto del settore creditizio, sulle problematiche relative ai poteri di vigilanza, alle modalità del loro esercizio e all'individuazione del soggetto cui affidarne la titolarità, sono emerse opinioni abbastanza differenziate.

In conclusione, la eventuale « costituzionalizzazione » della Banca d'Italia potrebbe tradursi in primo luogo nell'affermazione dell'autonomia della Banca, ed eventualmente nel recepimento di ulteriori disposizioni contenute nel trattato sull'Unione europea. Quanto alla ipotesi di includere la disciplina della Banca d'Italia tra le materie riservate alla potestà legislativa statale, è necessario comunque che ciò non avvenga in contrasto con il principio dell'autonomia.

Sulla base di queste premesse, ho proposto all'esame della Commissione due ipotesi di disposizione costituzionale riguardante la Banca d'Italia.

La prima ipotesi era del seguente tenore: « La Banca d'Italia svolge le sue funzioni in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio sulla base delle disposizioni stabilite con legge approvata da entrambe le Camere. La legge assicura l'autonomia dell'istituto e disciplina le modalità di nomina e la durata del mandato del Governatore ».

La seconda versione era del seguente tenore: « La Banca d'Italia svolge le sue funzioni sulla base delle disposizioni stabilite con legge approvata da entrambe le

Camere. La legge assicura l'autonomia dell'istituto e disciplina le modalità di nomina e la durata del mandato del Governatore ».

Come si può constatare, la seconda versione si differenziava dalla prima per il suo carattere più sintetico, rinunciandosi in essa alla definizione direttamente nel testo costituzionale di un nucleo minimo di competenze della Banca, in materia monetaria e di vigilanza sul sistema creditizio. Entrambi gli articoli rinviavano invece alla legge il compito di assicurare l'autonomia dell'istituto e di stabilire le modalità di nomina e la durata in carica del Governatore.

Tale ultima indicazione era in particolare introdotta con l'intento non certo di comprimere l'autonomia della Banca in merito alle scelte riguardanti gli organi statuari, quanto di garantire con fonte di rango legislativo alcuni requisiti minimi attinenti le condizioni di indipendenza dei vertici dell'istituto (in proposito va ricordato, ad esempio, che l'articolo 14 del protocollo sul sistema europeo delle Banche centrali stabilisce che gli statuti delle Banche centrali debbano prevedere che il mandato del Governatore non abbia durata inferiore a cinque anni).

Nel corso del dibattito in Commissione si è tuttavia ritenuto ancora non sufficientemente maturato il raggiungimento di un soddisfacente equilibrio tra il riconoscimento dell'autonomia della Banca, avente a base la fonte statutaria, e il fondamento legislativo delle importanti funzioni riconosciute a questo istituto. Si è pertanto deciso di rinviare alla successiva fase dei lavori della Commissione la definizione dell'eventuale disposizione costituzionale riguardante la Banca d'Italia.

È importante infine segnalare che, nel corso del dibattito in Commissione, si è da più parti sottolineato come il mancato inserimento di un'espressa previsione costituzionale sulla Banca non comporti in alcun modo l'assimilazione della disciplina costituzionale dell'istituto a quella prevista dall'articolo 82 del progetto sulle autorità di vigilanza e garanzia, che prevede la nomina parlamentare dei componenti dei

rispettivi organi. Tale modalità di nomina è ovviamente incompatibile con il ruolo e le caratteristiche degli organi direttivi della Banca d'Italia.

### 3. Il difensore civico

Il testo base sul sistema delle garanzie, adottato dalla Commissione nella seduta del 3 giugno, prevedeva anche un articolo finalizzato a stabilire i principi costituzionali riguardanti l'ufficio del difensore civico.

La disposizione era stata formulata guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee (e nel Trattato sull'Unione europea che definisce i compiti del mediatore europeo), sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

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

Le disposizioni sulla nuova articolazione delle autonomie affrancano, infatti, le amministrazioni locali dal pervasivo vincolo alla legge che le ha sin qui caratterizzate e determinano la scomparsa del sistema dei controlli preventivi e successivi oggi esistente. Si tratta di innovazioni che non possono essere valutate che positivamente, ma che pongono oggettivamente il problema di un ripensamento degli istituti di tutela nei confronti dell'attività amministrativa. Significativamente, lo stesso testo base sulla forma di Stato, adottato dalla Commissione, prevedeva anch'esso l'istituzione del difensore civico, annoverandola addirittura quale principio generale di organizzazione in tutte le pubbliche amministrazioni.

Riprendendo queste indicazioni, l'articolo contenuto nel testo base sul sistema delle garanzie ipotizzava di definire il difensore civico quale organo provvisto della facoltà di proporre la risoluzione delle controversie tra i cittadini e l'amministrazione e del potere di segnalazione agli organi competenti dei casi di cattiva amministrazione riscontrati, anche ai fini dell'azione di responsabilità nei confronti dei funzionari e dei dipendenti pubblici.

La Commissione ha tuttavia ritenuto per il momento non opportuno inserire nel progetto l'articolo in questione. A parere del relatore, rimane aperta la necessità di individuare comunque, nella successiva elaborazione del progetto di riforma costituzionale, una risposta alle esigenze che erano alla base della disposizione proposta.

## 4. La Magistratura

### 4.1. Unità funzionale della giurisdizione

Venendo ora all'illustrazione delle problematiche relative alle disposizioni sulla magistratura, recate dal Titolo IV della parte seconda della Costituzione vigente, che nel testo approvato dalla Commissione sono previste nel nuovo Titolo VI (articoli da 119 a 133), va ricordato che il Comitato istituito per l'esame istruttorio delle norme in materia di « sistema delle garanzie » aveva iniziato i propri lavori affrontando i problemi relativi all'unità o pluralità della giurisdizione. Si era infatti giustamente ritenuto che la soluzione di tale questione fosse preliminare alla complessiva impostazione delle disposizioni relative alla giustizia.

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

Della giurisdizione (prescindendo da quella costituzionale, sulla quale ci si soffermerà più diffusamente nella parte conclusiva di questa relazione) si ricono-

scono vari tipi, in ragione della natura degli interessi tutelati. La giurisdizione civile (distinta in contenziosa e volontaria), che regola le controversie tra i privati e, in certi - eccezionali - casi, tra i privati e la pubblica amministrazione; quella penale, diretta a tutelare l'interesse della collettività rispetto a taluni valori fondamentali mediante l'irrogazione di una pena a coloro che li abbiano violati e, infine, la giurisdizione amministrativa, che, nel sistema vigente, tutela gli interessi legittimi, e in alcuni casi eccezionali i diritti soggettivi, dei cittadini lesi da un atto della pubblica amministrazione. I giudici cosiddetti ordinari (ossia quelli indicati all'articolo 1 dell'ordinamento giudiziario) amministrano la giurisdizione civile e quella penale (tranne che la giurisdizione penale militare, riservata alla competenza di appositi tribunali).

La Costituzione vigente vieta peraltro l'istituzione di giudici straordinari o speciali (articolo 102, secondo comma) e la VI disposizione transitoria prevedeva la revisione entro un quinquennio degli organi di giurisdizione speciale, facendo peraltro salva quella del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari.

Al riguardo si deve tuttavia far presente sin d'ora che, fermo restando il divieto di istituzione di giudici straordinari, nell'ambito dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie si era da più parti ritenuto di grande interesse - e corrispondente all'attuale evoluzione degli ordinamenti giuridici in relazione a quella delle società moderne - l'ipotesi di abolire il divieto di istituzione dei giudici speciali in materia diversa da quella penale, al fine di dare una risposta efficace al concreto bisogno di giustizia sempre più avvertito nella società. Su tale questione, tuttavia, ci si soffermerà più diffusamente in seguito.

Nel corso dei lavori del Comitato, in un primo momento, come peraltro accadde anche all'Assemblea costituente (le cui vicende, almeno su questo punto specifico, sono state ripercorse, per alcuni aspetti, con singolare coincidenza), era peraltro

emersa la prevalenza di un'ipotesi favorevole all'unità sostanziale della giurisdizione. Si tratta di quella complessiva impostazione per effetto della quale tutte le attuali giurisdizioni sarebbero state ricondotte ad unità, da realizzarsi in capo ad un'unica magistratura, che, quindi, non sarebbe più stata a quel punto « ordinaria ». Di conseguenza il cittadino, con una semplificazione da non sottovalutare, avrebbe potuto rivolgersi ad un solo giudice - che sarebbe stato ovviamente organizzato mediante un'articolazione in sezioni specializzate - per la decisione di qualsiasi tipo di controversia, indipendentemente dalla natura delle posizioni soggettive che avesse inteso far valere.

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

La dottrina dominante, con tesi peraltro condivisa dalla Corte costituzionale (v. le sentenze n. 41 del 1957, n. 48 del 1959, n. 117 del 1963), ritiene tuttavia che la Costituzione abbia operato una scelta in favore dell'unità della giurisdizione, nel senso che eventuali deroghe a tale principio sono comunque ammissibili solo nei casi ammessi dal Costituente. La rilevanza di tali deroghe ha, tuttavia, indotto altra parte della dottrina a ritenere che il

principio dell'unità della giurisdizione sia stato comunque sostanzialmente svuotato di contenuto e non costituirebbe altro se non una formula vuota, dietro la quale si cela la vera scelta sostanziale, improntata al criterio del pluralismo giurisdizionale.

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

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

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

Prendendo doverosamente atto di tale orientamento divenuto prevalente, a partire dal 15 aprile sono stati conseguentemente predisposti diversi articolati im-

prontati a tale principio dell'unità funzionale della giurisdizione, che caratterizza quindi anche il testo approvato dalla Commissione.

Non posso, tuttavia, sottacere che il relatore avrebbe continuato a preferire l'ipotesi dell'unità sostanziale della giurisdizione, la cui approvazione avrebbe potuto determinare una più compiuta svolta storica e istituzionale nel mondo della giurisdizione e avrebbe forse facilitato i suoi rapporti con i cittadini.

Venendo all'illustrazione dell'articolato, si deve preliminarmente rammentare e sottolineare che l'opinione del Comitato era stata unanime nel ritenere che un qualsivoglia giudice non può (e non deve) comunque svolgere sia funzioni consultive (o funzioni di controllo), sia funzioni giurisdizionali. Tale opinione, peraltro, è stata condivisa dalla Commissione, che ha approvato un testo di revisione dell'articolo 100 della Costituzione vigente (ora corrispondente all'articolo 83 del progetto di legge costituzionale approvato nella seduta del 30 giugno) coerente con il principio esposto, respingendo emendamenti diretti a mantenere in capo ad un unico organo istituzionale (rispettivamente Consiglio di Stato e Corte dei conti) funzioni consultive o di controllo accanto a funzioni giurisdizionali.

Coerentemente con questa scelta, il nuovo articolo 83 (già articolo 100), attribuisce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti solo funzioni rispettivamente consultive e di controllo, collocando tali istituti esclusivamente nell'ambito della nuova sezione III (« Autorità di garanzia e organi ausiliari ») del nuovo Titolo III (« Il Governo ») della seconda parte della Costituzione. Tale sezione ha mutato titolo in quanto ricomprende anche le autorità di garanzia e di vigilanza, previste all'articolo 82.

Il rilievo della funzione di consulenza giuridico-amministrativa affidata al Consiglio di Stato si dimostra, peraltro, sempre più significativo anche in relazione alla complessità dell'attività normativa svolta dal Governo e dalle pubbliche amministrazioni. Del resto, tale funzione,

in prospettiva, ed anche alla luce del complessivo impianto di riforma della forma di Stato e della forma di governo previsto dal progetto di legge approvato dalla Commissione, acquisterà un'importanza sempre maggiore. In questo contesto devono quindi essere ancor più valorizzate le competenze in grado di rendere tali attività coordinate ed efficaci; si tratta, infatti, di un nodo istituzionale di grande importanza, dal quale dipende in definitiva l'efficacia stessa della macchina amministrativa.

L'articolato approvato dalla Commissione prevede, quindi, all'articolo 121, comma 1 (corrispondente all'articolo 103, comma 1 della Costituzione vigente) l'istituzione della Corte di giustizia amministrativa, alla quale sono affidate esclusivamente funzioni giurisdizionali. Il sistema di giustizia amministrativa è completato dalla previsione espressa, sempre al citato articolo 121, comma 1, dei tribunali amministrativi regionali (scelta coerente anche con la soppressione dell'articolo 125 della Costituzione vigente, che al secondo comma prevede l'istituzione nelle Regioni di organi di giustizia amministrativa di primo grado). Peraltro il relatore ha presentato un emendamento che prevede di meglio denominare tali organi giurisdizionali definendoli «Tribunali di giustizia amministrativa», in coerenza con l'istituzione della Corte di giustizia amministrativa, scelta che potrà comunque essere fatta nella seconda fase dei lavori referenti della Commissione.

Nella stessa direzione si pongono le disposizioni previste dal secondo comma dell'articolo 83 del testo approvato dalla Commissione (anch'esso approvato dalla Commissione dopo aver respinto una serie di emendamenti modificativi), relative alle nuove funzioni attribuite alla Corte dei conti, chiamata ad una profonda ed incisiva trasformazione delle sue funzioni di controllo. Tale scelta si colloca in una linea evolutiva coerente sia con la più recente normativa in materia di bilancio, sia con la ormai indifferibile esigenza di passare da ipotesi basate su un mero riscontro di legittimità formale ad una

nuova e più moderna prospettiva volta, invece, al controllo successivo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Si deve d'altra parte sottolineare che il testo approvato non fa riferimento al parametro di controllo dell'efficacia, previsto da alcuni emendamenti non accolti, in quanto tale parametro avrebbe presupposto in capo alla Corte dei conti lo svolgimento di valutazioni di merito tali da coinvolgere responsabilità di natura politica.

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

Per concludere la trattazione relativa agli organi ausiliari del Governo, è necessario infine rilevare che la Commissione ha approvato un emendamento con il quale si introduce un quarto comma all'articolo 83 (già articolo 100). Tale disposizione prevede la costituzionalizzazione delle funzioni di rappresentanza, patrocinio ed assistenza svolte dalla Avvocatura dello Stato in favore delle amministrazioni dello Stato, rinviando peraltro alla legge per la definizione degli altri compiti assegnati a tale istituto. Peraltro, di fronte ad emendamenti, respinti, che tendevano ad introdurre formulazioni più ampie rispetto a quella approvata, si deve far presente che quest'ultima, da un lato, individua le funzioni più propriamente relative agli aspetti di difesa tecnica svolte dall'Avvocatura dello Stato e, dall'altro, consente il rispetto sia delle autonomie

regionali e locali, sia delle altre funzioni svolte dalla stessa Avvocatura dello Stato.

Secondo l'impianto sistematico approvato dalla Commissione, sulla base della complessiva riorganizzazione della giurisdizione alla stregua del criterio della sua unità funzionale, è stata conseguentemente prevista l'attribuzione delle funzioni giurisdizionali relative alla responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica agli organi della giustizia amministrativa, come previsto dal secondo comma del citato articolo 121.

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

In via generale, e sempre nel rispetto del principio adottato dell'unità funzionale della giurisdizione, il testo approvato opera una conseguente e piena equiparazione dei giudici amministrativi a quelli ordinari quanto a *status*, funzioni e disciplina (punto che verrà affrontato diffusamente più avanti, in ordine alla disciplina delle incompatibilità, dell'autogoverno e della nomina dei magistrati).

Una rilevante novità introdotta in materia con lo stesso primo comma dell'articolo 121 (già articolo 103 della Costituzione vigente), e sulla quale era stata amplissimamente convergente l'orientamento del Comitato sul sistema delle

garanzie, è invece quella relativa al diverso criterio di riparto della giurisdizione tra giudici ordinari ed amministrativi.

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

La dottrina si è lungamente affannata per elaborare validi criteri distintivi fra diritti soggettivi e interessi legittimi. Volendo dar conto solo delle più note ed autorevoli teorie in materia, basti ricordare che, secondo la teoria tradizionale, tale distinzione avviene in base alla natura dell'interesse (il diritto soggettivo sarebbe una posizione perfetta, mentre l'interesse legittimo avrebbe minore consistenza) ovvero secondo il criterio della tutela dell'interesse (il diritto soggettivo sarebbe tutelato in modo diretto dall'ordinamento, mentre l'interesse legittimo sarebbe protetto solo di riflesso ed in connessione con un interesse pubblico). Altri autori riferiscono invece la distinzione in questione alla natura della norma, sostenendo che la violazione di norme di relazione (da individuarsi in quelle che regolano i rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini) determina la lesione di un diritto soggettivo, mentre la violazione delle norme di azione (ossia di quelle poste per regolare l'esercizio dei poteri della pubblica amministrazione, imponendole un certo comportamento) comporterebbe, invece, la lesione di un interesse (legittimo o singolo) del cittadino. Altri autori ancora basano la distinzione sulla natura dell'attività esercitata, sicché il privato potrà vantare nei confronti della pubblica amministrazione un interesse legittimo se è leso da un atto discrezionale, un diritto soggettivo se è leso, invece, da un atto vincolato.

Le più recenti teorie in materia incentrano invece il criterio di distinzione sulla scorta della considerazione dell'interesse



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

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

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

Si è pertanto imposta la necessità di superare la dicotomia tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, per ancorare il riparto di giurisdizione a precisi criteri individuati dalla legge sulla base di materie omogenee. Conseguentemente a tale principio sono stati modificati gli articoli 103 e 113 della Costituzione vigente (rispettivamente 121 e 133 del testo approvato dalla Commissione). Al riguardo si deve infine segnalare che resta affidato alla Corte di Cassazione il compito di giudice del riparto della giurisdizione (vedi articolo 131, ultimo comma, corrispondente all'articolo 111, ultimo comma, della Costituzione vigente).

In materia di giurisdizione, oltre al più volte ricordato principio della unitarietà della funzione (v. articolo 120, comma 1, corrispondente all'articolo 102, comma 1, della Costituzione vigente), fermo restando il divieto di istituzione di giudici straordinari, è stata prevista, invece, come già accennato in precedenza, la possibilità di istituire giudici speciali in materia diversa da quella penale e per il solo giudizio di primo grado (essendo prevista la possibilità di un secondo grado solo per la giustizia tributaria), recependo con ciò indicazioni emerse nel corso dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie. È stato inoltre previsto che la legge stabilisca materie per le quali possono essere nominati giudici non professionali, anche al fine di giudizi di sola equità.

Tali disposizioni, come è auspicabile, consentiranno al legislatore ordinario di disporre di strumenti dotati di una maggiore elasticità per far fronte al bisogno di giustizia emergente nella società, che non sempre viene soddisfatto dagli uffici e dai servizi giudiziari ordinari, i quali, per una serie complessa di ragioni, non forniscono una risposta adeguata alla crescente domanda di giustizia.

Si tratta, quindi, di disposizioni di grande importanza, anche queste fortemente innovative nel nostro ordinamento e suscettibili di contribuire in larga misura al decongestionamento degli uffici giudiziari nonchè ad avvicinare la giustizia ai cittadini. Del resto, in alcune esperienze straniere, come in quella francese e, principalmente, inglese, i giudici speciali sono parte integrante della giurisdizione ed hanno dato esiti assai positivi.

Al riguardo, sembra che talune perplessità avanzate nei confronti dell'introduzione dei giudici speciali, beninteso tranne che in materia penale e per il solo giudizio di primo grado, siano determinate dallo stesso *nomen iuris* dell'organo, che richiama esperienze non felici nella storia della giustizia italiana. Forse altre resistenze sono determinate anche da una certa diffidenza nei confronti di organi che, per la loro stessa natura, adotteranno verosimilmente procedure più agili. Non si

deve, tuttavia, dimenticare che si tratta comunque di organi giurisdizionali, soggetti ai principi processuali di cui si dirà più ampiamente nel seguito.

Il testo approvato dalla Commissione, inoltre, propone, all'ultimo comma del citato articolo 121 (già articolo 103), la soppressione della giurisdizione militare in tempo di pace, prevedendo tuttavia che i tribunali militari siano istituiti non solo per il tempo di guerra, ma anche in adempimento di obblighi internazionali. All'articolo 131, comma 2 (già articolo 111, comma 2, della Costituzione vigente), tuttavia, è stato previsto che si può derogare alla possibilità di ricorrere in Cassazione solo per le sentenze ed i provvedimenti sulla libertà personale emessi dai tribunali militari in tempo di guerra (e non già per quelle emesse in occasione dell'adempimento dei citati obblighi internazionali).

In merito va ricordato che la competenza dei tribunali militari (che, per inciso, costituiscono un giudice speciale, come anche affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 48 del 1958) non può che essere considerata del tutto eccezionale. Nella prima parte della Costituzione, infatti, è solennemente affermato il principio secondo il quale l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali (articolo 11) e l'impiego delle Forze armate è finalizzato alla difesa della Patria (articolo 52). In quest'ottica le modifiche proposte all'articolo 103, terzo comma, della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 121, terzo comma, del testo approvato dalla Commissione) rendono maggiormente coerente tale disposizione con i principi appena richiamati, contenuti nella prima parte della Costituzione stessa.

## 4.2 L'ordinamento giurisdizionale

### 4.2.1 Norme sull'ordinamento giurisdizionale

Il sistema giudiziario esistente in Italia, al momento in cui l'Assemblea costituente

svolgeva i propri lavori, derivava in gran parte dall'organizzazione giudiziaria già istituita nel Regno di Sardegna, sul modello della legislazione francese, e incentrata sulla figura del giudice-funziario.

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

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

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

Subito dopo la fine della guerra, con il regio decreto legislativo n. 511 del 31 maggio 1946, furono ripristinate le garanzie di indipendenza dei giudici, in parte estese ai pubblici ministeri.

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

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

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

Le disposizioni costituzionali vigenti si aprono con le affermazioni secondo le quali la giustizia è amministrata in nome del popolo (articolo 101, comma 1) e i giudici sono soggetti soltanto alla legge (comma 2).

La Costituzione afferma quindi, *in limine*, l'indipendenza e l'autonomia del giudice (come singolo), anticipando in tal

modo quella dell'ordine giudiziario nel suo complesso (affermata dagli articoli 104-107), indipendenza ed autonomia che rappresentano un valore strumentale rispetto a quello della legalità e obiettività dell'amministrazione della giustizia.

L'articolo 101 (e, in particolare, il citato comma 2 di tale articolo) è stato oggetto di ampio ed approfondito dibattito nel Comitato sul sistema delle garanzie. Su tale materia, in verità, si sono registrate posizioni alquanto divergenti, riconducibili ad unità solo con una certa difficoltà e con uno sforzo capace di tener conto dell'approfondimento critico delle diverse posizioni a confronto.

Il testo approvato dell'articolo 119, comma 2 (corrispondente al comma 2 dell'articolo 101 della Costituzione vigente), modifica la disposizione costituzionale in esame, nel senso di rendere soggetti soltanto alla legge non solo i giudici ma anche i magistrati del pubblico ministero. Per far fronte agli eventuali problemi che potrebbero sorgere da una effettiva frantumazione delle attribuzioni in materia inquirente e per assicurare un certo grado di unitarietà nello svolgimento delle relative funzioni, il testo prevede anche che le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento e l'unità di azione degli uffici del pubblico ministero.

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

Tenendo conto di queste considerazioni critiche, il relatore aveva predisposto un emendamento che, prendendo in considerazione iniziative emendative assunte da più gruppi, era probabilmente suscettibile di far fronte ai rilievi critici evidenziati, confermando al tempo stesso l'indipen-

denza del pubblico ministero di fronte ad ogni potere. Tale emendamento, infatti, era del seguente tenore: « I giudici sono soggetti soltanto alla legge. I magistrati del pubblico ministero sono indipendenti da ogni potere e godono delle garanzie stabilite nei loro riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario. Tali norme assicurano altresì il coordinamento interno dell'ufficio del pubblico ministero ed il coordinamento, ove necessario, delle attività investigative tra gli uffici del pubblico ministero ». Trattandosi di una delle questioni su cui più a lungo si era concentrata l'attenzione del Comitato sul sistema delle garanzie e il dibattito della Commissione, ho ritenuto opportuno riportare integralmente tale emendamento, che la Commissione non ha potuto prendere in esame, in modo che esso possa costituire un punto di riferimento critico nella fase successiva dei lavori, insieme all'esame degli emendamenti che al riguardo saranno presentati dai deputati e dai senatori.

Sempre all'articolo 119 (corrispondente all'articolo 101 del testo della Costituzione vigente) sono stati introdotti principi di grande rilievo, già previsti nei disegni e nelle proposte di legge all'esame della Commissione e già largamente condivisi dal Comitato sul sistema delle garanzie.

Si tratta del principio del giusto processo, della ragionevole durata dello stesso, della necessità che il procedimento si svolga nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità davanti a un giudice imparziale e che sia informato al principio dell'oralità. Peraltro gli unici punti sui quali è emersa una differenziazione critica riguardano il riferimento al « procedimento » anziché al « processo » e l'eventuale previsione del principio dell'oralità riferito soltanto al processo penale.

È stato inoltre approvato un ulteriore comma finalizzato, in relazione a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 24 della Costituzione, a rendere effettiva la possibilità di difendersi anche da parte dei non abbienti in ogni fase del procedimento. Al riguardo, per meglio precisare la natura ordinamentale della norma finalizzata alla

esigenza sopra indicata, sia da parte del relatore che da parte di taluni gruppi era stato presentato un emendamento con la previsione dell'istituzione, per questa finalità, di « pubblici uffici di assistenza legale », e quindi la questione potrà essere riesaminata ed eventualmente meglio risolta nella fase successiva dei lavori della Commissione.

In relazione al terzo, quarto e quinto comma approvati nel testo di tale articolo 119, sono state formulate osservazioni riferite ad una loro migliore collocazione sistematica nell'ambito della sezione II, anziché nella I, del Titolo della Costituzione riguardante la magistratura.

Ritenendo fondata tale esigenza di migliore collocazione sistematica, il relatore aveva presentato due emendamenti rivolti ad introdurre nella sezione II, subito prima dell'articolo 111 della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 131 del testo approvato dalla Commissione) due nuovi articoli.

Il primo di tali articoli era del seguente tenore: « Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale. Non sono punibili fatti previsti come reato nei casi in cui non determinano una concreta offensività. Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo. Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui esse si riferiscono » (le ultime due disposizioni sono comunque contenute nei commi quarto e quinto del testo dell'articolo 131 approvato dalla Commissione). Il secondo articolo conteneva, collocati in modo sistematicamente più adeguato, il terzo, quarto e quinto comma (quest'ultimo riformulato con la previsione dei pubblici uffici di assistenza legale per la difesa dei non abbienti) dell'articolo 119 del testo approvato dalla Commissione, insieme alla costituzionalizzazione dei diritti della difesa (che nel testo approvato dalla Commissione sono recati dall'articolo 131, terzo comma). Tutta questa materia, sia sotto il profilo del contenuto sia sotto il profilo della collocazione sistematica, potrà

quindi essere meglio affrontata, anche in questo caso, nella successiva fase dei lavori della Commissione.

#### 4.2.2 *Consiglio superiore della magistratura e pubblico ministero*

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

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

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

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

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

dei componenti togati partecipano tutti i magistrati con voto personale, segreto e diretto; i togati sono eletti in collegi circoscrizionali, in ognuno dei quali sono presentate liste di candidati; il riparto dei seggi è disposto secondo il sistema proporzionale e sussiste una clausola di sbarramento del 9 per cento sul piano nazionale. Da più parti è stato rilevato che tale sistema elettorale rischia di favorire ed incentivare la « correntocrazia », brutta copia della partitocrazia, all'interno della magistratura, auspicando di conseguenza a tale riguardo una riforma elettorale, che non comporta revisione costituzionale.

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

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

Peraltro, la legge n. 1198 del 1967 ha svincolato le deliberazioni consiliari in materia dalla richiesta dell'esecutivo, mentre rimane la necessità di un atto di proposta formulato da una commissione

del Consiglio, di concerto con il Ministro della giustizia, per il conferimento degli incarichi direttivi. Tale disposizione ha dato tuttavia origine ad un conflitto di attribuzione, deciso dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 379 del 1992) nel senso che il Consiglio ed il Ministro hanno un dovere di collaborazione leale e costruttiva per ricercare una concertazione, e solo se questa non viene raggiunta il Consiglio può disattendere l'avviso del Ministro.

Il Consiglio superiore della magistratura ha quindi funzioni amministrative, che attuano nel loro complesso l'organizzazione della giurisdizione e sono relative, da un lato, al funzionamento e all'organizzazione dello stesso Consiglio e, dall'altro, allo *status* dei magistrati (sia ordinari che onorari), e funzioni giurisdizionali, che svolge nell'ambito del procedimento disciplinare, volto ad accertare la responsabilità disciplinare dei magistrati. Nello svolgimento di tale ultima funzione, il Consiglio provvede a tutelare l'interesse oggettivo all'attuazione dell'ordinamento generale e si trova in una posizione di estraneità per effetto della quale opera dunque come un giudice (speciale) e le relative deliberazioni hanno quindi natura giurisdizionale.

La cognizione delle questioni disciplinari è devoluta ad una apposita sezione disciplinare, composta da 9 membri effettivi; il vicepresidente del Consiglio è membro di diritto della sezione, che è altresì formata da due componenti eletti tra quelli designati dal Parlamento e da sei componenti eletti tra quelli togati.

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

plinare, che hanno, come si è visto, natura giurisdizionale, sono ricorribili in Cassazione.

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

La legittimità dello svolgimento di tale funzione ha suscitato più di una perplessità nel corso dei lavori del Comitato e della Commissione, ed in effetti essa sembra suscettibile in alcuni casi di determinare un effettivo spostamento di competenze dal potere legislativo in favore dell'organo di governo autonomo della magistratura. Questa questione, comunque, verrà affrontata più diffusamente in seguito, con particolare riferimento agli articoli 124 e 128 del testo approvato dalla Commissione (corrispondente agli articoli 105 e 108 della Costituzione vigente).

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

Il testo approvato dalla Commissione, relativamente alla tematica del Consiglio superiore della magistratura, rappresenta

una proposta finalizzata ad individuare un possibile punto di equilibrio e di convergenza fra posizioni, come si è detto, originariamente assai diverse e distanti, senza rinunciare a nessuno dei principi affermati e garantiti dal vigente testo costituzionale.

Venendo all'illustrazione dell'articolato in questa materia, il testo approvato prevede due Consigli superiori della magistratura, uno per quella ordinaria ed uno per quella amministrativa (articoli 122, già articolo 104 della Costituzione vigente, e nuovo articolo 123). Per il Consiglio superiore della magistratura ordinaria è prevista una suddivisione in due sezioni (una per i magistrati giudicanti ed una per quelli del pubblico ministero), è previsto che sia eletto per tre quinti dai magistrati e per due quinti dal Senato della Repubblica, e che il Ministro della giustizia possa partecipare alle relative sedute senza diritto di voto e con facoltà di avanzare proposte e richieste.

Al riguardo va osservato che la disposizione relativa alla partecipazione alle sedute dei Consigli da parte del Ministro della giustizia si limita a costituzionalizzare quanto già previsto dalla legislazione ordinaria. La diversa proporzione tra i componenti « togati » e « laici », da una parte, rappresenta un punto di equilibrio tra le diverse e contrapposte proposte dei vari gruppi sulla questione della composizione dei Consigli e, dall'altra, consente una più efficace dialettica tra esponenti di istanze istituzionali comunque coinvolte nella vita della giustizia, anche tenendo conto della provenienza professionale (docenti universitari in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di esercizio) dei componenti di nomina da parte del Parlamento, che è espressione della sovranità popolare. Va rilevato che il testo approvato mantiene comunque una netta prevalenza dei componenti eletti da parte della magistratura e che i paventati rischi di una eccessiva « politicizzazione » dei Consigli non dipendono tanto da un modesto incremento della componente « laica » di nomina parlamentare quanto piuttosto, e nella maggior parte dei casi, dalla esa-

perata politicizzazione interna e nei reciproci rapporti tra le varie correnti della magistratura, favorita anche dal particolare sistema elettorale attualmente vigente.

Per quanto riguarda, in modo specifico, la questione dell'organo cui affidare le competenze in materia disciplinare nei confronti dei magistrati, il testo approvato dalla Commissione prevede l'istituzione della Corte di giustizia della magistratura, con l'inserimento in Costituzione del nuovo articolo 125.

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

Peraltro talune iniziative emendative, presentate alla Commissione ma non esaminate, erano dirette a completare il quadro di riferimento delle disposizioni costituzionali in materia di azione disciplinare obbligatoria, attribuendo la relativa competenza non più al Ministro della giustizia ma ad un istituendo Procuratore generale. Tale organo, secondo i citati emendamenti, sarebbe nominato dal Presidente della Repubblica tra coloro che hanno i requisiti per la nomina a giudice della Corte costituzionale e godrebbe della garanzia dell'indipendenza da ogni potere. Coerentemente, allo stesso Procuratore generale sarebbe anche attribuita la funzione ispettiva sul corretto funzionamento degli uffici giudiziari, attualmente posta in capo al Ministro della giustizia. Per il rafforzamento dell'indipendenza del ruolo di tale Procuratore generale sarebbero infine previste non solo una norma di

rigorosa incompatibilità con altre cariche ed uffici, ma una ulteriore norma per stabilire un congruo periodo di incompatibilità con l'assunzione di qualunque carica pubblica successivamente alla cessazione delle funzioni. Anche questa materia sarà presumibilmente esaminata dalla Commissione nella fase successiva dei propri lavori.

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

Il Comitato sul sistema delle garanzie ha lungamente discusso, con riferimento all'articolo 124 dell'articolato approvato dalla Commissione, corrispondente all'articolo 105 del testo della Costituzione vigente, sul modo più efficace per assicurare che le funzioni amministrative affidate ai Consigli superiori mantengano tale natura. Per assicurare tale esigenza, il testo approvato precisa che spettano ai Consigli « esclusivamente le funzioni amministrative » riguardanti le materie già oggi puntualmente indicate dall'articolo 105 della Costituzione vigente. D'altra parte il relatore aveva presentato alla Commissione un emendamento finalizzato ad aggiungere esplicitamente, tra tali competenze, anche quella relativa alla « formazione » dei magistrati, questione che anche in questo caso potrà essere affrontata nella fase successiva dei lavori della Commissione.

Un'altra tematica su cui sia il Comitato sul sistema delle garanzie sia la Commissione si sono particolarmente soffermati è quella relativa alla distinzione delle funzioni tra magistrati giudicanti e magistrati del pubblico ministero.

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

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

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



di pesi e contrappesi istituzionali, di cui esso è o non è dotato.

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

In sede di Assemblea costituente il problema della natura promiscua delle funzioni del pubblico ministero (ossia dell'attribuzione a tale organo di funzioni giurisdizionali - nel rito penale dell'epoca, ad esempio, ordini di cattura e concessione della libertà provvisoria - ed esecutive) fu ampiamente sottolineato e dibattuto e, com'è ben noto, si scontrarono due opposte tendenze, rispettivamente riconducibili ai progetti Calamandrei e Leone, la prima delle quali favorevole all'indipendenza dell'organo e la seconda, invece, a configurarlo come organo del potere esecutivo. Prevalse una tesi intermedia, la cui approvazione ha dato origine al testo del comma 4 dell'articolo 107 della Costituzione vigente, secondo il quale il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Tale disposizione, da leggersi anche in relazione all'articolo 101, secondo comma, della Costituzione vigente (« I giudici sono soggetti soltanto alla legge »), evidenzia il livello non costituzionale delle garanzie riconosciute al pubblico ministero. Si deve però osservare che comunque la Costituzione riconosce la necessità di tali garanzie, che il primo comma dello stesso articolo 107 estende anche al pubblico ministero la garanzia di inamovibilità prevista per i giudici, che le stesse garanzie oggettive assicurate all'intero ordine giudiziario dall'esistenza del Consiglio superiore della magistratura sono evidentemente riconosciute anche ai magistrati

inquirenti e che lo stesso obbligo di esercitare l'azione penale per più versi sottintende e presuppone l'indipendenza del pubblico ministero. In ogni caso si deve rilevare che la legislazione post-costituzionale è stata caratterizzata da un progressivo avvicinamento ed assimilazione del regime giuridico dei magistrati inquirenti a quello dei giudici.

Uno degli elementi che accomunano giudici e pubblici ministeri nel vigente testo costituzionale è costituito dal sistema di nomina, che, secondo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 106 vigente, ha luogo per concorso, il che, come è stato sostenuto in dottrina e riconosciuto dalla Corte costituzionale (v. la sentenza n. 49 del 1968), costituirebbe una ulteriore garanzia di indipendenza posta in favore dei magistrati inquirenti.

Prima di passare all'illustrazione del testo dell'articolo 126 approvato dalla Commissione (corrispondente all'articolo 106 della Costituzione vigente), occorre ricordare che le norme in questione sono state oggetto di ampio ed approfondito dibattito nel Comitato sul sistema delle garanzie e successivamente nella Commissione: si tratta, infatti, di una questione rispetto alla quale le posizioni originarie dei vari gruppi erano assai lontane.

Il testo approvato all'articolo 126, comma 1, del testo approvato dalla Commissione, dispone anzitutto che anche i magistrati amministrativi non possono essere nominati se non per concorso e prevede che la nomina è condizionata al positivo esperimento di un periodo di tirocinio.

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

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

Il comma 3 dello stesso articolo 126 stabilisce che, ferma restando l'unicità delle modalità di ingresso in magistratura e delle carriere, sia previsto una sorta di filtro per il passaggio tra le funzioni giudicanti e quelle del pubblico ministero, e viceversa, filtro rappresentato da un concorso riservato (riservato, ovviamente, ai soli magistrati, onde evitare equivoci di sorta) che dovrà svolgersi secondo modalità stabilite dalla legge. È peraltro previsto, al comma 4 dello stesso articolo 126, che in nessun caso le funzioni inquirenti e quelle giudicanti penali possono essere svolte nel medesimo distretto giudiziario.

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

come meglio dovrebbe dirsi, nella comune cultura della legalità e delle garanzie, la quale dovrebbe essere patrimonio inalienabile di tutti i magistrati. D'altro canto è innegabile che lo svolgimento delle funzioni di pubblico ministero richiede una formazione, non solo culturale ma anche di tecnica investigativa, del tutto particolare, che è obiettivamente assai diversa da quella richiesta per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali.

Il relatore deve peraltro dar conto del fatto che in Commissione erano stati presentati, da alcuni gruppi, emendamenti indirizzati a realizzare una piena separazione delle carriere tra giudici e magistrati del pubblico ministero, prevedendo di conseguenza un accesso alla magistratura attraverso concorsi separati. Si tratta ovviamente di una impostazione profondamente diversa da quella approvata dalla Commissione, rispetto alla quale è comunque prevedibile un ulteriore esame nella fase successiva dei lavori della Commissione.

Nel testo approvato dall'articolo 126 è stato comunque previsto che tutti i magistrati debbono svolgere inizialmente funzioni giudicanti, onde perseguire quella unitarietà iniziale della cultura della legalità e della giurisdizione cui prima si accennava, per il conseguimento della quale è stato anche previsto, all'articolo 130 del testo approvato dalla Commissione (corrispondente all'articolo 110 della Costituzione vigente), che il Ministro della giustizia debba promuovere la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi (formazione propedeutica per i futuri magistrati ed i futuri avvocati, che è altra cosa dalla formazione e dall'aggiornamento dei magistrati, che restano evidentemente affidati ai Consigli superiori). Al riguardo, va ricordato che in dottrina è stata più volte lamentata l'assenza di una scuola della magistratura, sull'esempio dell'*Ecole nationale de la magistrature* in Francia, della *Referendarszeit* in Germania e dell'*Escuela judicial* in Spagna; sulla questione, peraltro, ci si soffermerà in termini più generali in occasione dell'illustrazione dell'ar-

articolo 130, riguardanti le competenze del Ministro della giustizia.

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

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

Il diritto alla conservazione delle funzioni e della sede, d'altra parte, non è svincolato dai limiti che esso può incontrare a causa della esigenza di tutelare altri interessi costituzionalmente garantiti, come si ricava dalla lettura dello stesso primo comma dell'articolo 107, dalla quale emerge che il Costituente non ha attribuito alla garanzia valore assoluto ed incondizionato, ma strumentale, nel senso che la inamovibilità è garantita per assicurare l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario nonchè quelle del singolo magistrato. D'altro canto, la previsione di un intervento in materia, comunque possibile solo da parte dell'organo di governo autonomo della magistratura, aggravato da una espressa ed ulteriore garanzia procedimentale, rafforza ulte-

riormente tale guarentigia. A tali preminenti esigenze, si è ritenuto di poter fare ugualmente fronte con una modifica del comma 2 dell'articolo 107 della Costituzione vigente (corrispondente al comma 2 dell'articolo 127 approvato dalla Commissione), con la quale si prevede la sostituzione delle previste garanzie di difesa con quelle di garanzia del contraddittorio.

Allo stesso articolo 127, al comma 1, il testo approvato ribadisce ed estende ai magistrati amministrativi il principio della inamovibilità, prevedendosi inoltre al comma 3 che la legge disciplina i periodi di permanenza nell'ufficio e nella sede dei giudici (ordinari e amministrativi) e dei magistrati del pubblico ministero.

Sempre all'articolo 127 il testo approvato prevede inoltre, all'ultimo comma, un rigoroso regime delle incompatibilità per tutti i magistrati, che troppo spesso svolgono funzioni eccessivamente distanti da quelle giurisdizionali, talvolta a scapito delle stesse e spesso alle dipendenze dell'esecutivo, con l'evidente rischio di ricadute negative sulla stessa autonomia della magistratura e anche sul suo prestigio, a tutela del quale, nel comma 5, si è prevista anche la costituzionalizzazione dei principi di responsabilità, correttezza e riservatezza.

L'articolo 108, comma 1, della Costituzione vigente riserva alla legge la disciplina dell'ordinamento giudiziario e di ogni magistratura.

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

gioranza assoluta dei componenti delle Camere (Uberti-Bozzi).

Il complesso delle citate disposizioni costituzionali ha posto una serie di problemi, sostanzialmente riconducibili sia alla posizione nel sistema delle fonti della legge sull'ordinamento giudiziario, sia alla latitudine della riserva di legge prevista dall'articolo 108, primo comma, e inoltre, con riferimento alla VII disposizione transitoria, alla possibilità di ultrattività dell'ordinamento giudiziario previgente (problema, quest'ultimo, di non poco momento con riferimento alle tematiche relative alla unità funzionale della giurisdizione).

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

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

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla portata della riserva di legge prevista dall'articolo 108, primo comma, della Costituzione vigente, occorre

anzitutto sottolineare che si tratta di una riserva di legge statale, come già affermato da una delle prime sentenze della Corte costituzionale, la n.4 del 1956. Secondo questa sentenza, tale esclusione si desume dal sistema adottato dal Costituente di procedere per materie determinate ad un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo in favore dell'ente Regione, escludendo tuttavia dal decentramento tutto il settore giudiziario. Veniva così dettato uno di quei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato che costituiscono limiti insuperabili all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, orientamento peraltro successivamente confermato dalla più recente sentenza n. 43 del 1982. Questi principi sono stati esplicitamente confermati anche nel testo approvato dalla Commissione in materia di forma di Stato (articolo 59, comma 1, lettera *b*) e in materia di Parlamento e fonti normative (articolo 98, comma 2, lettera *f*).

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

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

È necessario quindi definire una prospettiva di riforma dei rapporti istituzionali, nell'ambito della quale ogni soggetto svolga i propri compiti in un quadro di competenze ben definite, il cui corretto esercizio contribuisca alla funzionalità complessiva del sistema. Un assetto istituzionale garantisce la tenuta reale della democrazia solo nel momento in cui gli

attori delle vicende politico-istituzionali interpretano i rispettivi ruoli - certo, con il grado di elasticità necessario per adeguarli alle varie e mutevoli situazioni e contingenze, anche storiche - con piena coscienza non solo del significato della propria funzione, ma anche delle relazioni che il corrispettivo esercizio implica. In caso contrario, infatti, nasce la pericolosa tendenza a legittimare, e, talvolta, ad autolegittimare, funzioni di supplenza, che poi inevitabilmente si cristallizzano, provocando in ultima analisi la definizione per via surrettizia di un nuovo quadro istituzionale, privo tuttavia di qualunque legittimazione costituzionale.

Le problematiche connesse all'articolo 108 (corrispondente all'articolo 128 del testo approvato dalla Commissione), come del resto anche le altre, vanno affrontate alla luce di tali principi, prevedendo che la riserva di legge in materia di ordinamenti giudiziari debba essere intesa nel senso più stringente, senza lasciar spazio ad interpretazioni che, in sostanza, si risolvono nello svuotamento della riserva stessa e in uno spostamento surrettizio di competenze, il quale si rifletterebbe anche sulla reale forma di governo.

Di conseguenza, nel testo approvato del comma 1 dell'articolo 128, viene introdotta una modifica al comma 1 dell'articolo 108 vigente, anzitutto nel senso di effettuare anche in tema di ordinamento giudiziario una assoluta equiparazione tra magistratura ordinaria ed amministrativa, ma anche disponendo che le norme sugli ordinamenti giudiziari sono stabilite « esclusivamente » con legge, con una formulazione già proposta dalla Commissione Bozzi nella IX Legislatura.

#### **4.2.3 Altre disposizioni in materia di ordinamento giurisdizionale.**

Nel vigente sistema costituzionale, l'articolo 109 rappresenta una sorta di norma cerniera tra le disposizioni sull'ordinamento giurisdizionale e quelle sulle competenze del Ministro della giustizia. La collocazione sistematica di tale articolo, secondo il quale l'autorità giudiziaria di-

spone direttamente della polizia giudiziaria, è sintomatica dei problemi che esso sottintende, collocato com'è in una zona di confine tra giurisdizione ed amministrazione. La polizia giudiziaria (ossia l'attività di polizia, non preventiva, avente finalità specifiche di reintegrazione del diritto già violato, di regola preordinata all'esercizio della giurisdizione penale) è infatti funzionalmente dipendente dall'autorità giudiziaria, ma gerarchicamente dal potere esecutivo.

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

Il Comitato sul sistema delle garanzie ha discusso a lungo dell'opportunità di modificare l'art 109, ritenendosi che si dovessero in qualche misura precisare i soggetti che possono disporre della polizia giudiziaria e le relative modalità, secondo quanto era previsto, peraltro, da alcuni dei progetti e disegni di legge assegnati alla Commissione. Su tale disposizione non si era tuttavia registrata una opinione concorde o prevalente, sicché si è ritenuto preferibile, da ultimo, lasciare inalterato il testo vigente. L'articolo 109 vigente (che nel testo approvato dalla Commissione corrisponde all'articolo 129), copre comunque tutte le ipotesi di possibile utilizzazione della polizia giudiziaria da parte della magistratura, e in definitiva, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 194 del 1963 e n. 114 del 1968, non determina alcuna collisione tra il rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dalla magistratura e il rapporto di dipendenza burocratico e disciplinare in cui questa si trova, invece, con l'esecutivo. In

relazione a questo articolo, d'altra parte, erano stati presentati da vari gruppi emendamenti di specificazione delle modalità dell'utilizzo della polizia giudiziaria da parte dei diversi organi componenti l'autorità giudiziaria, e anche in questo caso la materia sarà presumibilmente riesaminata nella fase successiva dei lavori della Commissione.

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

Proprio in tale prospettiva, il testo dell'articolo 130 approvato dalla Commissione (corrispondente al testo dell'articolo 110 della Costituzione vigente) specifica più dettagliatamente le competenze spettanti al Ministro della giustizia. La norma approvata stabilisce che - oltre che alla organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia - il Ministro provvede, come già accennato, a promuovere la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi, esercita la funzione ispettiva sul corretto funzionamento degli uffici giudiziari e promuove l'azione disciplinare.

Riguardo tale disposizione, va ricordato che una prima stesura della norma prevedeva che il Ministro « assicura » (e non « promuove ») la comune formazione propedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi. La formulazione

approvata della disposizione, che raccoglie indicazioni e obiezioni emerse nel corso dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie, è suscettibile di configurare e, per più versi prefigurare, la partecipazione di altre istituzioni, e, in particolare, delle Università, all'attività di formazione.

Inoltre, già il testo della vigente Costituzione, al quarto comma dell'articolo 107, attribuisce al Ministro della giustizia la facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, con disposizione che si inserisce nella complessiva determinazione dei poteri del Ministro, ora più organicamente disciplinati all'articolo 130 del testo approvato. La legge ordinaria istitutiva del Consiglio superiore della magistratura ha tuttavia ripartito la competenza in materia di azione disciplinare tra Ministro e Procuratore generale presso la Corte di cassazione, stabilendo che questi è titolare degli atti anche quando l'azione è promossa dal Ministro e che quest'ultimo opera attraverso la Procura generale della Cassazione.

Tale disciplina, oltre che ad una commistione di funzioni e ad una certa confusione nella definizione dei ruoli e della natura degli organi che intervengono nel procedimento - si pensi, ad esempio, alla posizione della Procura generale, che per più versi potrebbe nei casi in esame essere considerata strumento del potere esecutivo - ha dato origine a più di una perplessità circa la stessa coerenza della normativa ordinaria vigente rispetto al dettato costituzionale. Anche a tacere del fatto che delle competenze del Procuratore generale presso la Corte di cassazione in materia di azione disciplinare non vi è traccia nella Costituzione, tale organo è comunque membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura e concorre, quindi, alla definizione del governo autonomo dell'ordine giudiziario. Al contempo, tuttavia, la Procura generale viene chiamata ad assumere iniziative che determinano l'esercizio di quello stesso governo autonomo, configurando una possibile e conseguente carenza di terzietà, con tutto ciò che questo comporta. Va ricordato al riguardo, invece, che, in relazione agli

articoli 122, 123 e 125 del testo approvato, il Ministro della giustizia non è membro di diritto dei Consigli superiori e neanche della Corte di giustizia della magistratura, alla quale ultima neppure partecipa.

In ogni caso, accogliendo istanze avanzate nel corso dei lavori del Comitato sul sistema delle garanzie, è stato approvato un secondo comma all'articolo 130, per effetto del quale la legge può individuare altri soggetti titolari in via sussidiaria dell'azione disciplinare.

Nell'ambito dei soggetti ai quali la legge può attribuire in via sussidiaria la titolarità dell'azione disciplinare, possono essere ricompresi organi, già esistenti (quali la Procura generale presso la Corte di cassazione) ovvero di nuova istituzione. In ogni caso, l'eventuale esercizio in via sussidiaria dell'azione disciplinare deve essere improntato ai principi di terzietà e indipendenza rispetto all'ordine giudiziario, ferma restando, beninteso, la competenza a decidere in materia disciplinare attribuita alla Corte di giustizia della magistratura. Sulle più radicali ipotesi emendative, che prevedono la sottrazione della titolarità dell'azione disciplinare obbligatoria al Ministro per trasferirla ad un istituendo Procuratore generale, si è già riferito in relazione all'articolo 125.

#### 4.2.4 Norme sulla giurisdizione

Passando ora all'esame delle disposizioni contenute nella sezione II del nuovo Titolo VI riguardante la magistratura, è necessario soffermarsi sul testo approvato dell'articolo 131, corrispondente all'articolo 111 della Costituzione vigente. Sulla disposizione, confermata al comma 1 di tale articolo, secondo la quale tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati, non si sono registrate proposte di modifica. Tale norma, come è ben noto, è stata letta come l'affermazione di un principio democratico di controllo generalizzato sull'amministrazione della giustizia (sebbene oggi si tenda a ritenere tale controllo assicurato anche con la pubblicità dei processi) e di applicazione del principio di legalità, ed è stata, inoltre,

ritenuta strumentalmente diretta all'esercizio della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, della quale si occupa il medesimo articolo.

Il testo del comma 2 dell'articolo 111 della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 131, comma 2 del testo approvato) unifica le distinte ipotesi di impugnabilità in Cassazione di tutte le sentenze dei giudici ordinari e speciali, nonché quella di tutti i provvedimenti restrittivi della libertà personale, costituzionalizzando, quindi, due garanzie differenti. La prima, per usare le parole di Calamandrei (che non a caso era anche contrario al decentramento della Corte di cassazione), si richiama all'unità del diritto nazionale attraverso l'uniformità della interpretazione giurisprudenziale (ed in ciò consiste la funzione nomofilattica della Cassazione). La seconda di tali garanzie, invece, intende realizzare una sorta di *habeas corpus* continentale, cioè una delle più grandi garanzie conquistate da un regime democratico, come fu detto proprio all'Assemblea costituente.

Tuttavia, va dato atto che è stata più volte riproposta, sia nel Comitato che nella Commissione, l'esigenza di una limitazione della ricorribilità in Cassazione contro le sentenze, in maniera tale da deflazionare l'attività di quest'organo in relazione a fattispecie di minor rilievo, ferma restando la ricorribilità contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale. Si tratta di una materia di grande complessità e delicatezza, rispetto alla quale il relatore aveva a sua volta presentato un emendamento teso a demandare alla legge la previsione dei casi di ricorribilità in Cassazione contro le sentenze, essendo però necessario garantire comunque almeno un doppio grado di giudizio. È evidente che anche questa materia dovrà essere esaminata dalla Commissione nella fase successiva dei propri lavori.

Sempre all'articolo 131, al comma 3, il testo approvato recepisce le proposte di costituzionalizzazione dei diritti della difesa, secondo quanto previsto dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia

dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il comma 4 di tale articolo 131 inserisce inoltre nella Costituzione una « riserva di codice » per quanto riguarda le norme penali, mentre il comma 5 prevede che tali norme non possono essere interpretate né analogicamente né estensivamente.

Si tratta di disposizioni che non solo investono differenti aspetti della giustizia penale e, in particolare, il rapporto tra il cittadino e la magistratura, ma sono anche intimamente connesse tra loro.

Per quanto riguarda in maniera specifica il comma 3 dell'articolo 131 del testo approvato, occorre ricordare che le relative disposizioni sono già vigenti nel nostro ordinamento per effetto del recepimento della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Tuttavia è chiaro il significato che assume non solo in termini simbolici, ma anche come ricaduta sull'attività legislativa ordinaria e come parametro per il vaglio di costituzionalità delle disposizioni oggi vigenti, la costituzionalizzazione dei principi espressi dalla norma in esame.

Ugualmente evidenti sono la portata e le implicazioni, anche relative alla tecnica legislativa, determinate dalla introduzione del principio della riserva di codice nel testo della Costituzione.

Tale introduzione si propone di porre rimedio all'effetto perverso determinato dall'inflazione legislativa in materia penale, a causa della quale, di fatto, l'obbligo di conoscenza di tali disposizioni posto in capo a tutti i cittadini dall'articolo 5 del codice penale (secondo il quale nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale) è obbligo del quale non si può ragionevolmente pretendere l'adempimento. La razionalizzazione della tecnica legislativa, in forza dell'imposizione di un vincolo costituzionale al legislatore, facilitando la conoscibilità delle disposizioni penali, costituirà quindi una garanzia per il cittadino e, al contempo e conseguente-

mente, meglio assicurerà l'applicazione della stessa legge penale, senza che ne possa essere invocata in alcun caso l'ignoranza.

Per quanto riguarda il nuovo comma 5 dell'articolo 131, il divieto di interpretazione analogica ed estensiva in materia penale non è oggi (quantomeno) espressamente previsto dalla Costituzione, sebbene l'opinione prevalente, ma non unanime, in dottrina - con riferimento, in verità, alla sola interpretazione analogica - lo ritenga compreso nel principio di legalità previsto al comma secondo dell'articolo 25, per effetto del quale nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

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

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

Riguardo quest'ultima questione, tuttavia, si deve far presente che, in alcune sentenze della Corte costituzionale, mentre da un lato sembra confermata in via interpretativa la asserita costituzionalizzazione del divieto di analogia, dall'altro sembra però consentito il ricorso all'interpretazione estensiva nella parte in cui con tali sentenze è stata ritenuta la costituzionalità di disposizioni recanti indicazioni estensive, ossia di indicazioni con le quali si assegna all'interprete il compito di attuare il procedimento ordinario di interpretazione, anche se diretto ad operare l'inserzione di un caso in una fattispecie. La Corte ha infatti argomen-



tato che in questi casi si tratterebbe di operazione diversa dall'applicazione analogica e che quindi non sarebbe ricompresa nell'ambito del divieto di analogia di cui al secondo comma dell'articolo 25 (v. le sentenze n.79 del 1982 e, meno recenti, n.120 del 1965 e n.27 del 1961).

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

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

Il dibattito nel Comitato sul sistema delle garanzie e nella Commissione si è a lungo soffermato sulla disposizione recata dall'articolo 112 della Costituzione vigente (corrispondente all'articolo 132, comma 1, del testo approvato), secondo il quale il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

Si tratta di una tematica di grande complessità, nella quale si intrecciano problematiche di equilibrio costituzionale, di garanzia dell'effettività dell'ordinamento giuridico, di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, di diritto pro-

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

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

Sul punto si è anche espressa la Corte costituzionale, secondo la quale l'ordinamento può ben prevedere azioni penali sussidiarie o concorrenti rispetto a quella obbligatoriamente esercitata dal pubblico ministero (v. le sentenze n. 84 del 1979, n. 114 del 1982 e n. 61 del 1987). Va rilevato, tuttavia, che l'articolo 231 delle norme di attuazione del codice di procedura penale ha abrogato tutte le disposizioni che prevedevano l'esercizio dell'azione penale da parte di organi diversi dal pubblico ministero. Al riguardo va ricordato che, comunque, alla Commissione era stato presentato un emendamento, sottoscritto da vari gruppi, tendente a costituzionalizzare il principio della attribuzione per legge ad altri soggetti dell'esercizio dell'azione penale in via

sussidiaria e concorrente, materia quindi che sarà sottoposta all'esame della Commissione nella fase successiva dei suoi lavori.

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

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

È evidente, peraltro, che talune deviazioni dal principio dipendono anche da fattori fisiologici, in quanto in molti casi, direttamente ricollegabili all'attività del pubblico ministero ovvero di altri organi (come, ad esempio, la polizia giudiziaria), il principio dell'obbligatorietà subisce interferenze che, in concreto, determinano deroghe più o meno incisive. Resta tuttavia fermo l'affermato principio che, di fronte ad un reato, l'atteggiamento del pubblico ministero non può essere determinato se non dalla legge che gli impone di procedere, ossia di richiedere al giudice di decidere sulla fondatezza di una certa notizia di reato e sulla conseguente applicazione della legge penale.

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

Si è quindi imposta l'esigenza di individuare un meccanismo che, evitando

mere petizioni di principio, consenta di porre rimedio a tale situazione, definendo un circuito suscettibile di coinvolgere in modo pieno ed efficace tutti i livelli di responsabilità istituzionale e di rendere effettiva la dichiarata obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Le disposizioni approvate al comma 1 dell'articolo 132 rappresentano una formula che, nella necessaria stringatezza tipica delle norme costituzionali, consente di conciliare l'esigenza di mantenere la previsione dell'obbligatorietà con quella di permettere al legislatore ordinario di porre in essere interventi tali da assicurare che il principio non resti privo di contenuto e che, nella migliore delle ipotesi, la sua realizzazione sia affidata alle sole capacità e al senso di responsabilità dei magistrati del pubblico ministero.

È anche in quest'ottica che deve leggersi la disposizione approvata al secondo comma dell'articolo 132, per effetto della quale il Ministro della giustizia deve riferire annualmente al Parlamento sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine. Tale norma esclude che il Parlamento possa interferire direttamente sull'esercizio dell'azione penale, mentre rafforza l'esigenza di un raccordo istituzionale tra Governo e Parlamento su tematiche di grande rilievo, che in quella circostanza verrebbero affrontate in maniera organica e non frammentaria. Peraltro il relatore, facendo proprio un rilievo di carattere sistematico, aveva presentato un emendamento volto ad inserire tale previsione all'articolo 130, in modo tale da riunire in tale articolo le funzioni e le competenze del Ministro della giustizia.

Per quanto riguarda l'articolo 133 approvato (corrispondente all'articolo 113 del testo vigente) è necessario anzitutto richiamare le considerazioni già svolte in via generale con riferimento all'unità funzionale della giurisdizione e al conseguente criterio di riparto della giurisdizione tra giudici ordinari ed amministrativi sulla base di materie omogenee indicate dalla legge. Al riguardo si deve

sottolineare che, mentre l'articolo 121 del testo approvato caratterizza la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione dal punto di vista degli organi giurisdizionali cui essa è affidata, l'articolo 133 definisce il medesimo ambito da un punto di vista meramente oggettivo, garantendo la giurisdizione amministrativa con riferimento non più alla dicotomia tra diritti soggettivi e interessi legittimi, ma, dopo aver soppresso il richiamo a tali posizioni soggettive, rinvia alla legge per la definizione delle modalità per l'esercizio della tutela giurisdizionale « nei confronti della pubblica amministrazione », e non più solo contro i suoi atti.

È peraltro evidente che tale soppressione, unitamente a quella analoga operata all'articolo 121, non implica alcuna interferenza rispetto al primo comma dell'articolo 24 della prima parte della Costituzione, che si limita ad assicurare che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, senza ovviamente indicare nè criteri di riparto della giurisdizione nè, conseguentemente, gli organi giurisdizionali cui adire. In altri termini, l'articolo 24, primo comma, costituisce una norma volta a garantire la possibilità di azione in giudizio escludendo ogni eccezione alla tutela delle posizioni soggettive, mentre quelle recate al riguardo dal nuovo Titolo VI sulla magistratura hanno lo scopo di precisare le concrete modalità con cui realizzare tale possibilità.

Si deve ricordare, da ultimo, che, in relazione all'articolo 133 del testo approvato, il relatore, facendosi carico di una diversa iniziativa emendativa, ha presentato un proprio emendamento volto a prevedere esplicitamente la possibilità di esercitare la tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione anche in forma cautelare e a prevedere, inoltre, la possibilità di altri strumenti di reintegrazione, oltre a quella di annullamento, degli atti della stessa pubblica amministrazione. In verità, già il testo approvato dell'articolo 133 sembra in grado di far fronte a tali esigenze, che comunque potranno essere adeguatamente

valutate nella fase successiva dei lavori della Commissione.

\* \* \*

Come si è illustrato, numerose disposizioni recate dal Titolo VI sulla magistratura approvato dalla Commissione intervengono su organi esistenti, ne istituiscono di nuovi ovvero attribuiscono ulteriori competenze, mentre altre incidono in materia diretta sulla legislazione vigente. È evidente che per l'applicazione di tali disposizioni è necessario prevedere un complesso di norme volte a regolare, entro termini precisi e con modalità ben definite, il passaggio dall'assetto vigente a quello definito dal Titolo VI in questione. D'altro canto, è altrettanto evidente che una puntuale precisazione in termini normativi delle necessarie disposizioni transitorie non potrà che avvenire in un successivo momento, a seguito dell'ulteriore esame che sarà svolto nella successiva fase dei lavori della Commissione.

È necessario, tuttavia, tenere presente tale questione, di grande importanza per rendere effettivo il nuovo disegno costituzionale nella fase di attuazione, e rammentare sin d'ora che tali disposizioni transitorie dovranno essere mirate anzitutto alla revisione del complesso di organi di cui agli articoli 83 e 121 del testo approvato (corrispondente agli articoli 100 e 103 della Costituzione vigente) ed alla definizione delle relative competenze, anche attraverso una necessaria fase di transizione dal precedente al nuovo assetto istituzionale e costituzionale. Si potrà, inoltre, stabilire un regime transitorio per il passaggio dall'attuale struttura del Consiglio superiore della magistratura ordinaria a quella definita nel testo approvato dalla Commissione, nonchè termini precisi, coordinati con la fase di transizione sopra ricordata, per l'istituzione del Consiglio della magistratura amministrativa. Infine sarà necessario, in riferimento alla riserva di codice prevista all'articolo 131 del testo approvato (corrispondente all'articolo 111 della Costituzione vigente), individuare precise modalità, che verosi-

milmente non potranno che consistere in una delega al Governo, per la rielaborazione tecnico-sistematica della normativa penale, al fine di rendere effettiva e concretamente operante tale previsione.

## 5. La giustizia costituzionale

### 5.1. Il quadro di riferimento

#### 5.1.1 *Genesi ed evoluzione normativa*

L'introduzione nel sistema costituzionale di un organo di giustizia costituzionale rappresentò il necessario corollario della scelta operata dai costituenti in favore di una Costituzione rigida. Si intendeva in tal modo operare una netta innovazione rispetto all'ordinamento precedente, fondato su una carta fondamentale, lo Statuto albertino del 1848, sprovvista di un chiaro regime di prevalenza rispetto alla legislazione ordinaria e pertanto liberamente derogabile da questa. Il carattere « flessibile » dello Statuto era del resto testimoniato dal fatto di essersi prestato a fare da sfondo, senza modificazioni formali, ai diversi regimi politici succedutisi dal 1848 (Monarchia costituzionale sabauda, il sistema parlamentare liberale, il regime fascista).

Gli estensori della nuova Costituzione vollero fare di questa un atto di permanente garanzia del nuovo ordinamento democratico: di qui la necessità di introdurre meccanismi per il controllo sull'osservanza da parte delle leggi dei principi costituzionali. Questo profilo rappresentava, del resto, solo una delle componenti della più generale volontà di costruzione di un sistema che coniugasse il riferimento fondativo alla sovranità popolare con l'altrettanto irrinunciabile esigenza della tutela dei diritti fondamentali degli individui e delle formazioni sociali. Di qui il disegno di attribuire in capo all'organo di garanzia costituzionale, oltre al controllo sulla costituzionalità delle leggi, altre funzioni finalizzate ad assicurare controlli e limiti all'azione degli organi costituzionali, l'effettività degli ambiti ri-

servati agli enti ad autonomia garantita, nonché la « giustiziabilità » anche degli atti di carattere politico.

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

Per l'individuazione dei caratteri del nuovo organo di garanzia, i costituenti avevano di fronte a sé principalmente due modelli. Il primo era incentrato sull'esempio del sindacato di costituzionalità avviatosi sulla base delle elaborazioni giurisprudenziali della Corte suprema americana, a partire dagli inizi del XIX secolo. Si trattava di un sistema che affidava il controllo di costituzionalità sulle leggi alle corti ordinarie, aventi il proprio vertice nella Corte suprema: un sistema pertanto contrassegnato da un carattere diffuso, dall'incidenza sui casi concreti, dalla natura prevalentemente giurisdizionale dell'attività di controllo esercitata. L'altro modello era invece rappresentato dalle corti di giustizia costituzionali istituite tra le due guerre in Austria e Cecoslovacchia, che configuravano un sistema di giustizia costituzionale a carattere accentrato, imperniato su una verifica di costituzionalità posta in essere da organi specializzati di nomina prevalentemente politica e svolgenti un'attività di controllo con valenza *erga omnes* e di carattere astratto (tanto da indurre Kelsen - in un saggio dedicato alla comparazione tra la giustizia costituzionale americana e quella austriaca - a

definire la Corte costituzionale austriaca un « legislatore negativo »).

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

Si scelse, infatti, di affidare i compiti rientranti nella sfera della giustizia costituzionale ad un organo accentrato, composto da un numero ristretto di membri (15) nominati prevalentemente da soggetti politici (1/3 dal Presidente della Repubblica, 1/3 dal Parlamento in seduta comune, 1/3 dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative). A questi caratteri, che contrassegnavano fortemente il nuovo organo nel senso della politicità, si accompagnò tuttavia la previsione concernente i requisiti per la nomina a giudice, incentrati sul principio della competenza giuridica, la fissazione di un termine di mandato (12 anni) assai più lungo del normale ciclo politico, la rinnovazione parziale dei componenti, l'elezione del Presidente all'interno dei membri della stessa Corte, un rigido regime delle incompatibilità. Tutti elementi che accentuavano il carattere di specializzazione, neutralità e indipendenza del nuovo organo, attribuendo pertanto ad esso elementi di analogia con la posizione degli organi giurisdizionali.

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

costituzionalità: di qui la sostituzione dell'espressione approvata dalla Commissione (« la Corte giudica della costituzionalità di tutte le leggi ») con quella proposta dall'on. Perassi (« La Corte costituzionale giudica delle controversie relative alla *legittimità costituzionale* »), al fine di escludere, come ebbe a rilevare l'on. Ruini, qualsiasi coinvolgimento da parte della Corte in valutazioni di merito riservate al Parlamento, pur consentendo alla successiva attività giurisprudenziale della Corte un'attività di valutazione abbastanza elastica, in relazione alle esigenze concrete che si sarebbero di volta in volta presentate.

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

Il relatore Piero Calamandrei pose fin dall'inizio la questione se il controllo sulla costituzionalità delle leggi si dovesse istituire: *a)* soltanto in via incidentale (cioè nel giudizio in cui si tratti di applicare la legge a un caso concreto); *b)* soltanto in via principale (cioè in un apposito giudizio, in cui si tratti di decidere come unico oggetto se una legge è o non è in contrasto con la Costituzione); *c)* oppure insieme, in via incidentale e in via principale. Nella soluzione proposta dall'on. Calamandrei erano previsti entrambi i tipi di controllo. La sottocommissione approvò, oltre a quella in via incidentale, anche l'impugnazione in via principale, da « chiunque » esercitabile, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della singola legge, direttamente avanti la Corte costituzionale. Ma il Comitato di redazione sostituì questa norma con il secondo comma dell'articolo 128 del progetto, in cui si prevedeva di riservare l'impugnazione in via principale al Governo, a 50 deputati, a un Consiglio regionale, o a non meno di 10.000 elettori. In Assemblea l'on. Mortati propose il ritorno alla norma approvata dalla sottocommissione, pur con una diversa e più dettagliata formulazione. La

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

La definizione con legge costituzionale delle modalità di instaurazione del giudizio costituzionale fu operata in tempi rapidissimi: fu infatti la stessa Assemblea costituente, in regime di *prorogatio*, ad approvare un disegno di legge governativo con cui si dettava la disciplina della materia. Il provvedimento (legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) optava per la individuazione di un'unica modalità di accesso ai giudizi di legittimità costituzionale: la rimessione alla Corte da parte dei giudici delle questioni di legittimità rilevate d'ufficio o sollevate dalle parti nel corso del giudizio, e non ritenute dalla stessa autorità giudiziaria manifestamente infondate.

Il sistema così definito operava una scelta in direzione di una ulteriore « giurisdizionalizzazione » del sindacato di costituzionalità, in quanto quest'ultimo avrebbe potuto avere luogo solo in relazione a concrete controversie riguardanti l'applicazione delle norme da sottoporre alla verifica di costituzionalità. Il filtro per accedere a quest'ultima veniva individuato nell'autorità giudiziaria, che avrebbe dovuto apprezzare la « non manifesta infondatezza » e la « rilevanza » per il giudizio delle questioni sollevate. Si dava così vita ad un sindacato di costituzionalità sulle leggi che escludeva in via ordinaria un controllo di tipo astratto e preventivo sugli atti legislativi, prevedendo al contrario che la costituzionalità di tali atti andasse verificata nel loro impatto sociale, cioè nella loro concreta incidenza sugli interessi reali, impedendo al contempo che « gli atti stessi, se sospetti di incostituzionalità, trovassero applicazione

in sede giurisdizionale con irrimediabile pregiudizio per l'attuazione dei valori costituzionali nell'assetto dei rapporti giuridici » (sent. 406/89).

Va comunque ricordato che la legge costituzionale del 1948 introdusse anche due nuove forme di impugnazione diretta delle leggi, che si aggiungevano a quella prevista dall'articolo 127 della Costituzione con riferimento alla facoltà riservata al Governo di promuovere la questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. Venne infatti prevista la possibilità per le Regioni di promuovere il giudizio della Corte sulle leggi statali o sulle leggi delle altre Regioni ritenute invasive delle proprie competenze: in questo caso il ricorso era previsto tuttavia in via successiva (entro 30 giorni dalla pubblicazione della legge) e non in via preventiva, come nell'articolo 127 della Costituzione.

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

Nel frattempo vennero emanate ulteriori norme legislative, di rango costituzionale ed ordinario, che definivano aspetti importanti dell'attività della Corte. Con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 venne attribuita alla Consulta una nuova competenza, quella concernente il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo presentate ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione, e furono stabilite ulteriori norme di garanzia concernenti lo *status* dei giudici costituzionali. Con la legge 11 marzo 1953, n. 87 furono invece dettate importanti norme in materia di costituzione e funzionamento della Corte, di disciplina della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, di esame dei conflitti di attribuzione. Va a quest'ultimo proposito rilevato che l'inserimento di talune di tali disposizioni in una legge di rango

ordinario come la L. 87 ha destato e continua a destare non poche perplessità in relazione al carattere « materialmente » costituzionale delle norme da essa dettate: basti pensare alle previsioni concernenti il limite del sindacato di costituzionalità della Corte (che esplicitamente esclude « ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento ») o alle impegnative proposizioni normative riguardanti la definizione degli istituti del conflitto di attribuzione e di « potere dello Stato ».

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

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

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

### 5.1.2 L'evoluzione giurisprudenziale

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

Per articolare la storia dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sono state utilizzate dagli studiosi periodizzazioni diverse. Quella proposta ad esempio da Enzo Cheli in un recente saggio individua tre fasi: la prima (dalla fine degli anni '50 all'inizio degli anni '70) vede la Corte impegnata a consolidare la propria posizione nel sistema e proporsi quale istanza di promozione delle riforme, in primo luogo attraverso lo svecchiamento dell'ordinamento normativo vigente di derivazione pre-repubblicana; una seconda fase (protrattasi sino alla metà degli anni '80) chiama invece maggiormente in causa la Corte nel ruolo schmittiano di arbitro e mediatore dei conflitti sociali e politici, in un delicato confronto diretto con l'attività del Parlamento e della magistratura; la fase tuttora aperta si caratterizza, invece, per la rapidità e puntualità delle decisioni della Corte, in un contesto istituzionale in rapido movimento e contrassegnato da un elevato tasso di conflittualità interistituzionale.

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

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

zione da parte di proposizioni normative di varia natura, individuate dalla stessa Corte. È questa certamente la frontiera più controversa del sindacato di legittimità sulle leggi e che ha maggiormente esposto la Consulta a potenziali conflitti con gli organi legislativi anche per i riflessi che in numerosi casi tali sentenze hanno comportato per le finanze pubbliche. Assumendo come parametro il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, la Corte ha talvolta esteso determinati benefici o trattamenti a categorie di soggetti che ne erano stati illegittimamente esclusi dalle leggi impugnate, determinando in tal modo aumenti di spesa non provvisti della necessaria copertura finanziaria. Va peraltro rilevato che in tempi recenti è venuto emergendo, nel comportamento della Corte su tale profilo, un atteggiamento di sempre più accentuato *self-restraint* espresso, da un lato, dal ricorso alle sentenze additive solo nei casi in cui l'individuazione della norma mancante da integrare sia univoca e non dia adito alla scelta tra più soluzioni (cosiddette sentenze « a rime obbligate »), dall'altro dalla limitazione in taluni casi dell'intervento della Corte alla formulazione non di una vera e propria integrazione al testo legislativo, ma di un « principio » il cui svolgimento viene demandato al legislatore (queste decisioni sono state definite « sentenze additive di principio »).

Anche al di là di tali punte estreme, la Corte ha comunque interpretato con sempre maggiore consapevolezza il sindacato di costituzionalità sugli atti legislativi come attività che si discosta sensibilmente dal modello, ipotizzato come si è visto dal Costituente, di un confronto puntuale di tipo giuridico-formale tra le norme costituzionali e quelle sottoposte al sindacato di legittimità. Quest'ultimo si è invece sempre più qualificato in termini di valutazione delle discipline legislative alla luce dei « valori » e dei principi espressi dal testo costituzionale, anche se tale riscontro viene comunque tradotto nelle decisioni della Corte in termini di effetti sul tenore testuale delle normative esami-

nate: la stessa Consulta (sent. 84 del 1996) ha a tal proposito rilevato come il giudice delle leggi giudichi su norme ma pronunci su disposizioni .

Su questa linea, uno strumento assai penetrante, per l'effettuazione del controllo di costituzionalità sulle leggi, è rappresentato dall'utilizzazione in termini assai ampi del principio di eguaglianza, di cui la Corte si è avvalsa come parametro per valutare la « congruità » e la « ragionevolezza » delle misure contenute nei provvedimenti legislativi. Sulla base di tali presupposti la Consulta si è potuta spingere sino a valutare il « buon uso » da parte del legislatore del potere discrezionale ad esso assegnato anche in termini di effettivo conseguimento di un soddisfacente equilibrio tra i diversi valori costituzionali in gioco in un determinato ambito. Non occorre sottolineare la delicatezza anche di questo profilo della giurisprudenza della Consulta, per il diretto riferimento alle scelte e valutazioni spettanti al potere legislativo.

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

Un'ultima considerazione va svolta con riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia di accesso al sindacato di legittimità. A questo proposito va rilevato lo sforzo posto in essere dalla Consulta per ampliare gli ambiti sottoposti al controllo della Corte, attraverso l'arricchimento dei soggetti abilitati a proporre le questioni di costituzionalità. Ciò è avvenuto, da un lato, riconoscendo la qualifica di « giudice » e « giudizio » anche a soggetti e sedi ulteriori rispetto a quelli compresi nell'ordinario ambito giurisdizionale (tale riconoscimento è stato ad esempio attribuito alla sezione disciplinare del CSM, alla Corte dei conti in sede di controllo



sugli atti del Governo e, non ultimo, alla stessa Corte costituzionale, che si è riconosciuta la legittimazione a sollevare di fronte a se medesima questioni incidentali); dall'altro, allargando l'universo dei soggetti da qualificare come « poteri dello Stato », ai fini del riconoscimento della facoltà di sollevare i conflitti di attribuzione.

A questo ultimo proposito, è noto il riconoscimento da parte della Corte di tale qualifica al comitato promotore dei referendum e ad un quinto dei componenti di una Camera (sent. 69/78): tale orientamento è stato recentemente ribadito con la sentenza 161 del 1995, con cui la Consulta si è spinta sino ad annullare una norma di un decreto legge impugnata dai promotori di un referendum in sede di conflitto di attribuzioni in relazione alle limitazioni comportate dal provvedimento alle libertà costituzionali di tali soggetti.

Secondo un orientamento dottrinario, tali sviluppi avrebbero posto le premesse logiche per l'accoglimento anche nel nostro ordinamento di forme di ricorso diretto alla Corte avverso gli atti legislativi da parte di soggetti qualificati, come le minoranze parlamentari (in analogia con l'istituto della *saisine parlementaire* francese, che prevede appunto la possibilità per 60 deputati o 60 senatori di impugnare dinanzi al *Conseil constitutionnel* le leggi approvate dalle camere prima della loro promulgazione) o degli individui che ritengano la sfera dei propri diritti fondamentali direttamente lesa dall'intervento legislativo (come nella *Verfassungsbeschwerde* tedesca). Sono evidenti le connessioni tra lo sviluppo di tali nuovi strumenti di accesso alla Corte e le possibili innovazioni in tema di forma di Stato e di forma di governo, in particolare per quanto riguarda la definizione di uno « statuto della opposizione » (per una considerazione comparata di tali problemi nei diversi ordinamenti, si può rinviare ad una pubblicazione recentemente edita dal Servizio studi del Senato).

A questo riguardo, va rilevato come nella legislazione costituzionale vigente già

sia presente un limitato caso di « ricorso diretto » alla Corte a favore di minoranze politiche: l'articolo 56 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige prevede infatti, a favore dei gruppi etnico-linguistici del Consiglio regionale e del consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, la possibilità di adire la Corte avverso le leggi regionali o provinciali ritenute lesive del principio della parità tra i gruppi linguistici. D'altro canto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo (sent. 406 del 1989) di riconoscere come il sistema di controllo di costituzionalità incentrato sul sindacato in via incidentale permetta la formazione di « zone franche » di incostituzionalità, in conseguenza delle scarse occasioni di controversia offerte da leggi che concernano direttamente competenze di organi pubblici o che non influiscano restrittivamente su situazioni soggettive.

### 5.1.3 I precedenti progetti di riforma

La riflessione politica e scientifica sulle prospettive di riforma della Corte costituzionale ha dato luogo alla prime ipotesi di modifica dell'attuale disciplina già a partire dall'inizio degli anni '80.

In sede parlamentare, la Commissione Bozzi non ritenne opportuno proporre modifiche alle disposizioni della Costituzione direttamente concernenti le garanzie costituzionali, ma si limitò a prospettare, nell'ambito di una nuova ipotesi di stesura dell'articolo 81 della Costituzione, una innovazione di rilievo per quanto concerne le modalità di accesso alla Corte: l'attribuzione alla Corte dei conti, in sede di esame del rendiconto dello Stato, della facoltà di investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi per violazione appunto dell'articolo 81 della Costituzione. La proposta introduceva una forma di accesso diretto ai giudizi della Corte che era già stata prospettata dalla Consulta in una sua famosa sentenza (n. 226 del 1976). Con questa innovazione si intendeva porre rimedio alla già ricordata insufficienza emersa sulla base dell'esperienza applicativa a carico del sistema incentrato sul sindacato costituzionale in via incidentale, in relazione alla

non completa tutela di determinati valori costituzionali (come quello della copertura delle leggi di spesa).

Le esigenze di rafforzare la funzione della Corte costituzionale di tutela obiettiva dell'ordinamento su impulso di un organo neutrale quale la Corte dei conti ritornano nella X legislatura, con l'approvazione, da parte del Senato e quindi della Commissione affari costituzionali della Camera, della proposta di introdurre - nell'ambito di un più complessivo disegno di revisione costituzionale che interessava il sistema del bicameralismo e il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni - l'articolo 95-bis della Costituzione, nel quale, in connessione con la previsione di un chiaro riparto di competenze tra la funzione legislativa delle Camere e quella regolamentare del Governo, si ipotizzava di attribuire alla Corte dei conti la facoltà di sottoporre al giudizio della Corte costituzionale gli schemi di regolamento inviati dal Governo per il visto, in caso di riscontro di una violazione da parte di questi della riserva di legge.

Le ipotesi di riforma complessiva della giustizia costituzionale furono quindi espressamente affrontate nell'ambito del Comitato «garanzie» costituito in seno alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura. Gli esiti del dibattito svolto nel comitato furono raccolti dal relatore sen. Acquarone in un documento che esprimeva in proposito una serie di «principi direttivi», di cui il Comitato prese atto. I punti salienti del documento si possono così sintetizzare:

a) esigenza di ricondurre nell'ambito del testo della Costituzione tutte le discipline di carattere costituzionale riguardanti la Corte costituzionale e l'accesso ai suoi giudizi, attualmente contenute in una serie di singole leggi costituzionali;

b) opportunità di ampliare le possibilità di accesso al giudizio di legittimità sulle leggi da parte della Corte prevedendo, accanto al ricorso in via incidentale, nuove forme di accesso diretto. Tale

ampliamento avrebbe comunque dovuto tenere conto dell'esigenza di garantire la funzionalità della Corte e la tempestività delle sue decisioni. Una prima ipotesi di ampliamento fu formulata a favore del Governo, di una consistente quota di parlamentari (1/5 dei componenti di una Camera), cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali. L'apertura ad ulteriori soggetti avrebbe comportato comunque il problema di definire opportune istanze di filtro sulla ammissibilità dei ricorsi (funzione da attribuire ad un organo monocratico, quale il procuratore della Costituzione ipotizzato dallo stesso Calamandrei in sede di Assemblea costituente, o collegiale, ad es. una Commissione ristretta composta da tre giudici costituzionali);

c) definizione degli effetti temporali delle sentenze della Corte aventi conseguenze finanziarie. Si ipotizzò in proposito che l'effetto «caducatorio» di tali sentenze fosse sospeso, per dare modo agli organi legislativi e al Governo di intervenire, prevedendo anche la possibilità per la Corte di sospendere l'efficacia della legge colpita da incostituzionalità;

d) modificazione dell'attuale sistema di elezione dei giudici costituzionali, prevedendo l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i rappresentanti regionali ed elevando il quorum richiesto per l'elezione (in funzione di maggiore garanzia in conseguenza dell'adozione di sistemi maggioritari per l'elezione del Parlamento).

Il Comitato non giunse tuttavia ad approvare in via definitiva una proposta di revisione costituzionale da sottoporre al plenum della Commissione. Nel testo di revisione complessiva della Costituzione, che quest'ultima licenziò per le assemblee delle due Camere, non erano pertanto contenute espresse proposte di modifica degli articoli concernenti le garanzie costituzionali. In altre parti del testo approvato dalla Commissione si riproponeva peraltro l'ipotesi, nell'ambito di un nuovo articolo 95-bis della Costituzione, di attribuire alla Corte costituzionale il giudi-

zio sul rispetto della riserva di legge da parte dei regolamenti governativi. Rispetto al testo già esaminato nella X legislatura, il giudizio della Corte poteva essere provocato, oltre che su ricorso della Corte dei conti, anche su richiesta di un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera. L'accesso diretto al giudizio di legittimità della Corte veniva infine previsto anche a favore delle Regioni avverso le leggi organiche entro 30 giorni dalla pubblicazione.

Nella scorsa legislatura si segnalano, infine, i lavori svolti dal Comitato di studio per le riforme istituzionali costituito dal Governo Berlusconi. Nel testo complessivo di revisione costituzionale predisposto dal Comitato si ipotizzava di rafforzare le funzioni di garanzia della Corte principalmente attraverso un diverso strumento: l'introduzione di forme di accesso diretto alla Corte da parte dei singoli per la tutela dei diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione avverso gli atti lesivi posti in essere dai pubblici poteri. I ricorsi in questione venivano ammessi solo dopo i vari gradi di giudizio previsti per la tutela giurisdizionale ordinaria ed amministrativa, salva la possibilità per la Corte di intervenire anche immediatamente nel caso di ricorsi ritenuti di rilevante interesse generale o nell'ipotesi di presenza di rischio di danni gravi e irreparabili per il ricorrente. In relazione ai nuovi compiti assegnati alla Corte, si prevedeva infine di elevare il numero dei giudici costituzionali a 21 e di introdurre la facoltà per la Corte di esercitare le proprie funzioni anche a mezzo di sezioni.

## **5.2. Il progetto di riforma della Commissione**

### *5.2.1 I criteri generali del disegno di riforma*

Gli istituti di giustizia costituzionale rappresentano l'elemento di chiusura del sistema delle garanzie riferito all'intero ordinamento: è pertanto evidente che la definizione di tali istituti può essere effettuata solo avendo presenti le linee

portanti del nuovo disegno istituzionale cui stiamo ponendo mano.

I progetti assegnati alla Commissione e i testi base elaborati dai relatori dei Comitati ipotizzavano di espandere le competenze della Corte in direzioni diverse, ma che si possono ricondurre alle due funzioni fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale: quello di garanzia di ultima istanza dei diritti fondamentali e quello di arbitrato dei conflitti inter-istituzionali e tra i soggetti del sistema delle autonomie.

Come orientare la scelta tra le diverse ipotesi presentate? Si poteva optare per una espansione generalizzata delle competenze della Corte. Questa è tuttavia parsa una scelta solo apparentemente garantista: essa avrebbe potuto in realtà esprimere una agnostica rinuncia a definire i caratteri della Consulta nel nuovo sistema istituzionale, rischiando di farne una specie di «organo pigliatutto», disposto a rappresentare in alcuni contesti una sorta di terza (o quarta) camera, in altri un quarto grado di giurisdizione, e così via.

Si è tentato di individuare la soluzione più corretta utilizzando un duplice criterio, guardando da un lato al concreto ruolo storicamente svolto dalla Corte nel nostro sistema istituzionale, dall'altro alla posizione che potrà ad essa essere attribuita sulla base di una considerazione complessiva del nuovo disegno costituzionale.

Dal primo punto di vista, va rilevato che se tra i caratteri innovativi insiti nel patrimonio genetico di questo organo v'è certamente anche quello di rappresentare una istanza neutrale di composizione ed arbitrato dei conflitti politici, il vero punto di forza che ha permesso alla Corte di affermarsi nel nostro sistema, è stato tuttavia un altro: l'attività prevalente della Corte si è infatti incentrata sul giudizio di legittimità costituzionale delle leggi sulla base delle questioni sollevate in via incidentale. Ciò ha permesso alla Corte di giudicare della costituzionalità delle leggi sulla base della concreta incidenza di queste sui diritti dei singoli fatti valere

nell'ambito di specifiche controversie. Il giudizio di costituzionalità si è quindi imposto non come astratta verifica di compatibilità normativa a tutela della coerenza dell'ordinamento, ma come strumento in primo luogo di garanzia di diritti dei singoli. Questo è sembrato un primo dato importante da acquisire per valutare le ipotesi di riforma.

Dal punto di vista invece del sistema che si sta costruendo, è prevalsa la convinzione che la valutazione del ruolo della Corte debba tenere conto di due elementi fondamentali del nuovo ordinamento.

Il primo è quello dell'aumento di complessità del sistema. Un ordinamento che vede la forte espansione del ruolo delle autonomie è evidentemente assai più complesso di quello attualmente vigente: il numero dei soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita aumenta, e con essi si accrescono le sedi e le occasioni di potenziali conflitti istituzionali. È naturale che la Corte sia chiamata a svolgere un proprio ruolo nella risoluzione di tali conflitti. Ruolo non facile, vista la fortissima connotazione politica che simili conflitti potranno assumere, con le conseguenti pressioni sulla posizione di neutralità della Consulta.

È tuttavia altrettanto evidente che non potrà essere addossato alla sola Corte il ruolo di regolatore unico di tutte le tensioni del sistema delle autonomie, pena lo stravolgimento dei caratteri fondamentali dell'organo di giustizia costituzionale. Sembra allora fondamentale per garantire la tenuta complessiva del sistema individuare altre sedi di prevenzione e composizione dei conflitti, direttamente connotate in senso politico. In questa direzione si pone l'istituzione nell'ambito del Senato della Commissione delle autonomie territoriali, provvista di considerevoli poteri nello svolgimento del procedimento legislativo. È indispensabile puntare sull'effettiva incisività istituzionale di sedi come questa, per garantire la conservazione in capo alla Corte costituzionale del ruolo di garante ultimo e di chiusura dei principi del sistema, anziché di quello di luogo di

risoluzione in via ordinaria della micro-conflittualità interna all'ordinamento delle autonomie.

Il secondo elemento di innovazione che appare importante cogliere nel disegno costituzionale per ridefinire il ruolo della Consulta è rappresentato dalla volontà di individuare più immediati ed efficaci meccanismi per la attuazione degli indirizzi politici espressi dalla maggioranza di governo. Si tratta della traduzione sul piano costituzionale dell'evoluzione in senso maggioritario già operante nel nostro ordinamento per effetto delle nuove leggi elettorali. Nel momento in cui si predispongono le condizioni per porre in grado la maggioranza di governare in modo più efficace e meno mediato, si pone il problema di individuare gli istituti che assicurino la delimitazione di un'area sottratta agli indirizzi politici di maggioranza. Si tratta dell'area costituita, da un lato, dalle regole fondamentali del gioco che presiedono al confronto tra maggioranza e opposizione e, dall'altro, dall'insieme dei principi e diritti inviolabili che caratterizzano un patrimonio di valori comuni che si devono ritenere sottratti alla competizione politica. Il rafforzamento dei meccanismi maggioritari di governo rende pertanto indispensabile il potenziamento delle istituzioni di garanzia poste a tutela del rispetto di quelle regole e di quei principi. Si tratta di un ulteriore fattore che spinge potentemente nel senso dell'espansione degli spazi di intervento della Corte nella regolazione del sistema.

Anche qui è tuttavia necessario considerare il ruolo della Consulta nel disegno istituzionale complessivo che si va delineando.

A tal proposito va in primo luogo tenuto presente che si prospetta la specializzazione di una delle due Camere in un ruolo di garanzia dei diritti fondamentali che appare finalizzato a sottrarre agli indirizzi di maggioranza le scelte di merito riguardanti le libertà. Rispetto a tale opzione sarebbe incoerente riproporre la Corte quale ulteriore sede di risoluzione ed arbitrato dei conflitti riguardanti tali questioni, se non nelle ipotesi estreme. Per

quanto riguarda invece il rispetto delle procedure, va osservato che gli articoli sul Parlamento approvati dalla Commissione ripropongono con forza il ruolo dei Presidenti delle due Camere come organi di garanzia del procedimento. Anche per questo aspetto, individuare nella Corte un organo di appello delle decisioni assunte in materia di procedimento legislativo (prevedendo la possibilità di impugnazione generalizzata delle leggi per vizi del procedimento) non sembra in linea con questa valorizzazione del ruolo delle presidenze.

Queste considerazioni hanno aiutato la Commissione ad individuare una soluzione dei nodi politici più rilevanti che riguardano le competenze della Corte nel nuovo sistema istituzionale e che si esprimono essenzialmente nelle questioni del ricorso individuale e dell'impugnazione diretta delle leggi ad opera delle minoranze parlamentari.

L'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo impone il rafforzamento e la razionalizzazione del ruolo già attualmente svolto dalla Corte costituzionale, quale istanza di tutela dei diritti e valori fondamentali che si ritengono indisponibili da parte dell'indirizzo politico. In questa prospettiva, l'introduzione dell'accesso diretto alla Corte da parte dei singoli per la tutela dei diritti fondamentali è stato ritenuto un elemento di completamento e di chiusura coerente con il sistema, salvo demandare alla legge costituzionale l'individuazione degli indispensabili filtri per la valutazione di ammissibilità dei ricorsi.

Considerazioni diverse vanno invece fatte per le varie forme di impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari. In questo caso l'ammissione in via generalizzata dell'istituto avrebbe rischiato di espandere eccessivamente il ruolo di arbitrato politico della Corte, determinando un intervento sistematico della Consulta in immediata connessione con la lotta politico-parlamentare che ha condotto ad una certa decisione legislativa. È sembrato quindi op-

portuno limitare l'impugnabilità diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari ai casi di violazione dei diritti fondamentali, in modo da determinare l'intervento preventivo ed astratto della Corte non su tutti i dubbi di legittimità costituzionale, ma solo in riferimento alle situazioni estreme in cui si ritiene che la maggioranza abbia voluto, prevaricando, varcare i limiti disponibili all'indirizzo politico.

Con deciso vantaggio in termini di semplicità ed omogeneità del sistema delle garanzie costituzionali, l'impugnazione in via principale delle leggi è pertanto ricondotta a due sole fattispecie: l'impugnazione da parte delle Regioni, delle Province e dei Comuni per violazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite, e quella prevista in favore delle minoranze parlamentari per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Veniamo ora ad illustrare in maggiore dettaglio le singole innovazioni riguardanti la giustizia costituzionale contenute nel progetto approvato dalla Commissione.

### 5.2.2 *Composizione e funzionamento della Corte costituzionale*

#### COMPOSIZIONE DELLA CORTE

La Commissione ha in primo luogo esaminato se, in relazione alle nuove competenze attribuite alla Corte anche nella prospettiva di un maggiore intervento di questo organo nella regolazione del sistema delle autonomie, si renda necessario un incremento del numero dei giudici costituzionali. Ricordo in proposito che il problema del numero dei giudici della Corte è affrontato da numerose proposte assegnate alla Commissione: prevedono il mantenimento della attuale composizione di 15 membri le pdl presentate dai gruppi del CCD (pdl Giannardi C. 3090 e D'Onofrio S. 2053), CDU (pdl Buttiglione C. 3029 e Folloni S. 2011), Forza Italia (pdl Berlusconi C. 3122 e La Loggia S. 2060, Pisanu C. 3121 e La Loggia S. 2059) e Cons. regionale Toscana

(A.S. 1699). Propongono invece un aumento del numero dei giudici le pdl Mattarella C. 3088 (16 giudici), Crema C. 3035, D'Amico ed altri C. 3053, Cossiga S. 1934 (21 giudici), Mussi C. 3071 e Salvi S. 2047, (20 giudici), Cons. regionale Emilia-Romagna C. 2900, Piemonte C. 3026, Veneto C. 3028, Liguria C. 3034 e Lazio C. 3095, Rotelli S. 2030, (18 giudici), mentre le pdl Pisapia C. 3089 e C. 3002 Caveri e Pinggera e Thaler Ausserhofer S. 1978 e Zeller C. 2651, ne prevedono la riduzione, rispettivamente, a 12 e 10.

Nell'ambito della Commissione è risultato, allo stato, prevalente un orientamento restrittivo sulla questione, sulla base della convinzione che un eccessivo ampliamento della composizione della Consulta introdurrebbe seri rischi al mantenimento del principio della collegialità e della coerenza della giurisprudenza costituzionale. Per le medesime ragioni è risultata minoritaria la proposta del relatore di permettere un'articolazione per sezioni della Corte

Il testo approvato dalla Commissione conferma pertanto l'attuale composizione numerica della Consulta, fissata in quindici giudici. Va peraltro evidenziato che la scelta, operata dalla stessa Commissione, di portare da tre a quattro il numero dei titolari del potere di nomina dei giudici, comprendendo fra essi anche le Regioni, potrebbe in futuro suggerire l'opportunità di aumentare di una unità la composizione della Corte, in modo da rendere possibile la scelta di un eguale numero di giudici da parte dei quattro soggetti istituzionali cui spetta la nomina.

#### *TITOLARITÀ DELLA NOMINA DEI GIUDICI*

Per quanto riguarda la titolarità della nomina dei giudici costituzionali, ci troviamo anche in questo caso di fonte ad una questione fortemente connessa alle scelte affettuate su altri elementi distintivi dell'ordinamento: in particolare, per quanto concerne la posizione del Presidente della Repubblica e l'assetto del sistema delle autonomie.

Ricordo in proposito che nelle proposte assegnate alla Commissione si registra

una tendenza prevalente ad aumentare il numero dei soggetti titolari del potere di nomina, assegnando in particolare tale potere a soggetti esponenziali del sistema delle autonomie. Alcune proposte operano tale estensione sopprimendo la previsione della nomina di un terzo dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, ed introducendo la nomina di una quota di giudici da parte della Camera espressiva delle autonomie (pdl C. 3035 Crema; C. 3053 D'Amico; C. 3071 e S. 2047, Mussi e Salvi; C. 3088, Mattarella, C. 3121 e 3122 Pisanu e Berlusconi, S. 1975, Spironi, S. 2006, Folloni, S. 2030, Rotelli, S. 2031, La Loggia e tutte le proposte presentate dai Consigli regionali). In altre proposte la nomina di una parte dei giudici è effettuata direttamente dalle Regioni (pdl C. 3066 Neri, C. 3071 e S. 2047 di iniziativa Mussi e Salvi, C. 3121 Pisanu e C. 3122 Berlusconi, S. 2006 Folloni ed altri, S. 2030, Rotelli, S. 2031 e S. 2060 La Loggia).

Una parte minoritaria delle proposte prevede la sottrazione del potere di nomina ad alcuni soggetti per attribuirlo ad altri (pdl Giovanardi e Sanza C. 3090 e S. 2053 D'Onofrio ed altri, che prevedono l'elezione dei membri da parte del Parlamento in seduta comune, su proposta del Presidente della Repubblica; Caveri C. 3002 e Pinggera e Thaler Ausserhofer S. 1978, che prevede la nomina dei giudici da parte di metà ciascuno dei due rami del Parlamento; La Loggia S. 2060, che prevede la titolarità del potere di nomina per l'Assemblea nazionale, il Senato delle autonomie e le Regioni) ovvero la riduzione del numero dei soggetti titolari del potere di nomina (pdl Pisapia C. 3089, che attribuisce tale potere unicamente alla Assemblea nazionale e alle supreme magistrature). Da segnalare in proposito le proposte D'Onofrio S. 2053 e Giovanardi C. 3090 che prevedono di distinguere le modalità di nomina del presidente della Corte da quelle per gli altri giudici. I 14 giudici ordinari sono eletti dal Parlamento in seduta comune su proposta del Presidente della Repubblica, mentre il Presidente è eletto dai giudici al di fuori di essi

per un mandato di 12 anni (mentre il mandato dei giudici ordinari è fissato in nove anni).

Il testo approvato dalla Commissione (articolo 135, primo comma) parte dal presupposto che l'ampliamento della riserva di autonomia a favore delle Regioni richieda una partecipazione di queste ultime nel procedimento di nomina dell'organo che sarà chiamato a dirimere i conflitti tra lo Stato e le autonomie.

Al Presidente della Repubblica, al Senato e ai vertici della magistratura ordinaria ed amministrativa il testo prevede pertanto di aggiungere le Regioni, che esprimerebbero tre giudici. Nel corso del dibattito in Commissione era peraltro stata avanzata anche la proposta di affidare l'espressione della quota dei giudici alle autonomie regionali attraverso un meccanismo che comunque assicuri un filtro in sede parlamentare, attribuendo alle Regioni la individuazione di una rosa di candidati nell'ambito dei quali dovrebbe essere effettuata la scelta da parte del Senato.

Come ho anticipato, la scelta definitiva della Commissione si è invece orientata a favore dell'assegnazione direttamente alle Regioni del potere di nomina. Per la disciplina del procedimento di nomina si è fatto il rinvio ad una successiva legge costituzionale, come già accaduto con la l. cost. n. 2 del 1967 per l'elezione dei giudici di nomina parlamentare e delle supreme magistrature.

L'altra rilevante questione attinente l'individuazione dei titolari della nomina dei giudici della Corte riguarda il ruolo del Presidente della Repubblica.

È stata in particolare sollevata la questione se l'introduzione della diretta elezione popolare del Presidente consenta di mantenere in capo a questi la scelta di una importante quota dei componenti del massimo organo di garanzia del sistema. In seno alla Commissione è emerso l'orientamento a dare una risposta positiva a tale quesito. Da una parte si è rilevato come i giudici di scelta presidenziale, una volta nominati, perdano qualsiasi contatto con l'organo titolare della

nomina, risultando completamente sottratti alla sfera d'influenza di questo. Del resto in altri ordinamenti l'elezione diretta del Presidente non ha impedito di attribuire a quest'ultimo la nomina di una parte (come in Francia) o addirittura di tutti i componenti la Corte (come negli Stati Uniti, nel cui caso è tuttavia da ricordare che la nomina dei giudici della Corte suprema è a vita ed è subordinata all'*advice and consent* del Senato).

L'argomento decisivo per la conservazione al Presidente del potere di nomina dei giudici costituzionali fa tuttavia leva sulla considerazione del ruolo che il Capo dello Stato è destinato a mantenere nel nuovo sistema istituzionale, ruolo che appare contrassegnato anche da forti elementi di garanzia. Proprio ai fini della definizione del delicato equilibrio di poteri che individua la forma di governo nel disegno costituzionale che si va delineando, è sembrato che la sottrazione al Presidente di poteri, come la nomina dei giudici costituzionali, che ne denotano in senso di garanzia la posizione, finisse per rappresentare non una conseguenza del nuovo assetto istituzionale delineato, quanto un possibile fattore di sua alterazione.

Nel progetto approvato dalla Commissione (articolo 135) il Presidente della Repubblica rappresenta, anzi, il soggetto istituzionale titolare del più ampio numero di giudici costituzionali (cinque a fronte dei quattro di nomina delle magistrature e dei tre spettanti rispettivamente al Senato e alle Regioni). Va tuttavia nuovamente ricordato che nel corso del dibattito in Commissione ci si è espressamente riservati di rinviare ad una successiva fase l'esame dell'opportunità di procedere ad una complessiva rimodulazione del numero dei componenti la Corte e delle quota di essi scelta dai diversi titolari del potere di nomina.

#### LE GARANZIE DI INDIPENDENZA DEI GIUDICI

Quanto allo *status* dei giudici, ricordo che, secondo quanto previsto dall'articolo

137 Cost., le « garanzie di indipendenza » dei giudici sono stabilite con norme di rango costituzionale: le leggi costituzionali n. 1 del 1948, n. 1 del 1953 e n. 2 del 1967 prevedono così a favore dei giudici le prerogative dell'inamovibilità, dell'immunità rispetto ai procedimenti penali, dell'insindacabilità, della verifica dei titoli di ammissione e della corresponsione di una retribuzione mensile determinata per legge.

La Commissione non ha ritenuto opportuno introdurre modifiche a tale regime. Segnalo in proposito che rimane aperto il problema della estensione dell'immunità penale dei giudici costituzionali: l'articolo 3 della l. cost. 1 del 1948 prevede che i giudici costituzionali, finché durano in carica, « godano della immunità accordata nel secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione ai membri delle Camere ». Dopo la recente revisione dell'articolo 68 Cost., è sorta questione se a tale disposizione sia da attribuire carattere di rinvio « fisso » o « recettizio », se, in altri termini, le modifiche introdotte all'articolo 68 Cost., con l'abolizione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, sia riferibile anche ai giudici della Corte.

Per quanto riguarda il regime delle incompatibilità con l'ufficio di giudice costituzionale, la disciplina della materia è posta in parte dallo stesso articolo 135 Cost. che prevede l'incompatibilità con la carica di parlamentare, di consigliere regionale, con l'esercizio della professione di avvocato « e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge »: la normativa di rango ordinario è prevalentemente contenuta nell'articolo 7 della L. 87 del 1953 che prevede l'incompatibilità con una serie di altri uffici ed incarichi. La disciplina attualmente vigente non prevede invece alcuna forma di incompatibilità successiva alla fine del mandato di giudice, come invece ipotizzato dal alcune delle proposte di revisione dell'articolo 135 all'esame della Commissione e finalizzate a rafforzare anche per questo versante le garanzie di indipendenza dei componenti della Corte (vedi le proposte

di legge Mussi, C. 3071 e Salvi, S. 2047; D'Amico, C. 3054; Pisanu, C. 3121, e Berlusconi, C. 3122; Rotelli, S. 2030). Ricordo in proposito che un regime delle incompatibilità con determinati incarichi successivi al mandato è attualmente previsto dalla L. 60 del 1953 per chi ha esercitato funzioni di Governo.

Il testo approvato dalla Commissione (articolo 135, quarto comma) introduce in proposito un regime delle incompatibilità successive per i giudici della Corte, prevedendo che questi, nei cinque anni successivi alla scadenza del mandato, non possano ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso autorità di garanzia o di vigilanza. La soluzione di indicare direttamente in Costituzione la cariche per le quali è previsto un regime di incompatibilità successive dei giudici costituzionali è stata preferita dalla Commissione alla opzione, proposta nel testo base, che rinviava invece alla legge ordinaria l'individuazione delle cariche in questione.

Una ulteriore innovazione (articolo 135, quinto comma) riguarda infine il mandato del Presidente della Corte. Il presidente della Consulta è, com'è noto, eletto dalla stessa Corte tra i propri componenti secondo le modalità stabilite dall'articolo 6 della L. 87 del 1953. Il Presidente attualmente è eletto per un triennio, ma il termine può essere più ridotto in quanto esso non può superare la scadenza del mandato di giudice. Va a questo proposito rilevata una recente tendenza da parte della Corte ad eleggere a questa carica giudici prossimi a lasciare la Consulta, dando così luogo a presidenze di breve e talvolta brevissima durata. La Commissione ha in proposito valutato l'opportunità di introdurre correttivi alla disciplina vigente, in modo da assicurare a questo alto incarico una durata minima, con il fine di garantire una maggiore continuità e coerenza di indirizzi nello svolgimento delle delicate competenze spettanti alla presidenza della Consulta. Il testo approvato (articolo 135, quinto comma) prevede in proposito che non



possano essere eletti a Presidente (salvo in caso di riconferma dell'incarico) i giudici negli ultimi due anni del loro mandato.

### 5.2.3 Competenze della Corte costituzionale

Per quanto riguarda le competenze della Corte, anche in questo campo le ipotesi di riforma esaminate sono partite dalla premessa di un giudizio complessivamente positivo sul sistema su cui si è incentrata sino ad oggi l'attività prevalente della Corte. Il sindacato in via incidentale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ha infatti rappresentato, come già sottolineato, una esperienza contrassegnata da grande originalità ed efficacia, che ha permesso alla Consulta di svolgere la propria funzione di controllo sugli atti legislativi non in astratto, ma nel loro concreto operare nell'ordinamento.

Il testo approvato dalla Commissione non intende pertanto alterare la logica del sindacato incidentale, quanto ampliare gli strumenti disponibili nel sistema per rendere possibile il controllo di costituzionalità su aree per la quali, sulla base dell'esperienza applicativa, è risultata difficile sino ad oggi la possibilità di intervento della Corte. La ricerca di più efficaci strumenti di garanzia è stata tuttavia condotta tenendo presenti le esigenze di compatibilità generali del sistema, cui si è fatto riferimento nella parte introduttiva di questa sezione della relazione.

Sono già stati anticipati i caratteri generali delle soluzioni individuate sulle due questioni più delicate per l'equilibrio del disegno riformatore riguardante la giustizia costituzionale: i ricorsi individuali e l'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari. Pare opportuno avviare l'esposizione delle innovazioni introdotte nel campo delle competenze della Corte partendo da questi due istituti.

#### IL RICORSO PER LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Per quanto riguarda il *ricorso diretto individuale* alla Corte costituzionale per la

tutela dei diritti fondamentali, ci troviamo di fronte ad uno strumento già in uso presso altri ordinamenti: l'Amparo spagnolo, la *Verfassungsbeschwerde* tedesca e l'analogo istituto previsto in Austria hanno quale comune denominatore il riconoscimento ai singoli soggetti (persone fisiche e in alcuni casi anche persone giuridiche) della facoltà di adire direttamente l'organo di giustizia costituzionale per la tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti, che si ritengono violati da atti dei pubblici poteri. In tutti i paesi in cui è previsto, questo canale di accesso è configurato come uno strumento di « chiusura » del sistema delle garanzie e come una sorta di *ultima ratio* per la protezione dei diritti fondamentali, ove altri strumenti di tutela non siano disponibili o si siano rivelati inefficaci.

In considerazione della portata, potenzialmente illimitata, dell'ambito applicativo di uno strumento di questo tipo, i sistemi stranieri che lo prevedono ne limitano l'applicabilità sia con riferimento a particolari categorie di atti (ad esempio in Spagna sono escluse dalla possibilità di *Amparo* le leggi, mentre in Austria non sono impugnabili per questa via i provvedimenti giurisdizionali), sia in relazione alla presenza di altri mezzi di tutela. In Germania il ricorso è proponibile « dopo l'esaurimento delle vie legali », in altri termini, per gli atti amministrativi e giurisdizionali, dopo che siano stati percorsi tutti i possibili gradi di giudizio presso i tribunali amministrativi ed ordinari. La Corte costituzionale tedesca può tuttavia intervenire anche in una fase precedente, quando al ricorso sia riconosciuto un interesse generale o possa derivare al ricorrente un danno grave ed irrimediabile dal previo esperimento della via legale.

Per valutare pienamente l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento il ricorso diretto, è necessario inoltre tenere conto che, nei paesi che ammettono questa forma di tutela, essa impegna in modo assolutamente prevalente il lavoro degli organi di giustizia costituzionale, segnando un *trend* in continuo aumento, cui

le Corti faticano a tenere dietro: in Austria, su 2.252 decisioni complessivamente assunte nel 1990 dalla Corte costituzionale, 1.417 hanno riguardato ricorsi individuali e solo 346 giudizi in via incidentale sulla legittimità delle leggi; in Spagna, nel 1994, su 337 decisioni della Corte costituzionale 292 hanno interessato ricorsi di *Amparo*, mentre le sentenze su questioni di costituzionalità sono state 16; in Germania i ricorsi individuali di costituzionalità sollevati sono stati 5.246 nel 1993 e 5.194 nel 1994, a fronte di 90 e 55 questioni di costituzionalità sollevate su leggi negli stessi anni. Sempre in Germania, sono stati dichiarati manifestamente fondati 253 ricorsi individuali nel 1993 e 133 nel 1994 rispetto a 4.605 e 4.680 *Verfassungsbeschwerden* dichiarate « irricevibili ». L'ampiezza del numero dei ricorsi è alla base di un notevole arretrato nel lavoro del Corte costituzionale federale, determinando un forte aumento del numero dei ricorsi dichiarati inammissibili senza motivazione (4.013 nel 1994, cioè il 85,7% delle decisioni di non ricezione) e inducendo nel 1993 il legislatore tedesco a modificare in senso più restrittivo la normativa concernente l'ammissibilità dei ricorsi individuali.

Tenendo conto di queste premesse e delle proposte assegnate alla Commissione (p.d.l. Pisanu, C. 3031; Berlusconi, C. 3122; Pera, C. 3071; Mussi, C. 3071; Salvi, S. 2047), il testo base adottato dalla Commissione attribuiva alla Corte la competenza a giudicare sui ricorsi presentati da chiunque ritenga di essere stato leso in uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione « da un atto dei pubblici poteri avverso il quale non sia dato rimedio giurisdizionale ». L'innovazione non configurava quindi una sorta di « azione popolare » presso la Corte (in quanto richiedeva non una generica violazione di costituzionalità da parte degli atti impugnati, ma una lesione diretta ed attuale di un diritto costituzionale del ricorrente), né una forma di ricorso ulteriore rispetto alla tutela giurisdizionale, che finirebbe per fare della Corte costituzionale una sorta di quarto grado di

giurisdizione. L'assenza di mezzi di tutela, che abilita al ricorso costituzionale, doveva infatti intendersi come impossibilità di attivare contro determinati atti (si pensi alle leggi e agli atti con forza di legge o ad altre deliberazioni non legislative degli organi parlamentari) gli ordinari rimedi giurisdizionali.

Rispetto a tale ipotesi, è emersa nel corso del dibattito in Commissione, sulla base di una iniziativa emendativa predisposta dallo stesso relatore, una diversa soluzione. Si è infatti determinato di inserire, tra le competenze della Corte elencate nell'articolo 134, i giudizi sui ricorsi presentati per la tutela dei diritti fondamentali nei confronti dei pubblici poteri. Come già anticipato, si è quindi deciso di ammettere in via di principio questo tipo di tutela nella sua forma più ampia: con la dizione utilizzata la garanzia viene offerta non solo avverso gli « atti » dei pubblici poteri, ma in via generale contro qualsiasi condotta da essi posta in essere. Proprio l'accoglimento in forma ampia di questo nuovo strumento di garanzia ha, tuttavia, consigliato di rinviare ad una legge costituzionale la definizione delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei ricorsi. Spetterà a questa legge individuare in primo luogo in quali situazioni e avverso quali atti siano ammissibili i ricorsi individuali, predisponendo in tal modo i filtri ritenuti più adeguati per selezionare i casi effettivamente meritevoli di tutela. Più difficile appare l'ipotesi - pur affacciata nel corso del dibattito in Commissione - che la legge costituzionale possa definire un elenco dei « diritti fondamentali » la cui violazione legittimerebbe l'azionabilità della nuova forma di tutela. È vero che la nostra Costituzione - a differenza, ad esempio, di quella tedesca - non definisce la categoria dei diritti fondamentali; mi sembra tuttavia coerente con la stessa finalità del ricorso costituzionale individuale che questa categoria rimanga una fattispecie « aperta », la cui elaborazione continui ad essere affidata, come sinora è avvenuto, alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

*L'IMPUGNAZIONE DIRETTA DELLE LEGGI DA PARTE  
DELLE MINORANZE PARLAMENTARI*

Anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad un istituto che consentirebbe di sperimentare nel nostro ordinamento uno strumento già in uso in altri paesi: in Francia in primo luogo, ma anche nella Repubblica federale di Germania, in Spagna e in Portogallo.

A favore dell'introduzione di tale forma di accesso diretto alla Corte si possono addurre una serie di argomenti. Il primo di essi si connette ad uno degli aspetti problematici del controllo incidentale di costituzionalità prima ricordato: la valenza destabilizzante per i rapporti giuridici esistenti, derivante dalle pronunce che annullano disposizioni già vigenti nell'ordinamento e che quindi hanno ormai dispiegato in esso una complessa trama di effetti. Per prevenire le conseguenze, talvolta assai gravi, derivanti dalle pronunce di incostituzionalità su norme vigenti parrebbe opportuno introdurre una forma di sindacato di costituzionalità preventivo sulle disposizioni approvate dal Parlamento.

Tale forma di sindacato può essere concepita in forma « necessaria », cioè svolta dalla Corte d'ufficio in relazione alla natura della normativa approvata. La dottrina ha, ad esempio, da tempo rilevato che questa forma di sindacato di costituzionalità potrebbe essere particolarmente utile, da un lato, per quelle discipline che difficilmente danno luogo a controversie in sede giurisdizionale (sfuggendo quindi alla logica del controllo incidentale, come le norme afferenti l'organizzazione dei pubblici poteri), dall'altro, per le normative la cui caducazione successiva avrebbe effetti particolarmente gravi: si pensi alle leggi di spesa o alle leggi tributarie, la cui eliminazione a posteriori rende assai problematico ricostruire per il passato le posizioni soggettive violate. Il sindacato della Corte su tali atti potrebbe prendere avvio o automaticamente, semplicemente sulla base del « tipo » di legge approvata (come avviene in Francia per le leggi organiche), o su istanza di soggetti pubblici preposti alla tutela di interessi og-

gettivi dell'ordinamento (come la Corte dei conti per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi).

L'altra possibile forma di accesso diretto al sindacato di costituzionalità è quella fatta propria dal testo approvato dalla Commissione, ed è rappresentata dalla facoltà di impugnazione delle deliberazioni legislative di qualsiasi contenuto da parte di *minoranze parlamentari* in relazione alla denuncia di particolari vizi di costituzionalità. Come già rilevato, si tratta di un istituto che viene ad integrare, per un aspetto importante, la formazione anche nel nostro ordinamento di uno « statuto dell'opposizione » che, dopo il passaggio al sistema elettorale maggioritario, appare tuttora *in fieri*. La scelta dell'accesso diretto alla Corte da parte delle minoranze appare in questo senso coerente con un mutamento, nella logica maggioritaria, dello stesso ruolo dell'opposizione, destinato a svolgersi sempre meno sotto forma di potere di interdizione interno al processo di decisione del Parlamento e sempre più come fattore di attivazione della dialettica interistituzionale, anche attraverso la chiamata in causa di istanze di controllo esterne al Parlamento.

Accanto a questi aspetti positivi, la Commissione ha tenuto in debito conto anche le possibili controindicazioni dell'innovazione che si è prospettata. In primo luogo si è richiamata la necessità di verificare in che termini l'introduzione di un forte canale di accesso diretto e preventivo al sindacato di legittimità della Corte sia destinata a ripercuotersi sulla funzionalità del sindacato in via incidentale. Le logiche che presiedono ai due giudizi sono infatti molto diverse e potrebbe rivelarsi difficile farle convivere: ci si è domandati in particolare in che modo un controllo di tipo « astratto » sulle norme legislative, come quello innescato dal ricorso diretto, potrà ripercuotersi sul controllo « concreto » prodotto dal sindacato in via incidentale, destinato a verificare la costituzionalità della norma nel suo effettivo operare e, soprattutto, nella

sua incidenza sui diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini.

A fronte di tali legittime perplessità, si è fatto osservare che il sindacato della Corte su ricorso delle minoranze parlamentari si concluderebbe pur sempre, in caso di insussistenza del vizio di costituzionalità dedotto, comunque con una decisione di rigetto per infondatezza della questione sollevata e non con la positiva declaratoria della costituzionalità della legge impugnata (come avviene in Francia): ciò lascia evidentemente perfettamente liberi i giudici *a quo* di sollevare nuovamente ulteriori questioni di costituzionalità sulla legge che già era stata fatta oggetto dell'impugnazione parlamentare.

L'altra controindicazione all'immissione di forme di accesso diretto su istanza di minoranze parlamentari è naturalmente rappresentata dalla forte pressione di natura politica che potrebbe scaricarsi per questa via sulle decisioni della Corte, un organo che è venuto ad acquisire una sua indubbia autorevolezza nel nostro sistema anche grazie all'averne sin qui mantenuto una posizione di distanza rispetto alle contingenze dello scontro politico.

Mentre il sindacato in via incidentale è stato concepito proprio per aver luogo una volta « raffreddato » il confronto politico che ha determinato la formazione parlamentare della norma scrutinata, l'accesso diretto rischierebbe di riportare l'intervento della Corte in immediata connessione con la vicenda politico-parlamentare, con la possibilità di configurare quest'ultimo come una sorta di « arbitraggio con gli strumenti del diritto costituzionale di una controversia politica » (G. Zagrebelsky).

Gli effetti di un istituto con questa valenza nei diversi ordinamenti sono stati del resto abbastanza diversificati: essi sono valutati in senso generalmente positivo in Francia (che tuttavia non conosce il sindacato di costituzionalità incidentale), ove gli studiosi hanno sottolineato la grande novità di uno strumento che vede la « *politique saisie par le droit* » (secondo l'espressione usata da L. Favoreu in un libro dedicato alla questione); in altri

contesti, come quello spagnolo, la previsione della facoltà di *recurso previo* da parte delle minoranze parlamentari avverso le leggi organiche esaminate dal Parlamento non ha dato invece buona prova di sé, prestandosi ad una utilizzazione distorta come forma di ostruzionismo parlamentare, tanto da indurre ben presto all'espunzione di questo strumento da quell'ordinamento.

La Commissione ha valutato tutti questi elementi alla luce del nuovo disegno istituzionale che si va delineando. Come già sottolineato nella parte introduttiva di questa sezione, valide ragioni sconsigliano di incoraggiare l'inserimento della Corte costituzionale nella veste di arbitro dello scontro politico nel corso stesso dei procedimenti, come quelli legislativi, che attengono alla definizione delle scelte di indirizzo.

L'intervento della Consulta può ritenersi giustificato solo laddove la scelta politica rischia di porre in pericolo regole e principi fondamentali del sistema: è questa la chiave di lettura che ha suggerito di prevedere (articolo 137, secondo comma, del testo approvato dalla Commissione) l'impugnazione diretta delle leggi ad opera delle minoranze parlamentari (un quinto dei componenti di una Camera) solo per i vizi attinenti alla violazione dei diritti fondamentali. Anche in questo caso la definizione della disciplina di dettaglio dell'istituto è stata demandata ad una apposita legge costituzionale, cui spetterà in particolare definire i termini e le procedure per questa nuova forma di accesso al sindacato di costituzionalità.

#### LE GARANZIE COSTITUZIONALI DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

Il sistema delle autonomie disegnato dal progetto della Commissione, fondato sui principi che stanno alla base della nuova concezione della forma di Stato, propone l'introduzione di una serie di novità di grande rilievo. Il testo approvato contiene infatti un'esplicita previsione della natura autonoma di comuni, province e regioni, accompagnata dalla chiara

indicazione dell'unità politica della Repubblica. Si è inoltre attribuita, in modo particolarmente articolato, un'ampia gamma di poteri a comuni e province: questi, infatti, sono costituiti in « comunità locali » ed hanno funzioni definite attorno al principio di sussidiarietà, individuato come criterio operativo che fa perno in prima istanza sulle stesse comunità locali, e solo in una successiva su Stato e Regioni.

Da queste scelte di carattere generale, pertanto, deriva la formulazione del primo comma dell'articolo 55, che statuisce che la « Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato » (in ordine non casualmente invertito rispetto all'articolo 114 della Costituzione vigente), e del primo comma dell'articolo 56, che prevede che « le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati, sono ripartite tra le comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione (...) ».

In questo contesto di esplicito riconoscimento di poteri alle autonomie locali (si ricorda che l'articolo 56 stabilisce anche che la titolarità delle funzioni spetta « agli enti più vicini agli interessi dei cittadini »), la Commissione ha deciso di inserire anche una serie di garanzie a tutela dell'effettivo esercizio delle funzioni delle comunità locali, che poggia su due istituti-base: anzitutto, la possibilità di sollevare, anche da parte di Comuni e Province (oltre che della Regione), questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale, nei confronti della legge o dell'atto avente valore di legge che si assume lesivo di una competenza assegnata a tali autonomie locali; in secondo luogo, la garanzia del giudizio della Corte sui conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni, Comuni e Province. Il primo istituto, sebbene si tratti di un tipico « potere di garanzia », è stato inserito nel Titolo I sulla forma di Stato, all'articolo 60, comma 2, in ragione dello stretto legame esistente con l'impianto generale dei rapporti tra Stato e autonomie; il

secondo, invece, è contenuto nel nuovo articolo 134, lettera c), all'interno della sezione sulla Corte costituzionale.

Sotto il primo profilo, è bene sottolineare che l'attribuzione di un potere di impugnazione diretta di atti normativi statali, non limitato agli enti territoriali intermedi, bensì esteso alle comunità locali, era già stato approvato in linea di principio nel corso della discussione sugli articoli in materia di forma di Stato, per esser poi riesaminato e approvato nel suo contenuto normativo nell'ambito del dibattito sul sistema delle garanzie costituzionali.

Tale innovativa facoltà, concessa alle autonomie, non ha mancato di sollevare un ampio dibattito in Commissione. In particolare, si è sostenuto che il principio in questione, mentre è coerente alla configurazione delle Regioni, alle quali è riconosciuto il potere legislativo esclusivo, non altrettanto lo sarebbe nei confronti di Comuni e Province, che si definirebbero come soggetti « passivi » e non « attivi » nel sistema legislativo complessivo: il ricorso diretto potrebbe pertanto portare alla presentazione di un eccessivo numero di ricorsi comunali e provinciali, non sempre di assoluto rilievo costituzionale e, soprattutto, tali da determinare un sovraccarico dei lavori della Corte.

Rispetto a tali rilievi è risultato prevalente l'orientamento secondo cui le comunità locali, pur non avendo potestà legislativa, sono comunque titolari di un potere amministrativo primario, la cui sfera di operatività è opportuno « difendere » attraverso meccanismi di garanzia. Appare pertanto conseguente alla scelta effettuata che tali soggetti possano sollevare di fronte alla Corte la questione di legittimità, qualora ritengano che le leggi dello Stato e delle Regioni invadano ambiti di competenze loro assegnati dalla Costituzione. D'altronde, l'idea che sta alla base della scelta operata dalla Commissione non è un'esperienza isolata nell'ambito delle costituzioni continentali, essendo in linea, ad esempio, con il modello tedesco, che affida alla Corte costituzionale il compito di essere garante della

ripartizione dei poteri tra i vari livelli ordinamentali dello Stato.

Strettamente collegata a tale questione è, inoltre, quella attinente l'estensione di un altro strumento di garanzia a favore delle autonomie locali: il ricorso alla Corte per conflitto di attribuzioni. Si tratta, in questo caso, di un potere attivabile non per dichiarare l'illegittimità costituzionale di un atto normativo primario dello Stato, bensì per garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente garantite dal Titolo I sulla forma di Stato, di fronte a qualsiasi atto che ne impedisca il legittimo esercizio. Sulla questione è emerso un generale assenso in sede di esame in Commissione, tale da far ritenere che il principio del ricorso intersoggettivo sia divenuto un elemento essenziale dell'intero sistema di garanzia legato al funzionamento della nuova forma di Stato.

Su tale argomento, dunque, è sufficiente sottolineare che il giudizio della Corte sui conflitti di attribuzione assume un carattere « bilaterale »: infatti, non soltanto le autonomie locali possono ricorrere nei confronti di atti statali e regionali, ma anche lo Stato può chiedere alla Corte di dichiarare che atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni eccedono le competenze costituzionalmente loro attribuite.

In linea con la costante giurisprudenza costituzionale sui conflitti Stato-Regioni che, com'è noto, sono previsti già dalla Costituzione vigente, la norma suddetta dovrebbe pertanto costituire una disposizione di « chiusura », idonea a garantire l'intervento della Corte in tutti i casi in cui una « concreta controversia » tra soggetti istituzionali possa configurare lesioni di attribuzioni di rango costituzionale appartenenti ad un diverso soggetto del sistema.

#### *GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ SUI REGOLAMENTI DEL GOVERNO*

Nel nuovo testo dell'articolo 134 della Costituzione, approvato dalla Commissione, si prevede che la Corte costituzio-

nale giudichi « sulle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti, nei casi stabiliti dalla Costituzione ». Il rinvio è effettuato all'articolo 115 del testo approvato dalla Commissione, in cui è previsto che « i regolamenti di cui al primo e al secondo comma sono sottoposti a giudizio di legittimità costituzionale nelle stesse forme e con le stesse modalità previste per le leggi ».

I regolamenti richiamati dai due commi citati sono quelli con cui il Governo disciplina l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e il numero e le attribuzioni dei ministeri (primo comma) e l'organizzazione della amministrazione statale (secondo comma).

Con tali disposizioni si introduce, per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio della riserva di regolamento: riserva assoluta per i regolamenti riguardanti l'organizzazione amministrativa statale, relativa (in quanto svolgentesi nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge) per quanto riguarda i ministeri.

Al riguardo, la prima questione che si è posta, direttamente collegata alla possibilità di sottoporre tali atti al sindacato costituzionale, è quella del « valore normativo » dei regolamenti. Se, infatti, non appare dubbio che a tali fonti normative il testo costituzionale continui a conferire un valore di « normazione secondaria », bisogna altresì riconoscere che per le prime due categorie di regolamenti individuate dall'articolo 116 (segnalate in precedenza), per le quali il nuovo testo sembra fissare una vera e propria riserva di regolamento, la conclusione non viene ritenuta sempre altrettanto pacifica.

Per tali motivi, le ragioni di chi, in sede di esame, si è opposto all'introduzione del principio della sindacabilità dei regolamenti, si sono concentrate attorno alle considerazioni emergenti dai principi che stanno alla base della prevalente giurisprudenza costituzionale, che afferma che la competenza della Corte debba essere limitata agli atti normativi cosiddetti « primari », con esclusione, dunque, dei regolamenti governativi. D'altra parte, la ragione della limitazione del controllo di

costituzionalità ai soli atti normativi primari, risiede nella vigente configurazione del sistema delle fonti: in tal senso, si ritiene che gli atti regolamentari, in quanto atti normativi secondari, siano « subordinati alla legge » e, pertanto, non possano porsi in contrasto diretto con la Costituzione, bensì in un rapporto mediato dalla legge stessa. Si ammette quindi che i regolamenti dell'esecutivo possano essere illegittimi dal punto di vista costituzionale, ma la loro incostituzionalità non è mai diretta, in quanto risulta « filtrata » da atti di normazione primaria.

Secondo tale impostazione, i regolamenti di cui all'articolo 115 non sarebbero mai, direttamente, incostituzionali. Essi infatti possono porsi in rapporto con le fonti primarie in due modi: anzitutto, possono essere in contrasto con tali fonti, ma in tal caso il loro sarà un vizio di illegittimità prima ancora che di incostituzionalità; al contrario, può accadere che essi siano conformi alla fonte normativa primaria e, tuttavia, il vizio di incostituzionalità sarà, in tale ipotesi, attribuito direttamente alla fonte primaria stessa (con conseguente caducazione indotta della norma regolamentare).

Tale impostazione, tuttavia, viene sempre più frequentemente revocata in dubbio dalla dottrina: in particolare, vi è chi rileva che una delle « zone d'ombra » del sindacato costituzionale risiede proprio nella scarsa garanzia di giustiziabilità dei regolamenti del Governo (Onida); mentre G. Zagrebelsky sottolinea come l'alternativa, prima descritta, tra potere di intermediazione delle fonti primarie e incostituzionalità diretta degli atti regolamentari sia « molto rigida e, in pratica, non sempre soddisfacente, dato il progressivo sgretolamento del principio della previa legge rispetto all'azione amministrativa ». D'altra parte, si è fatto notare nel corso del dibattito svoltosi su tale argomento in Commissione, che le considerazioni generali sul tema perdono in parte la loro validità di fronte al testo dell'articolo 115.

In primo luogo, infatti, si deve segnalare che i primi due commi dell'articolo in questione operano un vero e proprio

« trasferimento » della materia dell'organizzazione della pubblica amministrazione dalla riserva di legge alla riserva di regolamento: resta così attribuita al vasto potere regolamentare del Governo una materia sulla quale non esiste più, se non sui principi generali, il preventivo « filtro » della legge ordinaria. Il ricorso avverso tali atti per vizi di legittimità costituzionale, dunque, non si giustificerebbe come « sostitutivo » rispetto all'impugnazione ordinaria (di fronte al giudice amministrativo), ma avrebbe invece un significato di garanzia diretto ad assicurare che, anche nel corso dei giudizi di competenza del giudice amministrativo, sia possibile sollevare questioni di costituzionalità in merito a tali atti.

Proprio in quest'ottica, si ravvisa la differenza tra i regolamenti di organizzazione e gli altri tipi di regolamenti individuati dall'articolo 115, con particolare riguardo a quelli « autorizzati » (di delegificazione) e a quelli di esecuzione-attuazione. In tali casi, infatti, la sottoposizione dei regolamenti al sindacato della Corte non appare indispensabile. Anzitutto, i regolamenti autorizzati delegificano materie che, in quanto « ri-legificabili », possono in qualsiasi momento essere « riassorbite » da fonti di normazione primaria. Con riguardo agli altri regolamenti, poi, può esser fatto valere il principio dell'intermediazione della fonte primaria, che avrebbe una funzione di « mediazione » tra l'atto normativo secondario e la Costituzione.

Per tali motivi, la Commissione ha deliberato, dopo un lungo dibattito, di mantenere in vita il principio della giustiziabilità dei soli regolamenti « organizzativi ».

Va segnalato che, nel corso dei lavori della Commissione era emersa l'ipotesi di formulare il principio della giustiziabilità costituzionale dei regolamenti affermando che tali atti possano « anche » essere impugnati davanti alla Corte costituzionale. Tale inserimento rischiava tuttavia di alterare il reale significato dell'intera disposizione. Sottoporre, infatti, tali regolamenti « anche » al giudizio di legittimità

costituzionale, potrebbe apparire in linea con quanto esposto in precedenza in merito al ricorso incidentale alla Corte nel corso del giudizio ordinario, ma risulterebbe invece incoerente rispetto al sistema introdotto. L'aggiunta dell'« anche » determinerebbe infatti una confusione tra due tipi di sindacato (quello di legittimità riservato al giudice amministrativo) e quello di costituzionalità (riservato al giudice costituzionale), che appartengono a due ordini completamente diversi e che sono destinati nel nuovo sistema a convivere proprio sulla base di tale precisa distinzione. In ogni caso, sulla questione la Commissione potrà ritornare nella successiva fase dei propri lavori.

#### *I RICORSI IN MATERIA ELETTORALE.*

La Commissione ha anche affrontato la questione se attribuire o meno alla Corte costituzionale la competenza a decidere in prima o seconda istanza sulle controversie relative ai titoli di ammissione dei componenti delle Camere.

Com'è noto, la necessità di verificare la validità del principio espresso dall'articolo 66 della Costituzione vigente - che affida alla competenza esclusiva del Parlamento i giudizi su tale materia - è emersa con evidenza soprattutto dopo l'adozione di un sistema prevalentemente maggioritario uninominale per l'elezione delle due Camere. La competizione elettorale nell'ambito dei collegi uninominali ha aumentato la posta in gioco nel contenzioso elettorale, potendo le relative decisioni incidere molto più che in passato direttamente sulla composizione dei rapporti numerici tra le diverse componenti parlamentari. Di qui i rischi di decisioni arbitrarie da parte delle forze di maggioranza e la conseguente proposta di affidare ad istanze neutrali esterne al Parlamento la decisioni sui ricorsi elettorali o la verifica delle deliberazioni adottate in materia delle Camere.

Il relatore aveva ricevuto dalla Commissione il mandato di elaborare una proposta in materia. L'articolo proposto alla Commissione, anche sulla base di una analoga ipotesi contenuta nel testo base sul Parlamento, conteneva due previsioni:

obbligo per le Camere di decidere sui ricorsi elettorali « entro termini tassativi stabiliti dai propri regolamenti »;

possibilità per l'interessato di ricorrere avverso le decisioni delle Camere davanti alla Corte costituzionale entro quindici giorni dalla deliberazione.

La Commissione ha tuttavia approvato solo il primo principio (che si trova trasfuso nell'articolo 92 del progetto). Nei confronti della seconda previsione sono state infatti espresse perplessità in riferimento all'eccessivo onere attribuito alla Corte, cui verrebbe di fatto trasferito il riesame dell'intero contenzioso elettorale delle due Camere. Rispetto a tale inconveniente, non sono apparse convincenti le proposte di limitare in vario modo l'accesso alla Corte: riservandolo ad esempio ai parlamentari eletti colpiti da pronuncia di decadenza o rendendo possibile il ricorso solo su iniziativa di una minoranza parlamentare. Le due soluzioni sono apparse in contrasto rispettivamente con il principio di eguaglianza e con la natura di diritto soggettivo dell'eleggibilità. Di qui la decisione di non includere per il momento tra le competenze della Corte quella riguardante la verifica dei titoli di ammissione dei membri delle Camere.

Non ha invece incontrato obiezioni l'ipotesi di attribuire alla Consulta i giudizi sui ricorsi presentati in materia di elezioni del Presidente della Repubblica.

A favore della individuazione nella Corte costituzionale dell'organo competente per questi ricorsi milita la particolare posizione nel sistema della Consulta, dotata del prestigio e della indipendenza necessari per assumere decisioni di così grande delicatezza. Sulla base delle medesime ragioni, anche altri paesi (Francia, Portogallo, Austria) hanno attribuito la competenza in questione alle rispettive Corti costituzionali.

I giudizi sui ricorsi in tema di elezioni presidenziali sono attribuiti alla Corte nel progetto della Commissione dalla lettera e) dell'articolo 134: tutti gli ulteriori particolari per lo svolgimento dei giudizi della Corte su questa materia sono rinviati alla



apposita legge bicamerale cui l'articolo 70 del progetto demanda la definizione del procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica.

#### 5.2.4 *Le pronunce della Corte costituzionale*

Un'ultima categoria di innovazioni contenute nel testo approvato dalla Commissione riguardano la natura e il contenuto delle decisioni con cui la Corte svolge le competenze ad essa assegnate.

##### *GLI EFFETTI DELLE PRONUNCE*

Nell'ambito del comitato sul sistema delle garanzie era stata esaminata dalla Commissione l'opportunità di introdurre, come ipotizzato in alcuni progetti all'esame della Commissione (p.d.l. Mussi, C. 3071; Salvi, S. 2047; D'Onofrio, S. 1917), una modifica all'articolo 136 della Costituzione, finalizzata a precisare che le decisioni della Corte sono di accoglimento, di rigetto, di inammissibilità. La questione sollevata da tali proposte riguarda evidentemente l'opportunità di ricondurre il ruolo della Consulta a quello di « legislatore negativo », disincentivando per il futuro le tentazioni per l'organo di giustizia costituzionale di supplire il legislatore attraverso sentenze che di fatto introducono nuove discipline di carattere positivo nell'ordinamento.

Rispetto a tale ipotesi, sono state tuttavia espresse perplessità in relazione al rischio di irrigidire eccessivamente gli strumenti di intervento della Corte, cui dovrebbe essere invece mantenuto un sufficiente margine di flessibilità in relazione alla complessa attività di ponderazione tra valori costituzionali che spesso si esprime nelle pronunce del giudice delle leggi. Si è pertanto rinunciato a proporre tale modifica anche guardando all'effettiva possibilità di incidenza sugli effetti delle decisioni della Corte ottenibile attraverso l'eventuale ridefinizione della natura di tali pronunce in termini rigorosamente negativi. La stessa natura del sindacato di costituzionalità sulle leggi (caratterizzato in senso assolutamente peculiare rispetto all'ordinaria attività giurisdizionale dal

doppio elemento di avere per oggetto atti normativi primari e di dare luogo a decisioni con valenza *erga omnes*) sembra infatti indurre nei diversi ordinamenti gli organi di giustizia costituzionale a porre in essere un'attività interpretativa delle leggi destinata inevitabilmente a riproporsi, anche in presenza di clausole restrittive sulla tipologia delle sentenze, in termini di sostanziale rimodulazione del precetto normativo ricavabile dalle leggi sottoposte al giudizio.

Ha invece raccolto consenso la modifica, che il testo approvato introduce al secondo comma dello stesso articolo 136 della Costituzione, con cui si dà facoltà alla Corte di modulare l'incidenza temporale delle proprie pronunce, posticipando gli effetti caducatori delle sentenze per un termine massimo di un anno dalla pubblicazione delle decisioni. Si riconosce così formalmente un ampio margine di elasticità agli interventi della Corte (che la stessa Consulta aveva, del resto, in passato affermato in via giurisprudenziale). Tale innovazione pare opportuna per ridurre gli effetti destabilizzanti che si possono determinare in relazione all'immediata applicabilità soprattutto delle sentenze che comportano effetti finanziari. La posticipazione degli effetti di alcune sentenze di incostituzionalità potrebbe infatti permettere al Governo e al Parlamento di provvedere nel frattempo alla copertura dei maggiori oneri comportati o alla revisione dell'intera disciplina su cui incidono le pronunce.

In Commissione si è svolto sul punto un ampio dibattito. Da parte di alcuni commissari si è in particolare sostenuto che l'innovazione introdotta non è sufficiente per dare completa risoluzione al problema degli effetti finanziari delle sentenze della Corte. Per riportare le decisioni di spesa nell'ambito delle sedi istituzionali proprie - che non può essere che quella rappresentata dal Governo e dal Parlamento - si sono così proposte soluzioni alternative. Da una parte si è proposto di attribuire alla legge la facoltà di stabilire un termine non superiore a tre anni entro il quale viene data esecuzione

alle sentenze della Corte che comportano nuove o maggiori spese. Da altra parte si è invece formulata una diversa ipotesi: la fissazione in Costituzione del principio che sostanzialmente vieta alle sentenze della Corte di modificare le decisioni complessive di spesa definite con la legge di autorizzazione. Secondo tale seconda ipotesi, in caso di individuazione ad opera di una sentenza di nuovi destinatari di un determinato beneficio, il rispetto del limite di spesa dovrebbe essere assicurato attraverso l'automatica riduzione proporzionale della spesa a favore di tutti i beneficiari, in modo da rispettare i limiti del preventivo.

Questa soluzione è stata tuttavia ritenuta dalla Commissione troppo rigida e sostanzialmente limitativa dell'efficacia generale ed *erga omnes* riconosciuta dallo stesso articolo 136 alle sentenze della Corte costituzionale. Nell'ambito del dibattito è stato tuttavia da più parti dichiarato e richiesto l'impegno ad approfondire la questione, al fine di individuare una più soddisfacente soluzione del problema nella successiva fase dei lavori della Commissione.

La Commissione non ha invece accolto una proposta formulata dal relatore che, riprendendo lo spirito di un emendamento presentato, era tesa ad attribuire un nuovo strumento di flessibilità all'intervento della Corte: l'esplicita attribuzione alla Consulta della facoltà di limitare gli affetti retroattivi delle proprie pronunce, tranne che in materia penale e per le questioni che hanno provocato il giudizio. Si è ritenuto che il principio così definito introducesse una deroga di carattere eccessivamente ampio al principio generale che impedisce di applicare a tutti i rapporti ancora « giustiziabili » le norme dichiarate incostituzionali.

Nell'ambito della medesima discussione si è anche dibattuto se dare rilievo costituzionale al disposto enunciato dall'articolo 30 della L. 87 del 1953, che prevede la cessazione dell'esecuzione e di tutti gli effetti penali delle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale: la

Commissione ha tuttavia rinviato l'approfondimento della questione nell'ambito di un successivo riesame del nuovo articolo 131 della Costituzione.

#### L'OPINIONE DISSENZIENTE

L'ultima innovazione contenuta nel testo proposto dalla Commissione riguarda infine, ancora con riferimento all'articolo 136 della Costituzione, l'introduzione della possibilità per i giudici della Corte di esprimere e motivare la propria opinione dissenziente rispetto alle decisioni adottate dalla maggioranza del collegio.

Sull'argomento si era svolto in seno al Comitato sul sistema delle garanzie un ampio dibattito. È stato in proposito rilevato che la difficoltà di definire la natura delle sentenze dei tribunali costituzionali risulta in maniera particolarmente evidente dal confronto tra sentenza continentale (tipica dei Paesi dell'Europa a diritto codificato) e sentenza del giudice di *common law*. Nel primo caso, infatti, la sentenza adottata dal giudice costituzionale (per sua natura organo non monocratico) è un atto strettamente collegiale ed unitario, deliberato nel segreto della camera di consiglio. Nel secondo caso, invece, essa non appare come un atto collegiale unitario e impersonale, avendo in realtà mantenuto il carattere di sommatoria di volontà: ad esempio, la decisione della Corte suprema statunitense è formata da un atto scritto, che contiene sia la cosiddetta *opinion of the Court*, sia le opinioni separate (concorrenti e dissenzienti) dei singoli giudici.

In tal senso, è opportuno sottolineare che le esperienze costituzionali del primo tipo si differenziano, al loro interno, a seconda che l'ordinamento preveda o meno la possibilità, per i singoli giudici costituzionali, di manifestare le proprie opinioni separate, spesso in dissenso rispetto alla decisione finale delle Corti. Sotto questo profilo, infatti, mentre l'unitarietà di azione della Corte costituzionale italiana è « protetta » dalla regola che impedisce di dare rilievo esterno alle posizioni differenziate (siano esse opinioni dissenzienti o concorrenti), al contrario,

alcuni altri ordinamenti (ad esempio, quello spagnolo e quello tedesco) consentono ai giudici costituzionali di apporre alle decisioni dei rispettivi Tribunali costituzionali le proprie opinioni separate. In quest'ultimo caso, infatti, l'espressione dell'opinione dissenziente non discende dalla struttura della sentenza, bensì da espresse disposizioni che consentono ai giudici di rendere pubbliche le proprie opinioni in maniera separata rispetto al complesso della pronuncia della stessa Corte.

Secondo i fautori della unitarietà formale delle decisioni della Corte, i vantaggi della regola adottata nell'ordinamento italiano sarebbero direttamente legati alla garanzia dell'indipendenza di giudizio dei giudici. In tal senso, l'uniformità di giudizio dell'organo garantirebbe la piena autonomia dei giudici costituzionali rispetto alle forze politiche e costituzionali che li hanno nominati alla Corte, impedendo altresì la formazione di « correnti » all'interno dell'organo e scongiurando l'ipotesi di utilizzazione parziale delle divisioni eventuali tra giudici di fronte all'opinione pubblica. La possibilità di manifestare le opinioni dissenzienti porterebbe pertanto verso una maggiore « responsabilizzazione » del giudice e, quindi, anche ad una maggiore personalizzazione del giudizio, ponendo così un problema di « legittimazione democratica » della Corte, realizzabile anche attraverso un possibile controllo diffuso sul suo operato da parte dell'opinione pubblica.

Per coloro che si dichiarano contrari alla regola dell'unitarietà, il rischio collegato all'impossibilità di esprimere le opinioni dissenzienti è quello di influire sulla chiarezza delle pronunce, rendendo contraddittorie le motivazioni delle sentenze,

in quanto i giudici costituzionali, non avendo altri strumenti a disposizione, finiscono tendenzialmente per far valere le proprie opinioni all'interno delle stesse motivazioni. In secondo luogo, l'unicità « formale » delle decisioni della Corte potrebbe configurare, secondo i critici della regola del divieto di espressione delle *dissenting opinions*, una sostanziale irresponsabilità dei singoli giudici.

La seconda tesi è quella che ha raccolto maggiori consensi nella Commissione: l'introduzione della *dissenting opinion*, proposta dal relatore, è stata ritenuta utile per rafforzare la responsabilizzazione dell'alta attività svolta dai componenti della Corte e per incentivare una maggiore chiarezza ed univocità delle pronunce della Consulta, attraverso una formale emersione degli orientamenti in dissenso rispetto alle posizioni fatte proprie dalla maggioranza dei giudici.

Il principio in questione è accolto nel nuovo testo dell'articolo 136 della Costituzione, prevedendo che le decisioni della Corte siano pubblicate con le eventuali opinioni in dissenso dei giudici. Nel corso del dibattito in Commissione è stato espresso qualche timore in relazione alla formula adottata nel testo, che si presterebbe, secondo alcuni, a rendere comunque obbligatoria la pubblicazione delle posizioni adottate dai giudici costituzionali sulle singole pronunce. Al relatore sembra che il testo approvato escluda invece tale interpretazione: la disposizione dà facoltà – ma non impone ovviamente l'obbligo – ai giudici di esprimere le proprie opinioni dissenzienti, da pubblicare contestualmente alla sentenza.

Marco BOATO, *relatore  
sul sistema delle garanzie.*



**PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE**



PROGETTO  
DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. La parte seconda della Costituzione è sostituita dalla seguente:

« PARTE SECONDA  
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I  
COMUNE, PROVINCIA,  
REGIONE, STATO

ART. 55.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

La Repubblica garantisce l'esercizio delle libertà e dei diritti costituzionalmente protetti.

I Comuni, le Province e le Regioni, nell'unità politica della Repubblica, sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

I rapporti tra i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato sono ispirati al principio di leale cooperazione.

La città di Roma è la capitale della Repubblica.

ART. 56.

Le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie funzionali, riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime.

È attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato o alle Regioni la potestà legislativa, salve le funzioni espressamente attribuite alle Province, alle Regioni o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

I Comuni esercitano le proprie funzioni regolamentari ed amministrative con riferimento a tutti gli interessi delle rispettive popolazioni, con particolare riguardo all'assetto e all'utilizzazione del territorio, allo sviluppo economico, ai servizi pubblici. Il principio di sussidiarietà si applica anche alle ripartizioni del territorio comunale.

I Comuni con popolazione inferiore al minimo stabilito dalla legge, ovvero situati nelle zone montane, esercitano, anche in parte, le funzioni loro attribuite mediante forme associative, alle quali è conferita la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni.

Le Regioni, su iniziativa dei Comuni interessati e sentite le Province, possono definire ordinamenti istituzionali anche differenziati per le aree metropolitane, senza oneri finanziari aggiuntivi.

Gli atti dei Comuni, delle Province e delle Regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito.

#### ART. 57.

La potestà legislativa è ripartita fra le Regioni e lo Stato dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali.

#### ART. 58.

Le Regioni sono: Abruzzo; Basilicata; Calabria; Campania; Emilia-Romagna; Friuli-Venezia Giulia; Lazio; Liguria; Lombardia; Marche; Molise; Piemonte; Puglia; Sardegna; Sicilia; Toscana; Trentino-Alto Adige; Umbria; Valle d'Aosta; Veneto.

Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle



d'Aosta godono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige si articola nelle Province autonome di Trento e di Bolzano.

ART. 59.

Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a:

a) politica estera e rapporti internazionali; cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; elezioni del Parlamento europeo; difesa e Forze armate; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari;

b) organi costituzionali ed istituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; bilancio ed ordinamenti tributari e contabili propri; principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale; coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; ordine pubblico e sicurezza personale; ordinamenti civile e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni; legislazione elettorale e organi di governo comunali e provinciali;

c) disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e di servizi; norme generali sull'istruzione e sull'Università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale; ordinamento generale della ricerca scientifica e tecnologica; determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali e la tutela della salute; disciplina generale dei trattamenti sanitari; ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali ed ambientali; grandi reti di trasporto; poste; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento nazionale della comunicazione; ordinamento generale della protezione civile; ordinamento nazionale delle attività

sportive; determinazione dei requisiti e dei parametri tecnici necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale; produzione e commercio di farmaci, narcotici e veleni; alimentazione e controllo delle sostanze alimentari.

Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa ad esso attribuita dalle altre disposizioni della Costituzione e per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

Lo Stato può delegare con legge alle Regioni funzioni normative nelle materie di cui al primo comma.

Lo Stato e le Regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ordine, la promozione e l'organizzazione di attività culturali.

Spetta alla Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa dello Stato.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione, l'impiego o il lavoro.

Il Governo della Repubblica può sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Province e dei Comuni, nel caso che da inadempienze derivi pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

#### ART. 60.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Quando una Regione, una Provincia o un Comune ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di

una Regione invada una propria competenza assegnata da norme costituzionali, può, con deliberazione della rispettiva Assemblea, sollevare la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

ART. 61.

Ciascuna Regione ha uno Statuto che ne definisce i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

Lo Statuto è approvato e modificato con legge dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive su testo identico adottate ad intervallo non minore di due mesi. Lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua approvazione, ne faccia richiesta un ventesimo degli elettori della Regione ed è promulgato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvato con la maggioranza dei voti validamente espressi. Non si fa luogo a *referendum* se lo Statuto è approvato nella seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea regionale.

Lo Statuto disciplina:

a) la forma di governo della Regione, con riferimento ai rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione;

b) lo scioglimento dell'Assemblea regionale;

c) l'iniziativa popolare di leggi e di atti amministrativi e la richiesta di *referendum*;

d) la formazione delle leggi e degli atti normativi relativi all'organizzazione e all'attività amministrativa della Regione, con particolare riferimento alla partecipazione ad essi dei Comuni e delle Province;

e) i principi dell'autonomia finanziaria della Regione e delle procedure di bilancio e di contabilità regionali.

La legge elettorale regionale è deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea regionale.

#### ART. 62.

La legge regionale disciplina le forme e i modi:

a) delle intese con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie competenze, anche con la previsione di organismi comuni;

b) degli accordi della Regione nelle materie di sua competenza con Stati o con enti territoriali all'interno di un altro Stato, previo assenso del Governo, secondo norme di procedura adottate con legge approvata dalle due Camere che preveda anche forme di assenso tacito da parte del Governo e casi di recesso obbligatorio da richiedere alla Regione con atto motivato.

#### ART. 63.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a più di una Assemblea regionale.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

#### ART. 64.

L'autonomia finanziaria e tributaria è elemento costitutivo dell'autonomia regionale. Fatti salvi i trasferimenti perequativi destinati alle Regioni per cui ricorrono le

condizioni previste dall'articolo 65, la Regione finanzia la propria attività con:

a) tributi propri, addizionali o sovrainposte sui tributi erariali, istituiti con leggi regionali sulla base di principi stabiliti con legge approvata dalle due Camere;

b) quote di tributi erariali riscossi nel territorio regionale o entrate derivanti da basi imponibili di tributi erariali riferibili al territorio regionale;

c) proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi e da tariffe e contributi richiesti agli utilizzatori dei servizi di competenza delle Regioni.

Con legge approvata dalle due Camere sono disciplinate le fattispecie nelle quali l'esercizio dell'autonomia finanziaria e tributaria di una Regione provoca ripercussioni sulle basi imponibili o sull'attività economica di altre Regioni.

Gli enti locali dispongono di autonomia finanziaria e tributaria. Con legge approvata dalle due Camere sono definiti i tributi propri, le addizionali o sovrainposte su tributi erariali attribuite agli enti locali, riconoscendo autonomia nella fissazione delle aliquote e, ove possibile, nella determinazione degli imponibili; sono definite altresì le altre entrate collegate al gettito locale di tributi erariali o regionali attribuite agli enti locali. Ad essi competono inoltre proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi. Al finanziamento dell'attività degli enti locali concorre infine, in quanto necessario, lo Stato con propri trasferimenti ordinari di risorse, ispirati a criteri di generalità e uniformità.

Le Regioni e gli enti locali hanno un proprio patrimonio. Con legge approvata dalle due Camere sono determinati i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle Regioni e agli enti locali.

Le Regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono integralmente con il loro patrimonio delle obbligazioni contratte. È esclusa ogni

forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni. L'assunzione di impegni di spesa in annualità può essere disposta dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni solo nelle forme e nei limiti stabiliti con legge approvata dalle due Camere.

Con legge approvata dalle due Camere sono fissate norme dirette a promuovere e realizzare il coordinamento tra l'attività finanziaria e tributaria dello Stato e quella delle Regioni e degli enti locali.

#### ART. 65.

Con legge approvata dalle due Camere è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui per le Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Scopo del Fondo è quello di consentire alle Regioni beneficiarie di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio e in condizioni di massima efficienza ed economicità.

La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi e oggettivamente determinabili; tali parametri sono determinati per un periodo almeno quadriennale.

I trasferimenti dal Fondo perequativo integrano le risorse proprie delle Regioni cui sono attribuiti e non hanno vincoli di destinazione.

I servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale, in quanto da essi dipendono diritti riconosciuti dalla prima parte della Costituzione, possono essere finanziati con fondi appositi e a destinazione vincolata.

#### ART. 66.

Con legge costituzionale, sentite le rispettive Assemblee regionali, e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni di ciascuna delle Regioni interessate espressa mediante *referendum*, pos-

sono essere modificati i confini e la denominazione delle Regioni esistenti.

Con la medesima procedura possono essere costituite nuove Regioni con popolazione non inferiore a due milioni di abitanti.

Con legge regionale, su proposta delle Assemblee regionali interessate e con l'approvazione della maggioranza della popolazione di ciascun Comune espressa mediante *referendum*, possono essere istituiti nuovi Comuni e mutati i confini e la denominazione dei Comuni esistenti.

Con legge regionale, adottata d'intesa con i Comuni proponenti, e sentite le Province interessate, possono essere istituite nuove Province o mutati i confini e la denominazione delle Province esistenti.

## TITOLO II

### IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

#### ART. 67.

Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.

#### ART. 68.

Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato.

Rappresenta l'unità della Nazione e ne garantisce l'indipendenza e l'integrità.

Vigila sul rispetto della Costituzione.

Assicura il rispetto dei trattati e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali.

#### ART. 69.

Il Presidente della Repubblica:

a) presiede il Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa, istituito con legge approvata dalle due Camere, e ha il comando delle Forze armate;

b) nomina il Primo ministro, tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati;

c) su proposta del Primo ministro, nomina e revoca gli altri membri del Governo;

d) autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo ed emana i decreti aventi valore di legge approvati dal Consiglio dei ministri;

e) promulga le leggi. Può, prima della promulgazione, chiedere una nuova deliberazione, con messaggio motivato alle Camere. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata;

f) emana i regolamenti del Governo; può chiederne il riesame. Se il Governo lo approva nuovamente, il regolamento deve essere emanato;

g) indice le elezioni delle Camere e ne fissa la prima riunione;

h) indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione;

i) invia messaggi alle Camere che possono dar luogo a dibattito;

l) dichiara lo stato di guerra deliberato dal Parlamento in seduta comune;

m) può concedere grazia e commutare le pene;

n) decreta le nomine previste dalla Costituzione e dalla legge che indicano i casi nei quali queste avvengono su proposta del Governo ovvero previo parere del Senato;

o) accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorre, l'autorizzazione delle Camere.



## ART. 70.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sei anni. Può essere rieletto una sola volta.

Può essere eletto ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni di età e goda dei diritti civili e politici. L'ufficio è incompatibile con qualsiasi altra carica, ufficio e attività pubblica o privata.

Il Presidente del Senato, non oltre il novantesimo giorno precedente la scadenza del mandato, indice l'elezione, che deve aver luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza.

Le candidature sono presentate da parlamentari, da rappresentanti italiani al Parlamento europeo, da consiglieri regionali, da presidenti di Province e da sindaci, che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabilite con legge approvata dalle due Camere.

Con legge approvata dalle due Camere sono regolati i finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni televisive e radiofoniche al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati.

È eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Qualora nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza, si procede entro quattordici giorni al ballottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero dei voti.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

La legge approvata dalle due Camere regola il procedimento elettorale e stabilisce le altre modalità di applicazione del presente articolo.

## ART. 71.

La legge approvata dalle due Camere prevede disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici.

L'assegno e la dotazione del Presidente della Repubblica sono determinati con legge approvata dalle due Camere.

ART. 72.

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato indice entro dieci giorni l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. L'elezione deve avere luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento.

L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica è dichiarato all'unanimità da un collegio composto dal Presidente del Senato della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente della Corte costituzionale.

ART. 73.

Il Presidente della Repubblica può, sentiti i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, indire le elezioni della Camera dei deputati prima del termine ordinario, nel caso di dimissioni del Governo ai sensi dell'articolo 76. La Camera dei deputati non può essere sciolta nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica. Se il termine ordinario scade nel periodo predetto, la durata della Camera dei deputati è prorogata. Le elezioni della nuova Camera dei deputati si svolgono entro sei mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica.

La Camera dei deputati non può essere sciolta durante i sei mesi che seguono le elezioni. Il termine è di dodici mesi qualora le elezioni siano avvenute successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica.

## ART. 74.

Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità.

Non sono sottoposti a controfirma la nomina del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento di queste, l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio delle leggi e dei regolamenti con messaggio motivato, la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine dei componenti di organi costituzionali che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione.

## ART. 75.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

## TITOLO III

## IL GOVERNO

## SEZIONE I

*Il Primo ministro  
e il Consiglio dei ministri.*

## ART. 76.

Il Primo ministro e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Primo ministro espone alle Camere il suo programma.

La Camera dei deputati esprime la sfiducia al Governo mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei componenti e votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. Tale termine è di ventiquattro ore quando la mozione è presentata in occasione dell'esposizione programmatica di cui al precedente comma.

Non sono ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri.

Il Primo ministro presenta le dimissioni del Governo al Presidente della Repubblica nei seguenti casi:

a) elezione della Camera dei deputati;

b) mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo;

c) approvazione della mozione di sfiducia di cui al terzo comma.

Il Primo ministro presenta altresì le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Comportano dimissioni del Governo le dimissioni o la morte del Primo ministro ovvero il suo impedimento permanente, accertato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

#### ART. 77.

Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Governo determina e dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione e delle Forze armate, nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge.

Il Primo ministro dirige l'azione del Governo. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Presenta alle Camere i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri.

I ministri rispondono individualmente degli atti di loro competenza.

I ministeri possono essere istituiti soltanto per le materie riservate alla competenza dello Stato.

La legge approvata dalle due Camere determina la incompatibilità tra cariche di governo ed uffici o attività pubbliche e private e detta le disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati dei membri del Governo e gli interessi pubblici.

#### ART. 78.

Il Primo ministro e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, insieme a coloro che in tali reati concorrono, previa autorizzazione del Senato della Repubblica, secondo le norme stabilite con legge approvata dalle due Camere.

#### SEZIONE II

##### *La pubblica amministrazione.*

#### ART. 79.

L'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale sono disciplinate dai rispettivi regolamenti nel rispetto dei seguenti principi:

a) legalità, imparzialità, trasparenza, economicità, rapidità, efficacia, efficienza e ragionevolezza dell'azione amministrativa;

b) diritto di accesso agli atti amministrativi ed ai documenti anche durante i procedimenti;

c) partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi;

d) facoltà di stipulare accordi sostitutivi di provvedimenti, e definizione dei procedimenti entro termini brevi e tassativi;

e) motivazione per i provvedimenti discrezionali;

f) previsione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti anche nella tutela dei diritti dei cittadini;

g) predisposizione di strumenti per l'analisi degli effetti organizzativi e di funzionamento delle iniziative relative a progetti di legge, regolamenti ed atti amministrativi generali.

#### ART. 80.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono al servizio esclusivo della Repubblica.

Le leggi statali e regionali ed i regolamenti comunali e provinciali stabiliscono le norme sui procedimenti disciplinari per violazione dei doveri d'ufficio e sulle sanzioni direttamente conseguenti all'accertamento della responsabilità in sede civile, amministrativa o penale.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni, se sono componenti del Parlamento o delle Assemblee regionali, possono conseguire promozioni soltanto per anzianità. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salve le eccezioni previste dalla legge.

## ART. 81.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

## SEZIONE III

*Autorità di garanzia e organi ausiliari.*

## ART. 82.

Per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite Autorità.

Il Senato della Repubblica elegge a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti i titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza. La legge ne stabilisce la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le condizioni di indipendenza nello svolgimento delle funzioni.

## ART. 83.

Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo.

La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

L'Avvocatura dello Stato rappresenta, patrocina ed assiste in giudizio le amministrazioni dello Stato e svolge le altre funzioni stabilite dalla legge.

TITOLO IV  
IL PARLAMENTO

SEZIONE I  
*Le Camere.*

ART. 84.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, eletti a suffragio universale e diretto.

La legge promuove l'equilibrio della rappresentanza elettorale tra i sessi.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

ART. 85.

Il numero dei deputati è di quattrocento.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i ventuno anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per quattrocento e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

ART. 86.

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

Sono eleggibili a senatori tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i trentacinque anni di età.

Il numero dei senatori elettivi è di duecento.



Ad ogni Regione sono attribuiti cinque senatori; il Molise ne ha due e la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei restanti seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla popolazione quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.

#### ART. 87.

La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non nel caso previsto dall'articolo 73 e, con legge approvata dalle due Camere, in caso di guerra.

#### ART. 88.

L'elezione di ciascuna Camera ha luogo entro sessanta giorni dalla fine della precedente. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

Ciascuna Camera elegge tra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

#### ART. 89.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un quinto dei suoi componenti.

## ART. 90.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna Camera e il Parlamento in seduta comune possono deliberare, con la presenza della maggioranza dei loro componenti, di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune non sono valide se non è presente un terzo dei componenti e se non sono approvate dalla maggioranza dei partecipanti al voto, salvo che la Costituzione o i regolamenti delle Camere prescrivano una maggioranza speciale.

I componenti del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Il regolamento garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia; dispone l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative autonomamente determinate con riserva di tempi e previsione del voto finale.

## ART. 91.

La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere ovvero ad una Camera e ad un'Assemblea regionale.

## ART. 92.

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Ciascuna Camera delibera entro termini tassativi stabiliti dal proprio regolamento.

## ART. 93.

Ogni componente del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

## ART. 94.

I componenti del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun componente del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i componenti del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

L'autorizzazione della Camera di appartenenza è altresì richiesta per l'utilizzazione in giudizio delle conversazioni di cui è parte un componente del Parlamento, comunque oggetto di intercettazione o di registrazione.

## ART. 95.

I componenti del Parlamento ricevono un'indennità stabilita con legge approvata dalle due Camere.

## ART. 96.

Spetta al Senato della Repubblica l'elezione di tre giudici della Corte costituzionale, dei componenti di nomina parlamentare dei Consigli superiori della magistratura, nonché ogni elezione o nomina attribuita al Parlamento.

Nei casi stabiliti con legge approvata dalle due Camere, il Senato esprime parere, previa eventuale audizione in seduta pubblica delle Commissioni competenti, sulle nomine, proposte o designazioni di competenza del Governo.

Con legge approvata dalle due Camere sono determinate le nomine di esclusiva responsabilità del Governo.

## ART. 97.

Presso il Senato della Repubblica è istituita la Commissione delle Autonomie territoriali, presieduta da un senatore, formata per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, per un terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province eletti con le modalità stabilite con legge approvata dalle due Camere.

La Commissione esamina i disegni di legge nei casi e nei modi stabiliti dalla Costituzione ed esprime parere sulle questioni che riguardano i Comuni, le Province e le Regioni.

## SEZIONE II

*La formazione delle leggi.*

## ART. 98.

La funzione legislativa dello Stato è esercitata dalle Camere.

Sono approvate dalle due Camere le leggi che riguardano:

- a) organi costituzionali e di rilievo costituzionale;
- b) istituzione e disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza;
- c) elezioni nazionali, europee e locali;
- d) norme generali sui diritti fondamentali civili e politici e sulle libertà inviolabili della persona;
- e) informazione, comunicazione radiotelevisiva;
- f) norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari e ordinamento delle giurisdizioni;
- g) concessione di amnistia e di indulto;
- h) ordinamento degli enti locali secondo le disposizioni del Titolo I.

Sono altresì approvate dalle due Camere le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di delegazione legislativa nelle materie di cui al presente articolo, nonché tutte le altre leggi previste dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali.

## ART. 99.

L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun componente delle Camere, a ciascuna Assemblea regionale e agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

ART. 100.

I disegni di legge sono presentati alla Camera dei deputati, che li esamina e li trasmette al Senato della Repubblica.

Entro dieci giorni un quinto dei componenti del Senato può chiedere che il disegno di legge sia riesaminato. Sulla richiesta il Senato si pronuncia nei venti giorni successivi eventualmente proponendo modifiche sulle quali la Camera dei deputati delibera in via definitiva.

ART. 101.

Quando la legge deve essere approvata dalle due Camere, i disegni di legge sono presentati al Senato della Repubblica, che li esamina e li trasmette alla Camera dei deputati.

Se questa approva il disegno di legge in un testo diverso, le disposizioni modificate sono assegnate a una speciale Commissione formata da un uguale numero di componenti delle due Camere nominati dai rispettivi Presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna Camera.

Il testo deliberato dalla Commissione speciale è sottoposto alla approvazione di ciascuna Camera con la sola votazione finale.

I regolamenti delle Camere stabiliscono speciali procedure.

ART. 102.

Ogni disegno di legge presentato o trasmesso ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

I regolamenti delle Camere stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Possono altresì stabilire in quali casi e forme il disegno di legge esaminato in Commissione è sottoposto alla Camera per l'approvazione senza dichiarazione di voto dei singoli articoli nonché per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

Su richiesta del Governo sono con priorità iscritti all'ordine del giorno di ciascuna Camera i disegni di legge presentati o accettati dal Governo. Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Può altresì chiedere che, decorso il termine, la Camera deliberi su ciascun articolo con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo medesimo.

#### ART. 103.

Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione ovvero entro il termine più breve da esse stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

#### ART. 104.

È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e di indulto.

Non è altresì ammesso quando dalla sua approvazione deriverebbero discipline costituzionalmente illegittime.

La proposta sottoposta a *referendum* deve avere ad oggetto disposizioni normative omogenee.

In caso di abrogazione parziale il quesito è inammissibile se la parte residua della legge o dell'atto avente valore di legge risulti di impossibile applicazione.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* dopo che siano state raccolte centomila firme o dopo che siano divenute esecutive le deliberazioni delle cinque Assemblee regionali.

#### ART. 105.

È indetto *referendum* popolare per deliberare l'approvazione di un progetto di legge di iniziativa popolare presentato da almeno ottocentomila elettori, quando entro diciotto mesi dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di esso.

Si applicano i commi secondo e terzo dell'articolo 104.

La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del *referendum* decorso il termine di cui al primo comma.

#### ART. 106.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini elettori.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge approvata dalle due Camere disciplina le modalità di attuazione del *referendum*. Prevede che la proposta sia formulata in modo chiaro per garantire un'espressione di voto libera e consapevole. Determina il numero massimo di *referendum* da svolgere in ciascuna consultazione popolare.

#### ART. 107.

L'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo per oggetti definiti ed omogenei, con determinazione di principi e criteri direttivi, per la durata



massima di due anni e nei limiti di spesa stabiliti dalla legge di delegazione.

ART. 108.

In casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge, recanti misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applicazione, concernenti sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, adempimento di obblighi comunitari dai quali derivi responsabilità dell'Italia.

Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge, regolare gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base di decreti non convertiti, disciplinare materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere.

Il giorno stesso della sua adozione il decreto è presentato per la conversione in legge alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia fin dall'inizio se entro sessanta giorni dalla pubblicazione non sono convertiti in legge. Il regolamento della Camera dei deputati assicura che la votazione finale avvenga nell'osservanza del termine. I decreti non possono essere modificati se non per la copertura degli oneri finanziari.

Le Camere possono regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

ART. 109.

Il Parlamento in seduta comune delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari.

La Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le sole finalità previste dalla Costituzione.

ART. 110.

L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

ART. 111.

È autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica o militare, prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Il Governo informa tempestivamente le Camere dei relativi procedimenti di negoziazione, anche al fine dell'adozione di atti di indirizzo.

Se un trattato incide direttamente sulla condizione di una Regione o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si procede alla ratifica sentita l'Assemblea regionale o provinciale.

ART. 112.

Le Camere esaminano ogni anno i bilanci dello Stato e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese né modificare la legislazione in materia. Gli emendamenti ai disegni di legge che costituiscono la manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi nei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati secondo procedure previste dalla legge di contabilità dello Stato e dai regolamenti delle Camere.

La legge di contabilità generale dello Stato è approvata dalle due Camere. Stabilisce il contenuto dei bilanci e dei rendiconti e disciplina le leggi in materia di spesa e di entrata. La medesima legge determina le regole per la redazione del bilancio dello Stato e degli enti pubblici in modo da favorire il controllo di efficienza e di economicità nella gestione delle risorse pubbliche.

Le leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento con la legge di approvazione del bilancio. In caso di opposizione del Governo, la Camera dei deputati può approvare disposizioni che comportino maggiori oneri esclusivamente nel rispetto del principio di compensazione degli effetti finanziari ed a maggioranza assoluta dei componenti.

#### ART. 113.

I disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti, di finanza e contabilità pubblica, di tributi e di istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi sono presentati alla Camera dei deputati.

I disegni di legge da questa approvati sono trasmessi al Senato della Repubblica e sottoposti a deliberazione previo esame della Commissione delle Autonomie territoriali.

Le disposizioni in materia di finanza regionale e locale, istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi sono approvate dalla medesima Commissione.

Su richiesta di un terzo dei componenti del Senato le deliberazioni adottate dalla Commissione sono sottoposte all'esame dell'Assemblea, che può modificarle a maggioranza assoluta.

Sulle modifiche proposte dal Senato della Repubblica delibera in via definitiva la Camera dei deputati.

Con tale procedura sono approvati i disegni di legge di trasferimento di poteri e risorse e di determinazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali nonché quelli per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alle Regioni.

#### ART. 114.

Le Camere controllano l'attuazione delle leggi nello svolgimento delle funzioni normativa e amministrativa del Governo e degli enti pubblici.

Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Vi provvede in ogni caso su proposta di un terzo dei suoi componenti.

Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

Le Commissioni di inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

#### ART. 115.

L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, il numero, le attribuzioni dei ministeri sono disciplinati dal Governo con regolamenti, sulla base di principi stabiliti dalla legge.

Il Governo disciplina con regolamenti l'organizzazione della amministrazione statale.

Nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge il Governo può adottare regolamenti nei limiti in cui la disciplina non sia stabilita con legge. Nelle stesse materie la legge

può autorizzare il Governo ad adottare regolamenti per abrogare norme di legge e a introdurre nuove disposizioni nel rispetto dei principi e dei limiti da essa stabiliti.

Con regolamento si provvede altresì all'esecuzione e all'attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Con legge approvata dalle due Camere sono stabiliti il procedimento di formazione e le modalità di pubblicazione dei regolamenti.

I regolamenti di cui al primo e secondo comma sono sottoposti a giudizio di legittimità costituzionale nelle stesse forme e con le stesse modalità previste per le leggi.

#### TITOLO V

### PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA

#### ART. 116.

L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea; promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà.

Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e possono essere sottoposte a *referendum* a norma dell'articolo 104.

#### ART. 117.

Le Camere definiscono gli indirizzi di politica comunitaria.

Il Governo informa tempestivamente le Camere dei negoziati per qualsiasi revisione dei trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché dei trattati che li hanno modificati o integrati. Successivamente

sottopone alle Camere il progetto di revisione al fine di acquisirne gli eventuali indirizzi.

Prima di concorrere alla formazione di norme comunitarie, il Governo informa in modo esauriente le Camere per l'adozione dei relativi atti di indirizzo.

Le Camere esprimono parere preventivo al Governo in relazione alla designazione dei membri degli organi delle istituzioni dell'Unione europea.

#### ART. 118.

Le Regioni partecipano, nei modi previsti dalla legge approvata dalle due Camere, alla formazione della volontà dello Stato in riferimento agli atti dell'Unione europea e ai trattati internazionali che incidono nelle materie di loro competenza. Nelle medesime materie le Regioni provvedono direttamente all'attuazione ed alla esecuzione del diritto comunitario.

Nel caso in cui la Regione non provveda, il Governo, informate le Camere, adotta le misure necessarie che mantengono efficacia fino all'adempimento regionale.

Qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto dell'Unione europea, e non siano previsti mezzi di ricorso regionale diretto, l'Assemblea regionale può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta, richiedere che il Governo ricorra presso gli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Il Consiglio dei ministri provvede con decisione motivata.

### TITOLO VI

## LA MAGISTRATURA

### SEZIONE I

#### *Ordinamento giurisdizionale.*

#### ART. 119.

La giustizia è amministrata in nome del popolo.

I giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge. Le norme sull'ordinamento giudiziario assicurano il coordinamento interno e l'unità di azione degli uffici del pubblico ministero.

La giurisdizione si attua mediante giusti processi regolati dalla legge, che ne assicura la ragionevole durata.

Il procedimento si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, secondo il principio dell'oralità e davanti a giudice imparziale.

La legge assicura l'effettivo esercizio del diritto di difesa, in ogni fase del procedimento, anche da parte dei non abbienti.

#### ART. 120.

La funzione giurisdizionale è unitaria ed è esercitata dai giudici ordinari e amministrativi istituiti e regolati dalle norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Non possono essere istituiti giudici straordinari.

Presso gli organi giudiziari ordinari e amministrativi possono istituirsi sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

Possono essere istituiti giudici speciali esclusivamente per determinate materie diverse da quella penale e per il solo giudizio di primo grado. Per la giustizia tributaria possono tuttavia essere istituiti giudici speciali anche per il giudizio di secondo grado.

La legge stabilisce per quali materie possono essere nominati giudici non professionali, anche al fine di giudizi di sola equità.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

#### ART. 121.

La giurisdizione amministrativa è esercitata dai giudici dei tribunali ammini-

strativi regionali e della Corte di giustizia amministrativa sulla base di materie omogenee indicate dalla legge.

Il giudice amministrativo, su iniziativa del pubblico ministero, giudica della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge.

I tribunali militari sono istituiti solo per il tempo di guerra o per l'adempimento di obblighi internazionali ed hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate.

#### ART. 122.

I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria si compone di una sezione per i giudici e di una sezione per i magistrati del pubblico ministero. Il diverso numero dei componenti di ciascuna sezione è determinato dalla legge. La legge stabilisce funzioni e competenze delle sezioni riunite.

I componenti di ciascuna sezione sono eletti per tre quinti rispettivamente dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero tra gli appartenenti alle varie categorie e per due quinti dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente e ciascuna sezione elegge il proprio presidente tra i componenti designati dal Senato della Repubblica.

Il Ministro della giustizia può partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni delle sezioni riunite e di ciascuna sezione del Consiglio e presentare proposte e richieste.



I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né assumere cariche pubbliche elettive.

ART. 123.

Il Consiglio superiore della magistratura amministrativa è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fa parte di diritto il presidente della Corte di giustizia amministrativa.

Gli altri componenti sono eletti per tre quinti da tutti i magistrati amministrativi appartenenti alle varie categorie e per due quinti dal Senato della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vice presidente tra i componenti designati dal Senato della Repubblica.

Il Ministro della giustizia può partecipare alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto e presentare proposte e richieste.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né assumere cariche pubbliche elettive.

ART. 124.

Spettano ai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti giudiziari, esclusivamente le funzioni amministrative riguardanti le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni nei riguardi dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero.

## ART. 125.

Spettano alla Corte di giustizia della magistratura i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero. La Corte è altresì organo di tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti amministrativi assunti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa.

La Corte è formata da nove membri, eletti tra i propri componenti dai Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa.

Il Consiglio superiore della magistratura ordinaria elegge sei componenti, di cui quattro tra quelli eletti dai giudici e dai magistrati del pubblico ministero e due tra quelli designati dal Senato della Repubblica. Il Consiglio superiore della magistratura amministrativa elegge tre componenti, di cui due tra quelli eletti dai giudici e uno tra quelli designati dal Senato della Repubblica. I componenti designati tra quelli eletti dai magistrati sono scelti assicurando la rappresentanza delle varie categorie.

La Corte elegge un presidente tra i componenti eletti tra quelli designati dal Senato della Repubblica.

I componenti della Corte non possono partecipare ad altra attività dei rispettivi Consigli di provenienza e durano in carica fino allo scadere del mandato di tali organi.

## ART. 126.

Le nomine dei magistrati ordinari e amministrativi hanno luogo per concorso e previo tirocinio.

Tutti i magistrati ordinari esercitano inizialmente funzioni giudicanti per un periodo di tre anni, al termine del quale il Consiglio superiore della magistratura ordinaria a sezioni riunite li assegna all'esercizio di funzioni giudicanti ovvero inquirenti, previa apposita formazione e valutazione di idoneità.

Il passaggio tra l'esercizio delle funzioni giudicanti e del pubblico ministero è successivamente consentito a seguito di concorso riservato, secondo modalità stabilite dalla legge.

In nessun caso le funzioni giudicanti penali e quelle del pubblico ministero possono essere svolte nel medesimo distretto giudiziario.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici di primo grado.

Su designazione dei Consigli superiori della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina di avvocati e professori universitari in materie giuridiche negli altri gradi della giurisdizione.

#### ART. 127.

I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero sono inamovibili.

Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del rispettivo Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie del contraddittorio stabiliti dai rispettivi ordinamenti giudiziari o con il loro consenso.

La legge disciplina i periodi di permanenza nell'ufficio e nella sede dei giudici ordinari e amministrativi e dei magistrati del pubblico ministero.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Nell'esercizio delle rispettive funzioni, i giudici ordinari e amministrativi ed i magistrati del pubblico ministero si atten-  
gono ai principi di responsabilità, correttezza e riservatezza.

L'ufficio di giudice ordinario e amministrativo e di magistrato del pubblico ministero è incompatibile con qualunque altro ufficio, incarico e professione. I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero non possono far parte di collegi arbitrali, né essere distaccati presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni. Possono partecipare alle competizioni elettorali solo se si dimettono prima della presentazione delle liste elettorali.

ART. 128.

Le norme sugli ordinamenti giudiziari ordinario e amministrativo sono stabilite esclusivamente con legge.

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.

ART. 129.

L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

ART. 130.

Ferme le competenze dei Consigli superiori della magistratura ordinaria e amministrativa, il Ministro della giustizia provvede all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, promuove la comune formazione propeedeutica all'esercizio delle professioni giudiziarie e forensi, esercita la funzione ispettiva sul corretto funzionamento degli uffici giudiziari, promuove l'azione disciplinare.

La legge può individuare altri soggetti titolari in via sussidiaria dell'azione disciplinare.

## SEZIONE II

*Norme sulla giurisdizione.*

## ART. 131.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

La legge assicura che la persona accusata di un reato sia informata, nel più breve tempo possibile, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa; abbia la facoltà di interrogare o far interrogare le persone da cui provengono le accuse a suo carico; abbia la facoltà di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a discarico nelle stesse condizioni di quelle di accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui esse si riferiscono.

Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo.

Contro le decisioni della Corte di giustizia amministrativa il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

## ART. 132.

Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale. La legge stabilisce le misure idonee ad assicurarne l'effettivo esercizio.

Il Ministro della giustizia riferisce annualmente al Parlamento sullo stato della giustizia, sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine.

## ART. 133.

Nei confronti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale, con le modalità stabilite dalla legge.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

## TITOLO VII

## GARANZIE COSTITUZIONALI

## SEZIONE I

*La Corte costituzionale.*

## ART. 134.

La Corte costituzionale giudica:

*a)* sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

*b)* sulle controversie relative alla legittimità costituzionale dei regolamenti, nei casi stabiliti dalla Costituzione;

*c)* sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli in cui siano parti Stato, Regioni, Province e Comuni;

*d)* sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;

*e)* sui ricorsi in materia di elezione del Presidente della Repubblica;

*f)* sulla ammissibilità dei *referendum* abrogativi di leggi e di atti aventi valore di legge e dei *referendum* sulle proposte di legge di iniziativa popolare;

g) sui ricorsi per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, secondo condizioni, forme e termini di proponibilità stabiliti con legge costituzionale.

#### ART. 135.

La Corte costituzionale è composta da quindici giudici. Cinque giudici sono nominati dal Presidente della Repubblica; quattro giudici sono nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; tre giudici sono nominati dal Senato della Repubblica; tre giudici sono nominati dalle Regioni, secondo modalità stabilite con legge costituzionale.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni; nei successivi cinque anni non può ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o presso Autorità di garanzia o di vigilanza.

La Corte elegge tra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice. Non sono eleggibili a Presidente i giudici negli ultimi due anni del loro mandato, salvo in caso di rielezione.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con qualunque carica pubblica elettiva, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Senato della Repubblica compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

ART. 136.

Le decisioni della Corte costituzionale sono pubblicate con le eventuali opinioni in dissenso dei giudici.

Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, salvo che la Corte non stabilisca un termine diverso, comunque non superiore ad un anno.

La sentenza è comunicata alle Camere ed alle Assemblee regionali interessate affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

ART. 137.

La legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, nonché le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte costituzionale.

La legge costituzionale stabilisce altresì condizioni, limiti e modalità di proposizione della questione di legittimità costituzionale delle leggi, per violazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, da parte di un quinto dei componenti di una Camera.

Con legge sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.



## SEZIONE II

*Revisione della Costituzione.**Leggi costituzionali.*

## ART. 138.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

## ART. 139.

La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale ».

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE

## I

La Sardegna e la Sicilia, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, possono adeguare con legge regionale i rispettivi Statuti alle norme di cui alla presente legge costituzionale, in quanto più favorevoli, nel rispetto delle forme particolari di autonomia.

Gli Statuti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta sono adeguati alle previsioni della presente legge costituzionale, in quanto più favorevoli, con legge costituzionale, su proposta deliberata dal Consiglio regionale entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

L'adeguamento dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige è adottato con legge costituzionale, nel rispetto delle forme particolari di autonomia e degli obblighi internazionali, su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale.

Le modifiche approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale.

In mancanza delle proposte e delle deliberazioni dei Consigli regionali e dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano entro il termine di due anni, si applica il procedimento ordinario per la revisione delle leggi costituzionali.

## II

La potestà legislativa regionale relativa alle Province, di cui all'articolo 66, quarto comma, è esercitata a decorrere dal quinto anno successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale.

## III

Ciascuna Regione, con legge approvata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, definisce la data di inizio dell'esercizio anche graduale delle nuove potestà legislative ad essa spettanti, indicandola tra il primo e il quinto anno successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale.

Sulla base delle predette leggi regionali, entro i successivi tre mesi il Governo, a seguito della riduzione delle attribuzioni spettanti allo Stato, trasmette al Parlamento, per l'approvazione nei successivi sessanta giorni, il piano di riorganizza-

zione del sistema amministrativo centrale e periferico, con l'indicazione dei tempi e dei modi del trasferimento ai Comuni, alle Province e alle Regioni delle risorse umane e dei conseguenti stanziamenti finanziari.

Entro i successivi sei mesi il Governo adotta a tal fine uno o più decreti legislativi, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

Fino al trasferimento alle Regioni la relativa potestà legislativa è esercitata dallo Stato.

#### IV

Resta ferma l'attribuzione ai Comuni, alle Province e alle Regioni delle funzioni amministrative statali già ad essi conferite o in corso di conferimento sulla base delle leggi vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

#### V

I senatori a vita già nominati ai sensi dell'articolo 59 della Costituzione nel testo abrogato conservano la carica.

*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-RIF-3931-2583  
Lire 5400