

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

603

questo schema il titolare dell'azione di responsabilità patrimoniale sarebbe il pubblico ministero amministrativo. Andando verso un'unico codice deontologico per tutti i magistrati, sarebbe opportuno istituire un unico organo disciplinare. In tal senso propone la seguente ipotesi di articolato:

ART. 105-bis.

I provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati ordinari e amministrativi spettano ad una Corte disciplinare di nove membri eletti tra i propri componenti dal Consiglio superiore ordinario e amministrativo, in ragione di quattro componenti magistrati e due componenti tra quelli designati dal Parlamento per il CSM ordinario e due componenti magistrati ed un componente tra quelli designati dal Parlamento per il CSM amministrativo.

I componenti magistrati devono essere scelti in modo da assicurare la rappresentanza delle varie categorie.

I componenti della Corte disciplinare durano in carica quattro anni e non possono partecipare ad alcuna altra attività dei rispettivi Consigli.

La corte disciplinare elegge il proprio Presidente tra i componenti designati dal Parlamento.

Alla corte disciplinare spettano altresì la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti emessi dal CSM ordinario e dal CSM amministrativo.

Salvo che per i provvedimenti disciplinari, le decisioni della Corte disciplinare sono inoppugnabili.

Ritiene che l'istituzione di una Corte disciplinare farebbe fare un passo in avanti verso l'unità funzionale. Sottolinea poi che a questo organo spetterebbe la cognizione dei ricorsi avverso i provvedimenti ordinamentali emessi dal CSM ordinario e dal CSM amministrativo.

È poi contrario alla previsione di due gradi di giudizio per i TAR, sottolineando che il giudizio amministrativo è già un

giudizio di legittimità: pertanto tre gradi sarebbero troppi.

Infine, ritiene che la Corte costituzionale costituisce una delle poche giurisdizioni che effettivamente funzionano. Richiama, pertanto, ad una maggiore cautela nella previsione di modifiche alla stessa.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) riguardo all'articolo 100 osserva che il primo comma della seconda ipotesi reca una disposizione sul Consiglio di Stato che sarebbe meglio collocata nell'ambito dell'articolo 103; è poi del tutto contrario ad attribuire rilievo costituzionale alla funzione di consulenza giuridico-amministrativa dell'Avvocatura dello Stato.

Circa il secondo comma dell'articolo 103, prima ipotesi, rileva che la giurisdizione di responsabilità contabile verte in materia di diritti, si concreta in una sanzione contro comportamenti e non contro atti dei quali si contesta la legittimità ed è pertanto assimilabile alla giurisdizione ordinaria piuttosto che a quella amministrativa. Il testo del relatore rischia pertanto di generare confusione in proposito. Condivide il primo comma nella seconda ipotesi — anche se ritiene che l'avverbio « tassativamente » vada soppresso — al quale andrebbe aggiunta la disposizione secondo cui la legge demanda al Consiglio di Stato l'espressione di pareri preventivi e assicura la separazione tra funzioni consultive e giurisdizionali.

Riguardo all'articolo 104, rinviene numerosi spunti di interesse nell'ipotesi dianzi formulata dal senatore Pellegrino riguardo al CSM.

Circa l'articolo 134, giudica che nell'ultimo comma della prima ipotesi sia più opportuno un rinvio alla legge ordinaria.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), relatore, ricorda che tale rinvio è contenuto nel secondo comma dell'ipotesi n. 2 relativa all'articolo 137.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) ritiene preferibile che la Corte costituzio-

604

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

nale continui ad essere composta da quindici giudici, la designazione dei quali dovrebbe, tuttavia, essere mutata in questo senso: cinque giudici verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica, quattro eletti dalle supreme magistrature e sei eletti dal Parlamento in modo da riservare una quota di tre giudici in rappresentanza delle regioni.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, rileva che resterebbe comunque aperto il problema delle concrete modalità della designazione da parte delle regioni.

Il deputato Gianclaudio BRESSA (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) si dichiara contrario all'ipotesi di articolare la Corte in due sezioni, poiché ritiene preminente la necessità di garantire la collegialità delle decisioni.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) manifesta perplessità sull'articolo 97-bis proposto dal relatore. In particolare, la formula secondo cui il difensore civico può « proporre la risoluzione delle controversie » appare piuttosto fumosa e comunque incongrua in un testo costituzionale e per un organo di rilevanza costituzionale.

Riguardo all'articolo 99-bis condivide le osservazioni svolte dal senatore Pellegrino e dichiara di accogliere i rilievi avanzati ieri dal Presidente. Ritiene che il problema dei rapporti fra gli organi paragiurisdizionali e giurisdizionali possa essere risolto inserendo una disposizione del seguente tenore: « La legge determina gli organi giurisdizionali competenti a conoscere, anche in unico grado, delle controversie nascenti dai provvedimenti delle autorità di garanzia ». Tale disposizione, infatti, introduce un principio di flessibilità nei ricorsi giurisdizionali consentendo di prevedere, a secondo dei casi, giudizi in più gradi o in uno solo, da svolgersi presso il giudice amministrativo o presso quello ordinario.

Quanto all'articolo 100, condivide le perplessità del deputato Bressa circa l'at-

tribuzione di rilievo costituzionale alle attività di consulenza giuridico-amministrativa della avvocatura dello Stato.

Giudica del tutto condivisibili le indicazioni del senatore Russo sull'articolo 101. Il riferimento in esso contenuto ai « magistrati inquirenti » appare poco convincente e dovrebbe essere sostituito con il seguente: « magistrati del pubblico ministero ». Il problema del coordinamento fra i magistrati del pubblico ministero, comunque, ha trovato soluzioni parziali nelle varie ipotesi formulate dal relatore e in proposito ritiene di dover richiamare le modifiche da lui proposte nelle scorse sedute. Il secondo comma nell'attuale formulazione potrebbe ingenerare dubbi sul fatto che i giudici possano non essere soggetti alle norme dell'ordinamento giudiziario. È quindi preferibile affermare che i giudici e i magistrati del pubblico ministero sono soggetti soltanto alla legge e, in un separato periodo, richiamare le norme di coordinamento degli uffici del pubblico ministero che possono essere stabilite dall'ordinamento giudiziario.

Il tema della unità d'azione del pubblico ministero è stato sollevato più volte, da ultimo dal senatore Maceratini. Ribadisce, tuttavia, le sue perplessità in proposito, poiché non è dato comprendere a chi risponderebbe un eventuale vertice unico del pubblico ministero, in quanto tale dotato di poteri enormi. È evidente il rischio che venga posto in crisi il sistema costituzionale di pesi e contrappesi. Si dichiara, invece, favorevole all'ipotesi di coordinamento all'interno dei singoli uffici del pubblico ministero, con specifiche e limitate ipotesi di coordinamento « verticale » solo in presenza di comprovate esigenze di carattere nazionale o internazionale.

Osserva, poi, che nel terzo comma dell'articolo 101 sarebbe preferibile adoperare l'espressione « giurisdizione » al posto di « tutela giurisdizionale ».

Riguardo al quarto comma dell'articolo 102, osserva che la formulazione proposta dal relatore può essere interpretata nel senso che la giurisdizione speciale tributaria debba essere limitata al primo grado

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

605

di giudizio, ipotesi che desta la sua assoluta contrarietà: ogni dubbio interpretativo su questo punto pertanto deve essere fugato. Ritiene poi incongruo prevedere una facoltà di impugnazione dei provvedimenti dei giudici speciali solo dinanzi ai giudici ordinari, reputando più opportuno prevedere che l'impugnazione debba essere diretta al giudice cui afferisce la materia attribuita al giudice speciale.

Il senatore Giovanni RUSSO (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) chiede al relatore se l'espressione « primo grado » contenuta nel quarto comma dell'articolo 102 possa essere interpretata come equivalente a « unico grado ».

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, esclude che il tenore letterale della disposizione consenta una interpretazione siffatta.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), riguardo all'articolo 103 non condivide le perplessità dell'onorevole Bressa circa l'avverbio « tassativamente ». Ricorda, piuttosto, che si era convenuto sulla necessità di riservare comunque al giudice ordinario la materia dei diritti civili e politici: nel testo del relatore, tuttavia, non trova un espresso riferimento a tale riserva.

Le osservazioni del deputato Bressa sulla giurisdizione contabile, invece, sono del tutto condivisibili, poiché in effetti la Corte dei Conti esercita funzioni giurisdizionali assimilabili più a quelle del giudice ordinario che non a quelle del giudice amministrativo. Peraltro, è anche vero che, in alcune ipotesi di giurisdizione esclusiva, già oggi il giudice amministrativo esercita una giurisdizione sul rapporto. Questo rilievo è l'opportunità che il pubblico ministero per la responsabilità degli amministratori sia istituito presso il giudice amministrativo anziché quello ordinario, deporrebbero a favore della soluzione ritenuta nel testo, pur esposta alle giuste obiezioni del deputato Bressa.

Esprime poi forti perplessità sulla ipotesi di suddividere il CSM in sezioni. Vi

sarebbe, in particolare, una sezione per i pubblici ministeri eletta dai pubblici ministeri stessi, con ciò realizzandosi una inammissibile « sub-corporativizzazione » all'interno del medesimo organo. A fronte di tale ipotesi ritiene più coerente l'altra - peraltro da lui fortemente avversata - di istituire più consigli superiori.

Circa il regime dell'impugnazione dei provvedimenti adottati dal CSM, condivide le osservazioni del senatore Pellegrino; il testo del relatore, infatti, determina uno strappo nella tutela dei diritti.

Il deputato Marco BOATO (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, rileva che lo strappo cui allude il senatore Senese si verificherebbe anche nell'ipotesi avanzata dal senatore Pellegrino.

Il senatore Salvatore SENESE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) obietta che il reclamo al *plenum* non può considerarsi un vero ricorso giurisdizionale. Nella ipotesi del senatore Pellegrino, invece, si darebbe luogo ad un giudizio in senso tecnico, regolato da un giudice in posizione di terzietà e dotato della cultura specifica del suo ruolo.

La soluzione prevista dal senatore Pellegrino supera anche la proposta in precedenza formulata dal suo gruppo e volta ad enucleare una sezione disciplinare a composizione paritetica nell'ambito di un CSM composto per tre quinti da membri togati e due quinti da membri laici.

Rileva, poi, che il novero delle incompatibilità previste nell'articolo 104, comma secondo, per i laici del CSM, nel testo del relatore, andrebbe ulteriormente ampliato con riferimento ad altre cariche.

Circa l'articolo 105, osserva che l'ipotesi n. 1 del relatore sostanzialmente recepisce i suggerimenti del senatore Pera, che aveva prospettato la possibilità di assorbire in tale formula le esigenze cui si vorrebbe rispondere con il secondo comma. Ma se così è, non si comprende come mai sopravviva in tale testo il secondo comma, rispetto al quale manifesta la sua più completa contrarietà. Tale comma risente di una formulazione vaga

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

10.

SEDUTE DEI COMITATI

**RESOCONTI SOMMARI DELLA SETTIMANA
DAL 5 AL 9 MAGGIO 1997**

INDICE

	PAG.
Comitato forma di Governo:	
Lunedì 5 maggio 1997	617
 Comitato sistema delle garanzie:	
Martedì 6 maggio 1997	639
Mercoledì 7 maggio 1997	650

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 MAGGIO 1997

Presidenza del Presidente Giuliano URBANI

La seduta comincia alle 17,30.

Il deputato Marco **BOATO** (gruppo misto-verdi-l'Ulivo), *relatore*, vuole esprimere — a conclusione di questa fase dei lavori — il suo ringraziamento agli uffici per la preziosa collaborazione offerta a lui ed al Comitato tutto. Intende inoltre rivolgere un ringraziamento sincero ai colleghi componenti del Comitato, dai quali — anche nei momenti di più serrato confronto e persino in presenza di radicali dissensi — ha ricevuto parole di rispetto e di ringraziamento. Ringrazia quindi in modo particolare il Presidente del Comitato, per il modo esemplare con il quale ha esercitato le sue funzioni di garanzia. Il dibattito nel Comitato ha avuto grande dignità culturale e politica, tanto da contribuire anche ad elevare quello che si è contemporaneamente svolto all'esterno. In effetti, non pochi organi di informazione — salvo rare eccezioni — si sono sforzati di approfondire i problemi e ne hanno dato conto alla pubblica opinione sovente in modo adeguato, contribuendo così alla crescita civile del paese, atteso che il controllo dell'opinione pubblica è una condizione essenziale della democrazia. Per tutte queste ragioni, questi due mesi di lavoro nel Comitato hanno costituito per lui una occasione di straordinario arricchimento, sotto il profilo politico ed anche sotto quello umano.

Sottolinea quindi che l'ipotesi di articolato che si accinge ad illustrare (v. allegato

n. 2) non rappresenta più una bozza, in quanto è una proposta da lui formulata a conclusione dei lavori svolti dal Comitato; ma non è tuttavia un testo definitivo, in quanto quella che si conclude oggi è solo una prima fase istruttoria e preparatoria in vista del dibattito che si svolgerà nell'ambito della Commissione plenaria.

Ricorda quindi che il Comitato sistema delle garanzie è stato istituito con decisione del 5 marzo 1997 della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Il Comitato ha svolto sino ad oggi 23 sedute, per un totale di 65 ore, e questa di oggi, 7 maggio 1997, conclusiva, è quindi la ventiquattresima seduta. In qualità di relatore ha svolto, per ciascuna delle tematiche volta per volta affrontate dal Comitato, una illustrazione problematica introduttiva (con riferimento agli aspetti storico-giuridici delle questioni affrontate, ai relativi problemi emersi nel dibattito istituzionale ed alle proposte recate dai disegni e dalle proposte di legge assegnati alla Commissione), alla quale, ogni volta, ha fatto seguito un ampio dibattito, al termine del quale ha predisposto e presentato una o più ipotesi di modifica del vigente testo costituzionale per gli articoli esaminati.

Il Comitato ha discusso diffusamente ed in maniera analitica gli articolati da lui predisposti, e più volte modificati, tenendo conto, appunto, delle posizioni emerse e delle osservazioni svolte nel corso del dibattito.

COMITATO SISTEMA DELLE GARANZIE

651

Sottopone ora all'attenzione del Comitato una proposta conclusiva di articolato, la quale tende, da un lato, a cercare un punto di incontro possibile tra gli orientamenti espressi dai rappresentanti dei vari gruppi e dai singoli parlamentari e, dall'altro, si sforza di mantenere la coerenza sia interna sia sistematica del testo. Come i componenti del Comitato potranno osservare, ha introdotto alcune rilevanti novità rispetto all'articolato presentato nella seduta del 29 aprile, raccogliendo ed in parte rielaborando molte delle osservazioni svolte e delle posizioni assunte nella successiva discussione.

Anche in quest'ultima proposta sono talvolta previste due ipotesi di modifica. Ribadisce in proposito ancora una volta che, come per i precedenti articolati, le disposizioni relative all'«ipotesi di modifica n. 1» sono quelle da lui preferite oppure quelle che sono, a suo avviso, suscettibili di raccogliere un più ampio consenso nella fase successiva di esame in sede referente. Le proposte presenti nell'«ipotesi di modifica n. 2» sono, in alcuni casi, chiaramente alternative rispetto a quelle dell'ipotesi n. 1 ma, in altri casi, come meglio evidenzierà successivamente e di volta in volta, devono ritenersi semplicemente integrative o equipollenti.

Ricorda, quindi, che il Comitato ha esaminato l'opportunità di introdurre nel testo costituzionale una disciplina di principio riguardante due istituti, il difensore civico e le autorità indipendenti, da tempo operanti nel nostro ordinamento, ma per i quali viene generalmente segnalata, accanto alla loro importanza per un'aggiornata definizione del sistema delle garanzie, la carenza di un sicuro inquadramento costituzionale.

Per il difensore civico ha ipotizzato di raccogliere in un articolo (formulato come articolo 97-bis al testo attuale della Costituzione) alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo e i poteri di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla con-

creta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

Nel testo da lui proposto, il difensore civico viene definito quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione: l'istituzione di questo ufficio viene demandata alle regioni, alle province e ai comuni in relazione al presumibile trasferimento — nell'ambito di un disegno di marcato rafforzamento del sistema delle autonomie — a tali enti della maggior parte delle competenze di amministrazione attiva.

È previsto che chiunque vi abbia interesse possa rivolgersi a questo ufficio per esporre casi di contrasto nell'azione amministrativa con i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. A fronte di queste segnalazioni, il difensore civico dispone di autonomi poteri di istruttoria attraverso contatti diretti con le amministrazioni interessate e libero accesso ai documenti da queste posseduti. Sulla base di tali poteri, questo organo svolge, da un lato, un'attività di «mediatore» tra cittadini e amministrazioni, prevenendo l'insorgere di controversie di carattere giurisdizionale; dall'altro, in caso di mancato esito o inopportunità delle iniziative di composizione delle controversie, segnala agli organi competenti le disfunzioni riscontrate, anche al fine dell'attivazione delle azioni di responsabilità previste a carico dei funzionari pubblici.

Ha anche predisposto un testo alternativo, che si differenzia da quello ora illustrato per due aspetti. Viene in primo luogo prefigurata la possibilità di istituire anche a livello di amministrazioni statali l'ufficio del difensore civico: in questa ipotesi è demandato alla legge il compito di disciplinare l'istituto, coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni e dagli enti locali. La legge potrà evidentemente anche scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio

che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle regioni e dagli enti locali.

Il secondo elemento di differenziazione riguarda la definizione dei casi che potranno dare luogo agli esposti al difensore civico: mentre nella prima ipotesi si fa riferimento, in negativo, alle violazioni dei tradizionali principi costituzionali del « buon andamento » e dell'« imparzialità » della amministrazione (che paiono tuttavia in via di riconsiderazione nell'ambito delle proposte di revisione dell'articolo 97 della Costituzione), nella seconda ipotesi di articolato si utilizza, in positivo, il pregnante concetto di « cattiva amministrazione » mutuato dalle disposizioni del Trattato dell'Unione europea (in particolare l'articolo 138 E) che definiscono i compiti del Mediatore europeo.

Per quanto riguarda le autorità indipendenti ha in primo luogo ipotizzato (nell'ambito di un articolo che dovrebbe sostituire l'attuale articolo 99 della Costituzione o, in alternativa, rappresentare un nuovo articolo 99-bis) di rideterminarne la definizione nei termini di « autorità di garanzia e di vigilanza », che meglio esprimono il carattere principale dell'attività svolta da queste istituzioni e, al contempo, la loro diversità rispetto agli organi cui può propriamente riconoscersi una posizione « indipendente » nell'ordinamento (in particolare gli organi costituzionali).

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

Sulla base del testo da lui proposto, il comune denominatore di queste autorità

viene individuato nello svolgimento dell'attività di istituto in posizione di affrancamento da qualsiasi forma di ingerenza politica. Tali caratteri dovrebbero essere assicurati attraverso un'appropriata definizione delle modalità di nomina dei titolari delle autorità: il testo che oggi presenta, raccogliendo le indicazioni emerse in seno al Comitato, prevede in proposito la nomina sulla base di *quorum* parlamentari particolarmente qualificati (due terzi o tre quinti dei componenti: previsione anche in questo caso da coordinare con i nuovi assetti che saranno definiti in materia di bicameralismo).

Il testo contiene infine una indicazione di principio sugli strumenti con cui le autorità dovranno svolgere i compiti loro assegnati: in sintonia con il ruolo già da tempo assunto, sia nel nostro paese sia in altri ordinamenti, da questi organi di « amministrazione giustiziale », si riconoscono ad essi poteri regolamentari, di irrogazione di sanzioni amministrative e di proposta di risoluzione di controversie, demandando alla legge di stabilire i termini di impugnazione, anche in unico grado, dei relativi atti (per la definizione di questo ultimo aspetto propone in alternativa due possibili formulazioni testuali).

Sulle questioni relative alla giustizia ricorda che il Comitato ha iniziato i propri lavori affrontando i problemi relativi all'unità o pluralità della giurisdizione; si è infatti giustamente ritenuto che la soluzione di tale questione fosse preliminare alla complessiva impostazione delle disposizioni relative alla giustizia.

In un primo momento, come peraltro accadde anche all'Assemblea costituente (le cui vicende, almeno su questo punto specifico, il Comitato ha ripercorso, per alcuni aspetti, con singolare coincidenza) è emersa la prevalenza di un'ipotesi favorevole all'unità della giurisdizione, ossia a quella complessiva impostazione per effetto della quale tutte le attuali giurisdizioni sarebbero state ricondotte ad unità (da realizzare in capo ad una magistratura che, quindi, non sarebbe più

SEDUTA DEL 14 MAGGIO 1997

775

La seduta comincia alle 16.50.

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

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: Comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione: comunicazioni del presidente sui lavori dei Comitati.

MARCELLO PERA. Signor presidente, intervenendo sull'ordine dei lavori, richiamo la sua attenzione su alcune dichiarazioni — che credo non le saranno sfuggite — attribuite a lei e all'onorevole Folena dai giornali di questa mattina che giudico poco eleganti e anche preoccupanti, ove fossero vere. In esse si parla di uso di elmetti e clave nei nostri generici confronti, di referendum contro i giudici e così via.

So che i giornali sono spesso infedeli nei riguardi del suo pensiero, talché lei ha avuto modo più volte di lamentarsene fino al punto da dichiarare *a priori* che tutto ciò che riportano e che la riguarda è falso; date queste dichiarazioni e la loro poca eleganza, torno a chiederle, se non di smentirle, almeno di assicurarci che il clima in cui cominciamo questa importante discussione sia idoneo ad una Commissione costituyente. Questo potrebbe assicurarci tutti e così ci accingeremmo ad ascoltarla con la attenzione che le è dovuta.

PRESIDENTE. Vorrei precisare ai colleghi che a me non può essere attribuita alcuna dichiarazione, perché non ne ho fatte: infatti, non sono attribuite a me. I giornali riportano dichiarazioni di altri parlamentari che, secondo questi autorevoli colleghi giornalisti, nelle loro dichiarazioni rifletterebero il mio pensiero: si ritiene quindi di dover ravvisare nelle parole di altri parlamentari una raffigurazione del mio pensiero. Intanto io ho l'abitudine artigianale di raffigurare il mio pensiero nelle mie parole e non esistono interpreti autorizzati di quello che penso; ma ho anche l'abitudine di non considerare questi articoli perché, se dovessi soffermarmi sulle numerose dichiarazioni attribuite a colleghi di altri gruppi relative alla necessità di far fallire le trame o gli inganni di D'Alema, non potremmo discutere di nulla.

Fanno fede nel nostro lavoro le cose che ci siamo detti e che ci diciamo in questa sede, credo che non ci dobbiamo lasciar condizionare da una raffigurazione che generalmente si sofferma quasi soltanto sugli elementi di rissa e molto raramente mette in luce gli elementi di convergenza. Come lei potrà direttamente osservare di qui a poco, la mia relazione avrà il grave difetto di essere lunga, ma certamente non è contundente: contiene riflessioni e proposte, che possono essere liberamente e variamente giudicate, ma che non sono frutto della mia improvvisazione. Il 99 per cento di ciò che dirò è la rappresentazione del lavoro che è stato svolto da voi nei diversi Comitati che hanno operato nel corso delle importanti e faticose settimane che abbiamo alle spalle. La pregherei quindi di considerare che non ci sono elmetti e di non sentirsi

gioni i contributi per il servizio sanitario. Resta da valutare (su questo punto le opinioni non sono ancora concordi) se prevedere una specificazione in questo senso già in Costituzione.

Nella Costituzione è invece certamente decisivo che vi sia l'affermazione di principio circa risorse certe per ogni livello istituzionale, come premessa insostituibile per una generale e non più rinviabile responsabilizzazione della spesa; così com'è essenziale specificare che a livello nazionale debbono rimanere le risorse per le funzioni tipicamente statali e per le politiche di perequazione e solidarietà.

Un punto di una certa delicatezza è rappresentato dalla partecipazione alle decisioni su questa materia da parte delle autonomie e, in particolare, delle regioni. Una posizione tende ad una partecipazione limitata ai singoli procedimenti che concernono il riparto delle risorse, lasciando comunque le scelte di fondo ad una sede di rappresentanza politica nazionale. Vi è anche un approccio di tipo diverso, per esempio nelle proposte avanzate dal partito popolare e da rinnovamento italiano, che vorrebbe privilegiare una partecipazione delle regioni a più largo spettro, con una concertazione anche nel campo della legislazione e su particolari materie. La tematica è stata approfondita anche in altri Comitati, in particolare in quello che ha discusso della riforma del Parlamento, del bicameralismo, e sono state avanzate proposte anche in rapporto alle modalità di composizione della seconda Camera, sulle quali tornerò più avanti.

Da ultimo, sul punto già menzionato della solidarietà e del tipo di perequazione da scegliere, si è manifestata una tendenza verso la responsabilità di una sede di rappresentanza nazionale in senso proprio, individuando in ciò una valorizzazione del nesso che congiunge uno Stato forte e discreto con un sistema di autonomie territoriali maturo e responsabile.

In questo capitolo, l'ultimo aspetto rilevante, e per molti aspetti decisivo, è rappresentato dalla pubblica amministrazione. Non c'è dubbio che l'effetto di

medio periodo del nostro lavoro verrà giudicato anche, e da molti cittadini in misura prevalente, per i suoi effetti sulla qualità della pubblica amministrazione, dato che questo problema investe più direttamente la vita quotidiana di milioni di cittadini e di famiglie. Il messaggio forte della riforma non può che essere uno: una pubblica amministrazione più vicina, più amica, aperta, permeabile, una sfera pubblica che garantisca al singolo diritto di accesso, pubblicità e trasparenza delle decisioni e dell'azione amministrativa, che rimuova gli ostacoli per i cittadini e per le imprese, a partire da una revisione e da un superamento del sistema delle autorizzazioni, recuperando integralmente la sua funzione originaria di servizio.

È naturale che molti di questi aspetti non sono legati strettamente a riforme di carattere costituzionale e tuttavia si concorda sulla necessità di un aggiornamento della disciplina che tenga conto delle caratteristiche odierne delle amministrazioni pubbliche, delle tendenze nel rapporto tra pubblico e privato, in particolare superando la prospettiva di un'amministrazione esclusivamente informata alla prevalenza della legge e prevedendo riserve di regolamento più o meno ampie; il tutto con l'obiettivo fondamentale di accentuare profili di efficienza e di efficacia nell'azione dell'amministrazione pubblica.

Prevale l'orientamento ad introdurre in Costituzione un fondamento per le autorità indipendenti senza giungere tuttavia a discipline di dettaglio, per le quali si ritiene che la Costituzione debba rinviare alle leggi ordinarie istitutive.

La relazione conclusiva del Comitato ha segnalato, inoltre, nodi problematici assai ardui, in particolare sul rapporto tra federalismo ed ordine pubblico, tra federalismo e giustizia, con particolare riferimento alle funzioni dei consigli giudiziari, tra federalismo e leggi elettorali, tema in parte affrontato e connesso all'autonomia politico-istituzionale delle regioni.

Su ciascuna di tali questioni è giusto che si approfondisca una riflessione. Vo-

EDIZIONE NON DEFINITIVA

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

26.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 27 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

INDICE

	PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costi- tuzione:	
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	955, 1002
Boato Marco, <i>Relatore sul sistema delle garanzie</i>	955, 1002
Servello Francesco (gruppo alleanza na- zionale)	955

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

955

La seduta comincia alle 11.15.

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

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

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

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, è possibile che nel resoconto stenografico non sia apparso chiaro che al termine del mio intervento di ieri ho preannunciato la preparazione e quindi la presentazione al momento opportuno di una serie di emendamenti che non posso definire alternativi all'intero progetto D'Onofrio ma che, comunque, sono sostanziali. Lo ripeto qui perché non ci siano equivoci ed interpretazioni piuttosto particolari e personali.

PRESIDENTE. La ringrazio per questo chiarimento. Comunque, dato che il relatore ha annunciato di voler apportare egli stesso dei cambiamenti tenendo conto della discussione di ieri, lei si riserverà di valutare la portata dei suoi emendamenti quando sarà depositato il testo definitivo.

Do adesso la parola al relatore, onorevole Boato.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Signor presidente, colleghi deputati e senatori, prima di illustrare il lavoro svolto dal Comitato sistema delle

garanzie e le ipotesi di modifica al testo della Costituzione (*vedi allegato Commissione bicamerale*) elaborate nel corso dei lavori del Comitato, desidero ringraziare il presidente Urbani e tutti i componenti del Comitato per gli importanti contributi offerti nel corso della discussione. Vi prego di credere che non si tratta di un mero ringraziamento formale; gran parte del mio lavoro, infatti, è stato facilitato ed orientato dalla discussione che si è svolta in quella sede e molte proposte, numerose precisazioni e chiarimenti, che ho cercato di recepire nel testo che sottoporro alla vostra attenzione, sono frutto di quanto emerso durante il dibattito, anche se ne porto ovviamente la personale responsabilità.

Vorrei inoltre sottolineare che, anche su tematiche particolarmente complesse quali quelle esaminate dal Comitato, sulle quali è inoltre assai viva l'attenzione dell'opinione pubblica, il dibattito si è svolto sempre in un clima di grande serenità e consapevolezza dell'importanza dei nostri lavori. Ho particolarmente apprezzato lo sforzo compiuto da tutti per comprendere le ragioni degli altri, anche quando non condivise, e mi auguro che questo metodo dialogico possa essere mantenuto anche nelle ulteriori fasi del processo di riforma per conseguire i risultati che il paese ha diritto di attendersi su questo terreno.

Anche in questa occasione, come ho già fatto al termine dei lavori istruttori del Comitato, desidero ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a rendere più agevole ed efficace la nostra attività, a cominciare dal Servizio studi della Camera, da cui ho avuto una collaborazione continua e preziosa. Credo anche sia

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

957

goli parlamentari e, dall'altro, si sforza di mantenere la coerenza sia interna che sistematica del testo.

Anche in quest'ultima proposta sono talvolta previste due distinte ipotesi di modifica. Devo far presente anche alla Commissione che in simili casi le disposizioni presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 1» sono quelle da me preferite oppure quelle che sono, a mio parere, suscettibili di raccogliere un più ampio consenso da parte della Commissione (valutazione che, evidentemente, si basa su quanto emerso nei lavori del Comitato), mentre quelle presenti nella colonna «ipotesi di modifica n. 2» sono, in alcuni casi, chiaramente alternative rispetto a quelle da me proposte in prima colonna ma, in altri casi, come meglio evidenzierò successivamente e di volta in volta, devono ritenersi semplicemente integrative o equipollenti.

1. Difensore civico e autorità di garanzia e vigilanza

Il Comitato ha esaminato l'opportunità di introdurre nel testo costituzionale una disciplina di principio riguardante due istituti, il difensore civico e le autorità di garanzia e di vigilanza, da tempo operanti nel nostro ordinamento, ma per i quali viene generalmente segnalata, accanto alla loro importanza per un'aggiornata definizione del sistema delle garanzie, la carenza di un sicuro inquadramento costituzionale.

1.1 Il difensore civico

Per il *difensore civico* ho ipotizzato di raccogliere in un articolo (formulato come articolo 97-bis al testo attuale della Costituzione) alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo e i poteri di questo organo, guardando sia alla disciplina contenuta in materia in alcune costituzioni europee, sia alla concreta esperienza svolta nel nostro paese dai difensori civici in ambito regionale e locale.

L'*Ombudsman* nasce, com'è noto, nei paesi scandinavi (la sua prima istituzione si deve ad una legge costituzionale svedese

del 1809) come organo ausiliario del Parlamento per il controllo sulla pubblica amministrazione. Progressivamente esso è venuto assumendo, nei paesi d'origine come in altri ordinamenti, il ruolo di organo di tutela dei cittadini, alternativo alle ordinarie sedi giurisdizionali, per le denunce riguardanti le disfunzioni e gli abusi nella pubblica amministrazione. Nell'esperienza comparata, l'istituto ha pertanto conservato il suo collegamento con gli organi parlamentari principalmente sotto il versante della propria legittimazione (essendo nella maggioranza dei casi i difensori civici nominati dalle Camere o comunque con il loro intervento), mentre le funzioni dell'organo sono rivolte al recepimento delle istanze provenienti dalla generalità dei cittadini.

È questa l'evoluzione che ha caratterizzato anche nel nostro ordinamento l'accoglimento dell'istituto: sia nelle regioni che nei comuni il difensore civico viene in genere nominato con *quorum* aggravati dai consigli, con il compito di fungere da «mediatore» non solo per la risoluzione in via informale delle situazioni di crisi nel rapporto tra cittadini e amministrazione, ma anche per la migliore tutela di interessi e istanze che incidono su sfere più ampie di quelle meramente individuali e ricadenti nella categoria degli interessi diffusi, come ad esempio quelli afferenti alla tutela ambientale. È guardando a tali funzioni che la legge n. 142 del 1990 include significativamente il difensore civico tra gli «istituti di partecipazione».

La ripresa nel testo costituzionale della disciplina del difensore civico (del resto ipotizzata anche dalla Commissione Bozzi della IX legislatura) è pertanto proposta senza accedere ad una visione in senso «paternalistico» di questo istituto. Una simile interpretazione confinerebbe il difensore civico in un ruolo decisamente recessivo, in un'epoca che invece conosce il progressivo arricchirsi degli strumenti disponibili per una sempre più diretta e consapevole tutela da parte degli stessi cittadini dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione (si pensi

ai progressi compiuti in proposito con la legge 241 del 1990 o con l'approvazione del recente provvedimento — la cosiddetta « legge Bassanini » — per lo snellimento dell'attività amministrativa). Proprio l'ampliarsi di tali strumenti di tutela consiglia tuttavia la formalizzazione di un istituto che non intende aggiungere un nuovo elemento di complessità nel sistema, quanto rappresentare uno strumento di base in grado di orientare ed informare i cittadini sulle forme e gli istituti che compongono il quadro generale di tutela dei diritti nel nostro ordinamento. Da questo punto di vista, il ruolo del difensore civico è stato paragonato a quello del medico di base, del medico non specialista, che, oltre a svolgere, nei limiti del possibile, una funzione immediata di tutela, può indirizzare il cittadino verso i mezzi di garanzia più idonei a risolvere i problemi segnalati.

Al contempo, una visione aggiornata del difensore civico suggerisce di immettere questo organo nel novero degli istituti cui viene attribuito il compito di proporre soluzioni in via informale delle controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Si offre in tal modo un mezzo per la prevenzione, ove possibile, del contenzioso davanti agli organi giurisdizionali che sembrano, nella attuale fase storica, sempre meno in grado di fare fronte da soli alle crescenti domande di regolazione provenienti da società altamente complesse come quelle delle moderne democrazie industriali. È questo il profilo che maggiormente avvicina l'istituto del difensore civico a quello delle autorità di garanzia e che ha indotto il Comitato ad un confronto ravvicinato su questi due temi.

Nel testo proposto, il difensore civico viene definito quale organo di garanzia nei rapporti tra i cittadini e la pubblica amministrazione: l'istituzione di questo ufficio viene demandata alle regioni, alle province e ai comuni in relazione al presumibile trasferimento — nell'ambito di un disegno di marcato rafforzamento del sistema delle autonomie, di cui abbiamo

parlato ieri — a questi enti della maggior parte delle competenze di amministrazione attiva.

È previsto che chiunque vi abbia interesse possa rivolgersi a questo ufficio per esporre casi di contrasto nell'azione amministrativa con i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. A fronte di queste segnalazioni, il difensore civico dispone di autonomi poteri di istruttoria attraverso contatti diretti con le amministrazioni interessate e libero accesso ai documenti da queste posseduti. Sulla base di tali poteri, questo organo svolge, da un lato, un'attività di « mediatore » tra cittadini e amministrazioni, prevenendo l'insorgere di controversie di carattere giurisdizionale; dall'altro, in caso di mancato esito o inopportunità delle iniziative di composizione delle controversie, segnala agli organi competenti le disfunzioni riscontrate, anche al fine dell'eventuale attivazione delle azioni di responsabilità previste a carico dei funzionari pubblici.

Ho anche predisposto un testo alternativo, che si differenzia da quello ora illustrato per due aspetti. Viene in primo luogo prefigurata la possibilità di istituire anche a livello di amministrazioni statali l'ufficio del difensore civico: in questa ipotesi è demandato alla legge il compito di disciplinare l'istituto, coordinandone l'attività con quella degli analoghi uffici istituiti dalle regioni e dagli enti locali. La legge potrà evidentemente anche scegliere se dare vita ad un organo statale centralizzato o articolato in modo diffuso nel territorio. Rimane in ogni caso fermo il principio che dovrà trattarsi di un ufficio che andrà ad integrarsi, e non a sostituirsi, con quelli già istituiti dalle regioni e dagli enti locali. Si tratta, in altri termini, di dare vita non ad una sorta di superstruttura burocratica, ma ad un centro di coordinamento in una rete di organi i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

Il secondo elemento di differenziazione di questa seconda ipotesi riguarda la definizione dei casi che potranno dare

SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 MAGGIO 1997

959

luogo agli esposti al difensore civico. Mentre nella prima ipotesi si fa riferimento, in negativo, alle violazioni dei tradizionali principi costituzionali del « buon andamento » e dell'« imparzialità » della amministrazione (che paiono tuttavia in via di riconsiderazione nell'ambito delle proposte di revisione dell'articolo 97 della Costituzione), nella seconda ipotesi di articolato si utilizza, in positivo, il pregnante concetto di « cattiva amministrazione » mutuato dalle disposizioni del Trattato di Maastricht dell'Unione europea (confronta in particolare l'articolo 138 E) che definiscono i compiti del Mediatore europeo. Si tratta di una espressione con cui si vuole comprendere nell'ipotetico campo di azione del difensore civico non solo i casi in cui sia rilevabile una formale violazione da parte dell'azione amministrativa delle regole che presiedono al suo svolgimento, ma anche le altre ipotesi in cui si riscontrino condotte e comportamenti che possano ritenersi sintomatici di situazioni di crisi di un corretto rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

Rispetto a talune perplessità che sono state sollevate nel Comitato sia con riferimento alle ipotesi di istituzione di un difensore civico statale, sia riguardo all'introduzione di concetti nuovi come quello di « cattiva amministrazione », faccio osservare come in entrambi i casi si tratti di innovazioni già in gestazione nell'ordinamento: ricordo in proposito che la Commissione affari costituzionali della Camera ha posto proprio in questi giorni (credo che l'esame inizi questa mattina) all'ordine del giorno in sede referente una serie di progetti di legge che contengono, tra l'altro, entrambe queste previsioni.

1.2. Le autorità di garanzia

Con la disposizione riguardante le cosiddette « autorità indipendenti » veniamo a sollevare una questione di grandissimo rilievo istituzionale.

Il nostro ordinamento ha conosciuto, a partire dagli anni Ottanta, la nascita di un numero sempre maggiore di tali autorità: dal Garante per l'editoria e la radiodiffusione, all'ISVAP, alla CONSOB, alla Au-

torità garante della concorrenza e del mercato, ai recentissimi casi delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e dell'autorità per la tutela della riservatezza dei dati.

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

L'esperienza americana delle Agenzie indipendenti è stata trapiantata in Europa nel secondo dopoguerra, soprattutto in Francia, ove l'istituzione di tali enti ha interessato, in particolare a partire dagli anni Settanta, un numero crescente di settori. Proprio in Francia l'importazione di un modello mutuato da un paese contrassegnato da un diverso assetto nella distribuzione dei poteri non ha mancato di suscitare reazioni. In particolare un autore (Braibant) ha notato come le « autorità amministrative indipendenti » rappresentino un tipo di istituzione non « cartesiano », ma per così dire « hegeliano », in quanto la loro stessa denominazione sembra racchiudere in sé una polarità di istanze contraddittorie: ad enti che sono definiti « amministrativi » viene al contempo riconosciuto uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, derogando in tal modo dal principio fondamentale stabilito dalla costituzione di quel paese secondo cui « il governo dispone dell'amministrazione ».

Anche nel nostro paese la diffusione del modello delle agenzie indipendenti non ha mancato di sollevare dubbi e perplessità. Da un lato ci si è posti il problema della compatibilità con la vigente Costituzione di tali istituzioni che,

SEDUTA DEL 3 GIUGNO 1997**TESTO PRESENTATO DAL DEPUTATO BOATO,
RELATORE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE**

La proposta di testo-base, in riferimento agli ambiti di revisione costituzionali demandati all'esame del Comitato sul sistema delle garanzie, riproduce in massima parte quanto previsto dalla «ipotesi di modifica n. 1» presentata il 7 maggio al Comitato, nel corso della sua ultima seduta, e il 27 maggio 1997 alla Commissione, in seduta plenaria.

Alcune ulteriori modifiche sono state comunque introdotte, in connessione col dibattito svoltosi nella seduta pomeridiana dello stesso 27 maggio, mantenendo i criteri riformatori e le scelte di fondo illustrate nella relazione svolta durante la seduta antimeridiana.

La necessità di presentare alla Commissione, per l'adozione del testo-base cui riferire i successivi emendamenti, una proposta ormai priva di opzioni integrative o alternative, deriva da una ovvia esigenza di carattere procedurale: i parlamentari componenti la Commissione devono conoscere un testo definito per poter elaborare le proprie proposte emendative.

Tuttavia, per rispetto alla complessità del dibattito e alla pluralità di posizioni espresse su alcune questioni ancora

aperte, il relatore ha ritenuto opportuno e doveroso segnalare di volta in volta, nei punti fondamentali, le opzioni alternative ancora sostenute e motivate nella seduta plenaria del 27 maggio.

Tali opzioni alternative non sono più indicate con ipotesi di testi normativi, ma solo nel loro contenuto essenziale sotto forma di «osservazioni» riferite puntualmente alla proposta di testo-base elaborata dal relatore.

Rimarrà ovviamente alla autonoma iniziativa dei gruppi o dei singoli parlamentari della Commissione il compito di elaborare eventuali testi normativi da proporre quali emendamenti integrativi, modificativi o alternativi.

Seguendo un criterio metodologico adottato fin dall'inizio dei lavori del Comitato, e seguito anche da tutti gli intervenuti nel dibattito in seduta plenaria del 27 maggio, il relatore ha ritenuto opportuno elaborare un testo-base puntualmente riferito, come proposta di revisione o integrazione, ai corrispettivi articoli della Costituzione vigente, conservandone anche la relativa numerazione.