

SISTEMA DELLE GARANZIE

53

RELAZIONE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE

DEL DEPUTATO MARCO BOATO

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

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

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

3. Il difensore civico

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

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

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

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

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

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

4. La Magistratura

4.1. Unità funzionale della giurisdizione

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

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

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

EDIZIONE NON DEFINITIVA

RESOCONTO STENOGRAFICO SEDUTA N. 67

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

Pag. 2671

La seduta comincia alle 10,15.

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

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583).

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

Chiedo scusa ai colleghi per il ritardo con cui iniziamo la seduta, ma vi è stato qualche problema di riscrittura dei testi degli articoli e degli emendamenti sulla base del lavoro svolto dal Comitato, che si è concluso ieri nella serata inoltrata.

Riprendiamo l'esame degli articoli concernenti il sistema delle garanzie (*v. allegato Commissione bicamerale*), e dei relativi emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, cominciando dall'articolo 82, nel testo riformulato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto. È stato formulato anche un articolo 82-bis che propone di reintrodurre nel testo costituzionale il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Tale proposta, come potete constatare, è firmata da alcuni colleghi, primo fra tutti l'onorevole Elia, ma non è ascrivibile al Comitato ed al relatore, perché sulla materia non vi era consenso: abbiamo quindi deciso di rimettere la questione alla Commissione. Naturalmente, tale proposta verrà presa in considerazione dopo l'esame dell'articolo 82.

Prego il relatore di illustrare rapidamente le novità relative all'articolo 82, dopo di che potremo passare alla discussione ed al voto.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Spero che i colleghi dispongano del testo datato 23 ottobre e non di quello del giorno precedente, il quale, dopo il dibattito svoltosi ieri nel Comitato ristretto, ha subito alcune modifiche che tengono conto delle esigenze prospettate dai vari colleghi.

L'articolo 82 riguarda le autorità di garanzia o di vigilanza e la nuova formulazione, rispetto al testo approvato il 30 giugno scorso, in qualche modo riempie di contenuto l'espressione, volutamente indeterminata, che faceva riferimento - scusate il gioco di parole, che però è volontario - a «determinate materie». Quel testo, infatti, recitava: «Per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza su determinate materie la legge può istituire apposite autorità». Il secondo comma prevedeva poi - e prevede tuttora - l'attribuzione al Senato della Repubblica dell'elezione dei «titolari delle autorità di garanzia e di vigilanza», con una maggioranza particolarmente qualificata, ossia quella dei «tre quinti dei suoi componenti», nonché il rinvio alla legge (che è sempre legge bicamerale, in questi casi: non occorre specificarlo, perché è stabilito nell'articolo 98, che abbiamo già approvato) per l'indicazione della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità e delle condizioni di indipendenza.

Per quanto riguarda il primo comma, nel dibattito svoltosi ieri in Comitato ristretto è sembrato opportuno fare esplicitamente riferimento non a «determinate materie», ma alla materia dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione. Il

Pag. 2672

primo comma è stato quindi modificato, anche tenendo conto dei numerosi emendamenti che

immaginare e su di esso in Comitato ristretto si è registrata non so dire se l'unanimità ma certamente una larghissima convergenza.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione l'articolo 82-bis. (È approvato).

Passiamo all'articolo 82-ter, elaborato dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto degli emendamenti presentati.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Come i colleghi ricordano, nel dibattito svoltosi nel giugno scorso fu avanzata su questo punto una proposta molto ampia da parte del relatore. Nel corso del dibattito, su sollecitazione di molti colleghi, ridussi fortemente il contenuto di quella proposta di norma costituzionale. Segui poi un dibattito molto acceso - ricordo in particolare un intervento molto aspro della collega Parenti contro tale ipotesi - e la proposta del relatore non fu approvata.

Durante i mesi estivi e nei giorni scorsi, esaminando con gli uffici il fascicolo degli emendamenti, abbiamo riscontrato che molti emendamenti ripropongono la figura del difensore civico; si tratta tra l'altro di emendamenti che recano la firma di numerosissimi esponenti del gruppo di forza Italia, compresa la collega Parenti, la quale ha appunto sottoscritto un emendamento per l'introduzione in Costituzione del difensore civico. Per questo mi sono fatto carico di questa proposta, che ora valuteremo obiettivamente.

In sede di Comitato ristretto ieri abbiamo esaminato una proposta di norma più ampia da me presentata, che prevedeva il rinvio alla legge anche sotto il profilo del coordinamento con analoghi istituti previsti da comuni, province e regioni. Il collega Rotelli, che mi dispiace non vedere in questo momento perché in qualche modo ho risposto ad una sua

Pag. 2678

esigenza emersa nel dibattito di ieri in Comitato ristretto, ha obiettato circa la pericolosità di quella norma così formulata ed il rischio che si verificano sovrapposizioni di competenze e moltiplicazione di istituti. Così ieri sera ho rielaborato la norma, rendendola la più essenziale possibile, in modo che, una volta fissato questo riferimento in Costituzione - che è del seguente tenore: «il Difensore civico è organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione» - non ve ne sia altro nella Costituzione stessa: sarà la legge ordinaria, quella statale o quella regionale, ad affrontare la materia nel modo in cui il Parlamento o le altre Assemblee elettive decideranno coerentemente al principio costituzionale. So, ad esempio, che sono all'attenzione della I Commissione della Camera numerose proposte di legge sulla materia. Desidero inoltre sottolineare l'opportunità dell'inserimento di questa norma nella Costituzione a fronte della forte semplificazione del sistema dei controlli che abbiamo opportunamente introdotto nella Costituzione stessa. Credo che mettere nella Costituzione un caposaldo di garanzia (non di controllo) nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione sia opportuno come rafforzamento del sistema delle garanzie, a fronte - ripeto - della forte semplificazione del sistema dei controlli.

Questo è il motivo della nuova formulazione della norma, che è - ripeto - la più essenziale possibile e tiene conto anche del dibattito svolto ieri in Comitato ristretto.

MASSIMO VILLONE. Io sono dell'idea che questo articolo 82-ter vada messo da parte e dimenticato. Personalmente esprimo quindi un avviso del tutto contrario alla sua approvazione. Intanto penso che esso prospetti una concezione sbagliata del difensore civico, che non può essere visto come un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. Il difensore civico nasce e vive non nella prospettiva della garanzia di situazioni soggettive, ma in quella della efficienza della pubblica amministrazione; questa è la sua vera ragion d'essere. Il difensore civico va quindi visto nella chiave della capacità della pubblica amministrazione non già di rispondere a criteri di legalità ma in modo efficiente ed efficace alle domande dei cittadini; la garanzia va vista nel sistema giurisdizionale, come è giusto che sia. Non possiamo guardare

all'istituto del difensore civico come se fosse una specie di minigiudice amministrativo interno all'amministrazione pubblica; se così fosse ne deriverebbero conseguenze sul modo di operare su questo soggetto, con effetti - io penso - del tutto negativi.

L'alleggerimento dei controlli, cui faceva riferimento il collega Boato e che noi giustamente abbiamo posto in essere, va letto, in termini di sistema, nello spostamento di queste garanzie nel sistema giurisdizionale in senso proprio. Il difensore civico va correttamente lasciato a scelte di politica legislativa che abbiano a che fare con l'efficienza dell'amministrazione. In questo senso è del tutto appropriato che se ne occupi la I Commissione della Camera, mentre sarebbe, a mio avviso, del tutto inappropriato un inserimento di questo genere in Costituzione come istituto necessario. Il mio avviso, dunque, è in proposito del tutto contrario.

GIOVANNI RUSSO. Condivido le perplessità del collega Villone e penso che, se si vuole davvero introdurre questa figura nella Costituzione, si debbano avere per lo meno due cautele. La prima è quella di non rendere questa figura obbligatoria e costituzionalmente vincolata. La seconda è di chiarire bene che non si tratta di un organo di garanzia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione; è giusto infatti il rilievo del collega Villone; l'organo di garanzia è il giudice amministrativo nel disegno complessivo che abbiamo elaborato.

Proporrei pertanto la seguente formulazione: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia della efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini».

Pag. 2679

PRESIDENTE. Segue l'intervento del senatore Pellegrino. Se poi, per ragioni di pluralismo, anche altri gruppi vogliono partecipare a questo dibattito...

GIOVANNI PELLEGRINO. Forse, presidente, non è casuale che provengano tutte dallo stesso gruppo queste indicazioni, anche in parte contraddittorie. In realtà fa parte della nostra cultura occuparci molto delle garanzie del cittadino e viviamo un momento di passaggio di fase che forse non consente ancora una focalizzazione piena dei problemi.

Osservo innanzitutto che distinguere questo problema tra garanzie ed efficienza mi sembra una forzatura. In realtà il cittadino vuole anche essere garantito dall'inefficienza della pubblica amministrazione. Vorrei dire che questa inefficienza è spesso causa di un torto che il cittadino subisce: il ritardo costituisce un torto e quindi garantendo l'efficienza e la tempestività delle risposte anche il cittadino viene in qualche modo ad essere garantito.

Il problema di fondo, però, è che indubbiamente, pensando al migliore dei mondi possibili, tutti noi abbiamo in anni passati pensato che il sistema delle garanzie potesse essere affidato per intero alla giurisdizione, ma la realtà delle moderne società complesse ci fa dire che questo è illusorio, perché nel momento in cui l'intero compito della garanzia viene affidato al sistema giurisdizionale, quest'ultimo si ingolfava a tal punto da non funzionare più e da non garantire più. Ecco la necessità di andare invece verso un sistema di controlli fatto di interazione e pluralismo. Debbono esserci più momenti di attivazione di un possibile controllo.

Il nostro compito, come dicevo prima a proposito delle autorità, sarà poi quello di chiarire quali siano i problemi e i rapporti interni ed entro quali limiti si possa andare verso una effettiva equa-ordinazione dei vari momenti. L'attività del difensore civico sarà sindacabile, potrà essere valutata dal giudice penale, anche a fini di omissione? Sono tutti problemi che dovremo affrontare nel futuro; probabilmente è necessario che le cose comincino a funzionare per poterle poi sistemare veramente bene. In questa prospettiva, una previsione così scarna, che non chiarisce nemmeno - secondo me opportunamente, perché il dibattito non è maturo - quale sia il livello di localizzazione del difensore civico: difensore civico unico nazionale, una struttura burocratica enorme, o una funzione che...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* Sarà la legge a questo punto a stabilirlo.

GIOVANNI PELLEGRINO. ...potrà localizzarsi più opportunamente a livello più basso, a

livello di autonomie locali o a livello regionale.

In questa prospettiva di un cammino iniziato, che lascia appena intravedere dove ci potrà condurre, io sono favorevole all'inserimento di questa norma nel testo costituzionale.

LEOPOLDO ELIA. Mi rendo conto della perplessità che può sollevare una norma scarna come questa, ma va anche considerato il fatto che con le leggi più recenti ed anche con la prima parte della revisione della Costituzione in materia di federalismo abbiamo praticamente abolito tutti i controlli preventivi; in tale contesto, unitamente alla preoccupazione per il carico di contenzioso giudiziario veramente esorbitante, credo sia opportuno avere un organo che, più che essere di garanzia, concorra a prevenire il ricorso al giudice, promuovendo la tutela del cittadino sia nei confronti dell'inefficienza e delle omissioni della pubblica amministrazione sia con un controllo *ex post*, cioè mediante riesame, perché l'amministrazione di fronte al rilievo del difensore civico possa anche riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione. Si tratta dunque di un'attività che non tocca certamente i compiti giurisdizionali in quanto tali e vorrebbe invece prevenire l'intervento del giudice. Il ricorso continuo al giudice costituzionale ed a quello amministrativo

Pag. 2680

è uno dei difetti maggiori della situazione attuale. Quanto al carattere scarno della norma, ricordo che secondo l'articolo 54 della Costituzione spagnola una legge organica regolerà l'istituzione del difensore del popolo - il famoso *defensor del pueblo* - come alto commissario delle Cortes, da queste designato per la difesa dei diritti contemplati nel titolo. A tale effetto egli potrà controllare l'attività dell'amministrazione rendendone conto alle Cortes.

In altri termini, il controllo o la promozione dell'efficienza non escludono il controllo e la promozione anche della legalità e della sua tutela. Se l'amministrazione ha compiuto un atto che probabilmente contrasta con una legge, non è detto che si debba andare immediatamente dal giudice se i termini sono sufficientemente larghi per consentire un intervento del difensore del popolo e un riesame del comportamento dell'amministrazione.

Quindi, salvo ulteriori precisazioni in sede di coordinamento, per ora mi pare, come ha detto il senatore Pellegrino, che la norma possa essere varata.

MARIDA DENTAMARO. Mi pare assolutamente inopportuno introdurre in Costituzione norme così formulate che sostanzialmente finiscono con il consegnare al legislatore ordinario una scatola vuota, senza dare nessun tipo di indicazione in ordine alle funzioni concrete che questo organo dovrebbe svolgere. Norme così scarse e asciutte si giustificano quando un istituto, un principio ha già ricevuto nella prassi, nella dottrina, nella giurisprudenza un'elaborazione sufficiente, alla quale in qualche modo anche implicitamente si possa fare richiamo per interpretare poi la norma costituzionale. Nel caso del *difensore civico* certamente non è così, tant'è che gli interventi precedenti dei vari colleghi hanno fatto riferimento a piani diversi di operatività e di esercizio delle funzioni; si è parlato in maniera abbastanza indistinta ed equivoca di garanzia, di efficienza, di controllo, di paragiurisdizione.

Del resto, questa norma così formulata non ottiene nemmeno lo scopo di rendere obbligatoria l'istituzione del difensore civico, almeno a me non pare che sia così. E da parte poi di quali amministrazioni? Centrale, locali, regionali? È semplicemente una norma definitoria, che anche sotto questo profilo tecnicamente non ha la formulazione di una norma costituzionale; il difensore civico è organo di garanzia ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* All'articolo 83 troverà una norma che presenta la stessa struttura.

MARIDA DENTAMARO. Sta di fatto che il Consiglio di Stato è un corpo che già esiste, per cui la Costituzione ne va a definire le funzioni; il *difensore civico* esiste in alcune amministrazioni, non in altre. Ripeto: in questo modo si dà una copertura costituzionale che non significa obbligatorietà. Tra l'altro, non dimentichiamo che è un istituto sperimentato senza particolare

successo, senza particolare significato lì dove è stato introdotto.

Se poi si pensa attraverso l'introduzione del difensore civico di «compensare» la soppressione dei controlli di legittimità, anche qui mi pare che non ...

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non è questa l'intenzione.

MARIDA DENTAMARO. Da parte di qualcuno dei commissari sembrerebbe invece di sì. Mi pare che siamo completamente fuori tiro perché i controlli che sono stati soppressi nel nuovo testo sul federalismo avevano una strutturazione, un significato molto preciso; qui invece siamo nel mondo del vago e dell'indefinito, che non si giustifica - ripeto - introdurre in Costituzione né sul piano dei principi, né sul piano dell'utilità complessiva per l'ordinamento.

Nulla impedisce allo stato anche senza questa norma costituzionale di istituire il difensore o difensori civici con legge ordinaria; questa norma non aggiunge nulla, può solo diventare fonte di equivoci.

Pag. 2681

GIUSEPPE CALDERISI. Esprimo il mio parere contrario su questo articolo.

DOMENICO NANIA. Esprimo invece il mio parere favorevole su questo articolo, condividendo il ragionamento sia dell'onorevole Boato che, in maniera più particolareggiata, dal senatore Elia. Né ci convince il riferimento fatto dal senatore Villone alla natura del difensore civico, perché se fosse vera la tesi sostenuta avremmo veramente una sorta di doppione, lo stesso ruolo e la stessa attività che debbono svolgere gli organi di direzione politica. Infatti, nelle norme che riguarderanno la pubblica amministrazione il compito di controllarne l'efficienza è affidato agli organi di direzione politica; quindi, dovremmo addirittura pensare ad un'evoluzione del difensore civico in questa direzione.

Crediamo invece che il difensore civico abbia dimostrato nei fatti di essere un istituto di grande significato con riferimento all'attività della pubblica amministrazione. In una situazione in cui abbiamo completamente eliminato ogni tipo di controllo preventivo, rappresenta un'occasione per garantire ancora una volta i cittadini sui comportamenti della pubblica amministrazione. Sarà una norma definitoria, sarà una norma di indirizzo, ma senza dubbio può accrescere complessivamente il livello di garanzia e di controllo nella società civile italiana.

MARIO GRECO. Dichiaro il mio voto favorevole all'istituzione del difensore civico. Pur recependo le preoccupazioni espresse dalla collega Dentamaro, vorrei sottolineare che prevedere in Costituzione questa figura, già istituita dal legislatore con una legge del 1990, potrebbe rappresentare uno stimolo perché venga meglio regolamentata dalle autonomie locali. Avere un difensore civico a livello nazionale, con una regolamentazione che poi verrà elaborata in maniera più specifica, può essere di stimolo e di sollecitazione a che tutte le amministrazioni e le entità territoriali adottino i regolamenti di esecuzione della norma prevista in astratto dalla legge n. 142 del 1990.

L'importanza del difensore civico è anche quella che è stata evidenziata dal senatore Nania, per cui mi dichiaro favorevole all'inserimento in Costituzione di questo nuovo organo di garanzia destinato a svolgere una funzione di raccordo tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

CESARE SALVI. La posizione del gruppo della sinistra democratica è a favore del difensore civico, al di là di legittimi dissensi di singoli.

PRESIDENTE. Dato che lei ha voluto addirittura portare in campo la posizione del gruppo della sinistra democratica - che da qualche tempo non si avvertiva più! - c'è una questione importante: il senatore Russo ha proposto una diversa formulazione dell'articolo.

CESARE SALVI. Ci rimettiamo alle considerazioni del relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero confermare la nostra precedente posizione di contrarietà all'inserimento in Costituzione di questo istituto soprattutto per le motivazioni prima espresse dalla collega Dentamaro: l'indefinitezza dei termini qui assunti, il fatto che si vorrebbe attribuire a questo istituto funzioni sostitutive in seguito alla soppressione dei controlli prevista nelle proposte fin qui approvate.

Credo che eventualmente il ruolo sia del tutto diverso; se si è convinti che determinati controlli dovevano restare, allora non si dovevano togliere. Non possono essere sostituiti attraverso una figura che eventualmente svolge una funzione largamente diversa da quella che quei controlli avrebbero dovuto esercitare. Il fatto di togliere determinati controlli dovrebbe essere un elemento di fiducia nella capacità democratica degli enti di corrispondere alle esigenze al di fuori dei controlli fin qui previsti; semmai postula esigenze di espansione di democrazia e di autocontrollo all'interno di questi enti.

Pag. 2682

D'altra parte, così come è configurato anche nel testo subordinato che viene proposto, non si vede come possa esservi un contributo alla definizione della figura attraverso formulazioni così generiche.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Desidero innanzitutto ringraziare tutti i colleghi intervenuti nella discussione che è stata comunque utile.

Vorrei dire da ultimo al collega Marchetti intervenuto poco fa che nella proposta originaria da me formulata a giugno c'era esattamente tutto quello che egli aveva richiesto e tuttavia si era pronunciato in senso contrario anche allora ...

FAUSTO MARCHETTI. Evidentemente non ci intendiamo.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* L'ho detto rispettando quella posizione.

FAUSTO MARCHETTI. Cosa avrei richiesto?

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie.* Quello che lei ha proposto adesso, ma non voglio riaprire il dibattito.

FAUSTO MARCHETTI. È meglio così.

MARCO BOATO, Relatore sul sistema delle garanzie. Mi pare di capire - da parte del collega Marchetti e di qualche altro, della collega Dentamaro - che non si voglia introdurre in Costituzione questa figura.

Oltre al fatto che le costituzioni più recenti e alcune antiche la prevedono al loro interno - anzi, questo istituto ha una storia lunghissima - vorrei far rilevare dal punto di vista sociologico, non giuridico, che in genere gli utenti del difensore civico - che in molte regioni, collega Dentamaro, funziona benissimo (*Commenti della senatrice Dentamaro*)... È altra questione, parlo dal punto di vista sociologico e mi riferisco alla sua affermazione secondo cui l'istituto non funziona - sono in genere le persone meno abbienti; quelle più abbienti si rivolgono al loro difensore o tutore politico per risolvere i loro problemi, mentre le persone più semplici (voglio usare un linguaggio semplice) quando hanno problemi di rapporto con la pubblica amministrazione che non riescono a risolvere, ritengono che ci sia un ritardo o un'ingiustizia, vanno dal difensore civico.

Da questo punto di vista, il collega Pellegrino ha detto una cosa assolutamente saggia quando ha

affermato che immaginare che la risposta a questi problemi in una società complessa debba essere sempre e solo di carattere giurisdizionale è un gravissimo errore. Questa figura - convengo con la collega Dentamaro sul fatto che possa essere prevista anche fuori dalla Costituzione, è ovvio - svolge anche una funzione di prevenzione del contenzioso giurisdizionale tra cittadini e pubblica amministrazione; quindi, sotto questo profilo ha un ruolo neutrale e di garanzia, non un ruolo di garanzia in senso giurisdizionale, tanto è vero che è collocata non nel titolo VI riguardante la giustizia e la magistratura, ma in questo titolo relativo alle autorità di vigilanza e agli organi ausiliari; è collocata all'interno della Costituzione in una posizione completamente diversa dagli organi giurisdizionali. In questo senso, le preoccupazioni che ci possano essere equivoci interpretativi sono chiarite non solo dal tipo di interventi che ci sono stati ma dalla stessa collocazione nella Carta costituzionale di questa norma, la quale non ha nessun rapporto con gli organi giurisdizionali, i quali sono tutti esclusivamente collocati all'interno di quello che sarà il nuovo titolo VI della seconda parte della Costituzione. Per quanto riguarda la proposta del collega Russo, presidente, preferisco l'ipotesi da me proposta, perché l'ho formulata dopo averla ripetutamente asciugata a seguito delle obiezioni, delle riserve, delle proposte dei colleghi (ultime quelle manifestate ieri dal Comitato ristretto). Le suggerirei tuttavia di mettere preliminarmente in votazione la formulazione proposta

Pag. 2683

dal collega Russo; laddove non venisse accolta, di votare quella presentata dal relatore. La formulazione Russo, se ho capito bene, recita: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dell'efficienza della pubblica amministrazione nei rapporti con il cittadino». È quella «garanzia dell'efficienza» che a me pare un po' riduttiva, perché non è solo un problema di efficienza. Forse si potrebbe scrivere «a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione» senza parlare di «efficienza». Resta, però, il rinvio alla legge: «può» istituire l'ufficio. Questo rende la norma più elastica. Nello specifico, la legge è bicamerale in tutti i casi in cui, ai sensi dell'articolo 98, si tratta di disciplina di rilevanza costituzionale. Il presidente Elia mi suggerisce un'altra formulazione: «... a garanzia dell'efficienza e della legalità». Ma rischia di essere eccessivo. A mio parere è accettabile invece la citata formulazione: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico a garanzia dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione». La norma è così resa più elastica e rappresenta un punto di convergenza fra la proposta Russo e la proposta del relatore, venendo anche incontro ad alcune delle obiezioni che sono state avanzate.

GIOVANNI RUSSO. Accetto la riformulazione del relatore. Preciso che la mia proposta tendeva ad evitare equivoci su un punto: quest'organo non è destinato a risolvere i conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Non c'è dubbio: non è un organo giurisdizionale.

GIOVANNI RUSSO. Parlare di «garanzia dei rapporti» può in qualche modo indurre all'equivoco. Comunque, chiarito questo punto, la formulazione del relatore mi sta bene, soprattutto perché rinvia alla legge la valutazione sull'opportunità - o meno - di istituire l'ufficio.

PRESIDENTE. Ed anche la valutazione su come l'organo dovrà essere eventualmente strutturato, anche in relazione agli istituti esistenti a livello regionale.

GIORGIO REBUFFA. Vorrei far registrare il mio voto contrario, anche perché in sede di votazione non è possibile far risultare agli atti la propria posizione. Riassumerò brevemente i motivi ai quali è dovuto il mio atteggiamento contrario. Innanzitutto si tratta di un ulteriore appesantimento in un testo già abbastanza pesante. In secondo luogo, può anche darsi che questa figura funzioni bene (come dice l'onorevole Boato), ma per quanto è a mia conoscenza funziona «ad intermittenza», in modo baluginante. Infine, si tende a costruire un

altro apparato, con un testo che lascia le cose molto vaghe ed indefinite: aggiungiamo così un'ulteriore ragione di indefinitezza a quelle già esistenti.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Ricordo nuovamente ai colleghi qual è la formulazione definitiva della norma: «La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione».

PRESIDENTE. Pongo in votazione questa riformulazione.
(È approvata).

È stata formulata, sulla base degli emendamenti presentati e degli orientamenti emersi in Comitato ristretto, a firma dei colleghi Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, la seguente proposta: «Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica. La legge approvata dalle due Camere disciplina la sua composizione e le sue funzioni». Si tratterebbe - a questo punto - dell'articolo 82-*quater*.

GIORGIO REBUFFA. Sono sostanzialmente d'accordo con la proposta dei

Pag. 2684

colleghi. Ma leggendola e rileggendola (facendo un po' di esercizi spirituali, come forse sarebbe giunto il momento di fare...) mi sembra che l'attuale articolo 99 della Costituzione risolva il problema in maniera migliore e sia scritto in modo molto più asciutto. Allora, se dobbiamo mantenere l'istituto - come io ritengo -, propongo di adottare l'articolo 99 della Costituzione. Si potrebbe adottare una formulazione di questo tenore: «L'articolo 99 della Costituzione è sostituito da se stesso»...

STEFANO PASSIGLI. Suggerirei di eliminare da questa stringata e già asciutta formulazione l'espressione «sede delle rappresentanze sociali». In realtà le rappresentanze sociali hanno anche altre sedi: inserire questa espressione nella Costituzione sembrerebbe prefigurare il Consiglio come sede privilegiata, per esempio, della concertazione. Francamente non riconoscerei in Costituzione questo ruolo al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Mi sembra che la stessa esigenza più volte rappresentata dagli esponenti del CNEL sia soddisfatta dalla formulazione «è istituto di alta consulenza».

GIUSEPPE VEGAS. Non mi soffermo, presidente, sulla circostanza particolare che ci troviamo a registrare: nella prima fase di esame il CNEL era l'unica soppressione o «pulitura» della vecchia Costituzione; adesso tende a riemergere.

Vorrei però dire che l'importanza ed il rilievo di un organo non dipendono dal fatto che è previsto dalla Costituzione, ma sono legati a ciò che esso realmente fa. Lo abbiamo visto con la Banca d'Italia: ora si pensa di inserirla nella Costituzione, ma ha sempre esercitato un ruolo di grandissimo rilievo anche in precedenza. Lo stesso vale per l'avvocatura dello Stato, per esempio. In sostanza la mera esteriorità di una previsione costituzionale non nobilita un organo che non ne è degno né, viceversa, può abbattere il rilievo di un organo che ne è degno. Mi sembra dunque che la questione sfiori, per certi aspetti, il nominalismo.

Sul contenuto della norma, vorrei dire che il testo è molto migliore rispetto alla precedente versione della medesima proposta. Tuttavia permangono alcuni problemi.

Innanzitutto, la questione della rappresentanza sociale si presta ad un dubbio invincibile: chi decide come pesano le varie parti sociali? Finché la rappresentanza è totalitaria, cioè politica, il meccanismo è chiaro: scelgono i cittadini attraverso il voto. Quando - invece - la rilevanza va «pesata», si va verso una zona nebulosa che come tale si presta all'arbitrio e tende ad impedire che sia trovata una soluzione con un valore veramente democratico (e non sto a parlare di sconfinamento verso un sistema di carattere corporativo).

SISTEMA DELLE GARANZIE

69

RELAZIONE SUL SISTEMA DELLE GARANZIE

DEL DEPUTATO MARCO BOATO

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	71
1. Le Autorità di garanzia	»	72
2. La Banca d'Italia	»	75
3. Il Difensore civico	»	77
4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro .	»	78
5. La giustizia	»	79
5.1. L'unità funzionale della giurisdizione	»	80
5.1.1. La genesi delle disposizioni connesse all'unità funzionale della giurisdizione ...	»	80
5.1.2. La separazione delle funzioni e degli organi come effetto dell'unità funzionale della giurisdizione	»	82
5.1.3. I giudici speciali e la giurisdizione tributaria: un problema aperto	»	84
5.2. La giurisdizione del giudice amministrativo .	»	85
5.3. I tribunali militari	»	88
5.4. La magistratura ordinaria	»	89
5.4.1. Giudice e pubblico ministero	»	90
5.4.2. Consiglio superiore della magistratura e azione disciplinare	»	96
5.4.3. Altre disposizioni in materia di giustizia .	»	101
5.5. Norme sulla giurisdizione:		
5.5.1. I principi del processo e i principi del procedimento penale	»	104
5.5.2. L'esercizio dell'azione penale e la relazione del Ministro della giustizia	»	110

6. La giustizia costituzionale:**6.1. Il quadro di riferimento:**

6.1.1. <i>Genesi ed evoluzione normativa</i>	Pag. 112
6.1.2. <i>L'evoluzione giurisprudenziale</i>	» 115
6.1.3. <i>I precedenti progetti di riforma</i>	» 117

6.2. Il progetto di riforma della Commissione:

6.2.1. <i>I criteri generali del disegno di riforma</i>	» 119
6.2.2. <i>Composizione e funzionamento della Corte costituzionale:</i>	
6.2.2.1. <i>Composizione della Corte</i>	» 121
6.2.2.2. <i>Titolarietà della nomina dei giudici</i>	» 122
6.2.2.3. <i>Le garanzie di indipendenza dei giudici</i>	» 124
6.2.3. <i>Competenze della Corte costituzionale</i>	» 125
6.2.3.1. <i>Il ricorso per la tutela dei diritti fondamentali</i>	» 126
6.2.3.2. <i>L'impugnazione diretta delle leggi da parte delle minoranze parlamentari</i>	» 127
6.2.3.3. <i>Le garanzie costituzionali del sistema delle autonomie</i>	» 129
6.2.3.4. <i>Giudizio di costituzionalità sui regolamenti del Governo</i>	» 131
6.2.3.5. <i>I ricorsi in materia elettorale</i>	» 131
6.2.4. <i>Le pronunce della Corte costituzionale</i>	» 132
6.2.4.1. <i>Gli effetti delle pronunce</i>	» 132
6.2.4.2. <i>L'opinione dissenziente</i>	» 134

SISTEMA DELLE GARANZIE

77

stema europeo delle banche centrali. Il medesimo articolo prevede inoltre che a tal fine il Sistema definisce ed attua la politica monetaria della Comunità. Conseguentemente, tale funzione non potrà essere svolta in via esclusiva dalle singole Banche centrali dei paesi membri che, in base all'articolo 14 del citato protocollo, « agiscono secondo gli indirizzi e le istruzioni della Banca centrale europea ».

Per quanto riguarda invece l'assetto ordinamentale della Banca d'Italia, si è rinunciato al rinvio alla legge per la disciplina delle funzioni e degli organi dell'Istituto. Pur essendo già attualmente numerosi aspetti dell'attività e delle competenze della Banca regolate con legge, si è ritenuto che il richiamo alla disciplina di fonte legislativa da parte della Costituzione avrebbe assunto il diverso significato di rendere questa copertura da parte della legge giuridicamente necessaria, con potenziali rischi sia per l'autonomia della Banca che per il mantenimento di una necessaria elasticità dell'assetto delle fonti in questa delicata materia.

La Commissione ha pertanto optato all'articolo 110 per una disposizione costituzionale di carattere estremamente « secco » con la quale si statuisce che la Banca d'Italia svolge le sue funzioni « in condizioni di autonomia e di indipendenza ». L'apparenteendiadi costituita dai due termini di « autonomia » e « indipendenza » è in realtà finalizzata a definire in Costituzione due aspetti dello *status* della Banca che sono egualmente importanti: il potere di autorganizzazione dell'Istituto garantito dalla propria autonomia statutaria e la sua posizione di affrancamento dagli organi di indirizzo politico.

3. Il Difensore civico.

Per il difensore civico la Commissione ha deliberato di raccogliere in un articolo alcune disposizioni di carattere generale finalizzate a definire il ruolo 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.

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.

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

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

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ha approvato all'articolo 111 un testo in cui il difensore civico è definito quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione. L'ulteriore disciplina dell'istituto viene demandata alla legge.

La legge potrà evidentemente 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 tra una rete di organi, i cui terminali operativi saranno inevitabilmente rappresentati dalle unità costituite a livello locale.

4. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La Commissione aveva approvato il 26 giugno 1997, con parere favorevole del relatore, un emendamento presentato dall'on. Urbani e dal sen. Vegas, volto a sopprimere l'articolo 99 della Costituzione, eliminando in tal modo la previsione costituzionale del CNEL. Questa decisione derivava dalla insoddisfazione circa la resa registrata sul piano istituzionale da quest'organo che, del resto, si era evidenziata già a partire dai primi anni successivi alla sua istituzione. Anche Costantino Mortati infatti, che in Assemblea costituente si era battuto più di ogni altro per la creazione di un organo di rappresentanza degli interessi, constatava successivamente che il CNEL non poteva ormai essere considerato necessario alla funzionalità del sistema.

Nella seduta della Commissione del 23 ottobre, anche con riferimento ad una nutrita serie di emendamenti presentati nel medesimo senso da parte di commissari di diversi schieramenti politici, è stata però formulata, a firma dei parlamentari Soda, Elia, Nania, D'Onofrio, Cossutta e Dondeynaz, una proposta volta a reintrodurre il CNEL come « sede delle rappresentanze sociali e istituto di alta consulenza degli enti costitutivi della Repubblica », demandando alla legge approvata dalle Camere la sua composizione e le sue funzioni.

*Provvedimenti Legislativi della Repubblica Italiana***Parte I**

Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 39 del 17 febbraio). —
Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica:

Promulga la seguente legge:

Art. 1.*Finalità.***1. La Repubblica:**

a) garantisce il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e ne promuove la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società;

b) previene e rimuove le condizioni invalidanti che impediscono lo sviluppo della persona umana, il raggiungimento della massima autonomia possibile e la partecipazione della persona handicappata alla vita della collettività, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali;

c) persegue il recupero funzionale e sociale della persona affetta da minorazioni fisiche, psichiche e sensoriali e assicura i servizi e le prestazioni per la prevenzione, la cura e la riabilitazione delle minorazioni, nonché la tutela giuridica ed economica della persona handicappata;

d) predispone interventi volti a superare stati di emarginazione e di esclusione sociale della persona handicappata.

Art. 2.*Principi generali.*

1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti, integrazione sociale e assistenza della persona handicappata. Essa costituisce inoltre riforma economico-sociale della Repubblica, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

Art. 3.*Soggetti aventi diritto.*

1. È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

2. La persona handicappata ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, alla capacità complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie riabilitative.

3. Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.

4. La presente legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali.

Art. 4.*Accertamento dell'handicap.*

1. Gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua, di cui all'art. 3, sono

Parte I***Provvedimenti Legislativi della Repubblica Italiana***

6. La persona handicappata maggiorenne in situazione di gravità può usufruire dei permessi di cui ai commi 2 e 3, ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al proprio domicilio e non può essere trasferita in altra sede, senza il suo consenso.

7. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano anche agli affidatari di persone handicappate in situazione di gravità.

Art. 34.***Protesi e ausili tecnici.***

1. Con decreto del Ministro della sanità da emanare, sentito il Consiglio sanitario nazionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nella revisione e ridefinizione del nomenclatore-tariffario delle protesi di cui al terzo comma dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, vengono inseriti apparecchi e attrezzature elettronici e altri ausili tecnici che permettano di compensare le difficoltà delle persone con *handicap* fisico o sensoriale.

Art. 35.***Ricovero del minore handicappato.***

1. Nel caso di ricovero di una persona handicappata di minore età presso un istituto anche a carattere sanitario, pubblico o privato, ove dall'istituto sia segnalato l'abbandono del minore, si applicano le norme di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184.

Art. 36.***Aggravamento delle sanzioni penali.***

1. Per i reati di cui agli articoli 519, 520, 521, 522, 523, 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona, di cui al titolo XII del libro II del codice penale, e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona handicappata la pena è aumentata da un terzo alla metà.

2. Per i procedimenti penali per i reati di cui al comma 1 è ammessa la costituzione di parte civile del difensore civico, nonché dell'associazione alla quale risulti iscritta la persona handicappata o un suo familiare.

Art. 37.***Procedimento penale in cui sia interessata una persona handicappata.***

1. Il Ministro di grazia e giustizia, il Ministro dell'interno e il Ministro della difesa, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, disciplinano con proprio decreto le modalità di tutela della persona handicappata, in relazione alle sue esigenze terapeutiche e di comunicazione, all'interno dei locali di sicurezza, nel corso dei procedimenti giudiziari penali e nei luoghi di custodia preventiva e di espiazione della pena.

Art. 38.***Convenzioni.***

1. Per fornire i servizi di cui alla presente legge, i comuni, anche consorziati tra loro, le loro unioni, le comunità montane e le unità sanitarie locali per la parte di loro competenza, si avvalgono delle strutture e dei servizi di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Possono inoltre avvalersi dell'opera di associazioni riconosciute e non riconosciute, di istituzioni private di assistenza non aventi scopo di lucro e di cooperative, semprechè siano idonee per i livelli delle prestazioni, per la qualificazione del personale e per l'efficienza organizzativa ed operativa, mediante la conclusione di apposite convenzioni.

2. I comuni, anche consorziati tra loro, le loro unioni, le comunità montane, rilevata la presenza di associazioni in favore di persone handicappate, che intendano costituire cooperative di servizi o comunità-alloggio o centri socio-riabilitativi senza fini di lucro, possono erogare