

RELAZIONE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

	<i>Pag.</i>
	—
1. PREMESSA	5
2. IMPOSTAZIONE GENERALE DEL PROGETTO DI RIFORMA	7
3. DEMOCRAZIA DIRETTA E PARTECIPAZIONE POPOLARE	13
4. GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: IL PARLAMENTO	15
5. IL GOVERNO E I SUOI RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	26
6. FONTI NORMATIVE	31
7. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	38
8. DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE	40
9. PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA	46
10. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	52
11. SISTEMA DELLE AUTONOMIE	57
12. GOVERNO DELL'ECONOMIA, SINDACATI, RELAZIONI INDUSTRIALI	68
13. SISTEMA ELETTORALE	74
14. CONCLUSIONE	78

9.4. — La Commissione ritiene opportuno « degiurisdizionalizzare » determinate materie, in modo da lasciare libero il legislatore di decongestionare gli uffici giudiziari da una enorme mole di procedimenti, che costituiscono causa non ultima della paralisi della giustizia (per esempio, quelli concernenti gli incidenti stradali). Per evitare i pericoli connessi alla possibilità che controversie di tipo giudiziario siano affidate ad organi più o meno latamente politici si dovrebbe però porre il limite che il deferimento non riguardi materie che attengono alla libertà personale e ad altri diritti fondamentali e l'altro di assicurare comunque il contraddittorio, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge. Non è invece sembrato opportuno escludere tutta la materia penale, poiché in certi settori (proprio gli incidenti stradali, per esempio), la materia penale e quella civile sono strettamente connesse, sicché l'eventuale sgravio della magistratura civile finirebbe per tradursi in un aumento dei procedimenti penali.

Dopo il secondo comma dell'articolo 102 della Costituzione potrebbe pertanto essere inserito il seguente:

« Determinate materie che non incidono sulla libertà personale e sugli altri diritti inviolabili e sulle libertà fondamentali possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando comunque il contraddittorio tra le parti, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge » (43).

9.5. — Una modifica sembra opportuno effettuare all'articolo 111 della Costituzione per sottolineare la necessità di una motivazione « adeguata » dei provvedimenti giurisdizionali, contro la tendenza a ricorrere a formule di stile o a motivazioni vaghe e generiche. Il primo comma del detto articolo potrebbe essere allora così riformulato:

« Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere adeguatamente motivati ».

Quanto al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, la Commissione si è prevalentemente orientata per il mantenimento del testo attuale dell'articolo 112 della Costituzione (44).

9.6. — Un più complesso dibattito si è sviluppato in Commissione intorno al Consiglio superiore della magistratura, di cui da più parti è stata denunciata l'eccessiva « politicizzazione ».

(43) Il commissario Vassalli ha anche proposto (come già accennato nel testo) di aggiungere al primo comma dell'attuale articolo 102 della Costituzione le seguenti parole: « Le norme stesse stabiliscono una distinta disciplina e distinti ruoli organici per la funzione di pubblico ministero e per la funzione giudicante ».

(44) Il gruppo democristiano ha peraltro proposto di sostituire il testo attuale dell'articolo 112 con il seguente:

« L'azione penale è obbligatoria. Essa è esercitata dal procuratore generale presso la Corte di cassazione, che si avvale degli uffici del pubblico ministero competente per territorio. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione riferisce periodicamente al Ministro della giustizia, che ne informa il Parlamento, sui criteri di priorità adottati ».

La tesi di modificare le proporzioni attualmente stabilite dalla Costituzione tra la componente « laica » e quella « togata » del Consiglio è stata tenacemente sostenuta da alcuni commissari. Vanno segnalate al riguardo le proposte dei commissari repubblicani e liberali, che vorrebbero diminuire a 16 i membri eletti dagli stessi magistrati (i quali comunque resterebbero in maggioranza) e a 7 i membri eletti dal Parlamento in seduta comune, introducendo una nuova quota di 7 membri, che dovrebbero essere nominati dal Presidente della Repubblica secondo la proposta repubblicana, o dalla Corte costituzionale secondo la proposta liberale; portando in ogni caso la durata del mandato a 5 anni, decorrenti per ciascun giudice dal giorno del giuramento.

Dal canto suo, il senatore Vassalli ha sostenuto la ripartizione che segue: 14 membri eletti dai magistrati ordinari; due dai magistrati onorari, e 14 dal Parlamento in seduta comune (45).

I commissari democristiani hanno proposto di ridurre il numero complessivo dei componenti elettivi del Consiglio a 20, di cui 10 eletti da tutti i magistrati ordinari secondo collegi uninominali, e 10 dal Parlamento in seduta comune. L'onorevole Spagnoli, a nome del gruppo comunista, ha proposto di lasciare invariato l'attuale articolo 104 della Costituzione.

È stato anche proposto di sopprimere la disposizione per cui il Consiglio è presieduto dal Capo dello Stato, prevedendo invece un Presidente eletto dal Consiglio: proposta che è sembrata recare con sé il rischio di una troppo accentuata separazione dell'ordine giudiziario dagli altri poteri dello Stato (quasi una sorta di « mandarinato »). In definitiva, in Commissione non si è determinato su questo punto un consenso sufficiente per proporre una modifica della disciplina attuale; mentre sono emersi elementi favorevoli, comunque, ad una riforma della vigente legge elettorale del Consiglio superiore, alla quale soprattutto sarebbe da imputare la causa dei fenomeni degenerativi di politicizzazione del Consiglio stesso (46).

9.7. — Quanto al potere di promuovere l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, sembra opportuno alla Commissione concentrarne la titolarità nel ministro della giustizia, sottraendola al pro-

(45) In via subordinata, lo stesso senatore Vassalli ha proposto la seguente ripartizione: 14 membri eletti dai magistrati ordinari, 16 dal Parlamento in seduta comune.

(46) Sull'argomento del Consiglio superiore della magistratura sono da segnalare altri tre emendamenti. Il primo, proposto dal gruppo democristiano, per aggiungere all'ultimo comma dell'articolo 104 della Costituzione, dopo la parola: « carica », le parole: « appartenere a partiti politici o sindacati ». Il secondo, proposto dal commissario Vassalli, per sostituire, all'articolo 105 della Costituzione, le parole: « secondo le norme dell'ordinamento giudiziario », con le parole: « secondo norme tassative e inderogabili stabilite dall'ordinamento giudiziario ». Il terzo, anch'esso proposto dal commissario Vassalli, riformula come segue il testo attuale dell'articolo 110 della Costituzione:

« Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, stabilite in modo tassativo dalle norme sull'ordinamento giudiziario, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

curatore generale della Cassazione, cui è attualmente estesa al di fuori della previsione costituzionale: se non altro per la considerazione che il procuratore generale della Cassazione, facendo parte di diritto del Consiglio (ed è bene che vi resti), si viene a trovare in una situazione delicata. Il ministro della giustizia dovrebbe avere l'obbligo di riferire al Parlamento sull'esercizio di tale potere, in modo che il Parlamento possa svolgere la sua funzione di controllo. L'obbligo di relazione sembra trovare migliore collocazione all'articolo 107, in cui si prevede l'azione disciplinare, piuttosto che in altra sede (articolo 110), per sottolineare che si tratta di un limite politico alla discrezionalità che viene lasciata al ministro di proporre o meno l'azione disciplinare: in Commissione non ha infatti riscosso sufficienti consensi la proposta di conferire a tale azione un carattere obbligatorio. Allo stesso articolo 107 si ritiene opportuno introdurre una norma «moralizzatrice» che inibisca ai magistrati in attività di servizio di svolgere altra funzione pubblica o professione privata (come del resto è previsto in altre Costituzioni). Si potrebbe così recuperare anche un notevole numero di magistrati all'attività giudiziaria, da cui sono ora distolti a causa di incarichi esterni, soprattutto nell'Esecutivo.

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 107 della Costituzione potrebbero essere pertanto sostituiti con i seguenti:

«L'azione disciplinare è promossa dal ministro della giustizia, che ne riferisce periodicamente al Parlamento.

I magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altra funzione pubblica o professione privata.

I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni, secondo quanto stabilito dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (47).

Il primo comma dell'articolo 108 della Costituzione potrebbe essere così modificato:

«Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite esclusivamente con legge».

9.8. — Un tema sul quale sembra opportuna una ulteriore meditazione è quello dell'unicità della giurisdizione. All'attuazione di questo principio, che fu già sostenuto da non pochi costituenti, potranno recare un utile contributo iniziative legislative come quella del deputato Labriola pendente davanti alla Camera per concentrare nei tribunali amministrativi regionali tutte le vertenze in primo grado in materia amministrativa, anche se oggi attribuite ad altri giudici. La Commissione non ritiene però opportuno costituzionalizzare tale principio, quanto piuttosto auspicare una più am-

(47) Il commissario Mancino ha proposto di aggiungere, al primo comma dell'articolo 107, le parole: «Deroghe al principio dell'inamovibilità sono disciplinate con legge ordinaria» (per altra modifica, proposta dal gruppo democristiano, v. la precedente nota 41).

pia ed intensa attuazione del vigente articolo 102 della Costituzione, sia nella parte in cui stabilisce il principio del giudice naturale, sia in quella in cui consente l'istituzione di sezioni specializzate della magistratura ordinaria per determinate materie, con la partecipazione anche di componenti non togati.

10. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

10.1. — La pubblica amministrazione assolve a un'esigenza di continuità nella vita dello Stato, in coerenza con le norme costituzionali che collegano la funzione amministrativa all'attività di indirizzo e di direzione politica del Governo, ma individuano anche, pur nei limiti imposti dalla natura esecutiva dell'attività, posizioni precise di potere e di responsabilità degli organi amministrativi e degli stessi funzionari pubblici. La pubblica amministrazione è cioè chiamata ad eseguire le direttive dei governi, ma deve autonomamente rispettare i valori istituzionali della legalità e dell'imparzialità: deve essere cioè al servizio dei cittadini. E pertanto auspicabile che le siano attribuiti gli strumenti adatti per adempiere questa funzione, a cominciare da una chiara distinzione di compiti e responsabilità rispetto all'autorità politica preposta a ciascuna branca dell'amministrazione (ministri, sottosegretari, commissari). Ed è egualmente auspicabile che sia assicurata una piena trasparenza della pubblica amministrazione e dei suoi procedimenti, in modo da consentire il più ampio controllo democratico da parte dei cittadini.

Non rientra certo nei compiti della Commissione risolvere l'annoso problema della riforma della pubblica amministrazione, di cui sono da tempo investiti Parlamento e Governo, senza che si siano purtroppo finora registrati in questa materia confortanti progressi. La Commissione ritiene tuttavia di poter dare un utile contributo alla soluzione di questo problema, che è essenziale per restituire funzionalità operativa alle nostre pubbliche istituzioni e allo stesso ordinamento democratico, proponendo la revisione di alcuni aspetti della normativa costituzionale che direttamente o indirettamente lo riguardano, in modo che per questa via sia facilitato il compito del legislatore inteso a dare una nuova ed organica sistemazione alle strutture amministrative dello Stato.

10.2. — La Commissione intende preliminarmente richiamare la attenzione, a questo riguardo, su alcune delle più rilevanti proposte a suo tempo avanzate in documenti elaborati a seguito di approfondite analisi della materia, come il « rapporto Giannini » (48) e

(48) Il « Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato » fu trasmesso alle Presidenze delle Camere il 16 novembre 1979 dal professor Massimo Severo Giannini nella sua qualità di Ministro per la funzione pubblica, e fu discusso dal Senato nel luglio 1980.

TESTO A FRONTE DEGLI ARTICOLI DELLA COSTITU-
ZIONE DEI QUALI SI PROPONE LA MODIFICA, NELLA
FORMULAZIONE ATTUALE E IN QUELLA PROPOSTA
DALLA COMMISSIONE

ARTICOLO 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 102.

La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

Determinate materie che non incidono sulla libertà personale e sugli altri diritti inviolabili e sulle libertà fondamentali possono essere deferite con legge alla competenza di organi non giudiziari, assicurando comunque il contraddittorio tra le parti, i diritti di difesa e la facoltà di ricorrere contro le violazioni di legge.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

ARTICOLO 107.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

L'azione disciplinare è promossa dal Ministro della giustizia, che ne riferisce periodicamente al Parlamento.

I magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altra funzione pubblica o professione privata.

I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni, secondo quanto stabilito dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

ARTICOLO 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 108.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite *esclusivamente* con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

ARTICOLO 111.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

ARTICOLO 111.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere *adeguatamente* motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.