

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

132° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 23 APRILE 1997

—————

INDICE

Organismi bicamerali

Riforme costituzionali *Pag.* 3

—————

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le riforme costituzionali

MERCOLEDÌ 23 APRILE 1997

COMITATO PARLAMENTO E FONTI NORMATIVE

Presidenza del Presidente
Ersilia SALVATO

La seduta inizia alle ore 9,30.
(R050 001, B74^a, 0001^o)

Ersilia SALVATO, *Presidente*, illustra le proprie proposte emendative all'articolato della relatrice Dentamaro sulla funzione legislativa. Suggestisce in particolare una formulazione più restrittiva all'articolo A), comma 2, lettera c), secondo una dizione analoga a quella contenuta nella legge fondamentale di Bonn; motiva a questo proposito le ulteriori modificazioni proposte alle lettere f), g), ed h), sostenendo l'esigenza di una certa uniformità legislativa in materia elettorale anche per quanto riguarda gli enti territoriali. Pone quindi in evidenza la necessità che la codificazione sia oggetto di leggi bicamerali e che la deliberazione definitiva nel procedimento bicamerale spetti comunque alla prima Camera. All'articolo G), preferirebbe attenuare l'incidenza dell'intervento presidenziale; all'articolo H) evidenzia la possibilità di addivenire ad un *referendum* sui trattati che intacchino la sovranità nazionale ovvero concernano armi nucleari, chimiche e batteriologiche; all'articolo I), propone di aggiungere una formulazione a tutela dell'iniziativa popolare ivi prevista per circoscrivere la discrezionalità del Parlamento; all'articolo N) si reintroduce il limite delle materie per la decretazione d'urgenza e si esplicita quello derivante dalle leggi organiche; all'articolo R) si introduce il criterio della socialità in aggiunta agli altri previsti e si sopprime il comma 7 sul ricorso alla Corte Costituzionale, da un lato perchè è in via di ridimensionamento il ruolo della Corte dei Conti, dall'altro perchè non ritiene opportuno un intervento del giudice delle leggi in materia di

bilancio; all'articolo S) propone infine la soppressione della seconda parte del comma 2, giudicando non convincente la soluzione che giustappone due diversi tipi di rappresentanza.

Il deputato Paolo ARMAROLI (gruppo alleanza nazionale) rappresenta la difficoltà della sua parte politica di presentare gli emendamenti alla proposta di articolato della relatrice nel corso della giornata, tenuto conto degli impegni derivanti dalle prossime consultazioni amministrative. Ersilia SALVATO, *Presidente*, ritiene che tali emendamenti possano essere portati a conoscenza della relatrice anche in un momento successivo, purchè in tempo utile a consentire alla stessa di tenerne conto ai fini delle sue proposte conclusive. Anche il senatore Tarcisio ANDREOLLI (gruppo partito popolare italiano) si riserva di comunicare per tale via gli emendamenti del suo gruppo.

Interviene quindi il senatore Antonio Enrico MORANDO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) sostenendo che la seconda Camera deve stabilire un collegamento organico con il sistema delle autonomie per giustificare i poteri ad essa conferiti in materia di bilancio. La sua proposta è ispirata a questa esigenza, la quale non è in contraddizione con il ruolo assegnato a tale organo, sostanzialmente di garanzia, ma munito di una legittimazione popolare diretta (allegato 10). Egli non esclude tuttavia di considerare anche altre soluzioni che vadano nella medesima direzione.

Il senatore Giuseppe VEGAS (gruppo forza Italia) illustra gli emendamenti da lui sottoscritti, premettendo che l'articolato presentato dalla relatrice costituisce una soddisfacente base di discussione (allegato 11). Si sofferma in particolare sulle modifiche introdotte all'articolo F), che riducono il *quorum* prescritto per il ricorso alla Corte Costituzionale, nonchè su quelle successive rivolte a favorire le iniziative di democrazia diretta. All'articolo D), critica poi l'istituto del *referendum* propositivo, mentre all'articolo L) chiede di sopprimere una formulazione di difficile o possibilmente arbitraria applicazione. All'articolo M), si prevede che l'onere finanziario sia espressamente indicato nella stessa legge di delegazione; all'articolo R, si riformula il testo con la previsione del bilancio pubblico consolidato, del rafforzamento della legge di contabilità, di un *quorum* elevato per l'introduzione di nuovi o maggiori tributi onde scoraggiare la spesa pubblica, favorire una finanza virtuosa e scongiurare il rischio di rivele nei confronti di determinate parti politiche; allo stesso articolo, al comma 6, è inoltre dettata una norma di salvaguardia. È altresì stabilita, all'articolo U), un'efficace tutela nei riguardi dei regolamenti aventi un valore sostanzialmente legislativo; all'articolo V), si dispone una garanzia costituzionale per l'autorità di tutela del mercato della concorrenza. In un articolo aggiuntivo sono infine previsti i poteri di nomina e consultivi della seconda Camera.

La senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) illustra la propria proposta, rivolta a favorire le

candidature femminili nelle varie occasioni elettorali previste dall'ordinamento (allegato 12); si tratta di fornire una base costituzionale alle indicazioni legislative in parte già stabilite al fine di evitare il pericolo di pronunce negative della Corte costituzionale. Svolge inoltre alcune considerazioni sul ruolo numericamente insoddisfacente detenuto dalle donne nell'ambito della vita politica, particolarmente in relazione alle ultime tornate elettorali. Il suo suggerimento investe anche la collocazione della disposizione illustrata, la quale dovrebbe indirizzare il legislatore ordinario, raccogliendo così un'esigenza fortemente sentita dall'opinione pubblica.

Il deputato Paolo ARMAROLI (gruppo alleanza nazionale) ricorda che una proposta legislativa del senatore Salvi sull'elettorato passivo delle donne aveva in passato incontrato una vivace opposizione proprio da parte delle organizzazioni femminili.

Il senatore Cesare SALVI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), giudicando persuasiva la scelta di un bicameralismo differenziato in favore di una Camera delle garanzie, valuta positivamente i contributi forniti dal senatore Elia e da altri esponenti, rivolti ad attuare uno stretto collegamento tra questa assemblea e le autonomie territoriali. Questa impostazione si muove nel quadro di una riduzione del numero dei parlamentari, che favorisca una razionalizzazione dei poteri delle Camere ed un rafforzamento del ruolo delle regioni. A questo orientamento inducono anche gli elementi derivabili dal diritto comparato. La sua parte politica condivide l'idea di un bicameralismo articolato su una prima Camera legata da un rapporto fiduciario con il Governo e nella quale principalmente si svolge il confronto politico tra la maggioranza e l'opposizione; alla seconda Camera spetterebbero attribuzioni non meno rilevanti di garanzia per il sistema, fermo restando che, salvo poche ipotesi, nella legislazione la parola definitiva non potrà che spettare alla Camera politica. Rispetto alla rappresentanza delle autonomie, egli conviene sulla partecipazione alle procedure di bilancio dei presidenti delle regioni, i quali entrano a comporre una commissione paritetica. Più in generale, per la formazione della seconda Camera va elaborato un sistema elettorale che non abbia un carattere maggioritario e miri a salvaguardare un'ampia autonomia degli eletti, in ossequio ai compiti di garanzia rimessi all'organo. Rileva comunque che il tema della legge elettorale non deve essere anteposto alle scelte istituzionali fondamentali; è stato infatti un errore non tenerne conto nel corso dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali nella XI legislatura. Sostiene quindi che l'insufficiente rappresentanza politica femminile costituisca una questione rilevante da affrontare con mezzi costituzionali adeguati e non confusa con una generica tutela di gruppi minoritari o di ceti disagiati.

Ersilia SALVATO, Presidente, ritiene a sua volta che un riequilibrio della rappresentanza politica femminile rappresenti un pro-

blema della democrazia, rimanendo comunque aperto il dibattito sui mezzi per avviarlo a soluzione.

Il senatore Luigi GRILLO (gruppo forza Italia), sottolinea le significative convergenze politiche emerse, critica la differenziazione che si va introducendo nell'ambito della legislazione ordinaria tra varie categorie di atti legislativi. La sua idea muove dal presupposto che funzioni di garanzia del sistema sono in realtà svolte da entrambe le Camere, una delle quali è titolare del potere fiduciario, l'altra rappresenta le autonomie e nel suo ambito partecipano anche le regioni. Invita quindi ad identificare innanzitutto le attribuzioni da rimettere al rinnovato bicameralismo, passando solo in un secondo momento ad esaminare la questione concernente il numero dei parlamentari. Illustra a questo proposito la propria proposta, segnalando in particolare come la legge di bilancio debba rimanere necessariamente bicamerale (allegato 13).

Il deputato Famiano CRUCIANELLI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), nell'apprezzare le indicazioni della relatrice, illustra le proprie osservazioni, rivolte a valorizzare il ruolo del Parlamento (allegato 14). Propone in particolare di sopprimere la riserva di regolamento concessa all'esecutivo.

Il deputato Natale D'AMICO (gruppo rinnovamento italiano) nota che le soluzioni presentate per assicurare la rappresentanza degli enti federati non sono soddisfacenti. Si dice contrario, in linea di principio, a prefigurare un ordinamento che in una vasta serie di occasioni richiede soluzioni consociative, di accordo tra la maggioranza e l'opposizione, aspetto implicito nella previsione di un ampio spettro di leggi bicamerali, adottate da Camere elette con sistemi elettorali diversi, tra le quali la seconda Camera è formata con un metodo verosimilmente ad impronta proporzionalistica. Tale circostanza, unita al sistema osservato per le elezioni europee e regionali, finirebbe per rendere eccezionale il carattere maggioritario della prima Camera, in contrasto con l'orientamento della sua parte politica. Anticipa quindi la propria volontà di presentare emendamenti per riaffermare l'esigenza di rendere pienamente attuabile l'indirizzo maggioritario del Governo, a rafforzare la posizione dell'esecutivo dinanzi alle Camere, a rendere più rigorosi la procedura ed i contenuti della legge di bilancio.

Ersilia SALVATO, *Presidente*, coglie l'occasione per dare atto al relatore D'Amico dell'avvenuta presentazione della proposta di articolato sui temi attinenti all'Unione europea (allegato 18).

Agli intervenuti nel dibattito replica quindi Ida DENTAMARO, *relatrice*, confidando di poter disporre quanto prima delle proposte recanti modificazioni al proprio articolato, ai fini di una nuova stesura dello stesso, che conta di sottoporre al comitato prima di riferire al presidente D'Alema. Passando ad esaminare i suggerimenti emersi nel corso del dibattito, rileva come l'impostazione seguita dal deputato D'Amico sembri

per certi aspetti divergente rispetto all'opinione più diffusa. Si può infatti constatare una larga convergenza, in quanto sembrano conciliabili le esigenze di rappresentanza delle autonomie nonchè, più in generale, quelle di garanzia dell'intero sistema, dovendosi realizzare un ordinamento parlamentare basato sul principio democratico e rappresentativo, che non sancisca un sostanziale predominio della maggioranza senza peraltro mettere capo a forme di consociazione ormai superate. Per quanto attiene al collegamento tra gli enti territoriali e la seconda camera, sono state presentate varie indicazioni, che vanno approfondite e sulle quali è aperto il dibattito. Riguardo all'articolo A), comma 2, lettere a), b) e c) invita per il momento a sospendere ogni valutazione, in quanto si tratta di una tematica che interferisce con la parte rimessa all'esame del comitato forma di Stato; qualora tuttavia tali materie rimangano alla competenza della normazione statale, dovrà trattarsi di leggi a carattere bicamerale. Analogamente, riguardo ai contenuti delle lettere f) e g) si dovrà tener conto delle indicazioni che non mancherà di formulare il relatore D'Amico nel proprio articolato. Assicura quindi che terrà conto dei suggerimenti dei senatori Salvato e Vegas per quanto concerne nuove ipotesi di leggi bicamerali, nonchè del senatore Villone per la riformulazione del comma 3 dello stesso articolo nonchè per la salvaguardia della sede redigente. Sulla disciplina dei *referendum* preannuncia qualche correzione alla luce del dibattito intervenuto; sulla decretazione d'urgenza si ripromette di introdurre limitazioni in relazione alle materie regolabili e si riserva di prevedere adeguati rimedi giurisdizionali nei confronti dei regolamenti indipendenti. Quanto al criterio di socialità, osserva come esso concerna i fini dell'azione statale, mentre gli altri, dell'efficienza e dell'economicità, attengono ai mezzi; sotto questo profilo quindi il criterio stesso sembra interferire con i principi contenuti nella prima parte della Costituzione.

Ersilia SALVATO, *Presidente*, fa presente che tra la prima e la seconda parte della Costituzione alcune implicazioni sono necessarie; in sede di riforma non è consentito introdurre nella seconda parte innovazioni in contrasto con i principi recati nella prima, ma questo divieto non sussiste quando si tratti di rendere più concrete le finalità di cui ai primi titoli della Carta costituzionale.

Ida DENTAMARO, *relatrice*, all'indirizzo della senatrice D'Alessandro Prisco assicura che non mancherà di valutare attentamente le indicazioni formulate, trattandosi di un'esigenza certamente condivisibile. Introduce quindi l'esposizione relativa al numero dei parlamentari. Dopo una panoramica di diritto comparato, dalla quale emerge che l'attuale rappresentanza parlamentare e regionale non si discosta sostanzialmente dalla media dei paesi con i quali l'Italia può confrontarsi, osserva che molte delle iniziative presentate prevedono una riduzione nel numero dei deputati e dei senatori. A questo proposito i criteri che vanno considerati possono riassumersi in quelli della funzionalità e della rappresentanza, il primo tendente ad indurre una certa riduzione, il secondo mirante a riequilibrare il primo. Vanno inoltre attentamente valutate le at-

tribuzioni da rimettere alle due camere, per cui ritiene di doversi in questa fase astenere dal formulare una proposta concreta, in attesa degli sviluppi che non mancheranno di provenire dal dibattito. Si sofferma quindi sulle possibili modificazioni al procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'articolo 138, dando conto anche in questo caso dei contenuti delle varie iniziative. Una riflessione va condotta sull'opportunità di esplicitare quei limiti alla revisione che la giurisprudenza costituzionale considera da tempo impliciti. Rispondendo quindi ad una domanda del Presidente, ritiene di poter presentare una proposta di nuovo testo dell'articolo 138 nella successiva seduta.

Ersilia SALVATO, *Presidente*, avverte che l'esame della questione relativa al numero dei parlamentari può essere rinviato ad un momento successivo alla deliberazione dei documenti di indirizzo da parte della Commissione. Comunica inoltre che il comitato tornerà a riunirsi martedì 29 aprile, alle ore 16, nonché mercoledì 30 aprile, alle ore 9.30 e 16. Nella prima giornata il dibattito proseguirà con l'illustrazione degli emendamenti nel frattempo pervenuti alla proposta della relatrice e con la presentazione di un nuovo articolato da parte della relatrice stessa, mentre nella giornata successiva si passerà alla discussione della proposta del relatore D'Amico sui temi attinenti all'Unione europea.

La seduta termina alle ore 11,45.

ALLEGATO N. 10

Emendamento riguardante il Senato federale delle garanzie

Il Senato federale delle garanzie è eletto a base regionale.

Ad ogni regione sono attribuiti tre seggi, più un seggio aggiuntivo ogni milione di abitanti.

I membri del Senato federale delle garanzie di ogni regione sono eletti contestualmente alle elezioni dei rispettivi consigli regionali, sulla base di liste regionali concorrenti.

Una quota non inferiore ai due terzi dei seggi assegnati ad ogni regione è attribuita alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti. I rimanenti seggi sono attribuiti alla lista risultata seconda per numero di voti ottenuti.

Le cariche di Presidente di regione, di componente di giunta regionale, di sindaco e di presidente di provincia sono compatibili con quella di senatore.

La legge della Repubblica stabilisce le modalità con le quali le candidature per la elezione del Senato federale delle garanzie sono collegate alle candidature per la elezione del Presidente della regione.

MORANDO

ALLEGATO N. 11

**Emendamenti all'articolato sulla funzione legislativa
presentato dalla relatrice Dentamaro**

A)

Al comma 2, lettera h), sopprimere le parole: principi generali per la.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

Al comma 2, lettera o), aggiungere le parole: e misure restrittive della libertà personale.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

B)

Al comma 2 sostituire le parole: centomila elettori con quelle: cinquantamila elettori.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

F)

Sostituire l'articolo con il seguente:

«F – 1. La legge è promulgata dal Presidente della Repubblica entro 30 giorni dalla sua approvazione. La legge stessa può stabilire termini abbreviati.

2. Entro 5 giorni dall'approvazione un quinto dei componenti di ciascuna camera può ricorrere alla Corte costituzionale, che si pronuncia sulla sua legittimità costituzionale nei successivi quindici giorni».

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

H)

Al comma 1 sostituire le parole: un milione di elettori o tre consigli regionali, con le seguenti: cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

Al comma 2 sostituire le parole: istitutive di tributi con quelle: concernenti obblighi tributari.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

Al comma 4 sostituire la parola: duecentomila con quella: cinquantamila.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

D)

Sopprimere l'articolo.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

L)

Al comma 3 sopprimere l'ultimo periodo.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

M)

Sostituire il comma 1 con il seguente:

1. L'esercizio della funzione legislativa per oggetti definiti ed omogenei può essere delegata al governo con legge, previa determinazione di principi e criteri direttivi e per la durata massima di un anno e nei limiti di spesa stabiliti nella legge di delegazione.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

R)

Sostituire i commi da 1 a 6 dell'articolo con i seguenti:

R – 1. I beni pubblici e il provento dei tributi sono utilizzati secondo criteri di economicità e nell'esclusivo interesse della Repubblica. Le spese dello Stato e degli altri enti pubblici, compresi quelli di autonomia, non possono essere tali da compromettere la prosperità generale.

2. Le Camere approvano ogni anno il bilancio dello Stato e il bilancio riassuntivo della pubblica amministrazione 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.

3. La legge disciplina il contenuto dei bilanci e dei rendiconti e i limiti delle leggi ordinarie e di bilancio in materia di spesa e di entrata applicando in ogni caso il principio della compensazione. Essa non può essere modificata, abrogata o derogata da leggi che contengono disposizioni in materia di spesa o di entrata.

4. Ogni legge che stabilisce nuovi o maggiori tributi è approvata con la maggioranza dei due terzi degli appartenenti ad ognuna delle Camere.

5. Non possono essere approvati emendamenti che comportano nuove o maggiori spese quando il Governo si oppone.

6. Nel caso in cui l'attuazione di leggi, regolamenti o decreti o le sentenze definitive di organi giurisdizionali o quelle della Corte costituzionale comportino spese nel complesso superiori a quelle indicate nella legge di autorizzazione, queste sono proporzionalmente ridotte entro i limiti del preventivo.

7. Lo Stato e gli enti pubblici non possono disporre spese destinate ai medesimi soggetti e per le medesime finalità.

VEGAS, ARMAROLI, SELVA, GRECO

U)

Dopo il comma 2 inserire il seguente comma:

2-bis. I regolamenti di cui ai commi 1 e 2 possono essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

V)

Sostituire il comma 6 con il seguente:

6. Il mercato e la concorrenza sono tutelati da una apposita autorità indipendente istituita con legge.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

Art. ...

Aggiungere il seguente articolo:

«Art. ...

1. Il Senato elegge i presidenti e i componenti delle autorità amministrative indipendenti, previa discussione delle candidature ed audizioni dei candidati in seduta pubblica della commissione competente. Espri-me, in seduta pubblica della commissione competente, parere vincolante sulla nomina dei candidati proposti dal Governo, a presidente e procuratore generale della Corte di cassazione e della Corte dei conti, a presidente del Consiglio di Stato, ad avvocato generale dello Stato, a presidente e vicepresidente degli istituti ed enti pubblici, anche economici, per i quali il parere sia previsto dalla legge, a segretario generale dei ministeri, ad ambasciatore, a prefetto, a dirigente generale di livello A e B. Ascolta, in seduta pubblica della commissione competente, i presidenti e gli amministratori proposti dal Governo nelle società per azioni.

VEGAS, ARMAROLI, SELVA, GRECO

Art. ...

Aggiungere le norme in tema di statuto delle operazioni comprese in numerose proposte, preferibilmente quelle contenute nel disegno di legge a firma Armaroli.

VEGAS, ARMAROLI, GRILLO, SELVA, GRECO

ALLEGATO N. 12

Principio di eguaglianza dei sessi nella rappresentanza politica**Proposta aggiuntiva**

È necessario dare rilevanza costituzionale al principio di eguaglianza dei sessi nella rappresentanza politica, specificando il principio generale contenuto nella prima parte della Costituzione (articolo 3 e articolo 51, comma 1). Si vuole dare così copertura costituzionale alle leggi elettorali che indicheranno strumenti e modalità per favorire l'attuazione del principio.

La collocazione adeguata potrebbe essere negli articoli che dettano le norme per il modo di elezione e di requisiti di eleggibilità per le Camere.

Art. ...

L'assemblea nazionale è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di

Sono eleggibili a deputati, nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi, tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i anni di età.

Art. ...

Il Senato della Repubblica è eletto a base, a suffragio universale e diretto.

Il numero dei senatori è di

Sono eleggibili a senatori, nel rispetto del principio dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi, tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto il anno di età.

D'ALESSANDRO PRISCO

ALLEGATO N. 13

**Emendamenti all'articolato sulla funzione legislativa
presentato dalla relatrice Dentamaro**

A)

Sostituire il comma 2 con il seguente:

2. Sono esaminati con il procedimento di cui alla lettera D (procedimento bicamerale) i disegni di legge che riguardino:

a) i rapporti regolati dagli articoli 7 e 8 della Costituzione (Chiesa cattolica e confessioni religiose);

b) la condizione giuridica dello straniero;

c) l'ambito delle riserve di legge previste negli articoli da 13 a 22 (diritti pubblici soggettivi), da 24 a 27 (giustizia), 32 (trattamenti sanitari obbligatori), 48 (elettorato attivo), 49 (partiti politici), 50 (parità di accesso), 54 (giuramento);

d) organi costituzionali e di rilievo costituzionale e loro sistemi elettorali;

e) disciplina delle fonti normative;

f) leggi di delega;

g) leggi di conversione di decreti legge;

h) disciplina degli istituti di democrazia diretta;

i) istituzione e disciplina delle autorità amministrative indipendenti;

m) principi generali in materia di procedimento amministrativo rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione;

n) le altre previste dalla Costituzione o da legge costituzionale (in particolare: nei casi in cui nel testo della relatrice ci si riferisce a «leggi organiche»).

o) legge di bilancio e rendiconto consuntivo;

sopprimere il comma 3 (vincolo alle Regioni).

B)

Sopprimere il comma 2.

C)

Sostituire il comma 1 con il seguente:

I disegni di legge in materie diverse da quelle di cui alla lettera A) sono presentati alla Camera o al Senato. Sono presentati al Senato i disegni di legge che comportino oneri a carico delle Regioni o che debba-

no essere attuati dalla Regioni, nonchè quelli che attengano ad esigenze di carattere unitario o alla definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali e dei limiti generali allo sfruttamento delle risorse naturali ed ambientali. Sono presentati alla Camera gli altri disegni di legge.

Sostituire il comma 2 con il seguente:

Ciascun ramo del Parlamento esamina i disegni di legge secondo le disposizioni della lettera E) e li trasmette all'altro ramo del Parlamento che, entro i trenta giorni successivi alla trasmissione può:

a) riesaminare il disegno di legge secondo le norme del proprio regolamento e proporre modifiche sulle quali la Camera che ha esaminato per prima il provvedimento delibera in via definitiva;

b) proporre conflitto di competenza alla Corte Costituzionale se ritiene che il disegno di legge o suoi articoli appartengano anche o solo alla propria competenza: in tal caso il procedimento è sospeso fino alla pronuncia della Corte che delibera entro 30 giorni.

D)

al comma 1 sostituire la parola: organica con la seguente: nelle materie di cui alla lettera A, n. 2 materie bicamerali);

al comma 2, sostituire la parola: seconda camera con la seguente: ad una camera;

sostituire la parola: prima camera con la seguente: all'altra camera;

al comma 3 sostituire la parola: seconda camera con la seguente: camera che ha esaminato per prima il disegno di legge;

sostituire il comma 4 con il seguente:

4. Il testo deliberato dalla commissione speciale è trasmesso al Presidente della Repubblica per la promulgazione salvo che il Governo o un terzo dei componenti di una camera chiedano che sia sottoposto alla approvazione di ciascuna Camera articolo per articolo e con votazione finale. Non sono ammessi emendamenti.

H)

al comma 1 sostituire la parola: tre con la seguente: cinque;

dopo il comma 4: aggiungere il seguente:

5. In caso di abrogazione referendaria di norme, non possono essere approvate, per i successivi cinque anni, norme che vadano in senso contrario alla volontà espressa con il voto referendario.

S)

Sostituire il comma 2 con il seguente:

2. Il disegno di legge viene esaminato secondo le procedure di cui all'articolo A.

U)

Sostituire i commi 2 e 3 con il seguente:

2. Sono riservate al regolamento l'attuazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

3. La legge, in materia non coperta da riserva assoluta, può, determinando le linee generali di disciplina del settore, autorizzare il regolamento a disporre nei limiti stabiliti dalla legge stessa e ad abrogare altresì norme di legge vigenti in materia.

Sopprimere il comma 5 (giudizio sui regolamenti).

GRILLO

ALLEGATO N. 14

Osservazioni all'articolato presentato dalla relatrice Dentamaro

Si pongono di seguito alcune questioni in qualità di contributo alla discussione in sede di Comitato e di Commissione.

I punti elencati si riferiscono all'articolato presentato dalla relatrice Dentamaro.

N)

«In casi straordinari di necessità e d'urgenza il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge contenenti misure etc.».

La formula deve essere resa più restrittiva, in modo da vincolare la potestà legislativa straordinaria del Governo a materie specifiche, con l'esclusione di tutte le altre.

CRUCIANELLI

O)

«Il Parlamento in seduta comune dei suoi membri delibera lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari».

A questo proposito può essere inserito l'obbligo per il Governo di presentarsi alle Camere anche nel caso di invio di truppe per missioni di pace e di partecipazione a forze multinazionali (sugli esempi recenti di Albania e Somalia) e rendere vincolante quella che al momento è solo una prassi consuetudinaria.

Parimenti, si può inserire una formula che esplicita l'intervento parlamentare nell'esame e nella ratifica dei trattati militari.

CRUCIANELLI, SALVI

Q)

«È autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali di natura politica etc.».

Al fine di evitare interpretazioni ambigue e per modificare realmente la condizione attuale, si renda esplicita la partecipazione attiva del Parlamento al procedimento decisionale di tutti i trattati internazionali, fin dalla loro prima negoziazione, senza limitazione di materia.

CRUCIANELLI, SALVI

R)

Al comma 3 va soppresso interamente il primo periodo, vale a dire, sono da sopprimere le parole: «I bilanci dello Stato devono rispettare il principio dell'equilibrio di parte corrente».

CRUCIANELLI

U)

Riserva di regolamento – vedi articolato.

È un punto che va soppresso: la potestà governativa di normazione riservata (sistema che ha la sua patria esclusiva in Francia) è soltanto un mezzo tra i più incisivi di indebolimento dell'organo parlamentare rispetto all'Esecutivo e trova ancora meno ragione di esistere in un ambito di decentramento a carattere regionale.

CRUCIANELLI

V)

Sul procedimento amministrativo – vedi articolato.

In capo al testo si può introdurre la dichiarazione che l'Amministrazione è al servizio dei cittadini al fine di promuoverne i diritti.

L'unione dei punti 1 e 5 (vale a dire la garanzia costituzionale di trasparenza, partecipazione e diritto di accesso fin dalla formazione del procedimento) costituisce una garanzia fondamentale per i cittadini, ma rende superflua la sopravvivenza del punto 2 (che assegna a legge organica la statuizione dei principi generali).

CRUCIANELLI, SALVI

ALLEGATO N. 15

Prime osservazioni sulla proposta di articolato relativa alla funzione legislativa presentata dalla relatrice Dentamaro al Comitato Parlamento e fonti normative il 15 aprile 1997

1. Il testo proposto dalla senatrice Dentamaro reca (lettere A-G) un'ipotesi di disciplina dell'esercizio della funzione legislativa da parte di un parlamento bicamerale, in cui la «prima Camera» (che potrebbe verosimilmente essere quella «politica», che esprime la fiducia/sfiducia al Governo) ha una competenza generale, mentre la «seconda Camera» esercita poteri deliberativi solamente in determinate materie, nelle restanti dovendo la stessa limitarsi a «proporre modifiche sulle quali la prima Camera delibera in via definitiva».

Si tratta dunque di un sistema ispirato alla formula del bicameralismo imperfetto e, come si vedrà, non dissimile da quello previsto dalla proposta Berlusconi ed altri (A.C. 3122).

In particolare, la proposta Dentamaro individua una categoria di leggi – definite «organiche» ma in sostanza corrispondenti a quelle «bicamerali» della proposta Berlusconi – alle quali è demandata la disciplina di alcune materie, espressamente indicate. Tali leggi «vincolano le regioni» e possono essere abrogate, modificate o derogate solamente con «previsione espressa». Per esse si prevede l'approvazione da parte di entrambe le Camere, a partire dalla «seconda», alla quale devono essere presentati i relativi progetti. Qualora la «prima» approvi un testo diverso da quello ricevuto, è previsto l'intervento di una Commissione «formata da un eguale numero di membri delle due Camere nominati dai rispettivi presidenti in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi in ciascuna Camera». Tale organo bicamerale esamina le parti non approvate in una identica stesura e licenzia un testo che viene quindi sottoposto a ciascuna Camera per l'approvazione articolo per articolo e la votazione finale, senza la possibilità di introdurre emendamenti. Non viene chiarito l'esito finale del procedimento qualora uno o più articoli non vengano approvati da entrambi i rami (la proposta Berlusconi demanda la questione ad un apposito regolamento bicamerale, cui spetta disciplinare i poteri della Commissione paritetica).

Le leggi ordinarie coprono tutte le materie non comprese nell'elenco relativo alle leggi organiche (nulla è detto per quanto riguarda le leggi costituzionali, il cui procedimento sembrerebbe inalterato, così come le materie ad esse riservate). Per le leggi ordinarie il procedimento inizia dalla «prima camera» e la «seconda», come già detto, può solamente proporre modifiche, spettando comunque alla prima la deliberazione finale.

È comunque prevista la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale, entro quindici giorni dall'approvazione di una legge, da parte di un terzo (nella proposta Berlusconi è previsto un quinto) dei membri di una Camera.

2. L'impianto generale della proposta, nella parte appena sintetizzata, appare condivisibile, pur necessitando di numerosi approfondimenti, modifiche ed integrazioni, anche in considerazione del notevole margine di ambiguità di fondo, legato alla tuttora imperfetta configurazione della seconda camera per quanto riguarda la composizione ed i meccanismi di elezione.

In particolare:

forti dubbi suscita la lettera *a*) del comma 2 dell'articolo A, in quanto riserva alla legge statale, sia pure organica, l'ordinamento delle regioni, ciò che non sembra compatibile con un ordinamento di tipo regionale avanzato. Appare pertanto opportuno sopprimerla;

troppo generica appare la lettera *b*) dello stesso comma 2, anch'essa in contrasto con un ordinamento regionale che faccia registrare progressi effettivi rispetto a quello attuale. Appare opportuno sopprimerla, anche perchè non è ancora chiaro quale sarà il riparto dei poteri legislativi tra Stato e autonomie regionali;

alla lettera *c*) appare preferibile la prima formulazione a quella riportata tra parentesi;

alla lettera *b*), comma 1, sostituire la parola «Governo» con quella «Primo Ministro»;

alla lettera *c*) è da chiarire meglio l'esito del procedimento che si apre con l'intervento della Commissione paritetica, come prima detto; in alternativa si può rinviare la disciplina di tale procedimento ad un regolamento bicamerale;

è eccessivamente alta la soglia di un terzo dei componenti di una camera per l'esercizio del potere di sollevare la questione di costituzionalità di una legge. È necessario ridurre tale soglia ad un quinto dei componenti di una camera;

appare opportuno introdurre una norma che, come quella di cui al quarto comma del nuovo articolo 70 previsto dalla proposta Berlusconi, consenta alla seconda camera – qualora questa ritenga che una legge deliberata dalla prima e trasmessa ai fini dell'eventuale richiesta di riesame, o di modifiche, debba invece essere sottoposta alla sua approvazione – di richiedere al Presidente della Repubblica di rinviarla alla prima camera e, ove questa deliberi di non trasmetterla per l'approvazione, di ricorrere alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione della promulgazione.

3. In relazione agli altri aspetti della proposta (articoli H-U), già ad una prima lettura appare opportuno:

precisare alcuni aspetti problematici della nuova disciplina del *referendum*, quali la possibilità che la legge organica fissi limiti al numero delle richieste sottoscrivibili da ogni elettore e dei *referendum* da svolgere nello stesso anno. Non appare condivisibile, soprattutto in vista di una disciplina costituzionale che rafforzerà comunque il ruolo dell'esecutivo, il proposto aumento delle firme necessarie per chiedere un *referendum*, che devono quindi rimanere cinquecentomila;

chiarire quale sia il procedimento di conversione dei decreti-legge, che è affidato alla sola prima camera, quando i provvedimenti inci-

dano su materie rimesse a leggi «organiche». Introdurre altresì la possibilità che il Parlamento, anche senza una specifica proposta del Governo, modifichi il decreto-legge nelle disposizioni concernenti l'indicazione dei mezzi per far fronte agli oneri finanziari da esso previste. Escludere, viceversa, qualsiasi altra modifica, anche se proposta dal Governo;

il conferimento dei poteri in caso di guerra va specificato a seconda della forma di governo che verrà scelta. Non dovrà comunque essere genericamente riferito al governo, bensì al Presidente della Repubblica o al Primo Ministro, a seconda dei casi. È comunque necessario prevedere che una legge costituzionale definisca i poteri spettanti al vertice dell'Esecutivo nelle situazioni di crisi;

eliminare la disposizione che richiede la maggioranza assoluta per il voto della prima camera che chiude la procedura di approvazione del bilancio e degli altri documenti fondamentali di finanza pubblica. Eliminare, non essendo ancora stata chiarita la natura della seconda camera, la previsione della partecipazione dei presidenti delle regioni, o di componenti degli esecutivi dagli stessi delegati, all'esame del bilancio da parte della camera medesima;

è opportuno chiarire che la previa fissazione dei saldi di bilancio avviene ad opera della prima camera al momento dell'inizio dell'esame del bilancio stesso;

la previsione di limiti alla emendabilità del bilancio e degli altri documenti di finanza pubblica, che dovrebbero essere stabiliti dai regolamenti parlamentari, è da rivedere, soprattutto alla luce dei poteri che potranno essere riconosciuti all'esecutivo in sede parlamentare. Non è comunque condivisibile il rinvio ai regolamenti parlamentari, essendo necessaria in materia una disciplina omogenea ed uniforme per entrambi i rami, sancita da norme costituzionali;

ridurre ad un quinto, in conformità a quanto già proposto per il ricorso diretto alla Corte costituzionale, il *quorum* di componenti di una camera legittimati a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi adottate in violazione della disciplina costituzionale di approvazione del bilancio e delle norme di attuazione della medesima;

all'articolo *U* sostituire i commi da 1 a 4 con i commi dal terzo all'ottavo di cui al nuovo articolo 95 previsto dall'articolo 10 della proposta Berlusconi (A.C. 3122) che risultano di migliore e più precisa formulazione tecnica.

CALDERISI, REBUFFA

ALLEGATO N. 16

Proposta di modificazione dell'articolato presentato dalla relatrice Dentamaro

In generale: sostituire il termine «legge ordinaria» con «legge approvata dalla prima Camera» e il termine «legge organica» con «legge approvata da entrambe le Camere».

A)

Comma 2, lettera a), è sostituita come segue: Istituzione, disciplina e ripartizione del fondo di solidarietà nazionale.

Comma 2, lettera b) è soppresso.

Al comma 2, lettera c), sostituire con: autorizzazione e ratifica di trattati internazionali.

Al comma 2, lettera h), sostituire con: leggi costituzionali ed elettorali.

Al comma 2, lettera n), sostituire la parola: principi con la parola: leggi.

Al comma 2, lettera o), prima della parola: diritti inserire le parole: leggi generali su.

Il comma 3, è soppresso.

C)

Al comma 2 sopprimere le parole: riesaminare il disegno di legge e.

Aggiungere in fine:

3. Se una legge trasmessa dalla prima Camera ai sensi del presente articolo deve invece essere approvata da entrambe le Camere ai sensi del precedente articolo A), un terzo dei componenti della seconda Camera entro dieci giorni dalla trasmissione può proporre alla Corte costituzionale ricorso per conflitto di attribuzioni avverso l'atto di trasmissione. La Corte costituzionale si pronuncia entro dieci giorni dalla presentazione del ricorso. In caso di accoglimento del ricorso la seconda Camera procede all'approvazione ai sensi dell'articolo E). Si applicano al testo approvato i commi 3, 4 e 5 dell'articolo D).

E)

Aggiungere comma su poteri del governo su lavori parlamentari ?

F)

Al comma 1, sostituire: 15 con: 5 e 60 con 30.

Il comma 2, è soppresso.

H)

Al comma 2, sostituire le parole: istitutive di tributi con: tributarie.

Al comma 2, aggiungere in fine: Non è ammesso altresì il referendum se l'esito positivo del voto popolare comporta oneri per lo Stato, per le Regioni o per gli enti locali, ovvero determina una violazione di principi o norme costituzionali.

N)

Si esclude un decreto riferibile all'articolo A ? In caso contrario, va previsto un procedimento di formazione bicamerale.

Q)

Dopo le parole: autorizzata con legge inserire le parole: approvata da entrambe le Camere.

Conseguentemente, sopprimere l'ultimo periodo.

S)

1. I disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti, di finanza pubblica, di tributi statali, di istituzione, disciplina e ripartizione del fondo di solidarietà nazionale sono presentati alla prima Camera.

2. Il disegno di legge sulle materie di cui al comma 1 approvato dalla prima Camera viene trasmesso alla seconda Camera, ed esaminato da una speciale commissione composta per un terzo da senatori, per un terzo dai presidenti delle regioni, e per un terzo da rappresentanti delle autonomie locali. Il testo approvato dalla commissione può essere modificato dall'assemblea della seconda camera con voto a maggioranza assoluta dei componenti. Il testo approvato dalla seconda Camera è trasmesso alla prima Camera che delibera in via definitiva.

3. Nel caso di approvazione in via definitiva di un testo difforme da quello deliberato dalla speciale commissione di cui al precedente

comma, le regioni, con il voto favorevole della metà più uno dei consigli regionali, possono proporre ricorso alla corte Costituzionale, relativamente alle parti difformi, per violazione dell'ambito della potestà legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni. Si applicano i termini di cui al comma secondo dell'articolo F). Il ricorso non sospende la promulgazione.

T, U, V)

SALVI, VILLONE, SODA, D'ALESSANDRO PRISCO, MORANDO,
CRUCIANELLI

ALLEGATO N. 17

Equilibrio della rappresentanza

1. Alla crescente presenza dell'universo femminile nel mondo della cultura, della produzione, delle imprese, pur nei limiti e fra gli ostacoli determinati dal permanere sulle donne prevalentemente del lavoro di cura e familiare, non corrisponde un valido riconoscimento dell'accesso delle donne alle assemblee elettive.

Il loro diritto di cittadinanza politico e sociale è dunque compresso e mortificato.

Nel 1996 sono state elette 70 deputate su 630 e 26 senatrici su 315.

2. La Carta di Roma, sottoscritta dai Ministri europei il 18 maggio 1996, sollecita «azioni concrete a tutti i livelli per promuovere la partecipazione egualitaria di uomini e donne nei processi decisionali».

3. A livello costituzionale, si impone l'affermazione di un principio che vincoli e impegni il legislatore ordinario a valorizzare e potenziare la partecipazione femminile, rimuovendo gli ostacoli al suo diritto di rappresentanza (legislazione premiale, incentivi, contributi ai movimenti femminili e alla loro valorizzazione nei partiti politici). Si propone quindi che il Comitato Parlamento accolga per l'approvazione in Assemblea plenaria della Commissione bicamerale il seguente emendamento all'articolo 65 della Costituzione. Dopo il primo comma inserire il seguente:

«La legge determina i criteri per realizzare l'equilibrio della rappresentanza fra i sessi e promuove le azioni opportune per garantire la partecipazione egualitaria di donne e uomini ai processi di decisione politica».

SODA

ALLEGATO N. 18

1ª bozza di articolato sui temi attinenti all'Unione Europea

A)

(Partecipazione all'edificazione comunitaria e procedure per il conferimento di ulteriori poteri)

La Repubblica italiana partecipa attivamente al processo di integrazione europea. Al fine di promuovere l'unione politica europea essa può conferire ulteriori poteri e competenze all'Unione europea nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e dei diritti inalienabili della persona umana.

La Repubblica italiana indirizza la propria azione nell'Unione europea verso il rafforzamento dei principi di libertà, dello Stato di diritto, dell'articolazione territoriale dei poteri secondo il criterio di sussidiarietà, nonché verso una sempre più ampia partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sovranazionali.

Il conferimento di poteri e competenze che comporti modifiche alle funzioni degli organi costituzionali richiede l'adozione del procedimento di revisione costituzionale di cui all'articolo 138.

In ogni caso un terzo dei componenti della Camera dei deputati, il Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero la conferenza delle Regioni ovvero la speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali], il Presidente della Repubblica, un terzo dei governi regionali o duecentomila elettori possono richiedere che i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati dell'Unione europea siano sottoposti al giudizio preventivo di legittimità costituzionale della Corte costituzionale. La Corte si pronuncia entro 30 giorni dalla richiesta.

B)

(Efficacia delle fonti comunitarie e obbligo di rispetto)

Le fonti di diritto comunitario producono norme che sono direttamente applicate nel diritto interno.

C)

(Competenza della Corte costituzionale in materia comunitaria)

La Corte costituzionale, nell'ambito delle proprie attribuzioni, garantisce il rispetto delle norme comunitarie. A tal fine coopera, secondo quanto previsto dai trattati europei o da altre fonti comunitarie, con gli

organi giurisdizionali comunitari, sospendendo, all'occorrenza, i procedimenti pendenti davanti a sè.

D)

(Partecipazione degli organi statali alla politica comunitaria)

La Camera dei deputati e, nelle materie di competenza esclusiva delle regioni il Senato delle Regioni e delle Autonomie ovvero la conferenza delle Regioni, ovvero la speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali, partecipano alla formazione degli indirizzi di politica comunitaria.

Il Governo informa preventivamente la Camera dei Deputati e, nelle materie di competenza delle Regioni il Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero la conferenza delle Regioni, ovvero la speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali], sulle principali questioni all'esame dell'Unione Europea, al fine della espressione dei relativi atti d'indirizzo.

Nelle questioni che incidono su materie riservate all'esclusiva competenza legislativa delle regioni, l'esercizio dei poteri della Repubblica italiana quale Stato membro dell'Unione Europea deve essere esercitato dal rappresentante del Governo d'intesa con un rappresentante delle Regioni designato dal Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero dalla conferenza delle Regioni, ovvero dalla speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali].

Nelle questioni attinenti all'Unione europea, ciascuna Camera può esercitare propri poteri mediante una commissione speciale costituita in modo tale da rispecchiare la composizione della Camera stessa.

E)

(Nomine di componenti di organi comunitari per le quali i trattati europei o altre fonti attribuiscono una competenza ai governi nazionali)

Il Governo acquisisce il parere della Camera dei Deputati sulle proposte di nomina di membri italiani negli organi comunitari, e provvede a designare i componenti di organi giurisdizionali comunitari sulla base di una deliberazione della Camera dei deputati e del Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero della conferenza delle Regioni, ovvero della speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali].

La legge stabilisce le modalità di nomina dei componenti di organi comunitari rappresentativi di enti territoriali, in modo tale che la relativa deliberazione sia assunta, direttamente o mediante gli organi rappresentativi nazionali, dagli enti territoriali interessati.

F)

(Regioni e Unione europea)

Le Regioni, per quanto di propria competenza, danno attuazione agli obblighi comunitari.

Nel caso in cui una Regione sia inadempiente, il Governo, previo parere del Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero della conferenza delle Regioni, ovvero della speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali], può intimare alla Regione di provvedere. Nel caso in cui la Regione non provveda, il Governo, informato il Senato delle Regioni e delle Autonomie [ovvero la conferenza delle Regioni, ovvero la speciale commissione parlamentare composta dai capi degli esecutivi regionali] adotta le misure necessarie.

Le Regioni, possono, nel rispetto del diritto comunitario, stipulare accordi con altre Regioni italiane o enti territoriali di altri Stati membri, per l'esercizio delle proprie competenze in materia comunitaria.

G)

(Garanzia delle competenze regionali di fronte all'Unione europea)

Qualora una competenza regionale sia reputata illegittimamente lesa da un atto comunitario, e non siano previsti mezzi di ricorso regionale diretto, il Senato delle Regioni e delle Autonomie [Conferenza delle Regioni], di propria iniziativa o previa richiesta di una Regione, può con deliberazione a maggioranza assoluta, richiedere che il Governo [il Presidente della Repubblica] adisca gli organi giurisdizionali comunitari competenti, sulla base della legittimazione che, in materia, i trattati europei o altre fonti riconoscono agli Stati membri.

H)

(Politica economica e Banca d'Italia)

La politica economica e monetaria si svolge in conformità ai principi e per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai trattati europei e dagli altri atti dell'Unione europea.

La legge garantisce l'indipendenza della Banca d'Italia e detta le altre norme necessarie per la partecipazione italiana agli organismi comunitari che esercitano competenze in campo monetario.

I)

(Cittadinanza europea)

Nella Repubblica italiana, i cittadini comunitari possono esercitare i diritti politici ad essi riconosciuti dai trattati europei e dagli altri atti dell'Unione europea.

L)

(Pubblica Amministrazione)

La Pubblica Amministrazione è organizzata e svolge la propria attività al fine di perseguire la più efficace realizzazione degli obiettivi posti dall'Unione Europea nell'interesse dei cittadini.

D'AMICO, *relatore*

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

Presidenza del Presidente

Giuliano URBANI

La seduta inizia alle ore 9,55.

(R050 001, B75^a, 0003^o)

Il Comitato inizia il dibattito sui temi concernenti la disciplina della Corte costituzionale.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, soffermandosi, in primo luogo, sulla genesi e sulla evoluzione normativa in materia di giustizia costituzionale, osserva che 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 uno delle componenti della più generale volontà di costruzione di un sistema che coniugasse il riferimento fondativo alla sovranità popolare con l'altrettanto irrinunciabile esigenza della tutela dei diritti fondamentali degli individui e delle formazioni sociali: di qui il disegno di attribuire in capo all'organo di garanzia costituzionale, oltre al controllo sulla costituzionalità delle leggi, altre funzioni finalizzate ad assicurare controlli e limiti all'azione degli organi costituzionali, l'effettività degli ambiti riservati agli enti ad autonomia garantita nonché la «giustiziabilità» anche degli atti di carattere politico. Tali istituti avrebbero contrassegnato il deciso passaggio dallo Stato di diritto liberale, improntato al rispetto del principio di legalità da parte dei pubblici poteri, al nuovo Stato costituzionale in cui le stesse massime istanze di for-

mazione della volontà politica e legislativa erano sottoposte alla necessità di rispettare i principi fondamentali posti alla base del sistema. Ciò in sintonia con il grande movimento del costituzionalismo europeo del dopo guerra 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 contempresse 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 ordinarie 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 in 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'onorevole Perassi («La Corte costituzionale giudica delle controversie relative alla legittimità costituzionale»), al fine di escludere, come ebbe a rilevare l'onorevole Ruini, qualsiasi coinvolgimento da parte della Corte in valutazioni di merito riservate al Parlamento, pur consentendo alla successiva attività giurisprudenziale della Corte un'attività di valutazione abbastanza elastica in relazione alle esigenze concrete che si sarebbero di volta in volta presentate.

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

Il relatore onorevole Calamandrei pose fin dall'inizio la questione se il controllo sulla costituzionalità delle leggi si dovesse istituire: a) soltanto in via incidentale (cioè nel giudizio in cui si tratti di applicare la legge a un caso concreto); b) soltanto in via principale (cioè in un apposito giudizio, in cui si tratti di decidere come unico oggetto se una legge è o non è in contrasto con la Costituzione); c) oppure insieme, in via incidentale e in via principale. Nella soluzione proposta dall'onorevole Calamandrei erano previsti entrambi i tipi di controllo. La sottocommissione approvò, oltre a quella in via incidentale, anche l'impugnazione in via principale, da «chiunque» esercitabile, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della singola legge, direttamente avanti la Corte costituzionale. Ma il Comitato di redazione sostituì questa norma con il secondo comma dell'articolo 128 del progetto, in cui si prevedeva di riservare l'impugnazione in via principale al Governo, a 50 deputati, a un Consiglio regionale, o a non meno di 10.000 elettori. In Assemblea l'onorevole Mortati propose il ritorno alla norma approvata dalla sottocommissione, pur con una diversa e più dettagliata formulazione. La proposta, cui l'onorevole Ruini dichiarò di aderire a solo titolo personale, incontrò tuttavia notevole resistenza. L'Assemblea approvò quindi un emendamento proposto dall'onorevole Arata con cui l'intera questione della definizione delle «condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale» veniva demandata – congiuntamente all'individuazione delle garanzie di indipendenza dei giudici costituzionali – ad una successiva legge costituzionale (tale rinvio è contenuto nell'attuale testo dell'articolo 137 Costituzione).

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 scelta 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 e il filtro per accedere a questa 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 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 Cost., e furono stabilite ulteriori norme di garanzia concernenti lo status dei giudici costituzionali. Con la legge 11 marzo 1953, n. 87 furono invece dettate importanti norme in materia di costituzione e funzionamento della Corte, di disciplina della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, di esame dei conflitti di attribuzione. Va a quest'ultimo proposito rilevato che l'inserimento di talune di tali disposizioni in una legge di rango ordinario come la legge 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 dell'istituto del conflitto di attribuzioni 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.

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

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

di un soddisfacente equilibrio tra i diversi valori costituzionali in gioco in un determinato ambito. Non occorre sottolineare la delicatezza anche di questo profilo della giurisprudenza della Consulta per il diretto riferimento alle scelte e valutazioni spettanti al potere legislativo.

Parametri analoghi fondati sul criterio di ragionevolezza sono stati peraltro utilizzati dalla Corte anche per valutare l'uso da parte di organi costituzionali di poteri politici diversi da quelli di carattere normativo: con la sentenza n. 1150 del 1988 la Corte ha rivendicato ad esempio a sè 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 della facoltà di sollevare i conflitti di attribuzione.

A questo ultimo proposito è noto il riconoscimento da parte della Corte di tale qualifica al comitato promotore dei referendum e ad un quinto dei componenti di una Camera (sentenza 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 dinnanzi 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 rinvio ad una pubblicazione recentemente edita dal Servizio studi del Senato).

A proposito di questi possibili sviluppi, 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 di quello della provincia 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 (sentenza 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 non influiscano restrittivamente su situazioni soggettive.

Si sofferma, poi, sulle proposte di riforma ed asserva che 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 Cost. 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 di investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi per violazione appunto dell'articolo 81 Cost. 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 isti-

tuzionali istituita nella XI legislatura. Gli esiti del dibattito svolto nel comitato furono raccolti dal relatore senatore Acquarone in un documento che esprimeva in proposito una serie di «principi direttivi» di cui il Comitato prese atto. I punti salienti del documento si possono così sintetizzare:

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

b) opportunità di ampliare le possibilità di accesso al giudizio di legittimità sulle leggi da parte della Corte prevedendo, accanto al ricorso in via incidentale, nuove forme di accesso diretto. Tale ampliamento avrebbe comunque dovuto tenere conto dell'esigenza di garantire la funzionalità della Corte e la tempestività delle sue decisioni. Una prima ipotesi di ampliamento fu formulata a favore del Governo, di una consistente quota di parlamentari (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 giudizio sul rispetto della riserva di legge da parte dei regolamenti governativi: rispetto al testo già esaminato nella X legislatura, il giudizio della Corte poteva essere provocato, oltre che su ricorso della Corte dei conti, anche su richiesta di un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera. L'accesso diretto al giudizio

di legittimità della Corte veniva infine previsto anche a favore delle regioni avverso le leggi organiche entro 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 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.

Illustra quindi in sintesi le principali proposte di modifica della vigente disciplina in materia di giustizia costituzionale contenute nei progetti di legge assegnati alla Commissione bicamerale.

Per quanto concerne il numero dei giudici costituzionali, la maggioranza delle proposte prevede o il mantenimento del numero attuale o un suo aumento, in relazione alle nuove competenze che vengono assegnate a questo organo.

Prevedono il mantenimento della attuale composizione di 15 membri le proposte di legge presentate dai gruppi del CCD (proposte di legge Giovanardi C. 3090 e D'Onofrio S. 2053), CDU (proposte di legge Buttiglione C. 3029 e Folloni S. 2011), Forza Italia (proposte di legge 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 proposte di legge 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 e identico S. 1997, Liguria C. 3034 e Lazio C. 3095, Rotelli S. 2030, (18 giudici), mentre le proposte di legge 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.

Prevede l'introduzione della figura del giudice supplente la proposta di legge Neri C. 3066 (tale proposta di legge prevede che i quattro giudici supplenti siano nominati, 2 dal Parlamento in seduta comune o contestuale e 2 dai Consigli regionali con votazione in seduta comune o contestuale).

Quanto all'individuazione dei titolari del potere di nomina dei giudici, le proposte di legge presentate prevedono di modificare l'attuale previsione costituzionale in diverse direzioni.

Si registra una tendenza prevalente ad aumentare il numero dei soggetti titolari del potere di nomina assegnando in particolare tale pote-

re 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 (proposte di legge C. 3035 Crema; C. 3053 D'Amico; C. 3071 e S. 2047, Mussi e Salvi; C. 3088, di iniziativa Mattarella, C. 3121 e 3122 di iniziativa Pisanu e Berlusconi, S. 1975 di iniziativa Speroni, S. 2006 di iniziativa Folloni, S. 2030 di iniziativa Rotelli, S. 2031 di iniziativa 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 (proposte di legge 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 di legge prevede la sottrazione del potere di nomina ad alcuni soggetti per attribuirlo ad altri (proposte di legge 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) o la riduzione del numero dei soggetti titolari del potere di nomina (proposte di legge Pisapia C. 3089, che attribuisce tale potere unicamente alla Assemblea nazionale e alle supreme magistrature). Da segnalare in proposito le proposte di legge 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).

Quanto alla durata del mandato dei giudici costituzionali, la maggioranza delle proposte di legge prevede il mantenimento del limite attuale di nove anni, mentre alcune proposte di legge ne prevedono l'elevazione: si tratta delle proposte di legge 3053 D'Amico ed altri (12 anni), S. 2030 Rotelli (a vita, ma cessano dalla carica e dalle funzioni a 70 anni), S. 2053 D'Onofrio (12 anni per il solo Presidente). Ne prevedono invece la riduzione la proposte di legge C. 3066 Neri (7 anni) e C. 3089 Pisapia (5 anni).

I requisiti richiesti per la nomina a giudice costituzionale sono mantenuti inalterati da tutte le proposte di legge, ad eccezione della proposte di legge Pisapia C. 3089, la quale prevede che i giudici della Corte possano essere scelti anche tra le personalità che abbiano dato prova di altissimi meriti in campo giuridico, sociale e scientifico e la proposte di legge Speroni S. 1975, la quale prevede che gli avvocati, oltre ad aver esercitato la professione per almeno venti anni, debbano essere stati iscritti negli Albi per le giurisdizioni speciali per almeno 10 anni.

Le proposte di legge C. 3035 Crema, C. 3054 D'Amico, C. 3121 Pisanu e C. 3122 Berlusconi prevedono infine di introdurre l'ineleggibilità dei giudici costituzionali ad incarichi pubblici (per i cinque anni successivi la scadenza dal mandato), C. 3071 Mussi e S. 2047 Salvi (per i tre anni successivi) e S. 2030 Rotelli (dopo la cessazione dalla carica non possono assumere alcuna carica pubblica o associativa privata).

Le proposte di legge all'esame della Commissione, oltre ad incidere sulla composizione della Corte costituzionale, prevedono anche alcune nuove competenze dell'organo, che vede esteso il proprio sindacato: sui ricorsi contro le leggi delle Regioni e dello Stato da parte dei Comuni e delle Province, per la tutela della loro autonomia; sui titoli di ammissione dei deputati e dei senatori e sulle cause sopravvenute di ineleggibilità e di incompatibilità, in sede di appello contro le pronunce del Consiglio di Stato in queste materie e per i soli vizi di violazione della Costituzione e delle leggi; sui reati di cui siano imputati gli stessi giudici costituzionali, i giudici ordinari, i magistrati amministrativi e i magistrati del pubblico ministero

Tra le competenze della Corte costituzionale tutte le proposte di legge confermano il sindacato di costituzionalità sulle leggi e gli atti con forza di legge: le proposte di legge C. 3071 e S. 2047 di iniziativa Mussi e Salvi, precisano anche la natura delle decisioni della Corte, che possono essere di accoglimento, di rigetto o di inammissibilità.

Tra i soggetti legittimati a sollevare la questione di costituzionalità davanti la Corte, alcune proposte attribuiscono tale facoltà:

alla Corte dei conti, per il contrasto con i vincoli costituzionali di bilancio (C. 3031 e C. 3121, Pisanu ed altri; C. 3122 Berlusconi ed altri; S. 2015 Pera ed altri; S. 2060 La Loggia);

ad un *quorum* dei componenti di una Camera, per il contrasto con le disposizioni della Costituzione (C. 3031, Pisanu; C. 3090 Giovanardi e Sanza e S. 2053, D'Onofrio ed altri, S. 1917 Passigli ed altri, S. 2015, Pera ed altri, S. 2030 Rotelli e S. 2059 e 2060 La Loggia). Si segnala che la proposta di legge C. 3013, Armaroli, attribuisce tale facoltà, con riguardo alle leggi, al Consiglio dell'Opposizione o ad ottanta membri di una Camera, mentre le proposte di legge C. 3090 Giovanardi e Sanza e S. 2053 D'Onofrio, prevedono la possibilità, per un quarto dei componenti di ciascuna Camera, di promuovere la questione di legittimità sia avverso la legge di delega che nei confronti dei decreti legislativi di attuazione;

alle regioni, avverso leggi organiche (C. 2995, Boato).

Per quanto concerne invece, il momento nel quale si può effettuare il ricorso alla Corte, alcune proposte prevedono casi di ricorso preventivo alla Corte stessa: in particolare, si segnala che la proposta di legge S. 2030 Rotelli conferisce ad un terzo dei deputati o al Governo di ricorrere alla Corte costituzionale avverso la deliberazione della Conferenza delle regioni che richieda il riesame e la deliberazione di una legge da parte del Senato di una legge che sia stata approvata dalla sola Camera dei deputati e attribuisce alla Corte costituzionale la verifica, prima della promulgazione, della legittimità delle leggi approvate dalla Camera dei

deputati, mentre spetta al Presidente della Repubblica (C. 3031 Pisanu e S. 2015, Pera) o al Primo Ministro (C. 3121 Pisanu, C. 3122 Berlusconi e S. 2060 La Loggia) il potere di ricorrere alla Corte, nel corso dell'esame parlamentare dei disegni di legge, per motivi di competenza.

Per quanto concerne, infine, gli effetti delle sentenze, tutte le proposte di legge confermano la cessazione dell'efficacia della norma dichiarata incostituzionale dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza e la relativa necessaria comunicazione agli organi legislativi competenti, mentre le proposte di legge C. 3090 (Giovanardi e Sanza) e S. 2053 (D'Onofrio ed altri) ribadiscono che il sindacato di costituzionalità sulle leggi e gli atti con forza di legge è finalizzato esclusivamente alla declaratoria di incostituzionalità di tali atti e che le sentenze della Corte aventi conseguenze finanziarie non producono effetti se non in seguito ad una apposita legge statale o regionale.

Le proposte di legge C. 3011 Bertinotti ed altri e S. 1989 Marchetti ed altri attribuiscono all'Assemblea nazionale, su richiesta di un quinto dei componenti, la facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale di un regolamento, mentre altre proposte conferiscono tale facoltà alla Corte dei conti per il controllo sul rispetto della riserva regolamentare da parte delle leggi e dei regolamenti (C. 2995 Boato; C. 3090 Giovanardi e Sanza e S. 2053, D'Onofrio e S. 2059 La Loggia).

Le proposte di legge Crema C. 3035 e D'Amico C. 3053 prevedono l'intervento della Corte costituzionale nel procedimento di revisione, conferendo al Presidente della Repubblica o ad un quarto dei membri della Camera la possibilità di adire la Corte, entro dieci giorni dalla promulgazione, per il giudizio di conformità alla Costituzione della legge costituzionale approvata. La Corte si pronuncia entro 60 giorni ed il ricorso sospende la promulgazione.

Alcune proposte di legge attribuiscono a chiunque sia stato leso da un atto dei pubblici poteri nei diritti di libertà garantiti dalle norme di cui al titolo primo della parte prima della Costituzione la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte; si tratta delle proposte di legge C. 3031 e C. 3121 Pisanu, C. 3122 Berlusconi e S. 2015 Pera, C. 3071 e S. 2047, Mussi e Salvi. La proposta di legge C. 3053 D'Amico demanda, invece, ad una legge costituzionale le modalità per l'esercizio di tale ricorso.

Fra le proposte presentate alla Commissione parlamentare per le riforme, alcune prevedono, sia per lo Stato che per alcuni enti esponenziali di comunità territoriali, la possibilità di adire la Corte costituzionale per la tutela delle proprie competenze costituzionalmente garantite.

In particolare, tale facoltà spetta:

ai Comuni e Province (C. 3071 Mussi e S. 2047 Salvi, C. 3090 Giovanardi e Sanza e S. 2053 D'Onofrio), consorzi fra Comuni (S. 1002 Pieroni) e città metropolitane (C. 3088, Mattarella), per la violazione delle proprie competenze e prerogative da parte dello Stato e degli enti di autonomia. Si segnala che le proposte di legge C. 3121 Pisanu, S. 2031 e S. 2059 e S. 2060 La Loggia e C. 3122 Berlusconi (quest'ultima

anche per i Consigli delle autonomie) prevedono la possibilità, per Comuni, Province, Città metropolitane e Comunità montane, di impugnare davanti la Corte le leggi regionali di ripartizione delle funzioni amministrative per violazione del principio di sussidiarietà. In particolare, si segnala che le proposte di legge S. 2031 e S. 2059 contemplano, quali vizi della legge dello Stato ed oggetto quindi di ricorso da parte delle regioni, la lesione del diritto alla parità nello sviluppo alle regioni svantaggiate del Mezzogiorno e delle isole.

allo Stato avverso statuti (C. 3122, Berlusconi), leggi e regolamenti della Regione che presentino vizi di legittimità costituzionale (C. 3071, Mussi e S. 2047, Salvi, S. 2030 Rotelli); al Presidente della Repubblica, al Governo o alla Camera delle regioni, avverso le modifiche degli statuti approvate dalle regioni stesse (C. 3053, D'Amico, C. 3121 Pisanu); alla Federazione nell'ipotesi di atto legislativo delle regioni invasivo delle competenze federali (C. 3026, Cons. reg. Piemonte, C. 3028 e S. 1997, Cons. reg. Veneto, C. 3034, Cons. reg. Liguria, C. 3095, Cons. reg. Lazio).

Alcune proposte di legge attribuiscono al Senato federale o alla Camera delle autonomie – nella ipotesi di bicameralismo differenziato – per la tutela delle proprie competenze, la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale: si tratta, rispettivamente, delle proposte di legge C. 3026, Cons. reg. Piemonte, C. 3028 e S. 1997, Cons. reg. Veneto, C. 3034, Cons. reg. Liguria, C. 3035 e Cons. reg. Lazio; e delle proposte di legge C. 3121 Pisanu, C. 3122 Berlusconi e S. 2060 La Loggia. Si segnala, poi, la proposta di legge D'Amico la quale prevede la possibilità, per la Camera dei deputati, di ricorrere in sede di conflitto di attribuzione, avverso la decisione del Governo di opporsi all'ammissione di proposte ed emendamenti nelle materia non riservate dalla Costituzione alla legge.

Le proposte di legge Caveri C. 3002, Crema C. 3035, D'Amico C. 3053 e Mattarella C. 3088, attribuiscono alla Corte costituzionale la competenza a giudicare sui ricorsi avverso le deliberazioni delle Camere in ordine ai titoli di ammissione dei propri componenti e sulle sopraggiunte cause di ineleggibilità e incompatibilità. Le proposte di legge Giovanardi e Sanza e D'Onofrio configurano tuttavia il ricorso alla Corte come ricorso in sede di appello avverso le pronunce del Consiglio di Stato in tale materia e solo per vizi di violazione della Costituzione e delle leggi. In base alle proposte di legge Crema C. 3035 e D'Amico C. 3053 la Corte acquista anche la competenza a giudicare sulle elezioni presidenziali.

Le proposte in esame attribuiscono alla Corte costituzionale le seguenti altre competenze:

il giudizio sui ricorsi presentati dal Difensore civico, da parte dei cittadini che lamentino di essere stati lesi nei propri diritti garantiti dalla parte I della Costituzione da un atto dei pubblici poteri (S. 2059 La Loggia);

il giudizio sui reati di cui siano imputati gli stessi giudici costituzionali ed i giudici ordinari, i magistrati amministrativi e i magistrati del Pubblico Ministero (Giovanardi e Sanza e D'Onofrio e Cossiga S. 1934);

il giudizio sulla costituzionalità delle norme comunitarie in caso di violazione dei principi fondamentali della Costituzione. (C. 3029, Buttiglione);

il giudizio sulla interpretazione della Costituzione federale e sugli obblighi reciproci tra la Federazione e le regioni (C. 3002 Caveri e S. 1978 Pinggera e *Thaler Ausserhofer*);

il giudizio sulla legittimità costituzionale dei regolamenti degli organi costituzionali e degli statuti regionali (C. 3035 e C. 3053, Crema e D'Amico).

Ricordo, infine, che sulle ipotesi di modifica dell'attuale sistema di composizione della Corte e delle sue competenze si è svolto un primo confronto in occasione della riunione congiunta del comitato forma di Stato e del Comitato sistema delle garanzie del 10 aprile scorso.

Quanto alle questioni aperte, si sofferma, in particolare, sulla composizione della Corte, sulle sue competenze, sulla *dissenting opinion* e sulle nuove forme di accesso.

Quanto al numero dei giudici costituzionali, osserva che l'opportunità di introdurre modificazioni alla attuale composizione numerica della Corte va valutata sulla base delle nuove funzioni che si vorranno eventualmente attribuire all'organo e nella prospettiva di un'articolazione in sezioni della Consulta. Quest'ultima ipotesi sembrerebbe comunque comportare l'opportunità di fissare i componenti della Corte in numero pari. Va in ogni caso rilevato che una composizione eccessivamente pletorica dell'istituto potrebbe rischiare di comprometterne la funzionalità e renderebbe forse più difficile l'elaborazione di indirizzi giurisprudenziali unitari.

Sulla titolarità della nomina dei giudici, sottolinea che alcune delle proposte di revisione costituzionale presentate ipotizzano, in parallelo con l'aumento del numero dei componenti della Corte, di attribuire la nomina di una quota di essi alle autonomie regionali. L'opportunità di introdurre tale innovazione andrà valutata in relazione al modello che sarà adottato in materia di relazioni Stato-sistema delle autonomie. In particolare, la prevalenza di un sistema a forte caratterizzazione «competitiva», con l'attribuzione alla Corte del ruolo di arbitro supremo delle controversie tra i soggetti del sistema sembra richiedere una maggiore partecipazione delle autonomie alla formazione dell'organo di giustizia costituzionale. Qualora si optasse per tale soluzione, andrà definito se attribuire la nomina direttamente alle regioni o alla camera esponenziale degli interessi regionali, in caso di istituzione di quest'ultima. Nell'eventualità dell'attribuzione della nomina direttamente alle regioni, si dovrà inoltre specificare se questa spetti alle Giunte o ai consigli e, in caso di opzione per i consigli, se ed in quale modo partecipino alla nomina le minoranze (tale partecipazione è ad esempio esplicitamente prevista dall'articolo 83 della Costituzione per la formazione delle delega-

zioni regionali che concorrono alla elezione del Presidente della Repubblica).

Per quanto riguarda i soggetti cui è attualmente attribuita la nomina dei giudici, va verificata in primo luogo la posizione del Presidente della Repubblica e le eventuali conseguenze che potrebbero derivare alla competenza del Presidente in materia di nomina dei giudici da un mutamento del ruolo istituzionale del Capo dello Stato in caso di adozione di soluzioni «semipresidenzialiste»: va a tal proposito rilevato che un deciso potenziamento delle funzioni di indirizzo politico del Presidente non necessariamente comporta il venir meno della competenza riguardante la nomina degli organi di garanzia: testimoniano in questo senso l'esempio della nomina di un terzo dei giudici costituzionali e addirittura di tutti i componenti della Corte suprema rispettivamente da parte del Presidente della repubblica francese e del Presidente americano: in quest'ultimo caso tuttavia va ovviamente ricordato che, essendo la nomina dei giudici della Corte suprema a vita, è assai scarsa la possibilità per un unico Presidente di influenzare in modo determinante attraverso le proprie nomine la composizione della Corte.

Quanto alla nomina di un terzo dei giudici da parte delle «supreme magistrature ordinaria e amministrative» prevista dall'articolo 135, primo comma Cost., il tenore di tale disposizione costituzionale andrà coordinato con le determinazioni che il nostro Comitato vorrà assumere in materia di unità delle giurisdizioni. Si ricorda in proposito che le modalità di elezione dei giudici da parte delle magistrature sono definite in dettaglio dall'articolo 2 della legge 87 del 1953 che prevede l'elezione di tre dei cinque giudici da parte di un collegio rappresentativo della magistratura ordinaria, e dei rimanenti due da parte rispettivamente di due collegi rappresentativi della magistratura amministrativa e contabile. I quorum necessari per l'elezione da parte di tali collegi sono peraltro stabiliti con norma di rango costituzionale (articolo 4 della legge costituzionale 2 del 1967).

Per quanto concerne infine l'elezione dei cinque giudici di nomina parlamentare, va rilevato che il disposto dell'articolo 135 Cost. che prevede l'elezione di tali giudici da parte del Parlamento in seduta comune è stato integrato dall'articolo 2 della citata legge costituzionale 2 del 1967 che ha previsto per tale elezione il *quorum* dei due terzi dei componenti l'assemblea nei primi tre scrutini e di tre quinti per gli scrutini successivi. Va verificata in proposito l'opportunità di introdurre modifiche a tali *quorum*. Nella scorsa legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera ha approvato in sede referente una proposta di modifica delle citate disposizioni costituzionali nel senso di prevedere comunque la necessità del raggiungimento della maggioranza dei due terzi dei componenti l'assemblea anche per gli scrutini successivi al terzo. La necessità di tale innovazione veniva posta in relazione all'adozione del sistema maggioritario per l'elezione del Parlamento nazionale, con la conseguente possibilità di un più agevole raggiungimento dei quorum costituzionali anche da parte di maggioranze parlamentari appartenenti al medesimo schieramento politico. L'ipotesi di un innalzamento dei quorum costituzionali quale rimedio all'ingresso della logica

maggioritaria nel sistema (si ricorda che l'innovazione in questione era stata proposta anche con riferimento alle maggioranze richieste dall'articolo 138 Cost per la revisione costituzionale) appare tuttavia allo stato attuale del dibattito in fase recessiva. Rispetto a tale soluzione si prospettano altre strade, prima fra tutte quella della elezione degli organi di garanzia da parte di soggetti istituzionali diversi ed in momenti temporalmente sfalsati. Il sistema sin qui seguito per l'elezione dei componenti della Corte potrebbe allora da questo punto di vista addirittura rappresentare un modello da estendere ad altri ambiti.

La previsione di *quorum* aggravati per l'elezione di componenti di organi come la Corte costituzionale comporta comunque la possibilità che, in determinate situazioni politiche, emergano considerevoli difficoltà a raggiungere tali maggioranze qualificate. La proposta discussa nella precedente legislatura prevedeva in proposito che, dopo un certo numero di votazioni senza esito da parte del Parlamento in seduta comune, la competenza a nominare i giudici passasse direttamente alla stessa Corte costituzionale. Va rilevato che il problema in questione sussiste comunque anche nella situazione attuale, essendosi verificata in più occasioni una prolungata «vacanza» dei seggi della Consulta di elezione parlamentare per difficoltà ad individuare in seno alle Camere un accordo in proposito: tali difficoltà hanno recentemente addirittura posto in discussione la funzionalità della Corte.

Quanto alla presidenza della Corte costituzionale, ricorda che il presidente della Consulta è eletto dalla stessa Corte tra i propri componenti secondo le modalità stabilite dall'articolo 6 della legge n. 87 del 1953. Il Presidente attualmente è eletto per un triennio ma il termine può essere più ridotto in quanto esso non può superare la scadenza del mandato di giudice. Va a questo proposito rilevata una recente tendenza da parte della Corte ad eleggere a questa carica giudici assai prossimi a lasciare la Consulta, dando così luogo a presidenze di breve e talvolta brevissima durata. Potrebbe a tal proposito valutarsi l'opportunità di introdurre correttivi alla disciplina vigente in modo da assicurare a questo alto incarico una durata minima con il fine di meglio garantire una maggiore continuità e coerenza di indirizzi nello svolgimento delle delicate competenze spettanti alla presidenza della Consulta.

Sulla garanzia della carica di giudice costituzionale e sul regime delle incompatibilità, sottolinea che secondo quanto previsto dall'articolo 137 Cost. le «garanzie di indipendenza» dei giudici sono stabilite con norme di rango costituzionale: le l. cost. n. 1 del 1948, n. 1 del 1953 e n. 2 del 1967 prevedono così a favore dei giudici le prerogative dell'immovibilità, dell'immunità rispetto ai procedimenti penali, dell'insindacabilità, della verifica dei titoli di ammissione e della corresponsione di una retribuzione mensile determinata con legge.

Per quanto riguarda in particolare l'immunità penale, 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 al-

tri 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. La lunga serie di decreti legge «di attuazione» dell'articolo 68 Cost emanati dopo la revisione costituzionale (e in seguito tutti decaduti) ha optato, con una disposizione interpretativa di modifica del codice di procedura penale, per una risposta in senso negativo a tale quesito ritenendo quindi tuttora sussistente a favore dei giudici la «vecchia» prerogativa dell'immunità rispetto ai procedimenti penali. Va ora verificata l'opportunità di un intervento con fonte di rango costituzionale a chiarimento della questione.

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 legge 87 del 1953 che prevede l'incompatibilità con una serie di altri uffici ed incarichi. La disciplina attualmente vigente non prevede invece alcuna forma di incompatibilità successiva alla fine del mandato di giudice, come invece ipotizzato da alcune delle proposte di revisione dell'articolo 135 all'esame di questa Commissione e finalizzate a rafforzare anche per questo versante le garanzie di indipendenza dei componenti della Corte: si ricorda in proposito che un regime delle incompatibilità con determinati incarichi successivi al mandato è attualmente previsto dalla legge 60 del 1953 per chi ha esercitato funzioni di Governo.

Un'altra via per affrontare il problema del rafforzamento dell'indipendenza dei giudici della Corte potrebbe essere individuata nella soluzione, anch'essa prospettata da alcune delle proposte di legge di ampliare la durata del mandato dei giudici costituzionali ritornando ad esempio al termine originariamente previsto dal costituente di 12 anni. L'allungamento della durata in carica, eventualmente accompagnato dalla previsione di un'età minima per l'eleggibilità (attualmente non prevista), potrebbe depotenziare notevolmente il problema delle «incompatibilità successive» dei componenti della Consulta.

Circa le competenze della Corte, osserva che l'attribuzione di una serie di possibili nuove competenze alla Corte è da porsi in diretta connessione con le conclusioni cui perverranno gli altri comitati: ricordo in particolare i compiti relativi alla risoluzione delle controversie tra i soggetti del sistema delle autonomie, gli strumenti di tutela dell'eventuale ambito di riserva regolamentare, gli interventi nel settore del contenzioso elettorale. Alcune di tali competenze potranno essere esercitate attraverso l'uso di strumenti già a disposizione della Corte (come quello dei giudizi sui conflitti tra poteri, già in continua espansione nell'evoluzione giurisprudenziale), altri richiederanno l'introduzione di nuovi istituti. In questa sede si limito ad affrontare brevemente le questioni riguardanti le possibili modifiche alle competenze della Corte che hanno più diretta connessione con i compiti tipici dell'organo di garanzia costituzionale.

Il sindacato sulla legittimità delle leggi e degli atti con forza di legge in via incidentale (sulla base cioè delle questioni di costituzionalità

sollevate dai giudici sugli atti normativi rilevanti per la decisione delle controversie ad essi sottoposte) costituisce attualmente la parte assolutamente prevalente dell'attività della Corte. La «via italiana» al controllo di costituzionalità sulle leggi rappresenta, come si è già rilevato, una felice sintesi tra il modello americano e quello europeo che ha dato sino ad oggi ottima prova di sé, tanto da aver finito per rappresentare a sua volta un modello che negli altri paesi ci viene invidiato. La validità di questa esperienza è del resto testimoniata dal fatto che nessuna delle proposte all'esame ipotizza di modificare il sistema del sindacato incidentale.

Pur non mettendo in discussione la logica del giudizio incidentale, alcune proposte mirano tuttavia a definire con maggiore precisione gli effetti delle pronunce della Corte. Si è già in precedenza ricordato come le proposte di legge Mussi, Salvi, D'Onofrio e Giovanardi siano in particolare finalizzate a limitare il fenomeno delle sentenze «additive», restringendo la tipologia delle decisioni a quelle di accoglimento, rigetto o 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, il senatore Elia ha già sollevato, nel corso del breve dibattito già svolto dal Comitato sul tema, perplessità denunciando il 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.

Al di là della scelta di principio, andrà comunque valutata l'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 sulle 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.

Un altro aspetto problematico emerso nell'esperienza del sindacato di costituzionalità sulle leggi – oggetto anch'esso di alcune proposte di modifica costituzionale – riguarda gli effetti temporali delle sentenze con cui viene dichiarata incostituzionale una norma. L'attuale articolo 136 della Costituzione prevede com'è noto in proposito una clausola assai rigida: le norme dichiarate incostituzionali cessano di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Questa repenti-

na caducazione di norme di legge (che comporta la loro inapplicabilità anche per il passato, a tutti i rapporti giuridici ancora «giustiziabili») ha prodotto talvolta effetti fortemente destabilizzanti sull'ordinamento. Un capitolo a parte in questa problematica è costituito dalle sentenze aventi conseguenze finanziarie, che aprono improvvise voragini nei conti pubblici. Si è già visto come la stessa Corte abbia tentato in alcune occasioni di modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni, soprattutto quando si trattava di pronunce aventi riflessi finanziari. Ma il tentativo di limitare l'immediato impatto delle declaratorie di incostituzionalità ha interessato anche altri campi: basti pensare alla recente sentenza n. 161 del 1996 con cui la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità dei decreti reiterati, ha tuttavia concesso la possibilità di una sorta di sanatoria in via transitoria dei decreti reiterati in corso di conversione.

Il Comitato dovrà valutare l'opportunità di trasfondere nel testo costituzionale sotto forma di esplicita previsione normativa, tali strumenti elaborati in via giurisprudenziale, ad esempio prevedendo la possibilità per le sentenze di illegittimità della Corte di sospendere per un certo periodo l'efficacia della pronuncia e, se necessario (per evitare che nel frattempo si produca una «corsa» all'applicazione delle legge già dichiarata incostituzionale), anche delle disposizioni viziata da incostituzionalità. Tale clausola potrebbe essere introdotta in via generale o con espresso riferimento alle sole sentenze con conseguenze finanziarie, eventualmente collegando l'efficacia di queste ultime all'intervento di un nuovo provvedimento di rango legislativo che disponga la copertura delle relative spese.

Quanto alla *dissenting opinion*, ricorda che nella riunione congiunta con il Comitato forma di Stato del 10 aprile il senatore Elia ha sollevato la questione della possibile introduzione nel giudizio costituzionale dell'istituto dell'opinione dissenziente.

Va 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 supreme 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 posi-

zioni differenziate (siano esse opinioni dissenzienti o concorrenti), al contrario, alcuni altri ordinamenti (ad esempio, quello spagnolo o 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.

A favore o contro la possibilità di manifestazione delle opinioni differenziate si sono storicamente addotte varie argomentazioni. 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.

Al contrario, 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.

Quanto, infine, alle nuove forme di accesso alla Corte, si sofferma, in primo luogo, sulla impugnazione diretta delle leggi, rilevando che numerose proposte di legge prevedono di introdurre una nuova forma di accesso al sindacato di costituzionalità delle leggi: l'attribuzione ad una certa quota di parlamentari della facoltà di impugnare le deliberazioni legislative delle Camere direttamente di fronte alla Corte costituzionale. Come si è già detto in precedenza, l'introduzione di tale istituto consentirebbe di sperimentare nell'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 che abbiamo 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 conseguenti alle pronunce di norme vigenti parrebbe opportuno introdurre una forma di sindacato di costituzionalità preventivo sulle norme 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 oggettivi dell'ordinamento (come la Corte dei conti per quanto riguarda la copertura finanziaria delle leggi).

L'altra forma di accesso diretto al sindacato di costituzionalità, alternativa o integrativa rispetto alla prima, potrebbe essere rappresentata dall'impugnazione delle deliberazioni legislative di qualsiasi contenuto da parte di minoranze parlamentari in relazione alla denuncia di particolari vizi di costituzionalità. Come si è già rilevato, si tratterebbe di un istituto che verrebbe 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 diretta alla Corte da parte delle minoranze sarebbe in questo senso coerente con un mutamento nella logica maggioritaria dello stesso ruolo dell'opposizione, destinato a giocarsi 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, andranno tenute in debito conto anche le possibili controindicazioni dell'innovazione che si è prospettata. In primo luogo andrà verificato 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: 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 concreto operare e, soprattutto, nella sua incidenza sui diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini? In particolare, la «promozione» sotto il profilo della costituzionalità di una disposizione legislativa in sede di controllo preventivo non potrà in qualche modo

pregiudicare gli esiti di un suo eventuale successivo scrutinio di costituzionalità, scoraggiando i giudici a quo dal sollevare la relativa questione?

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 verrebbe a scaricarsi per questa via sulle decisioni della Corte, un organo che è venuto ad acquisire una sua indubbia autorevolezza nel nostro sistema anche grazie all'aver sin qui mantenuto una posizione «defilata» 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 dato luogo alla formazione parlamentare della norma scrutinata, l'accesso diretto riporterebbe in immediata connessione con la vicenda politico-parlamentare l'intervento della Corte con la possibilità di configurare quest'ultimo come una sorta di «arbitraggio con gli strumenti del diritto costituzionale di una controversia politica» (Zagrebel'sky). 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 pur 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 legge Favoreu in un libro dedicato alla questione); in altri contesti, come quello spagnolo, la previsione nella Costituzione del 1978 della facoltà di ricorso 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. Un primo importante correttivo per prevenire il riprodursi nella situazione italiana degli inconvenienti cui si è ora fatto cenno potrebbe essere rappresentato dal congegnare il ricorso diretto da parte delle minoranze parlamentari quale ricorso successivo (all'entrata in vigore della legge) e non preventivo. Questa clausola (che è del resto quella attualmente in uso in Germania ed in Spagna) farebbe perdere al giudizio della Corte il carattere di un intervento nel corso stesso del procedimento legislativo ancora in fieri e determinerebbe un minore rischio di sfruttamento dell'istituto quale mera risorsa ostruzionistica per ritardare l'entrata in vigore dei provvedimenti impugnati.

Ricordo, infine che, nell'ambito della proposta di articolato relativa alla funzione legislativa presentata nella seduta del 15 aprile scorso del Comitato Parlamento e fonti normative dalla relatrice senatore Dentamaro, sono state ipotizzate due forme di accesso diretto al giudizio di legittimità delle leggi: la prima, in via preventiva, può essere promossa, entro 15 giorni dalla approvazione del provvedimento, da un terzo dei membri di ciascuna Camera: il ricorso non sospende la promulgazione e la Corte si deve pronunciare entro 45 giorni; l'altra, successiva, può essere promossa dalla Corte dei conti o da un terzo dei componenti di ciascuna Camera, entro 30 giorni dalla promulgazione, sulle leggi che si assumono approvate

in violazione delle disposizioni del nuovo articolo 81 della Costituzione e delle relative norme di attuazione.

L'altro istituto di notevole portata innovativa ipotizzato dalle proposte all'esame della Commissione è quello del ricorso diretto individuale alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali. Anche in questo caso si tratta di uno strumento 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 ritengano 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.

L'importazione nel nostro sistema di questo strumento potrebbe rivelarsi utile per coprire le possibili «zone franche» che per una ragione o per l'altra sfuggono alla tutela dei diritti fondamentali normalmente affidata alla competenza degli organi giurisdizionali ordinari. Per un buon funzionamento dell'istituto andrebbero in ogni caso approntati gli idonei accorgimenti per evitare di fare di esso, da un lato, una sorta di «azione popolare» – e ciò si potrebbe ottenere richiedendo ai ricorrenti non la denuncia di un generico vizio di costituzionalità dell'atto impugnato, ma la lesione diretta ed attuale di un proprio diritto costituzionalmente tutelato – dall'altro una sorta di quarto grado di giurisdizione destinato a rendere ancora più complesso il sistema delle impugnazioni.

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 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).

Il Comitato dovrà valutare quali di questi strumenti di filtro si vorranno adottare: un punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal condizionare l'esperibilità del ricorso diretto all'assenza di altri mezzi di tutela del diritto che si assume violato.

Un ultimo profilo da valutare con riferimento all'introduzione nell'ordinamento di questo strumento riguarda il suo possibile impatto sull'attività e la funzionalità della Corte costituzionale. V'è da tenere conto a tal proposito che nei paesi che ammettono questa forma di ricorso, essa impegna in modo assolutamente prevalente il lavoro degli

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

La prevenzione di analoghi fenomeni di «ingolfamento» della Corte costituzionale del nostro paese derivanti dall'introduzione di forme di ricorso diretto potrebbe essere tentata, oltre che con la definizione di rigorosi profili di accesso a tale forma di tutela, dall'articolazione in sezioni della Consulta e dalla formazione nel suo seno di un organo monocratico o collegiale, ma di carattere ristretto, specificamente dedicato alla valutazione della ammissibilità dei ricorsi.

Il deputato Tiziana PARENTI (gruppo forza Italia) propone di iniziare il dibattito nel pomeriggio per consentire a tutti di leggere attentamente il testo illustrato dal relatore.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, propone – e il Comitato consente – di riprendere i lavori alle ore 15, anziché alle ore 14, come precedentemente previsto.

La seduta sospesa alle ore 11,30 è ripresa alle ore 15,30.

Il senatore Leopoldo ELIA (gruppo partito popolare italiano) osserva che la Corte costituzionale fino ad ora ha ricevuto una attenzione frammentata: vi è infatti una letteratura molto vasta, ma manca una considerazione storica. L'unico tentativo in merito è stato compiuto da un giovane osservatore, Bonini, che, in una sua recente pubblicazione, non considera tuttavia la sovraesposizione che la Corte costituzionale ha avuto sul piano del confronto politico, pur riuscendo a rimanere piuttosto estranea al conflitto politico come tale. Le competenze in ordine ai *referendum* della Corte costituzionale rappresentano ad esempio un'attribuzione molto delicata e difficile: si pensi alla sentenza n. 26 del 1981 che ammeso il *referendum* sulla legge concernente l'interruzione volontaria della gravidanza e alla sentenza n. 35 del 1996, con analogo oggetto, che invece ha sbarrato la possibilità del *referendum* dichiarandolo

inammissibile. Anche i conflitti di attribuzione espongono politicamente la Corte: si pensi al caso Mancuso. Forse i giudizi sui *referendum* esigerebbero la possibilità di far assumere ad ogni giudice una responsabilità precisa e personale, anche se vi sono dall'altra parte ragioni che scongiurerebbero tale innovazione, come il notevole ritardo nelle decisioni che potrebbe comportare l'introduzione di varie opinioni nella sentenza. Quanto alla legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione, il concetto per cui ogni giudice viene considerato come potere dello Stato e la magistratura viene quindi concepita come potere diffuso ha dato luogo ad una consapevolezza, ad una coscienza che non si sarebbe determinata se fossero stati legittimati a sollevare il conflitto soltanto i vertici delle magistrature.

Sono state presentate alcune proposte di legge volte a reagire alla sensazione di un'attività della Corte costituzionale debordante dai suoi compiti, nel senso che si è sostenuto che il giudice costituzionale supplica il legislatore attraverso sentenze che di fatto, introducono nuove disposizioni nell'ordinamento. Tali proposte di legge sono finalizzate ad escludere le sentenze «additive», restringendo la tipologia delle decisioni a quelle di rigetto, di accoglimento o di inammissibilità. Il problema si è posto soprattutto per le sentenze additive, nonchè, in modo particolarmente grave per quelle che hanno effetti finanziari. In merito osserva che tali proposte rischierebbero di irrigidire eccessivamente gli strumenti di intervento della Corte cui dovrebbe essere mantenuto un sufficiente margine di flessibilità in relazione alla complessa attività di ponderazione tra valori costituzionali che frequentemente si esprime nelle sue pronunce. Vi sono sentenze additive che estendono diritti e sentenze additive che estendono prestazioni. A suo avviso, sulla scorta di quanto previsto dall'ordinamento francese e tedesco, si potrebbe dare alla Corte costituzionale il potere di ritardare gli effetti di talune sentenze; in particolare per quelle che hanno conseguenze finanziarie si potrebbe collegarne l'efficacia ad un intervento di rango legislativo che disponga la copertura delle relative spese.

Quanto ai ricorsi preventivi, ritiene che si potrebbe prevedere la possibilità di un ricorso dello Stato alla Corte costituzione prima che la legge regionale sia promulgata; si potrebbe inoltre prevedere un'intervento preventivo con riferimento alla conversione dei decreti Legge nel caso di reiterazione. Nel nostro ordinamento sono stati esclusi gli interventi di carattere preventivo, in quanto si è temuto di rendere vano il lavoro del Parlamento. A suo avviso tuttavia forse alcuni interventi preventivi potrebbero opportunamente essere introdotti.

In ordine alla possibilità di ammettere un ricorso diretto alla Corte costituzionale sul modello dell'azione popolare, è stato espresso il timore per cui anche le sentenze che abbiano superato tre gradi di giudizio possano essere impugnate. I filtri talvolta non funzionano: si pensi che in Francia non si è riusciti a arginare il numero dei ricorsi presentati al Consiglio costituzionale e allora, probabilmente, bisognerebbe limitare la possibilità di presentare il ricorso popolare alle «zone franche», cioè alle questioni che non potrebbero altrimenti essere sollevate. In tal modo la Corte costituzionale non giudicherebbe

dell'operato degli altri giudici, ma sempre su questioni di legittimità costituzionale.

Quanto al numero dei componenti, ritiene che esso debba essere commisurato ai compiti, sempre considerando le esigenze di funzionalità dell'organo; anche nell'ipotesi di istituzione di due collegi distinti vi potrebbero essere problemi di funzionalità. Si dichiara contrario ad attribuire alla Corte compiti eccessivi che richiederebbero un aumento dei componenti. Ritiene inoltre che non si debba incentivare il ricorso alla Corte coinvolgendola sempre più in problemi politici.

Alcuni interventi sulla disciplina relativa alla Corte costituzionale sono possibili ma devono essere limitati, altrimenti si rischia di intaccare negativamente una delle poche istituzioni che ha dimostrato di funzionare a livello degli analoghi organi degli altri paesi europei.

Il senatore Marcello PERA (gruppo forza Italia), in ordine alle ipotesi di modificare l'attuale numero dei giudici della Corte costituzionale, ritiene che tale numero potrebbe rimanere fissato in quindici, numero congruo ed equilibrato: al di sotto di tale soglia vi sarebbe il rischio di un sovraccarico di lavoro per i giudici, considerata l'ipotesi di ampliarne le competenze, e, d'altra parte, al di sopra di tale soglia vi sarebbe il rischio di creare un organismo pletorico. Aggiunge altresì che potrebbe inoltre addivenirsi all'ipotesi di fissare in Costituzione anche il numero dei componenti del CSM, attualmente stabilito dalla legge ordinaria. Quanto alla titolarità della nomina dei giudici della Corte, ritiene che tre potrebbero essere nominati dal Presidente della Repubblica, tre dalla Camera, tre dal Senato, tre dalla supreme magistrature ordinaria e amministrativa e tre dalle regioni; a queste ultime dovrebbe infatti essere attribuito un potere di nomina, considerato che la Corte costituzionale ha avuto fino ad ora un atteggiamento centralista e che, nella prospettiva federalista di riforma dello Stato, molti sarebbero i conflitti tra Stato e regioni.

Si dichiara favorevole a mantenere il *quorum* dei due terzi dei componenti dell'Assemblea nei primi tre scrutini e di tre quinti per gli scrutini successivi attualmente previsto per l'elezione dei giudici costituzionali di nomina parlamentare. Si potrebbe inoltre prevedere che il Senato magari attraverso un comitato appositamente costituito oppure un'Autorità indipendente sottoponga ad un vaglio preventivo i membri di nomina presidenziale.

In ordine alla elezione del Presidente della Corte, si dichiara favorevole a prevedere criteri meccanici, quali l'anzianità o il sorteggio, e alla previsione di una durata minima della carica, considerato che si sono avute presidenze troppo brevi. Ritiene infatti che il sistema attuale limiti la serenità e la oggettività dei giudici, nel senso che, aspirando tutti alla presidenza, non sono sereni nelle loro valutazioni. La presidenza quindi dovrebbe avere una durata minima di due o tre anni.

Sulle guarentigie dei giudici costituzionali si dichiara favorevole a prevedere una immunità piena, quella cioè prevista per i parlamentari dalla Costituzione del 1948, anzi è disponibile addirittura a rafforzarla equiparando la posizione dei giudici a quella del Presidente della Re-

pubblica. In ordine al regime delle incompatibilità ricorda che per i membri del CSM si è giunti ad un accordo sull'ipotesi di conservare le incompatibilità attualmente previste integrandole con quelle riferite alla carica di componente del Parlamento europeo e di un consiglio regionale; tale disciplina rivela tuttavia un'incongruità, considerato che mentre un anonimo consigliere regionale si troverebbe in stato di incompatibilità, ne sarebbero esenti i sindaci di città come Roma e Milano. Osserva quindi che l'incompatibilità dovrebbe essere estesa a tutte le cariche elettive pubbliche, o meglio agli incarichi pubblici. A suo avviso la disciplina relativa ai membri del CSM dovrebbe essere uguale a quella prevista per i giudici della Corte costituzionale. Per la Corte costituzionale si dichiara inoltre favorevole a prevedere un'incompatibilità successiva: il progetto di legge presentato dal suo gruppo prevede che per i cinque anni successivi alla scadenza della carica non sia consentito ai giudici l'accesso a cariche elettive o di nomina governativa o la possibilità di assumere cariche in Autorità amministrative indipendenti.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi) *relatore*, rileva che la proposta di prevedere un'incompatibilità successiva con riferimento anche alle Autorità amministrative indipendenti non lo convince, in quanto gli ex giudici costituzionali potrebbero essere utilmente impiegati in questo settore.

Il senatore Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) osserva che la *ratio* di prevedere incompatibilità anche rispetto alle Autorità amministrative indipendenti è quella di non alimentare nei giudici aspettative future che potrebbero turbare la loro serenità di giudizio.

Marcello PERA (gruppo forza Italia) condivide la motivazione illustrata dal senatore Marchetti. Fa presente inoltre, sulla questione del sindacato in via incidentale, di avere una posizione problematica. Il relatore ha esposto vantaggi e svantaggi delle ipotesi di modifica. Pur essendo consapevole dell'impossibilità di limitare le pronunce della Corte costituzionale a quelle di rigetto, di accoglimento e di inammissibilità, esprime nel contempo il timore che attraverso le pronunce di altro tipo si dia vita a una legislazione surrettizia con tutte le conseguenze che ne derivano. Occorre quindi trovare una formula di equilibrio; altrimenti, dovendo scegliere, e considerati gli stretti tempi a disposizione, si pronuncia a favore della flessibilità delle decisioni. Ritiene inoltre utile prevedere la possibilità di una sospensione degli effetti di talune sentenze, e soprattutto quelle con effetti finanziari, evitando tuttavia che si produca una corsa alla applicazione delle disposizioni viziate da illegittimità costituzionale.

Sull'ipotesi di introdurre l'istituto della *dissenting opinion*, si dichiara favorevole ad un istituto che garantisce libertà e trasparenza.

Quanto alla possibilità di proporre un ricorso diretto alla Corte costituzionale, si dichiara favorevole soprattutto all'ipotesi di un ricorso diretto per la tutela dei diritti fondamentali. Pur essendo consapevole del-

le ragioni contrarie a tale innovazione, ritiene che si debba prefigurare la Corte costituzionale come Corte suprema dei diritti fondamentali dei cittadini. Chiede quindi al relatore la sua opinione sulla proposta di prevedere il sindacato della Corte nell'ipotesi in cui si lamenti la violazione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. In sostanza a suo avviso la Corte costituzionale dovrebbe essere l'ultima istanza dei diritti fondamentali del cittadino.

Il senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) preliminarmente si dichiara in sintonia con l'invito, rivolto dal senatore Elia in conclusione del suo intervento, di limitare le modifiche riferite disciplina di un organo quale la Corte costituzionale, che ha svolto un ruolo di grande rilievo per le istituzioni, agli interventi resi necessari dalle altre riforme e a quelli che sui quali emerga pieno consenso nel corso del dibattito.

Ritiene che la Corte dovrebbe conservare un numero di quindici componenti; potrebbe al più ammettersi un limitato aumento di tale numero in relazione alla possibilità di consentire nomine da parte di organi regionali e in genere delle autonomie locali. Il progetto presentato dal suo gruppo propone un numero di venti componenti, di cui cinque di nomina regionale; la questione tuttavia non è decisiva, per cui il numero di quindici potrebbe essere conservato. Per la elezione dei componenti di nomina regionale si potrebbe prevedere un meccanismo analogo a quello previsto per l'elezione del Presidente della Repubblica, stabilendo cioè che all'elezione partecipino rappresentati eletti dai Consigli regionali. Sui problemi derivanti dalla mancata nomina dei componenti che debbono subentrare a quelli cessati, ritiene che non vi sia soluzione: l'ipotesi di prevedere un organo supplente che intervenga in caso di inerzia dell'organo competente potrebbe infatti favorire il blocco dell'organo competente stesso.

Si dichiara favorevole inoltre ad aumentare il *quorum* previsto per l'elezione dei giudici di nomina parlamentare, in connessione con la tendenza verso il bipolarismo.

Quanto alle competenze della Corte costituzionale, è contrario ad ampliare eccessivamente tali competenze: in particolare non ritiene che debba essere affidato alla Corte il giudizio sui titoli di ammissibilità dei parlamentari, giudizio che fa parte delle prerogative degli organi elettivi.

Si dichiara favorevole all'ipotesi di prevedere il conflitto di attribuzione tra enti locali. Sempre in materia di attribuzione, ritiene che debba restare invariata la disciplina di quelli tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato, essendosi pronunciato per il mantenimento del testo attuale del primo comma dell'articolo 104 della Costituzione.

Sul contenuto delle sentenze, fa presente che le obiezioni sollevate dal senatore Elia sul rischio di irrigidire eccessivamente il sindacato della Corte, limitando le relative pronunce a quelle di accoglimento e a quelle di rigetto, lo hanno convinto; anche se è vero che vi è il rischio che la Corte debordi dalle sue funzioni, ritiene che di fronte ad un uso distorto dei suoi poteri si verificherebbe comunque una reazione, verreb-

bero mosse delle critiche, mentre un eccesso di rigidità indurrebbe a declaratorie di illegittimità costituzionali che sarebbero evitabili attraverso pronunce interpretative.

Sul ricorso preventivo, la sua posizione è aperta, problematica. A suo avviso dovrebbe essere ammesso prima che sorga la questione, ma non prima che la legge sia promulgata, altrimenti vi sarebbe il rischio di interferenze con il potere legislativo. La legittimazione al ricorso dovrebbe essere attribuita alla Corte dei conti o ad un certo numero di parlamentari. In tal modo si otterrebbe un giudizio rapido sulla legittimità delle leggi, ma si esporrebbe la Corte nell'ambito di un conflitto politico e il grado di politicizzazione delle sue decisioni aumenterebbe. Vi è da chiedersi inoltre se la decisione che la Corte pronuncerebbe sul ricorso preventivo possa essere superata o meno. Dovrebbe trattarsi di una decisione definitiva, altrimenti il vantaggio della riforma sarebbe limitato. Ma in tal modo la Corte sarebbe obbligata a pronunciarsi in via definitiva troppo presto. Sul punto comunque non ritiene di potersi pronunciare in maniera netta.

Quanto al ricorso diretto proponibile dai cittadini, occorre un chiarimento. Si dichiara favorevole all'ipotesi di prevedere il potere di ogni cittadino di adire la Corte costituzionale, prospettando che una legge lede un suo diritto fondamentale anche se non è sorta alcuna controversia, ma occorre prevedere un filtro sulla manifesta infondatezza della questione, altrimenti si rischia di sommergere la Corte sotto una valanga di ricorsi. Quindi si potrebbe prevedere un'azione dinanzi al giudice ordinario perchè si pronunci sulla manifesta infondatezza – ma tale ipotesi comporta a sua volta il rischio di un sovraccarico per il giudice ordinario – oppure si potrebbe prevedere che la Corte abbia al proprio interno un organo preposto al giudizio di ammissibilità del ricorso. La proposta formulata dal senatore Pera di prevedere la possibilità di un ricorso del cittadino contro ogni atto che ritenga lesivo di un suo diritto fondamentale rischia di creare un'ulteriore grado di giurisdizione. Occorre evitare di disperdere il valore rappresentato dalla tempestività delle sentenze della Corte costituzionale: oggi infatti il procedimento dinanzi alla Corte dura circa sei mesi e vi è la preoccupazione che la Corte sia sommersa di lavoro.

Si dichiara favorevole ad attribuire alla Corte il potere di sospendere gli effetti delle proprie sentenze: in tal modo si otterrebbero serenità di giudizio per la Corte e tempi adeguati per il Parlamento per legiferare.

Conclude esortando i componenti del Comitato a limitare gli interventi di riforma a quelli su cui vi è pieno assenso, evitando quelli che rischiano di far venir meno la funzionalità dell'organo.

Il senatore Giulio MACERATINI (gruppo alleanza nazionale) osserva che la pacatezza del dibattito in corso scaturisce dal fatto che tutto sommato, rispetto alla disciplina relativa alla magistratura, quella sulla Corte costituzionale ha evidenziato meno aspetti per i quali si sente l'urgenza di cambiare.

Sul numero dei componenti della Corte osserva che se se ne aumentano le competenze occorre aumentare anche il numero dei componenti, mantenendo il numero dispari – eventualmente diciannove – per evitare situazioni di parità di voti. A questo proposito la pressione posta in essere dalle regioni è fondata; pur se non appare facile costruire un adeguato meccanismo elettorale! Occorre sul punto coordinarsi con il Comitato forma di Stato.

Quanto alla presidenza della Corte, ritiene poco seria la prassi seguita di eleggere presidenti destinati a durare in carica pochi mesi; si potrebbe quindi prevedere che il Presidente resti in carica almeno due anni.

Sulle guarentigie dei giudici, osserva che la proposta formulata dal senatore Pera di equipararli al Presidente della Repubblica è suggestiva, ma appare in realtà provocatoria. Ritiene inoltre che debba essere prevista un'incompatibilità successiva, in vista di evidenti ragioni di cautela.

Sulle competenze della Corte ritiene che debbano essere attribuito alla Corte un sindacato sulle verifiche elettorali: anche se in materia la giurisdizione domestica delle Camere è di antica e nobile tradizione, tuttavia occorre riconoscere che è stata amministrata spesso in modo distorto.

Sui ricorsi individuali, ritiene che si tratterebbe di una riforma positiva, ma che presenta grosse difficoltà pratiche perchè la Corte ne sarebbe sommersa. Si potrebbe allora prevedere che i difensori civili svolgano un ruolo di filtro delle istanze dei cittadini sui loro diritti fondamentali; il ricorso dovrebbe essere ammesso quando non vi sia la via giurisdizionale, in modo da evitare che il sindacato della Corte rappresenti un quarto grado di giurisdizione. Ritiene inoltre che il cittadino debba poter impugnare dinanzi alla Corte una legge che egli ritenga creare un *vulnus* ai suoi diritti a prescindere dall'esistenza di una controversia.

Sul sindacato in via incidentale, gli sembra inevitabile riconoscere una flessibilità delle decisioni della Corte, in quanto è il senso di responsabilità ciò che spesso porta i giudici ad ampliare la gamma delle decisioni.

In ordine all'introduzione dell'istituto dell'opinione dissenziente, si dichiara perplesso; si tratta di una proposta apprezzabile, ma potrebbe creare il rischio di far apparire la Corte costituzionale un organo diviso in correnti, in schieramenti, per cui non sa se la riforma sia opportuna.

Sul ricorso preventivo, ritiene che si tratti di un'innovazione positiva, ma da prevedere con cautela. Qualora la Corte dichiari l'illegittimità di una legge, vi è il rischio che *medio tempore* essa abbia già prodotto i suoi effetti, ma il problema si pone anche e soprattutto quando la Corte pronuncia l'incostituzionalità di una norma in via incidentale. Pertanto è favorevole a prevedere la possibilità di impugnare la legge da parte di una quota di parlamentari, ritenendo che sia preferibile una dichiarazione di illegittimità costituzionale immediata, piuttosto che una dichiarazione successiva a seguito di ricorso incidentale.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) osserva, quanto all'ipotesi di modificare l'attuale numero dei giudici costituzionali, che a suo avviso dovrebbe essere stabilito nel numero di venti, considerato che si intende attribuire ulteriori competenze alla Corte costituzionale e comunque si ipotizza di introdurre una riforma dello Stato in senso federalista che presumibilmente aumenterà i conflitti tra Stato e autonomie locali. In ordine all'ipotesi di prevedere una suddivisione in sezioni della Corte stessa, si dichiara favorevole, prospettando, per evitare gli inconvenienti che sono stati lamentati, la possibilità di stabilire per le singole sezioni competenze diversificate, in modo da evitare il rischio che si giunga a giurisprudenze divaricate. Inoltre, la duplicità di sezioni eviterebbe il carattere pletorico del collegio giudicante (indicato come una ragione contro l'aumento dei giudici) e consentirebbe una maggiore produttività della Corte. In ordine al problema della titolarità della nomina dei giudici eletti dal Parlamento, fa presente che il suo gruppo ha presentato un progetto di legge che attribuisce tale potere al Senato delle garanzie che si auspica possa formarsi una cultura più distaccata dal conflitto politico e più sensibile rispetto al problema delle garanzie. Rimane il problema di superare situazioni difficili come quella che si sta vivendo attualmente in ordine alla nomina dei giudici costituzionali; in merito forse potrebbero dettare un'apposita disciplina i regolamenti parlamentari.

In ordine alla proposta formulata dal senatore Pera di prevedere un vaglio di ammissibilità sulle nomine, effettuato dal Senato, ritiene che tale proposta potrebbe essere accolta solo per i giudici di nomina parlamentare, non per quelli di nomina presidenziale o regionale o di nomina delle supreme magistrature: vien da chiedersi se sia veramente il caso di prevedere che il Presidente della Repubblica debba comunicare preventivamente il candidato che ha *in pectore*. Per le supreme magistrature, ciò sarebbe impossibile: chi dovrebbe effettuare la comunicazione dei candidati?

Il senatore Marcello PERA (gruppo forza Italia) ritiene che per motivi di trasparenza si dovrebbero conoscere preventivamente i titoli dei candidati che si vanno a votare.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) osserva che attualmente, per quanto riguarda le nomine di competenza delle supreme magistrature, non esistono candidature ufficializzate e non si vede come possano esserlo.

In ordine al ricorso preventivo alla Corte costituzionale, esprime perplessità: innanzitutto sarebbe necessario un coordinamento con le competenze proprie del Presidente della Repubblica. Ad esempio, se quest'ultimo rinviasse una legge alle Camere per dubbi di costituzionalità e le Camere confermassero la loro valutazione, si potrebbe verificare che una parte del Parlamento ricorra alla Corte costituzionale impugnando la legge stessa, con l'evidente rischio di creare forti contrapposizioni, ove la Corte rigetti il ricorso, non sono con la minoranza parlamentare ma con lo stesso Presidente. Vi è da chiedersi inoltre che effetti avreb-

bero in tal caso le pronunce della Corte costituzionale, nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale decida che la legge è legittima: tale pronuncia dovrebbe valere come un crisma definitivo e irrevocabile della legittimità della legge stessa? Sarebbero precluse questioni incidentali di costituzionalità sulla legge? Certamente una ipotesi del genere suscita notevoli perplessità, considerato che l'esperienza ha dimostrato che nel tempo ed in relazione al mutare del contesto, la Corte su talune questioni ha modificato la sua giurisprudenza e ciò è da valutarsi positivamente.

Quanto al ricorso diretto, occorre distinguere due ipotesi: la prima è quella della presentazione del ricorso in ordine alla legittimità costituzionale di leggi da parte di chi si ritiene leso nei suoi diritti fondamentali; l'altra ipotesi è quella del ricorso proponibile da parte di chiunque lamenti di essere stato leso da atti dei pubblici poteri nei suoi diritti fondamentali. Quest'ultima ipotesi estenderebbe il sindacato della Corte ai presupposti di diritto e di fatto degli atti impugnati, ma evidentemente deve essere escluso un sindacato sui presupposti di fatto. Quanto alla prima ipotesi, essa solleva perplessità, in quanto attualmente il cittadino può giungere alla Corte costituzionale, per sottoporle la questione di legittimità costituzionale di una legge, soltanto se un giudice non ritenga la questione manifestamente infondata. A suo avviso, quindi, il ricorso diretto dovrebbe essere limitato alla legittimità costituzionale di norme che, nei vari gradi del giudizio ordinario o amministrativo, siano state ritenute legittime, rigettando come manifestamente infondate le questioni sollevate.

Quanto all'istituto della *dissenting opinion*, osserva che la sua introduzione nel nostro ordinamento potrebbe produrre effetti positivi e negativi. A suo avviso dovrebbe essere rimessa alla Corte la possibilità di ammetterlo o meno, in via regolamentare.

In ordine alla proposta di attribuire alla Corte costituzionale il compito di giudicare sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere, rileva che la maggior parte degli ordinamenti stranieri sottrae il relativo potere allo stesso Parlamento. Si dichiara favorevole quindi a trasferire direttamente tale potere alla Corte costituzionale, esprimendo perplessità in ordine all'ipotesi avanzata dai senatori Maceratini e Russo di prevedere che la Corte si pronunci sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere solo su reclamo.

Il senatore Giulio MACERATINI (gruppo alleanza nazionale) chiede se la Corte costituzionale sarebbe in condizione di svolgere i compiti di controllo dei titoli di ammissione dei componenti delle Camere.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) osserva che alla Corte costituzionale occorre trasferire la pronuncia finale sui titoli di ammissione dei parlamentari e non il materiale controllo delle schede.

Il senatore Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) condivide il giudizio complessivamente positivo emerso

nel corso del dibattito sul funzionamento della Corte costituzionale. Ritiene pertanto che la relativa disciplina in sè e per sè considerata dovrebbe subire solo pochi e limitatissimi ritocchi; ulteriori modifiche potranno peraltro rendersi necessarie in conseguenza di quanto sarà deciso in materia di forma di Stato, forma di governo e struttura del Parlamento. Si riferisce, in particolare, alla prospettiva di un rafforzamento dei poteri delle regioni e di una accentuazione anche del ruolo dei comuni; da ciò potrebbe derivare l'esigenza di riconoscere alle regioni – e forse anche ai comuni – il potere di intervenire nella nomina dei componenti della Corte, il cui numero dovrebbe in tale ipotesi essere aumentato. Quanto alle modalità di elezione dei membri di nomina regionale, sembra praticabile l'ipotesi formulata dal senatore Russo di fare ricorso ad un collegio elettorale di rappresentanti regionali designati allo stesso modo di quelli chiamati a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica.

Rileva quindi che è emersa nel Comitato una preoccupazione per gli effetti delle sentenze della Corte, e specialmente per quelli di natura finanziaria. Peraltro, la Corte dovrà necessariamente continuare a intervenire in tale materia; e il Parlamento e il Governo dovranno a loro volta farsi carico degli effetti delle decisioni. Potrebbe a suo giudizio prevedersi che agli effetti finanziari delle sentenze debba prevedere la legge finanziaria successiva alla emanazione della pronuncia; tali effetti dovrebbero quindi restare sospesi fino all'entrata in vigore della legge finanziaria medesima.

Un problema che non è emerso nel corso del dibattito è quello concernente la mancata attuazione di molte sentenze della Corte, delle quali occorre in effetti assicurare l'ottemperanza. Ricorda a titolo di esempio, le decisioni in materia radiotelevisiva. Invita pertanto il relatore a formulare ipotesi di soluzione in proposito.

Vi è poi, quanto alla durata del mandato, non solo l'esigenza di assicurare che le presidenze non siano eccessivamente brevi, ma altresì quella di valutare se – in connessione con la eventuale diminuzione della durata in carica dei titolari di altri organi costituzionali – non debba correlativamente restringersi anche all'ambito temporale della carica di giudice costituzionale. Questo potrebbe ad esempio ridursi a sette anni, qualora il Presidente della Repubblica dovesse restare in carica per un periodo inferiore.

Si dichiara quindi favorevole alla proposta del senatore Pera di prevedere un'ampia serie di incompatibilità successive alla cessazione della carica, precisando, però che tali incompatibilità non dovrebbe riguardare le cariche elettive.

Pur senza esprimere una contrarietà aprioristica, manifesta perplessità – concordando al riguardo con il senatore Senese – in ordine alla possibilità di prevedere una diretta impugnazione delle leggi da parte di minoranze parlamentari, che, pur inquadrandosi nella costruzione di uno «statuto dell'opposizione», potrebbe tuttavia prestarsi ad una utilizzazione strumentale.

Quanto, infine, ai *quorum* e alle modalità di elezione dei componenti di nomina parlamentare, rileva che ci si dovrà necessariamente adeguare alla configurazione che si sarà ritenuto dare al Parlamento.

Il deputato Tiziana PARENTI (gruppo forza Italia), in ordine al numero dei componenti della Corte, ritiene che non debba essere troppo ristretto, in previsione di un aumento delle relative competenze e neppure giungere al numero di venti come da taluni proposto, che è eccessivo e potrebbe creare problemi. Si dichiara contraria ad una suddivisione in sezioni per non sacrificare il pluralismo. Qualora si giunga ad una riforma dello Stato in senso semipresidenziale, si porrebbe il problema della nomina dei giudici di competenza del Presidente della Repubblica che a suo avviso potrebbe essere risolto prevedendo un'approvazione dal parte delle Camere. Nella prospettiva del sistema maggioritario, occorre valutare il rischio per cui la nomina presidenziale possa comportare degli squilibri e l'approvazione da parte delle Camere con una maggioranza dei due terzi, sarebbe quindi, necessaria.

Il senatore Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) osserva che nell'ipotesi prospettata dal deputato Parenti, il Presidente della Repubblica avrebbe solo un potere di nomina di proposta di nomina dei giudici della Corte costituzionale.

Il deputato Tiziana PARENTI (gruppo forza Italia) ritiene che debba essere mantenuto il quorum dei due terzi per l'elezione dei giudici da parte del Parlamento. Infatti le difficoltà di giungere alla nomina, recentemente riscontrate, sono di natura politica, non derivano dal sistema elettorale. Il quorum elevato garantisce il pluralismo e le minoranze.

Sulla presidenza della Corte costituzionale, sembra che tutti concordino sulla necessità di prevedere che la presidenza duri un periodo minimo che potesse essere di due anni.

Sulle guarentigie, ritiene che occorrà considerare le motivazioni che hanno indotto a modificare l'articolo 68 della Costituzione: esse risiedono nell'esigenza di equiparare i parlamentari agli altri cittadini nella sottoposizione alla legge, per cui non si vede per quale ragione ciò non debba valere anche per i giudici della corte costituzionale. A suo avviso quindi l'immunità dovrebbe essere rafforzata quanto alle opinioni espresse dai giudici nell'esercizio delle loro funzioni, ma per tutti gli altri aspetti la disciplina dovrebbe essere quella prevista per i parlamentari.

Si dichiara favorevole a prevedere nel testo costituzionale in'incompatibilità successiva, anche con riferimento alle cariche elettive.

Sulle competenze della Corte, il problema più importante si pone per il sindacato in via incidentale, con riferimento alle sentenze con cui la Corte ha svolto il ruolo di legislatore: si pensi alle sentenze sul codice di procedura penale, emesse sotto l'onda di situazioni contingenti, a seguito delle quali il codice ha perso il suo originario carattere accusatorio.

Ritiene che l'introduzione della *dissenting opinion* rappresenterebbe una riforma importante per ragioni di trasparenza e per introdurre una maggiore responsabilità per i giudici. In altri paesi ha prodotto effetti

positivi. L'introduzione di tale istituto ridurrebbe il numero delle sentenze additive, determinerebbe un'evoluzione positiva delle pronunce, evitando contraddittorietà nelle motivazioni delle sentenze dovute all'impossibilità di esprimere le opinioni dissenzienti, garantirebbe una più adeguata selezione dei giudici della Corte, renderebbe più difficile coltivare aspettative della propria parte politica.

Sul ricorso preventivo, osserva che esso avrebbe un ruolo sul piano della certezza del diritto, in quanto le pronunce emesse in via preventiva eviterebbero i danni delle pronunce successive. Si potrebbe limitare tale possibilità ad alcuni settori come quello finanziario. L'ipotesi di prevedere un ricorso diretto per la tutela di diritti fondamentali presenta il rischio di introdurre un quarto grado di giurisdizione e di sommergere la Corte sotto il peso di una miriade di ricorsi infondati. Per ovviare a tali inconvenienti si potrebbe seguire l'esempio della Corte di giustizia delle Comunità europee che non si pronuncia sul processo, ma su eventuali violazioni dei diritti dell'uomo, ad esempio con riferimento alla ragionevole durata dei processi, al diritto alla salute e così via. Nel corso del dibattito si è affermato che occorrerebbero dei filtri sui ricorsi, ma spesso sono proprio i filtri che comprimono i diritti fondamentali. A suo avviso il ricorso alla Corte dovrebbe essere contentito solo dopo l'esperimento di tutti gli altri mezzi previsti, salva restando la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale per le ipotesi di violazioni irreversibili. Quindi si dichiara contraria alla previsione di qualsivoglia filtro. L'ipotesi di prevedere che il ricorso debba essere diretto contro una legge richiederebbe che tutti i cittadini siano fini giuristi; quindi ritiene che, di fronte ad una lamentata violazione di diritti, debba essere la Corte ad individuare ed ad annullare la norma o l'atto della pubblica autorità illegittimo. Osserva infine che i problemi che si pongono in ordine alla Corte costituzionale sono di importanza non minore rispetto a quelli discussi fino ad ora, in quanto la Corte gioca un ruolo essenziale nella democrazia di un Paese. Ribadisce la necessità di introdurre la dissenting opinion, al fine di garantire l'indipendenza dei giudici.

Il senatore Leopoldo ELIA (Gruppo partito popolare italiano) osserva che, qualora la riforma dello Stato in senso federale non venga seriamente realizzata, l'attribuzione alle regioni del potere di nomina di un certo numero di giudici della Corte costituzionale non può costituire una *fiche de consolation*.

Rileva altresì che l'istituto dell'incompatibilità successiva ha avuto scarsa fortuna nel nostro ordinamento, essendo state le norme in materia ripetutamente violate.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), in ordine all'ipotesi da lui formulata nell'intervento poc'anzi svolto sul ricorso diretto alla Corte costituzionale, fa presente che si potrebbero introdurre due norme alternative. In particolare si potrebbe prevedere che «il ricorso diretto alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o delle regioni è ammesso quando il soggetto che si ritenga leso

dalla legge o dall'atto avente forza di legge abbia invano sollevato la questione nei vari gradi del giudizio relativo alla pretesa lesione e la decisione definitiva si fondi sull'applicazione della disposizione contestata. La proposizione del ricorso impedisce al provvedimento giurisdizionale di acquistare autorità di cosa giudicata o carattere di irrevocabilità». In alternativa la norma potrebbe essere formulata nel modo seguente: «Il ricorso diretto alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o delle regioni è ammesso quando il soggetto che si ritenga leso dalla legge o dall'atto avente forza di legge abbia sollevato la questione dinanzi al giudice competente e questi, ritenuta la questione infondata, abbia deciso facendo applicazione della disposizione contestata.

Il ricorso deve essere proposto a pena di inammissibilità, dopo il primo provvedimento giurisdizionale che abbia fatto applicazione della disposizione ed ha effetto sospensivo del termine di impugnazione».

Il senatore Marcello PERA (gruppo forza Italia) ritiene che la Costituzione possa limitarsi a prevedere la possibilità per i cittadini di ricorrere contro gli atti dei pubblici poteri che assumano lesivi dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, rimettendo la relativa disciplina ad una apposita legge costituzionale. Si eviterebbe in tal modo di appesantire eccessivamente il testo della Costituzione.

Il senatore Fausto MARCHETTI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) in ordine alla proposta testè formulata dal senatore Senese, osserva che si dovrebbero evitare effetti sospensivi che rischiano di allungare oltre modo i tempi dei processi.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) ritiene impossibile escludere l'effetto sospensivo quando siano in gioco diritti fondamentali di libertà.

Giuliano URBANI (gruppo forza Italia), *Presidente*, si dichiara favorevole all'introduzione della *dissenting opinion*. Quanto al numero dei componenti della Corte costituzionale, certo no dovrebbe essere aumentato; esso potrebbe essere al contrario ridotto, considerato che i collegi funzionano meglio se hanno un minor numero di componenti. È favorevole altresì al mantenimento di un quorum elevato per l'elezione dei giudici di nomina parlamentare e, quanto al problema della mancata nomina, ritiene che potrebbe prevedersi che, dopo un certo numero di tentativi andati a vuoto, scatti l'istituto della cooptazione, in modo da disincentivare l'inerzia del Parlamento.

Si dichiara poi favorevole al ricorso diretto e in particolare all'ipotesi di prevedere che il cittadino, anche in assenza di controversia, possa impugnare dinanzi alla Corte norme che a suo giudizio siano lesive di diritti fondamentali. Tale innovazione favorirebbe il formarsi di una cultura della sovranità popolare. La stessa Corte potrebbe utilizzare organi serventi creati da se stessa che possano svolgere un filtro sui ricorsi presentati.

Il senatore Giulio MACERATINI (gruppo alleanza nazionale) osserva che mentre il senatore Pera proponeva di prevedere un ricorso diretto alla Corte costituzionale contro leggi o atti amministrativi, il senatore Senese si è dichiarato favorevole a prevedere il ricorso diretto esclusivamente contro atti legislativi. Occorre quindi un chiarimento sul punto.

Il senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) osserva che oltre alle ipotesi prospettate dai senatori Pera e Senese, è stata prospettata una terza ipotesi dal Presidente: quella di un ricorso diretto contro norme che si presumono incostituzionali, a prescindere dall'esistenza di una controversia. Ritiene che si potrebbe limitare tale possibilità ai casi di illegittimità costituzionale per violazione di diritti fondamentali, salvo il filtro della manifesta infondatezza da parte della Corte.

Giuliano URBANI (gruppo forza Italia), *Presidente*, ricorda che il Comitato proseguirà i suoi lavori nelle sedute previste per martedì 9 aprile, alle 10 e alle 20.30, e per mercoledì 30 aprile, alle ore 15.

La seduta termina alle ore 18,40.

