

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente Bozzi.

DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI: LA GIUSTIZIA; I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il senatore MANCINO, intervenendo sui temi concernenti il sistema delle autonomie, osserva che l'articolo 5 della Costituzione, nonostante alcuni sforzi episodici del legislatore, non ha ancora trovato una puntuale attuazione. Rileva poi che le norme previste in Costituzione relative all'ordinamento regionale dovrebbero dare vita ad un impianto alquanto diverso da quello che è stato finora realizzato; il primo comma dell'articolo 118 della Costituzione è stato utilizzato senza prestare la dovuta attenzione al terzo comma dello stesso articolo; le regioni hanno fatto un uso scarso e disorganico dello strumento della delega della quale le province sono state troppo raramente destinatarie.

È necessario correlare il dettato del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione con quello degli articoli 128 e 129. Il Costituente ha voluto affermare che comuni e province sono enti esponenziali dello Stato, dotati di autonomia ri-

spetto all'ordinamento regionale: appare quindi difficile che la disciplina delle funzioni di tali enti possa essere fissata dalle regioni. Dall'esame combinato di queste disposizioni costituzionali si può ricavare l'esatto ruolo e funzioni dei comuni e delle province.

Nel presupposto che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, occorrerebbe accedere ad un concetto di stato delle autonomie; anche dalla Costituzione si evince la natura dell'ente locale come ente di governo.

Se si intende ricondurre nell'alveo costituzionale il ruolo e le funzioni delle regioni, occorre esaminare fino a che punto queste ultime siano state rispettose della valutazione effettuata nei loro confronti anche dal Costituente di ente politico di programmazione, legislazione e coordinamento; fino ad oggi infatti il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione è rimasto largamente inapplicato o comunque male applicato. Le regioni non sono state coerenti con l'impianto costituzionale, premiando troppo spesso la funzione amministrativa e venendo meno al ruolo di cerniera con lo Stato centrale.

Se si conviene sulla necessità che le regioni recuperino il loro vero ruolo, occorre modificare il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, sopprimendo l'avverbio « normalmente » e rendendo quindi obbligatorio l'esercizio di funzioni

amministrative per comuni e province. In un impianto delle autonomie coerente con la Costituzione infatti, la provincia si pone come ente esecutivo rispetto alla regione; si rende necessaria allora un'opera di coordinamento che ritiene dovrebbe essere affidata al Senato.

La programmazione non può rimanere una astratta enunciazione di principi, ma deve trovare puntuale riferimento nella legge ordinaria, anche in attuazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, affidando alla provincia un ruolo di programmazione e pianificazione territoriale con vincoli per i comuni. L'articolo 128 della Costituzione non necessita di essere ritoccato; anche l'articolo 129 può conservare la sua forma attuale benché da parte di alcune forze politiche sia stata posta l'esigenza di prevederne una modifica, dopo che sarà stato realizzato lo sganciamento della provincia dal concetto di circoscrizione di decentramento statale.

Il senatore GALLO, intervenendo sui temi concernenti la giustizia, sottolinea l'esigenza, in questa fase dei lavori, di concentrare l'attenzione della Commissione su dati normativi costituzionali.

Dopo aver premesso che focalizzerà il proprio esame sugli articoli 24, 25 e 27 della Costituzione che — dal punto di vista penalistico — costituiscono un corpo di norme che entrano direttamente nel vivo della materia, ponendo un onere a carico del legislatore ordinario che non voglia rischiare di dar vita a norme costituzionalmente illegittime, osserva che occorre apportare alcune modifiche al quarto comma dell'articolo 24, che pone il principio della riparazione degli errori giudiziari con quella che può essere definita una « legge in frode alla Costituzione »; propone che venga soppressa la parola « condizioni », sottolineando in tal modo il principio che la riparazione dell'errore giudiziario costituisce un obbligo per lo Stato. Il pericolo di una dilatazione del concetto di errore giudiziario può essere evitato sussidiando la norma con la rilevanza dell'interesse concreto e puntuale a far valere lo stesso.

Il primo comma dell'articolo 25 fa riemergere la dibattuta questione di cosa debba intendersi per « giudice naturale preconstituito per legge ». Tale espressione appare neutra e sbiadita e inoltre la preconstituzione per legge non è di per sé sufficiente: una maggior garanzia potrebbe essere offerta sostituendo tale espressione con quella di « giudice preconstituito per legge e non per finalità politiche contingenti ».

È necessario poi procedere alla modifica del secondo comma dell'articolo 25, al fine di rendere costituzionalmente garantita non soltanto la irretroattività di una legge punitiva, ma anche la retroattività della legge più favorevole, escludendo inoltre la distinzione oggi esistente — a carattere esclusivamente pratico — tra formazione o mancata formazione del giudicato, distinzione che non può essere difesa di fronte all'articolo 3 della Costituzione.

Circa la natura della riserva di legge posta in materia penale dall'articolo 25, l'opinione comune è che si tratti di riserva assoluta: di conseguenza tutto dovrebbe essere affidato alla legge primaria. In realtà non è così, poiché esistono rinvii a leggi secondarie, regolamenti ed atti amministrativi. Sarebbe quindi opportuna una norma costituzionale che determinasse con precisione i limiti del rinvio della normazione primaria a quella secondaria ed ai provvedimenti amministrativi, limiti in mancanza dei quali la stessa ragion di essere della riserva di legge viene meno.

Sottolinea poi che il terzo comma dell'articolo 25 introduce un principio notevolmente pericoloso, poiché permette che vengano retroattivamente sanzionati comportamenti previsti sì come reato, ma non suscettibili di misure di sicurezza. Propone quindi la soppressione del terzo comma dell'articolo 25 e l'inserimento della materia delle misure di sicurezza come quinto comma aggiunto in chiusura dell'articolo 27, nella seguente formulazione: « I principi sanciti dai commi dei precedenti articoli in materia penale, si applicano anche alle misure di sicurezza ». In tal modo si impedirebbe che le misure di sicurezza possano retroagire e si escluderebbe qual-

siasi sistema che consideri presuntivamente la pericolosità sociale che — qualora applicata a un soggetto capace di intendere e di volere — costituisce soltanto un doppiopione vessatorio della sanzione penale.

Osserva poi che il primo comma dell'articolo 27 è rimasto estraneo alla riconsiderazione da parte della Corte costituzionale per tutto ciò che riguarda i reati aggravati dall'evento e la disciplina delle circostanze; l'affermazione della natura personale della responsabilità penale dovrebbe essere puntualizzata con l'inserimento della nozione di fatto proprio colpevole: verrebbe esclusa in tal modo ogni forma di responsabilità oggettiva.

Per quanto concerne il secondo comma dell'articolo 27, sarebbe opportuno conservare il testo esistente, aggiungendo una formula che escluda, come costituzionalmente legittima, la presunzione sia di diritto sostanziale che di diritto processuale-penale. Per quanto riguarda poi il terzo comma dell'articolo 27, osserva che la

espressione « Le pene... devono tendere alla rieducazione del condannato », appare politicamente pericolosa poiché riesuma il fantasma dello stato etico. Meglio sarebbe una specificazione puntuale delle fattispecie rispetto alle quali la necessità di rieducazione venga realmente a porsi.

Avviandosi alla conclusione, osserva che la nozione di fatto commesso, presente nel secondo comma dell'articolo 25 è stata interpretata dalla dottrina più recente come fatto tipicizzato: questo principio dovrebbe essere accolto in Costituzione quale premessa alla revisione dell'istituto del concorso nel reato, che permette soluzioni giudiziarie incerte, tali da mortificare la certezza del diritto.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 25 ottobre 1984 alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 10,40.